



## XVII Kongres Konferencije evropskih ustavnih sudova

### **Uloga ustavnih sudova u pridržavanju i primjeni ustavnih načela**

*Nacionalni izvještaj*

*Ustavni sud Crne Gore*

*Crnogorski/Montenegrin*

## I. ULOGA USTAVNOG SUDA U DEFINISANJU I PRIMJENI EKSPPLICITNIH I IMPLICITNIH USTAVNIH NAČELA

1. Poziva li se ustavni sud ili odgovarajuće tijelo nadležno za ocjenu ustavnosti (u daljem tekstu: ustavni sud) na određena ustavna načela (npr. podjela vlasti, provjere i ravnoteže, vladavina prava; jednakost i nediskriminacija, proporcionalnost, razumnost, ljudsko dostojanstvo itd.) u postupku donošenja ustavnih odluka? Do koje mjere ustavni sud ide u tom pogledu? Uređuje li ustav ili bilo koji drugi pravni akt opseg ustavnog odlučivanja u smislu upućivanja na određene pravne izvore u osnovnom zakonu, a koje ustavni sud može primijeniti u svojem obrazloženju?
2. Koja se ustavna načela smatraju organskima u vašoj zemlji? Sadrži li ustav odredbe koje izričito određuju osnovna načela? Postoji li sudska praksa u odnosu na ta osnovna načela? Koliko se često Ustavni sud poziva na ta načela?

Odgovor na pitanje 1. i 2.

1. *Osnovnim odredbama* Ustava<sup>1</sup> (čl.1-16.), utvrđeni su osnovni principi – konstituenti karaktera države Crne Gore i njenog državnog uređenja. Njihova ukupnost čini smisaonu cjelinu koja povezuje sve odredbe Ustava i prožima sadržinu svih njih. Motivi tih utvrđenja i elementi njihovih objašnjenja iskazani su i u *Preambuli* Ustava,<sup>2</sup> gdje se navode osnovni principi, kao što su: sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava, sloboda i ravnopravnost naroda i pripadnika nacionalnih manjina koje žive u Crnoj Gori. Osim navedenih, u *Preambuli* se navode i principi očuvanja zdrave životne sredine, održivog razvoja, uravnoteženog razvoja svih područja, uspostavljanja socijalne pravde i ravnopravne saradnje sa drugim narodima i državama u evropskim i evro-atlanskim integracijama.

S obzirom na sadržaj *Preambule* i *Osnovnih odredbi* Ustava Crne Gore, moguće je izdvojiti tri grupe osnovnih ustavno utvrđenih principa:

- 1) Opšti principi, koje utvrđuju ustavne odredbe koje se odnose na princip vladavine prava<sup>3</sup>, suverenost<sup>4</sup>, pravni poredak<sup>5</sup>, podjelu vlasti<sup>6</sup>, odvojenost vjerskih zajednica od države<sup>7</sup> i zakonodavstvo<sup>8</sup>;

---

<sup>1</sup> Ustav Crne Gore (Službeni list CG", br. 1/07. i 38/13-1.)

<sup>2</sup> Mijat Šuković, Ustavno pravo, 2009. godina CID st.175

<sup>3</sup> Preambula Ustava, Član 1. Ustava Crne Gore

<sup>4</sup> Član 2. Ustava

<sup>5</sup> Član 9. Ustava

<sup>6</sup> Član 11. Ustava

<sup>7</sup> Član 14 Ustava

<sup>8</sup> Član 16. Ustava

- 2) Principi koji se odnose na formalna obilježja države, u koje spadaju ustavne odredbe o definiciji države Crne Gore<sup>9</sup>, državnoj teritoriji<sup>10</sup>, državnim simbolima (grb, himna i zastava)<sup>11</sup>, glavnom gradu i prijestonici<sup>12</sup>, kao i odnosu sa drugim državama i međunarodnim organizacijama<sup>13</sup>;
- 3) Princip zaštite ljudskih prava i sloboda<sup>14</sup>, zabrane izazivanja mržnje<sup>15</sup>, zabrane diskriminacije<sup>16</sup> i granice sloboda<sup>17</sup>.

U svjetlu ovih osnovnih ustavnih principa demokratskog poretka, cijene se i tumače ustavne i zakonske odredbe kao i odredbe drugih propisa, te stoga navedeni principi imaju “interpretativnu snagu”<sup>18</sup>. Važnost osnovnih principa ogleda se i u tome što je, iako naš Ustav ne poznaje klauzulu nepromjenjivosti, za promjenu ustavnih odredbi koje se odnose na osnovne principe, propisana 3/5 većina svih birača na državnom referendumu.<sup>19</sup> Da li je ovo u praksi moguće, to zavisi od nacionalne političke strukture i konteksta, kao i od suštine predložene izmjene. To je svakako veoma visoka prepreka, čiji efekat može biti izjednačen sa nepromjenjivošću.<sup>20</sup>

Ustavni sud<sup>21</sup> obezbjeđuje poštovanje i primjenu Ustava Crne Gore<sup>22</sup>. Nadležnost Ustavnog suda propisana je samim Ustavom, a pravno dejstvo odluka Ustavnog suda propisano je Ustavom i

<sup>9</sup> Član 1. Ustava

<sup>10</sup> Član 3. Ustava

<sup>11</sup> Član 4. Ustava

<sup>12</sup> Član 5. Ustava

<sup>13</sup> Član 15. Ustava

<sup>14</sup> Član 6. Ustava

<sup>15</sup> Član 7. Ustava

<sup>16</sup> Član 8. Ustava

<sup>17</sup> Član 10. Ustava

<sup>18</sup> Ustavno pravo BiH, Nedim Ademović, Joseph Marko i Goran Marković, Sarajevo 2012. godine st. 57

<sup>19</sup> Član 157. Ustava (Vidi odgovor II 3.)

<sup>20</sup> *European Commission for Democracy through Law /Venice Commission/ of the Council of Europe; Report on Constitutional Amendment*, Study no. 469/2008, CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19 January 2010. Pg.42

<sup>21</sup> Nadležnosti Ustavnog suda propisane su članom 149. Ustava Crne Gore

„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;
- 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;
- 4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav;
- 5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave;
- 6) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije;
- 7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova;
- 8) o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

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.

Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu.

Zakonom o Ustavnom sudu. Kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan sa Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.<sup>23</sup> Kad u postupku po ustavnoj žalbi Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, usvojiće ustavnu žalbu i ukinuće taj akt, u cjelini ili djelimično i predmet vratiti na ponovni postupak organu koji je donio ukinuti akt.<sup>24</sup>

Utvrđena nadležnost Ustavnog suda Crne Gore čini da on ima izuzetno značajnu ulogu u procesima izgradnje Crne Gore kao nezavisne, demokratske, ekološke i države socijalne pravde. Takođe, nadležnost Ustavnog suda ogleda se i u utemeljenju evropskih vrijednosti u domaći pravni poredak, a prije svega na težnji da se država zasniva i gradi na principu vladavine prava. 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.<sup>25</sup> Pored neposredne primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi prihvatio tumačenje sadržaja i opsega pojedinih pravnih načela i instituta na način na koji ih je primjenom Konvencije u svojoj praksi protumacio Evropski sud za ljudska prava. Praksa Evropskog suda za ljudska prava, poslužila je Ustavnom sudu da kroz niz odluka u području apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti koristi ustavnu interpretaciju i unutar nje oblikuje praksu primjene konvencijskih načela (vladavine prava, proporcionalnosti, zabrane diskriminacije, jednakosti, osnovnih ljudskih prava i sloboda, manjinskih prava ...).

1. **Princip proporcionalnosti** - Odluka U.br.67/09.,17. jul 2009. godine,- ocjena ustavnosti odredaba cl. 3. i 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o štrajku ("Službeni list Crne Gore", br. 49/08.), Ustavni sud je utvrdio „ (...) Iz citirane odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda proizi da je isključiva nadležnost države regulisanje načina ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima odnosno da se nacionalnom zakonodavstvu prepušta regulisanje načina ostvarivanja tog prava, s tim što se ne sprecava da se vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, mogu zakonski ograniciti, u cilju zaštite javnog interesa, ako bi se na taj način ugrozili interesi građana, nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, kao i funkcionisanje organa vlasti. To potvrđuju i Evropska socijalna povelja kojom je propisano pravo na štrajk, imajući u vidu obaveze koje proisticu iz domaćih propisa i kolektivnih ugovora, da ce se internim pravnim sistemom utvrditi pod kojim uslovima i u kojoj mjeri ce se pravo na štrajk primjenjivati na zaposlene u vojsci, policiji i državnim organima a odredbom člana 8 stav 1 tačka d

---

<sup>22</sup> Član 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (Službeni list CG", broj 11/15.)

<sup>23</sup> Član 152. stav 1.Ustava

<sup>24</sup> Član 76. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu

<sup>25</sup> Član 9. Ustava

Medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisano je da se pravo na štrajk priznaje tako što se ostvaruje prema zakonima svake zemlje, dok je odredbom člana 8 stav 2 propisano da se ne sprecava da se vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, podvrgne zakonskim ograničenjima. Polazeci od navedenih ustavnih normi po ocjeni Ustavnog suda, osporene zakonske odredbe nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava osnovnih sloboda. Naime, propisujuci ograničenje prava na štrajk određenim kategorijama zaposlenih, zakonodavac se kretao u okviru ovlašćenja propisanih Ustavom i Evropskom konvencijom, jer je obim ograničenja u srazmjeri sa ciljem zbog kojeg je to ograničenje propisano...“.

2. **Princip zabrane diskriminacije** - Odluka U. br.111/08., 28. januar 2010. godine,- ocjena ustavnosti odredaba člana 8 stav 1 tačka 6 Zakona o crnogorskom državljanstvu (“Službeni list Crne Gore”, br.13/08) ,  
Ustavni sud je utvrdio: „...Evropski sud za ljudska prava diskriminaciju, prema opštem pravilu razvijenom u praksi, označava kao razlicit tretman istih ili slicnih slucajeva, 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 nacina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Dakle, po praksi Evropskog suda, kao i Komiteta UN za ljudska prava, ispitivanje diskriminatornog karaktera nekog pravnog ili faktickog akta odvija se u dvije faze: ispitivanje utvrđivanja postojanja razlicitog normiranja ili postupanja prema licima u istim ili slicnim situacijama i postojanja eventualnog objektivnog i razumnog opravdanja za takvo razlikovanje. Osporena odredba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne sadrži navedena diskriminatorna ograničenja u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači ograničenja, jer se njome ne pravi bilo kakvo razlikovanje po licnim svojstvima lica koja podnose zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo, pa ni po osnovu jezika kojim govore...“.
3. **Princip jednakosti** - Odluka U-I br. 27/10, 30/10 i 34/10., 24. mart 2011. godine, ocjena ustavnosti odredaba člana 11. Opšteg zakona obrazovanju i vaspitanju (“Službeni list Republike Crne Gore”, br.64/02., 31/05. i 49/07. i “Službeni list Crne Gore”, br.45/10.), Ustavni sud je utvrdio: „Prava i slobode, u Crnoj Gori ostvaruju se na osnovu Ustava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvacenih pravila međunarodnog prava i zakona. U konkretnom slučaju osporenim, različitim tretmanom, odnosno propisivanjem obaveze da se u sredinama u kojima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda, i drugih manjinskih nacionalnih zajednica nastava izvodi i na jeziku pripadnika tih manjinskih naroda, odnosno manjinskih nacionalnih zajednica, upravo se uspostavlja njihova jednakost u procesu opšteg obrazovanja. Prema izricitoj ustavnoj odredbi (član 8. stav 2.) posebne mjere koje se preduzimaju radi otklanjanja fakticke nejednakosti ne smatraju se diskriminacijom jer

te mjere u povoljniji položaj stavljaju lica ili grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju sa drugima. S obzirom da se pripadnici manjina razlikuju od većinskog stanovništva dosljedna primjena principa jednakosti, u konkretnom slučaju, dovela bi ih u neravnopravan položaj. Osporeno zakonsko rješenje, po ocjeni Ustavnog suda, u saglasnosti je sa citiranom odredbom člana 3. stav 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja propisuje da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da se prema njemu kao takvom ophode, kao i sa odredbama čl. 1. i 2. Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, kojima su definisan teritorijalni i manjinski jezici, odnosno utvrđene obaveze država ugovornica o primjeni tog akta...“.

4. **Princip vladavine prava** - Odluka U br. 90-08. i 96-08., 18. jul 2013. godine. ocjena ustavnosti odredbe člana 230. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 71/03. i 47/06.). Ustavni sud je utvrdio da, odredbe člana 230. Stav 2. Zakonika u dijelu koji glasi: ”da od pravnog lica koje pruža telekomunikacijske usluge zatraži provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa koje su u određenom vremenu uspostavile vezu”, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom Crne Gore:

1.14.3. S obzirom na to da policija, kao organ uprave, mjere provođenja posebnih istražnih radnji u prekrivičnom postupku, može vršiti bez prethodno pribavljene odluke suda, Ustavni sud je ocijenio da se osporenim dijelom odredbe člana 230. stav 2. Zakonika, narušava nepovredivost prava tajnosti telefonskih razgovora (bez uvida u njihov sadržaj), odnosno tajnost sredstava komunikacije korisnika komunikacionih mreža, zajamčena odredbom člana 42. stav. 1. Ustava i omogućava „proizvoljno miješanje javnih vlasti“ u pravo na privatnost, suprotno odredbama člana 8. stav 2. Evropske konvencije.

1.15. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da se osporenim propisivanjem, narušava nepovredivost prava tajnosti telefonskih razgovora, ne samo lica za koje postoje “osnovi sumnje” (..), već posredno i svakog trećeg lica (protiv kojeg nijesu određene mjere tajnog nadzora), sa kojim to lice ostvaruje kontakt putem telefona.

1.15.1. Pred Evropskim sudom, usvojen je i posebno razrađen pristup dokazima dobijenim primjenom posebnih istražnih radnji (telefonsko prisluškivanje), u predmetu *Kruslin protiv Francuske*<sup>26</sup>. Krivično odjeljenje Žalbenog suda u Tuluzu (1985. godine), podnosioca predstavke osudilo je (za pomaganje i posticanje na ubistvo, tešku krađu i pokušaj teške krađe)<sup>27</sup>, na osnovu posrednih dokaza (snimljenih telefonskih razgovora u vezi sa krivičnim postupkom protiv drugog lica). Evropski sud je ocijenio:

“26. Iako je telefonska linija koja se prisluškivala pripadala g. Terrieuxu, policija je uhvatila i snimila nekoliko razgovora podnosioca predstavke, a jedan od njih je doveo do

---

<sup>26</sup> Presuda od 24. aprila 1990. godine

<sup>27</sup> Jedan od dokaza bio je snimak telefonskog razgovora koji je podnosilac predstavke imao na telefonskoj liniji koja je pripadala trećem licu, i u vezi sa drugim postupkom. Evropski sud je stao na stanovište da za takvo postupanje nije postojala adekvatna pravna osnova u francuskom krivičnom procesnom pravu.

pokretanja postupka protiv njega (vidi stavove 9.-10. gore). Telefonsko prisluškivanje, prema tome, predstavlja "miješanje od strane javne vlasti" u uživanje prava podnosioca predstavke da se poštuje njegova "prepiska" i njegov "privatni život" (v. presudu od 8. septembra 1978. god. u predmetu Klass i drugi, serija A br. 28, str. 21, stav 41, i presudu od 2. avgusta 1984. godine u predmetu Malone, serija A br. 82, str. 30, stav 64). Vlada ovo nije osporavala).

Takvo miješanje je suprotno članu 8. osim ako nije "u skladu sa zakonom", ako ne slijedi jedan ili više legitimnih ciljeva navedenih u stavu 2. i nadalje, ako nije "neophodno u demokratskom društvu" da bi se oni postigli.

27. Izraz "u skladu sa zakonom", u značenju člana 8. stav 2., zahtijeva prvo da pobijana mjera treba imati neki osnov u domaćem pravu; on isto tako upućuje na kvalitet zakona u pitanju, tražeći da zakon bude dostupan osobama kojih se tiče, koje opet moraju biti u mogućnosti da predvide njegove posljedice po njih, te da zakon bude kompatibilan sa principom vladavine prava.

33. Prisluškivanje i druge forme praćenja telefonskih razgovora predstavljaju ozbiljno miješanje u privatni život i korespondenciju i, prema tome, moraju biti zasnovane na "zakonu" koji je posebno precizan. Osnovno je da postoje jasna, detaljna pravila na tu temu, naročito kako za upotrebu dostupna tehnologija postaje sve više sofisticirana.

36. Ukratko, francusko pravo, pisano i nepisano, ne ukazuje sa razumnom jasnoćom na obim i način izvršenja predmetne diskrecije date javnim vlastima. Ovo je još tačnije u predmetno vrijeme, tako da g. Kruslin nije uživao minimalni nivo zaštite na koji su građani vladavinom prava u demokratskom društvu ovlašćeni (v. prethodno citiranu presudu u predmetu Malone, serija A br. 82. str. 36. stav 79.). Prema tome postojalo je kršenje člana 8. Konvencije.”

1.16. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je utvrdio da policija, bez odgovarajuće odluke suda, nema pravo na dobijanje podataka iz sfere privatnih komunikacija, od telekomunikacionih operatora o korisnicima njihovih usluga - protiv kojih nijesu određene mjere tajnog nadzora ("treća lica"), o obavljenoj komunikaciji i vremenu uspostavljanja veze, jer i ti podaci predstavljaju integralni element zaštićene tajnosti komunikacije putem telefona, zbog čega osporena odredba Zakona i sa tog razloga nije u saglasnosti s odredbama člana 42. Ustava.

1.17. Prihvatajući dinamičku i evolutivnu interpretaciju "krivičnih" odredaba Ustava koja uvažavaju promijenjene životne okolnosti i potrebu stalnog unaprjeđenja crnogorskog krivičnog procesnog prava, u skladu s relevantnim evropskim pravnim standardima i savremenom državnom krivičnom politikom, čiji se ciljevi stalno usklađuju s promjenama na nacionalnom, regionalnom i (evropskom) globalnom nivou, Ustavni sud je utvrdio da dio osporene odredbe člana 230. stav 2. Zakonika, u vrijeme važenja nije bio u saglasnosti s odredbom člana 42. Ustava i odredbama člana 8. Evropske konvencije.

**3. Postoje li implicitna načela koja se smatraju sastavnim dijelom ustava? Ako da, koji su razlozi njihovog postojanja? Kako su ona oblikovana tijekom vremena? Potječu li ona iz određenih pravnih izvora (npr. domaćeg ustavnog prava ili ustavnih načela proizašlih iz međunarodnog odnosno europskog prava; novousvojenih načela ili načela ponovno uvedenih iz ranijih ustava)? Jesu li znanstvenici ili druge društvene skupine doprinijeli razvoju načela koja se podrazumijevaju Ustavom?**

Ustav Crne Gore u Preambuli i Osnovnim odredbama, navodi određene osnovne ustavnopravne principe *expressis verbis*. Drugi principi, koji nijesu izričito navedeni, mogu se izvesti sistemskim i teleološkim tumačenjem cjelokupnog Ustava, što apstraktne ustavnopravne norme, čini primjenjivim na aktuelne društvene odnose i obezbjeđuje dosljednost primjene. Stoga, implicitni principi proizilaze, prije svega, iz eksplicitnih ustavnih odredbi, kontekstualnim tumačenjem kroz praksu, u skladu sa međunarodnim principima. Princip vladavine prava, kao princip visokog nivoa opštosti, na primjer, implicira pored ostalog princip zakonitosti, pravne sigurnosti, predvidljivosti, proporcionalnosti, zabrane arbitrnosti i princip javnog interesa.

Akademski radnici i druge društvene grupe doprinose razvoju ustavnih principa na posredan način.

**4. Koju ulogu ustavni sud ima u definisanju ustavnih načela? Kako je ustavni sud tokom vremena prepoznao osnovna načela? Koju metodu tumačenja (gramatičku, tekstualnu, logičnu, istorijsku, sistemsku, teološku itd.) ili njihovu kombinaciju primjenjuje ustavni sud u definiranisanju i primjeni tih načela? Koliko se važnosti pridaje *travaux preparatoires* ustava ili preambuli osnovnog zakona u utvrđivanju i oblikovanju ustavnih načela? Dobijaju li u tom postupku na važnosti opšte priznata pravna načela?**

Ustavni sud Crne Gore ima važnu ulogu u definisanju ustavnih načela i Ustav tumači kao cjelinu, imajući u vidu međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Ustavni sud takođe nastoji da praksu odlučivanja uskladi sa konvencijskim zahtjevima<sup>28</sup>, da primjenom

---

<sup>28</sup> Odluka Ustavnog suda crne Gore U-I br. 6/14 i 9/14 od 17. aprila 2014. godine Zakona o zaštiti državnih interesa u rudarsko-metalurškom sektoru

13.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi, da bi se bilo koja ograničavajuća mjera države smatrala „zakonitom“, u smislu Evropske konvencije, mora ispuniti standard zakonitosti, koji zahtijeva ispunjenje četiri uslova: pravni osnov (*legal basis*) u domaćem pravu, kvalitet zakona (*quality of law*), zahtjev za dostupnošću domaćeg prava (*requirement of accessibility of the domestic law*), zahtjev za predvidljivošću domaćeg prava (*requirements of foreseeability of domestic law*) i zahtjev za domaćim pravnim sredstvom pravne zaštite protiv samovoljnih mješanja u zaštićeno konvencijsko pravo (*measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences*).

13.3. 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. Suprotno navedenim zahtjevima Evropskog suda, u pogledu kvaliteta zakona, odnosno standarda zakonitosti, osporene odredbe člana 2. stav 2. i člana 3. st. 1. i 3. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, sadrže niz nejasnoća i nepreciznosti kao i unutrašnju koliziju.

13.4. Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 2. stav 2. i člana 3. st. 1. i 3. Zakona, ne ispunjavaju standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Zakon koji dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta svojih odredaba, po nalaženju Ustavnog suda, ne može se smatrati zakonom koji je zasnovan na načelu vladavine



testa nužnosti u demokratskom društvu (*necessary in a democratic society*), testa proporcionalnosti (*proportionality test*), same suštine prava (*very essence of the right*) i slobodne procjene (*margin of appreciation*), ostvari svrhu date odredbe kako bi zaštitio prava koja su praktična i delotvorna (načelo djelotvornosti), a ne teorijska i iluzorna<sup>29</sup>. Ustavni sud, primjenom navedenih principa i metoda, ustavnim i konvencijskim normama, daje fleksibilnost koja je neophodna imajući u vidu pravnu i kulturnu tradiciju Crne Gore, postizujući pritom ravnotežu između interesa zaštite ljudskih prava pojedinca i zaštite javnog interesa. Stoga se može reći da jezičko tumačenje u dijelu koji se odnosi na sistemsko tumačenje, kao i teleološko tumačenje Ustava, imaju prioritetan značaj. Ostale metode tumačenja ustava imaju sekundaran značaj, pa i *travaux preparatoires* (*materijali, obrazloženja i sl.*), iako značajni, imaju prevashodnu vrijednost kod istorijskog tumačenja Ustava.

**5. Kakva je pravna priroda ustavnih načela? Smatraju li se ona pretečom postojećeg ustavnog okvira? Kakav je naglasak stavio ustavni sud na osnovna načela u odnosu na pojedinačna ustavna prava? Tumače li se osnovna načela odvojeno od prava nabrojanih u ustavu ili ih ustavni sud objašnjava u vezi s određenim ustavnim pravom dajući im značaj dopunskih sredstava za tumačenje tog prava? Mogu li osnovna načela bez povezanosti s konkretnom ustavnom normom stvarati "posebnu osnovu za neustavnost" u vašoj sudskoj praksi? Postoje li uslovi koji su određeni u pravu u odnosu na sudske akte izvršenja ustavnih načela?**

Ustavni principi sadržani u Ustavu Crne Gore iz 2007. godine, imaju karakter opštih pravnih pravila. Najopštija ustavnopravna načela na kojima se zasniva ustavno određenje kao i motivi i ciljevi donošenja Ustava, sadržani su u Preambuli Ustava. Ustavni principi nalaze se i u normativnom dijelu Ustava, i to u prvih pet djelova.<sup>30</sup> Neka od ustavnih načela koja se nalaze u dijelu Ustava koji se tiče osnovnih odredbi, mogu se smatrati prvobitnim porijeklom postojećeg ustavnog okvira. Misli se, prije svega, na principe navedene u članu 1 Ustava koji Crnu Goru određuje kao nezavisnu i suverenu državu, republikanskog oblika vladavine ali i kao građansku, demokratsku, ekološku i državu socijalne pravde, zasnovanu na vladavini prava.<sup>31</sup> Ustavni sud Crne Gore stavio je akcenat, između ostalog, i na ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima kao i na ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

---

prava, niti zakonom kojim je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. S toga su, osporene odredbe člana 2. stav 2. i člana 3. st. 1. i 3. Zakona, suprotne načelu vladavine prava, kao najvišoj vrijednost ustavnog poretka (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

<sup>29</sup> *Sakhnovskiy v. Russia* [GC], st. 99–107

<sup>30</sup> Normativni dio Ustava podijeljen je na osam djelova: Osnovne odredbe; Ljudska prava i slobode; Uređenje vlasti; Ekonomsko uređenje; Ustavnost i zakonitost; Ustavni sud Crne Gore; Promjena Ustava; Prelazna i završna odredba. Ustav Crne Gore, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (01.11.2016).

<sup>31</sup> Član 1 Ustava Crne Gore, str. 2, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (01.11.2016).

Ustavni principi za razliku od pravnih pravila imaju karakter smjernice, opšta su i često obuhvataju više pravila kao svoje manifestacije (na primjer načelo vladavine prava). Principi koji su navedeni u odredbama Ustava (na primjer načelo zabrane diskriminacije iz člana 8 Ustava i jednakosti svih pred zakonom iz člana 17 Ustava) obavezuju sve uključujući i tri grane vlasti. Članom 10 stavom 2 Ustava je propisano da je svako obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Iako principi ustavnosti i zakonitosti (član 145) nijesu eksplicitno vezani za neko posebno ustavno pravo, mogu se smatrati preduslovom za ostvarivanje svih drugih prava garantovanih Ustavom. Na osnovu Izvještaja o radu Ustavnog suda Crne Gore za 2015. godinu u dijelu koji se odnosi na odlučivanje po ustavnim žalbama, vidljivo je da se Ustavni sud najčešće bavio zaštitom sljedećih ustavnih prava i sloboda: pravo na pravično suđenje (član 32), pravo na jednaku zaštitu prava i sloboda (član 19), pravo svojine (član 58), prava zaposlenih (član 64), pravo na pravni lijek (član 20). U odnosu na ova posebna ustavna prava, Ustavni sud Crne Gore, stavio je akcenat na sljedeće pravne principe: princip jednakosti (član 17), princip zabrane diskriminacije (član 8), princip pretpostavke nevinosti (član 35) i pravni poredak (član 9).<sup>32</sup> Osnovni principi u praksi Ustavnog suda Crne Gore, analiziraju se u vezi sa konkretnim ustavnim pravom kao dodatno sredstvo tumačenja.

**6. Koja osnovna načela najviše primjenjuje ustavni sud? Opišite jedno (ili više) ustavnih načela koja su u velikoj mjeri utjecali na ustavne odluke u vašoj nadležnosti. Kakav je doprinos ustavni sud dao u oblikovanju i razvoju tog/tih načela? Molimo, navedite primjere iz prakse ustavnog suda.**

Ustavni sud Crne Gore u svom odlučivanju najčešće primjenjuje sljedeće ustavnopravne principe: princip zabrane diskriminacije, princip jednakosti pred zakonom, princip nepovredivosti ličnosti, načelo zakonitosti, princip blažeg zakona, princip pretpostavke nevinosti, princip saglasnosti pravnih propisa. Princip jednakosti pred zakonom jedan je od ustavnih principa koji je u najvećoj mjeri primjenjivan u procesu odlučivanja od strane ovog suda. Ustav Crne Gore precizira ovaj princip u članu 17, stav 2, koji glasi: „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“.<sup>33</sup>

U nastavku slijede primjeri iz sudske prakse Ustavnog suda.

"Jednakost lica pred zakonom u sudskom postupku, pored ostalog podrazumijeva jednaku primjenu materijalnog prava na određeni sporni odnos kojim se, u skladu sa zakonom, odlučuje o pravu ili na zakonom zasnovanom interesu tih lica, dok se pravom na jednaku zaštitu svojih prava, jemči zaštita od arbitrarnog odlučivanja sudova i drugih državnih organa koji vrše javna ovlaštenja, koja se, pored ostalog, zasniva na načelu da nadležni organi u istovjetnim slučajevima jednako odlučuju, odnosno da istovjetna činjenična i pravna stanja ne mogu imati

<sup>32</sup>Izvještaj o radu Ustavnog suda Crne Gore u 2015. godini, Podgorica, 2016, str. 18, dostupno na: <http://www.ustavnisud.me/upload/praksa.html> (02.11.2016).

<sup>33</sup>Ustav Crne Gore, str. 5, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (02.11.2016).

bitno različit pravni ishod. Ustavno jemstvo jednakosti bilo bi povrijeđeno kad bi se utvrdilo da strane u postupku, koji je prethodio osporavanim presudama nijesu imale ravnopravan položaj, odnosno da podnosilac nije imao pravo na jednak pristup sudu i na jednaku zaštitu svojih prava pred nadležnim sudom, te da je postojala razlika u tretmanu koja bi bila diskriminatoriska u odnosu na podnosioca....".<sup>34</sup>

Princip jednakosti oružja "...Prema stanovištu Evropskog suda, princip jednakosti oružja zahtijeva da svakoj strani bude data razumna mogućnost da predstavi svoj slučaj pod uslovima koji ga ne stavljaju u značajno nepovoljniji položaj u odnosu na suprotnu stranu (vidi Evropski sud, pored ostalih, G. B. protiv Francuske, aplikacija broj 44069/98, stav 58, ECHR 2001-X). Ustavni sud ukazuje, kada se radi o odluci višeg suda suštinski zahtjev je da viši sud ukaže da je razmotrio pitanja istaknuta u žalbi koja su bila od suštinskog značaja, da je, u slučaju neslaganja s odlukom nižestepenog suda, neslaganja zasnovao na njenoj procjeni (*vidi Evropski sud, Helle protiv Finske, 1997-VIII, 26 EHRR 589 GC*) i da žalbu nije odbio prije nego što je razmotrio (*vidi Evropski sud, Linder i Hammermayer protiv Rumunije, HUDOC 2002.*)".<sup>35</sup>

„Načelo vladavine prava i zakonitosti uključuje i pravičan i pošten postupak, to jeste zahtjev da konkretne mjere određuje i sprovodi nadležni organ u propisanom postupku i da te mjere ne budu arbitrarne...Postojanje pravne osnove samo po sebi nije dovoljno da se zadovolji načelo zakonitosti, koje pretpostavlja i da primjenjive odredbe domaćeg prava trebaju u dovoljnoj mjeri biti dostupne, precizne i predvidljive u primjeni. To načelo nalaže sudu i da provjeri je li način na koji su domaći sudovi tumačili i primjenjivali zakonske odredbe doveo do posledica koje nijesu u skladu s principima Ustava i Konvencije...“.<sup>36</sup>

„...Ustavni sud podsjeća da je prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, pretpostavka nevinosti, kao jedan od aspekata prava na pravično suđenje (član 6 stav 2 Evropske konvencije) prekršena ako sudska odluka koja se odnosi na podnosioca žalbe odražava stav da je on kriv, a da prije toga njegova krivica nije dokazana u skladu sa zakonom, a naročito ako nije imao priliku da iskoristi svoje pravo na odbranu. Pretpostavka nevinosti u slučaju krivične optužbe primjenjuje se na cijeli postupak, a ne samo na razmatranje merituma optužbe (presuda u predmetu Minelli protiv Švajcarske, od 25. marta 1983, Serija A Br. 62, stav 30, presuda Sekanina protiv Austrije, od 25. avgusta 1993, Serija A Br.266-A i presuda Allenet de Ribemont protiv Francuske, od 10. februara 1995, Serija A br.308). Evropski sud u predmetu *Matijašević protiv Srbije (predstavka br.23037/04)* navodi da je više puta zabilježeno u sudskoj praksi, da član 6 stav 2 Evropske konvencije reguliše krivični postupak u cjelini "bez obzira na ishod optužbe"; da treba napraviti suštinsku razliku između izjave da je neko samo *osumnjičen* da je izvršio krivično djelo i jasne

<sup>34</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore Už III br.123/13, 10. februar 2016. godine

<sup>35</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore Už-III br. 57/13, 14. oktobar 2015. godine

<sup>36</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore, Už-III br. 350/14,31. mart 2016. godine

sudske objave, u odsustvu pravosnažne presude da je pojedinac izvršio krivično djelo u pitanju“.<sup>37</sup>

„Ustavni sud ukazuje da odredba čl.34 Ustava, u potpunosti korespondiraju sa principom kažnjavanja samo na osnovu zakona iz člana 7 Evropske konvencije. Opseg člana 7 Evropske Konvencije u suštini je određen konceptom krivičnog djela i konceptom „teža kazna“. Prvi stav člana 7 Konvencije sadrži dva osnovna principa koji su suštinski elementi vladavine prava : (1) krivična presuda može biti zasnovana samo na normi koja je postojala u vrijeme kada se desio inkriminirani čin ili nečinjenje (*nullum crimen sine lege*) (2) ne može se nametnuti teža kazna od one koja je bila primjenjiva u vrijeme kada je krivično djelo počinjeno (*nulla poena sine lege*“.<sup>38</sup>

“Ustavni sud podsjeća da član 14 Evropske konvencije osigurava zaštitu od diskriminacije u pitanjima koja potpadaju pod okvir drugih članova Konvencije ( vidi, Evropski sud za ljudska prava, Marckk, protiv Belgije, presuda od 13. juna 1979. godine, serija A, broj 31). Diskriminacija postoji ukoliko rezultira različitim tretmanom pojedinaca u sličnim situacijama i ako taj tretman nema objektivnog ili razumnog opravdanja”.<sup>39</sup>

## **II USTAVNA NAČELA KAO VIŠA PRAVILA? DA LI JE MOGUĆE ODREDITI HIJERARHIJU UNUTAR USTAVA? NEPROMJENJIVE (VJEČNE) ODREDBE USTAVA I SUDSKA KONTROLA USTAVNIH PROMJENA**

- 1. Uživaju li ustavna načela određeni stepen superiornosti u odnosu na druge odredbe u osnovnom zakonu? Kakav je odnos između ustavnih načela i drugih ustavnih odredaba i međunarodnog prava i/ili prava Evropske unije? Postoje li odredbe u međunarodnom pravu ili pravu Evropske unije koje se smatraju superiornijim od domaćih ustavnih načela? Ako da, kako se takve više međunarodne odredbe primjenjuju u odnosu na domaća ustavna načela? Koje pravno mišljenje prevladava o pridavanju veće vrijednosti određenim ustavnim načelima nego ostalim odredbama osnovnog zakona među pravnim stručnjacima i onima koji ga primjenjuju u Vašoj zemlji?**

Ustavni principi uživaju određeni stepen superiornosti. Ovo se posebno odnosi na princip suprematije potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u odnosu na domaće zakonodavstvo i njegovu neposrednu primjenu u slučaju kada pomenuta pravila odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.<sup>40</sup> Stručnjaci iz oblasti prava uglavnom konstatuju činjenicu superiornosti ustavnopravnih načela i

<sup>37</sup> Odluka UŽ-III br. 464/11, 10. oktobar 2011. godine

<sup>38</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore UŽ-III br. 547/11, 20. februar 2015. godine.

<sup>39</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore UŽ-III br. 340/13, 30. jun 2015. godine

<sup>40</sup> Ustav Crne Gore, član 9, str. 2, dostupna na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (02.11.2016).

može se zaključiti da opravdavaju davanje većeg značaja određenim ustavnim principima u odnosu na druge odredbe Ustava ili se, u krajnjem, sličnom rješenju ne suprotstavljaju.<sup>41</sup>

Ustavni sud u svojoj praksi naglašava da polazi od sveobuhvatnog pristupa Ustavu i da njegove odredbe sagledava kao jedinstvenu cjelinu. Odnos ustavnih principa i uopšte ustavnih odredaba prema međunarodnom pravu može se posmatrati kroz ustavne odredbe, pravnu doktrinu i praksu Ustavnog suda. U okviru crnogorskog pravnog sistema prihvaćen je monistički<sup>42</sup> pristup međunarodnim ugovorima.

**2. Kakav je međusobni odnos ustavnih načela? Postoji li hijerarhija među tim načelima? Kakav pristup ima ustavni sud prema određivanju hijerarhije u ustavu? Može li se zaključiti iz sudske prakse ustavnog suda da je sud dao primarni status određenim temeljnim načelima u odnosu na preostala u temeljnom zakonu?**

Ustavni sud Crne Gore ne pravi razliku između ustavnih načela u hijerarhijskom smislu. Odnosno, između samih načela ne postoji odnos hijerarhije. S obzirom na sadržaj obrađenih predmeta, moguće je zaključiti da su određena načela češće primjenjivana od drugih.<sup>43</sup> Implicitni principi proizilaze iz eksplicitnih ustavnih odredbi. Pored toga, načela se međusobno razlikuju po tome da li su Ustavom propisana *Expressis verbis* ili implicitno, tj. da li se iz određenog ustavnog principa, tumačenjem mogu izvesti drugi ustavni principi." vidi odgovor pod brojem 3.

**3. Kako se mijenja ustav u vašoj zemlji? Kakav je postupak za izmjenu ustava propisan osnovnim zakonom? Kako je donešen izvorni ustav i propisuje li izričito nepromjenjive (vječite) odredbe? Postoji li ikakva razlika između prvobitnog načina donošenja ustava i postojećeg postupka za izmjenu ustava? Jesu li ustavna načela ikad bila podvrgnuta promjenama u vašoj zemlji? Ako da, iz kojih razloga?**

Ustavnorevizijski postupak crnogorskog Ustava sastoji se od više faza, a sve odredbe koje propisuju postupak ustavne revizije izričito su uređene Ustavom, a ne nižim pravnim aktom. Način promjene Ustava Crne Gore propisan je dijelom VII Ustava Crne Gore ("Promjena Ustava", odredbe čl. 155- 158 Ustava).

Postupak promjene Ustava odvija se u parlamentu, a formalnopravno je razdvojen u dvije faze: u prvoj fazi se pokreće predlog za promjenu ustava i odlučivanje o tom predlogu, dok se u drugoj fazi meritorno odlučuje o promjeni ustava. Stoga, u okviru postupka promjene ustava u najširem smislu možemo istaknuti odgovore na dva osnovna pitanja:

<sup>41</sup>Mijat Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica, CID, 209, str. 229-234.

<sup>42</sup> Član 9 Ustava Crne Gore:

"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"

<sup>43</sup>Na osnovu sadržine ustavnih žalbi po kojima je Sud odlučivao u 2015. godini, u Izvještaju o radu Ustavnog suda Crne Gore za 2015. godinu, navedena su načela koja su primjenjivana. Izvještaj o radu Ustavnog suda Crne Gore u 2015. godini, Podgorica, 2016, str. 18, dostupno na: <http://www.ustavisud.me/upload/praksa.html> (02.11.2016).

1) ko je formalno ovlašten da podnese predlog za promjenu Ustava? i

2) kojim sve načinima su formalni ustavnorevizijski predlagači ovlašteni da interveniraju u sadržaj ustavnog teksta?

1) U skladu sa odredbom člana 155. Ustava Crne Gore predlog za promjenu Ustava Crne Gore može podnijeti predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika. Njime se može predložiti zamjena ili dopuna pojedinih odredbi Ustava ili donošenje novog Ustava. O predlogu za promjenu Ustava odlučuje Skupština Crne Gore dvotrećinskom većinom svih poslanika. Ukoliko predlog nije usvojen, isti predlog se ne može ponoviti prije isteka jedne godine dana od kada je predlog odbijen.<sup>44</sup>

2) Ukoliko je predlog usvojen, pristupa se sledećoj fazi, odnosno meritornom odlučivanju o promjeni Ustava. Iz odredbi članova 156 i 157 Ustava Crne Gore proizilazi da sadržaj ustavne revizije može biti usvojen na dva načina: u posebnom postupku odlučivanja kvalifikovanim većinom u crnogorskoj Skupštini ili saradnjom Skupštine Crne Gore i naroda na način da oblikovani sadržaj ustavne revizije Skupština Crne Gore mora prezentovati narodu na referendumsku potvrdu. Ustavna revizija svih odredbi Ustava Crne Gore osim onih izričito utvrđenih u članu 157. Ustava Crne Gore, sporvodi isključivo u okviru Skupštine Crne Gore i po pravilu ustavna revizija mora biti prihvaćena dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika. U slučaju da se menjaju mjenjaju prethodno identifikovane ustavne odredbe, izričito određene u članu 157. Ustava<sup>45</sup> (državni status, suverenost, državna teritorija, državni simboli, crnogorsko državljanstvo, jezik i pismo, odnos sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, biračko pravo, potvrda na referendumu) , odluka o njihovoj izmjeni postaje konačna “ako se na državnom referendumu za promjenu” koju je utvrdila Skupština “izjasni najmanje tri petine svih birača”.

Promjena odredbi Ustava Crne Gore vrši se amandmanima, a Ustav se ne može menjati za vrijeme ratnog i vandrednog stanja.<sup>46</sup>

Republika Crna Gora je 21. maja 2006. godine, na osnovu odredbe člana 2. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 60. Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore<sup>47</sup>, po postupku

---

<sup>44</sup> Član 155 Ustava “ Predlog za promjenu Ustava može podnijeti predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika. Predlogom za promjenu Ustava može se predložiti izmjena ili dopuna pojedinih odredbi Ustava ili donošenje novog ustava. Predlog za promjenu pojedinih odredaba Ustava mora da sadrži naznačenje odredbi čije se promjene traže i obrazloženje. Predlog za promjenu Ustava usvojen je u Skupštini, ako za njega glasa dvije trećine svih poslanika. Ako predlog za promjenu Ustava nije usvojen, isti predlog ne može se ponoviti prije isteka jedne godine od dana kada je predlog odbijen”

<sup>45</sup> Član 157 Ustava Crne Gore „Promjena članova 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45 i 157 konačna je ako se na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje tri petine svih birača“

<sup>46</sup> Član 156 Ustava Crne Gore „Promjena pojedinih odredbi Ustava vrši se amandmanima. Nacrt akta o promjeni Ustava sačinjava nadležno radno tijelo Skupštine. Nacrt akta o promjeni Ustava usvojen je u Skupštini, ako za njega glasa dvije trećine svih poslanika. Usvojeni nacrt akta o promjeni Ustava Skupština stavlja na javnu raspravu koja ne može trajati kraće od mjesec dana. Po završetku javne rasprave nadležno radno tijelo Skupštine utvrđuje predlog akta o promjeni Ustava. Akt o promjeni Ustava usvojen je u Skupštini ako za njega glasa dvije trećine svih poslanika. Promjena Ustava ne može se vršiti za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.“

<sup>47</sup> „Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz državne zajednice Srbija i Crna Gora.

propisanom Zakonom o referendumu o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore<sup>48</sup> „, organizovala referendum na kojem su se građani izjasnili za nezavisnost Republike.

Na osnovu rezultata referenduma Skupština Crne Gore je 3. juna 2006. godine donijela Odluku o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore<sup>49</sup> i Deklaraciju nezavisnosti Republike Crne Gore<sup>50</sup>, u kojoj su iskazani ključni principi njenog državnog uređenja

Skupština Republike Crne Gore, na sedmoj sjednici prvog redovnog zasijedanja od 10. jula 2006. godine, donijela je Zakon o Ustavotvornoj skupštini<sup>51</sup>, na osnovu kojeg je, nakon redovnih izbora za poslanike, konstituisana kao Ustavotvorna Skupština Republike Crne Gore sa zadatkom donošenja Ustava nezavisne države i zakona o postupku njegovog donošenja i proglašenja, kojim će urediti državno i društveno uređenje Republike Crne Gore, kao nezavisne države, shodno odluci crnogorskih građana na referendumu od 21. maja 2006. godine i Odluci Skupštine Republike Crne Gore o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore.

Na osnovu člana 15. stav 1. Zakona o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore<sup>52</sup>, Ustavotvorna skupština, na trećoj sjednici drugog redovnog zasijedanja u 2007. godini, dana 22. oktobra 2007. godine, proglasila je Ustav Crne Gore<sup>53</sup>, koji je usvojila 19. oktobra 2007. godine **dvotrećinskom većinom svih glasova**.

Ustav Crne Gore 2007 ne sadrži eksplicitno “vječite odredbe”, odnosno odredbe koje se ne mogu mijenjati i dopunjavati amandmanima.

Na osnovu odredbi Ustava Crne Gore 2007 o promjeni Ustava takođe odlučuje Skupština Crne Gore dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika, osim u slučajevima koji se odnose na promjenu onih odredbi koje uređuju najvažnija državna pitanja, izričito nabrojanih u

---

Odluka o istupanju iz državne zajednice Srbija i Crna Gora donosi se nakon referenduma.

Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima. Regulativa o mogućem referendumu mora biti zasnovana na međunarodno priznatim demokratskim standardima. Država članica koja organizuje referendum sarađivaće sa Evropskom unijom na poštovanju međunarodnih demokratskih standarda, kako je predviđeno Ustavnom poveljom.

U slučaju istupanja države Crne Gore iz državne zajednice Srbija i Crna Gora, međunarodni dokumenti koji se odnose na Saveznu Republiku Jugoslaviju posebno Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, odnosili bi se i u cjelosti važili za državu Srbiju, kao sljedbenika.

Država članica koja iskoristi pravo istupanja ne nasleđuje pravo na međunarodno-pravni subjektivitet, a sva sporna pitanja posebno se regulišu između države-sljedbenika i osamostaljene države.

U slučaju da se obje države članice u referendumskom postupku izjasne za promjenu državnog statusa, odnosno nezavisnost, u postupku sukcesije regulišu se sva sporna pitanja, kao u slučaju bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.“

<sup>48</sup> “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 12/06.

<sup>49</sup> “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 36/06.

<sup>50</sup> “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 36/06.

<sup>51</sup> “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 44/06.

<sup>52</sup> “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 66/06.

<sup>53</sup> “Službeni list Crne Gore”, br. 1/07.

članu 157 Ustava Crne Gore. Odluka o njihovoj izmjeni postaje konačna ako obezbjedi podršku na referendumu od tri petine svih birača.

Ustav Crne Gore, koji je danas na snazi, do sada je mjenjan jedan put, i to odlukom Skupštine Crne Gore 2013 godine.<sup>54</sup>

Amndmanima od I do XVI na Ustav Crne Gore iz 2013 bile su obuhvaćene, između ostalih, i odredbe koje uređuju vrijednosti i načela, a imaju za cilj, jačanje nezavisnosti i samostalnosti sudstva, državnog tužilaštva i Ustavnog suda.

**4. Da li postupak ustavnih izmjena i dopuna treba da bude predmet sudskog nadzora ili bi ga u potpunosti trebalo prepustiti političkim akterima? U tom smislu, koje je dominantno pravno mišljenje među akademikima i drugim društvenim skupinama u vašem sistemu?**

Pojedini akademici, kao i druge društvene grupe angažovane u zaštiti demokratije, pravne države i ljudskih prava, prema objavljenim naučnim radovima smatraju da postupak izmjene ustava treba biti podvrgnut kontroli Ustavnog suda, a ne u cijelini prepušten političkim akterima

Stavovi Ustavnog suda Crne Gore o pitanju ustavno sudske kontrole izmjena i dopuna Ustava navedena su u odgovoru na pitanja II. 6.

**5. Propisuje li ustav u Vašoj zemlji ustavnosudsku kontrolu izmjena i dopuna ustava? Ako da, koji se pravni subjekti mogu obratiti ustavnom sudu i osporiti ustavnost izmjena osnovnog zakona? Kakav je zakonom propisan postupak donošenja odluke u tom pogledu?**

Odredbama člana 149. Ustava Crne Gore 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 ocjenjuje saglasnost normi ustavne snage s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

**6. Da li Ustavni sud ima nadležnost da ocjenjuje ustavnost izmjena i dopuna Ustava u suštinskom smislu ili je to ograničeno samo na ocjenu postupka donošenja? U nedostatku jasne nadležnosti u Ustavu, da li je Ustavni sud ikada ocjenjivao ili tumačio**

---

<sup>54</sup> Amandmani su objavljeni u "Službenom listu CG", br. 38/2013 od 2.8.2013. godine, a stupili su na snagu 31.7.2013.



**ustavne izmjene i dopune? Koje razloge je Ustavni sud navodio u obrazloženju takvih odluka? Da li je postojao presedan u kojem je Ustavni sud samostalno ocjenjivao ustavnost amandmana na ustav u suštinskom il proceduralnom smislu? Molimo vas, navedite primjere iz prakse ustavnog suda.**

Ustavni sud Crne Gore, saglasno odredbama člana 149. Ustava, sa aspekta apstraktne kontrole ustavnosti nije nadležan da ocjenjuje ustavnost ustavnih normi u materijalnom smislu. Međutim predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava u smislu je li Ustav donesen, mjenjan ili dopunjavan saglasno odredbama Ustava.

Ustavni sud Crne Gore u svojoj praksi je izrazio stav koji se odnosi na pravni karakter ustavnih normi i nadležnost Ustavnog suda za njihovu ocjenu.

U Rješenju U-I br.18/13, 20/13 i 22/13 od 24. jula 2015. godine Ustavni sud Crne Gore odbacio je predlog i inicijative za ocjenu ustavnosti člana 5, stav 2. Ustavnog zakona za sprovođenje Amandaman I do XVI na Ustav Crne Gore, s obrazloženjem:

„ ... Hijerarhija pravnih normi u ustavnom sistemu Crne Gore poznaje četiri nivoa; ustavni, zakonski, podzakonski, a između ustavnog i zakonskog nivoa, inkorporirane su norme međunarodnih ugovora. Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana na Ustav nije poseban stepen u hijerarhiji pravnih akata, niti ga Ustav utvrđuje odredbama o međusobnom odnosu opštih pravnih akata, već akt sprovođenja već uređenih pravnih odnosa, a ne akt kreiranja i uređivanja tih odnosa. Stoga, ustavni zakon, kao sprovedbeni akt , po ocjeni Ustavnog suda nije normativni akt koji ima samostalnu pravnu egzistenciju i autonomnost u odnosu na Amandmane na Ustav, niti izvorno uređuje ustavnu, odnosno zakonsku materiju, iako je po formi poseban akt, već je akt koji uređuje prelazak na novi ustavni sistem. Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana na Ustav, po shvatanju Ustavnog suda, uređuje samo pitanje sprovođenja i primjene Amndmana na Ustav....

... Kako je Ustavni zakon za sprovođenje Amndmana na Ustav sastavni dio Amandmana na Ustav, to, po ocjeni Ustavnog suda, ni osporena odredba člana 5. Stav 2. Tog zakona, koja po svom karakteru predstavlja prelaznu ustavnu odredbu ograničenog vremenskog važenja, ne može biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom i izvan je domena ustavnosudske kontrole. Budući da je Ustav osnovni i najviši pravni akt države ne postoji pravna ni faktička mogućnost za ocjenjivanje materijalne saglasnosti navedene odredbe Ustavnog zakona ni sa jednim višim pravnim aktom. Sljedstveno tome ne može se govoriti o bilo čijoj nadležnosti za odlučicane o materijalnoj ustavnosti takvih odredaba, uključujući i Ustavni sud. Predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava, odnsono ustavnog zakona za sprovođenje Ustava ali samo u odnosu na

ocjenu da li su navedeni akti donijeti, mjenjani ili dopunjavani po postupku i na način propisan Ustavom“

Nadalje, u rješenjima U br. 20/09, od 12. marta 2009 godine i U-I br. 17/11, od 28. februara 2014. godine, je takođe izrazio stav koji se odnosi na pravni karakter Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava i nadležnost Ustavnog suda za njegovu ocjenu:

”Ustavni zakon (...), je akt izvan domena ustavnosudske kontrole, jer u Ustavu nema osnova za uspostavljanje nadležnosti Ustavnog suda za njegovu ocjenu iako je po formi poseban akt (...)”

U predmetu U-VI br. 2/13 od 15. feburara 2013. godine Ustavni sud Crne Gore je istakao da “... ustavotvorna vlast je originerna i pravom neograničena vlast...”

- 7. Da li u vašem sistemu postoji tendencija ka jačanju ustavnosudskog ovlašćenja u smislu širenja nadležnosti Ustavnog suda na ocjenjivanje izmjena i dopuna (amandmana) ustava (odnosno osnovnog zakona)? Da li se akademici ili druge društvene grupe zalažu za takav pristup? U tom smislu, kako bi trebala da se odvija ustavnosudka kontrola? Da li bi ovakvo proširenje nadležnosti Ustavnog suda podstaklo realizaciju ustavnosti u punom smislu te riječi ili bi naprotiv ugrozilo njenu cjelishodnost? Molimo vas da navedete postojeće diskusije u vašem pravosudnom sistemu?**

Tendencija ka jačanju ustavnosudskog ovlašćenja u smislu širenja nadležnosti Ustavnog suda na ocjenjivanje izmjena i dopuna Ustava, postoji.

U Crnoj Gori su do sada u par navrata pokretane inicijative za ocjenu ustavnosti zakona ustavne snage pred Ustavnim sudom, koje je Ustavni sud odbacivao sa obrazloženjem Ustav Crne Gore ne propisuje nadležnost ni jednog državnog organa da ocjenjuje ustavnost ustavnih normi. (vidjeti odgovor na pitanje broj 6).