

1518.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da odredbe člana 11. st. 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Službeni list Crne Gore", br. 52/14.), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - Milorad Gogić, dr Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, mr 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", br. 11/15.), na sjednici od 14. oktobra 2015. godine, donio je

ODLUKU

I **UTVRĐUJE SE** da odredbe člana 11. st. 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Službeni list Crne Gore", br. 52/14.), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

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

Obrazloženje

I 1. Predlogom Vlade Crne Gore pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 11. st. 8. i 9. Zakona označenog u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da su osporene odredbe Zakona u suprotnosti s odredbama člana 116. stav 4. i člana 117. stav 1. Ustava, kojima su utvrđeni principi o budžetskoj autonomiji i samostalnosti lokalne samouprave; da se samostalnost lokalne samouprave, između ostalog, ogleda i u finansijskoj samostalnosti, odnosno ovlašćenju skupštine opštine da samostalno donosi odluku o budžetu za fiskalnu godinu i obavezi da izmiri rashode planirane tom odlukom i da svako miješanje centralne vlasti derogira i narušava taj koncept.

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

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Član 11. st. 8. i 9.

Ukoliko organ lokalne uprave iz stava 7. ovog člana ne prenese sredstva političkom subjektu do petog u mjesecu za prethodni mjesec, politički subjekat ima pravo da u dodatnom roku od 15 dana podnese zahtjev za prenos sredstava Ministarstvu.

Ministarstvo će prenijeti potraživana sredstva iz stava 8. ovog člana političkom subjektu u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva iz stava 8. ovog člana.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 11. st. 8. i 9. Zakona, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore.“

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 11. st. 1., 2., 3., 4. i 5.

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. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 53. stav 3.

Država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes.

Član 82. st. 2. i 5.

Skupština:

2) donosi zakone;

5) donosi budžet i završni račun budžeta.

Član 100. st. 2. i 6.

Vlada:

2) izvršava zakone, druge propise i opšte akte;

6) predlaže budžet i završni račun budžeta.

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 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

Član 116. st. 3. i 4.

Opština se finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države.

Opština ima budžet.

Član 117. stav 1.

Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

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.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori”, br. 5/08):

“Član 9. stav 1.

Lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja.”

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da je vlast uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud; da Skupština, kao zakonodavni organ, je ovlašćena da donosi zakone, budžet i završni račun budžeta i da je Vlada, kao izvršni organ, ovlašćena da izvršava zakone, druge propise i opšte akte i predlaže budžet i završni račun budžeta; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Odredbama člana 53. stav 3. Ustava propisano je da država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes. Političke partije i sloboda njihovog osnivanja izraz su demokratskog višestranačkog sistema kao jedne od osnovnih vrijednosti demokratskog

društva. U skladu sa tim, finansiranje političkih partija bitno je za njihovo djelovanje, jer od političkih partija zavisi ostvarenje demokratskog višestranačkog sistema. Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Međutim, to ne znači da zakonodavac, na osnovu slobodne procjene može donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Ustavni sud, takođe, nalazi da jedinstvo pravnog poretka podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom, kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu ili neku drugu oblast.

6.1. Saglasno navedenim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kojim su uređeni način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja. Odredbama člana 11. Zakona, između ostalog, propisan je postupak raspodjele budžetskih sredstava za redovno finansiranje političkih subjekata, na način da budžetska sredstva: *za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini iznose 0,6% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi (stav 1.); budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u skupštini opštine, Glavnog grada i Prijestonice iznose 1,1% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet opštine, Glavnog grada i Prijestonice donosi (stav 2.) i da organ državne uprave nadležan za poslove finansija, odnosno organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija sredstva iz stava 4 ovog člana mjesečno prenosi političkom subjektu, do petog u mjesecu za prethodni mjesec (stav 7.).* Osporenim odredbama člana 11. Zakona propisano je da politički subjekat ima pravo da u dodatnom roku od 15 dana podnese zahtjev za prenos sredstava Ministarstvu ukoliko organ lokalne uprave ne prenese sredstva političkom subjektu do petog u mjesecu za prethodni mjesec (stav 8.) i da će Ministarstvo potraživana sredstva iz stava 8. ovog člana prenijeti političkom subjektu u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva iz stava 8. ovog člana (stav 9.).

7. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama člana 11. st. 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih partija povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava, podjeli vlasti i jedinstvu pravnog poretka iz odredaba člana 1. stav 2., člana 11. stav 2. i člana 145. Ustava.

7.1. 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 posebnosću 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, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne

sigurnosti kao dijela načela vladavine prava. To je važno i za postupanje svih organa državne i javne uprave, odnosno organa jedinice lokalne samouprave.

7.1.1 Evropski sud je, u tom smislu, u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹, 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 formulirana 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 tumačenje i primjena stvar prakse."

7.1.2. U predmetu *Huvig protiv Francuske*², Evropski sud, je zauzeo stav da bi termin „zakon“ trebalo tumačiti, u suštinskom, a ne u formalnom smislu:

"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."

7.1.3. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³, Evropski sud je dalje razvio pojam "zakonitosti" vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlašćenja izvršne vlasti :

„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."

7.1.4. 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 formulisan 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.

7.1.5. Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 11. st. 8. i 9. Zakona ne zadovoljavaju zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Naime, iz osporenih odredaba člana 11. st. 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih partija proizilazi da će novčana sredstva koja organ lokalne samouprave nadležan za poslove finansija ne prenese političkom subjektu lokalne samouprave iz budžeta opštine, Glavnog grada i Prijestonice, tom subjektu prenijeti organ državne uprave nadležan za poslove finansija (Ministarstvo) iz sredstava državnog budžeta, u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za prenos sredstava. Pri tome, zakonodavac nije propisao iz kojih budžetskih sredstava će Ministarstvo političkom subjektu u opštini, Glavnom gradu i Prijestonici prenijeti potraživana sredstva, za njegovo redovno finansiranje, niti način i postupak utvrđivanja i planiranja potrebnih sredstava za tu namjenu, kao ni njihovu visinu. Na

¹ Presuda, od 26. aprila 1979. godine, zahtjev br. 6538/74.

² Presuda, od 24. aprila 1990. godine, zahtjev br. 1110/84.

³ Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka br. 8691/79.

taj način, Ministarstvo, kao adresat Zakona, dovedeno je u pravnu situaciju da u postupku primjene osporenih odredaba člana 11. st. 8. i 9. Zakona ne može predvidjeti posljedice koje njegove radnje mogu da prouzrokuju na državni budžet. Odredbe zakona koji dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 11. st. 8. i 9. Zakona nijesu u saglasnost s načelom vladavine prava, kao najvišom vrijednosti ustavnog poretka (član 1. stav 2. Ustava).

7.2. Osim toga, Skupština Crne Gore je osporenim odredbama čl. 11. st. 8. i 9. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila 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 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. U konkretnom slučaju, iz osporenih odredaba člana 11. stav 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih partija, proizilazi da je zakonodavac Ministarstvu nadležnom za poslove finansija utvrdio imperativnu obavezu raspolaganja Budžetom Crne Gore na način suprotan Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojim se na sistemski način uređuju nadležnosti tog organa u pogledu planiranja i izvršenja državnog budžeta. Na taj način Skupština Crne Gore je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila načelo diobe vlasti iz odredaba člana 11. Ustava.

7.3. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je osporenim odredbama člana 11. st. 8. i 9. Zakona povrijeđeno načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom, kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu ili neku drugu oblast. Naime, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti⁴ sistemski su uređena pitanja koja se odnose na planiranje i izvršenje budžeta, fiskalnu odgovornost, pozajmice, garancije i druga pitanja od značaja za budžet države i budžet jedinice lokalne samouprave. Potrošačke jedinice, u smislu tog zakona, pored ostalih organa su i organi opštine, lokalni organi i javne službe opštine (član 2. tačka 19.). Prema odredbama člana 40. Zakona potrošačke jedinice su dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države (stav 1.) a, nove ugovorene obaveze, koje će se realizovati i u narednoj fiskalnoj godini, potrošačka jedinica može preuzimati pod uslovom da je taj izdatak u tekućem budžetu definisan kao višegodišnji izdatak, uz prethodno dobijenu saglasnost Ministarstva finansija (stav 6.). Iz navedenih odredaba Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, po ocjeni Ustavnog suda, ne proizilazi mogućnost izvršenja sredstava državnog budžeta suprotno njihovoj namjeni utvrđenoj Zakonom o budžetu za godinu za koju se taj budžet donosi, što podrazumijeva da ta sredstva, kao i njihova namjena mora biti utvrđena odnosno planirana tim zakonom. Nasuprot tome, osporenim odredbama člana 11. st. 8. i 9. Zakona, zakonodavac je namjenu (svrhu) budžetskih sredstava, odnosno dinamiku i način izvršenja državnog budžeta, utvrdio kao višegodišnji izdatak koji se odnosi na redovno finansiranje političkih subjekata u jedinici lokalne samouprave na način koji nije u saglasnosti sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Time su, po nalaženju Ustavnog suda, posredno povrijeđene i odredbe člana 116. st. 1. i 2. i člana 117. stav 1. Ustava i člana 9. stav 1. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojima su

⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 20/14. i 56/14.

utvrđeni principi da se opština finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države, da ima budžet i da je samostalna u vršenju svojih nadležnosti, odnosno da lokalne vlasti, u okviru nacionalne ekonomske politike, imaju pravo na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja.

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

II. Odluka o prestanku važenja osporenih odredaba Zakona i objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 48. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br.15/15

Podgorica, 14. oktobar 2015. godine

Predsjednica,
Desanka Lopičić, s.r.