

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), na sjednici od 30. oktobra 2018. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I UKIDAJU SE** odredbe člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta Lovačke organizacije „Maja Karanfili“ Gusinje, koji je donijela Skupština Lovačke organizacije, na sjednici od 7. juna 2012. godine i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljena Odluka.

### **Obrazloženje**

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 5/17, od 24. jula 2018. godine, po inicijativi Vučića Dobrašinovića i drugih, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta, označenog u izreci.

2. Donosilac akta nije dostavio odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Statuta propisano je:

„Član 12. al. 2., 5. i 7.

Prava redovnog člana Organizacije su da:

- članovi organizacije koji imaju prebivališt izvan granica teritorije LO „Maja Karanfili“, ne mogu birati i biti birani u organe Organizacije,

- članovi koji nijesu izmirili novčanu obavezu prema Lovačkom savezu ni lovačkoj Organizaciji za prehodnu i tekuću godinu ne mogu da učestvuju u radu Skupštine a takođe ne mogu birati niti biti birani u organe Organizacije,

- ista prava sa izuzetkom pava iz stava 1. ovog člana alineja 2. ima i lovac pripravnik.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

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

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

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 53. stav 1.

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.

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 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o zabrani diskriminacije (“Službeni list Crne Gore”, br. 46/10., 18.14. i 42/17.):

”Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.”

Zakona o nevladinim organizacijama (“Službeni list Crne Gore”, br. 39/11. i 37/17.):

“Član 1. stav 2.

Nevladine organizacije, u smislu ovog zakona, su nevladina udruženja i nevladine fondacije.

Član 2.

Nevladino udruženje je dobrovoljna neprofitna organizacija sa članstvom, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica, radi ostvarivanja određenih zajedničkih ili opštih ciljeva i interesa.

Član 12. stav 1., stav 2. al. 1., 2. i 3. i stav 3. al. 1., 2. i 3.

Nevladina organizacija ima statut.

Statutom nevladine organizacije uređuju se:

- naziv i sjedište organizacije, ciljevi i djelatnosti radi kojih se osniva, kao i organi nevladine organizacije;

- ovlašćenja organa upravljanja i njegov sastav, način izbora, opoziva, rada i sazivanja sjednica organa upravljanja, kvorum i način odlučivanja, kao i mandat organa upravljanja;

- način izbora i opoziva lica ovlaštenog za zastupanje i njegov mandat;
- Statutom udruženja uređuju se i:
  - uslovi za sticanje i gubitak članstva;
  - prava i obaveze članova, uključujući i način ostvarivanja prava na sazivanje skupštine kad ona nije sazvana u roku utvrđenom statutom;
  - način vođenja evidencije članova.

Član 21. stav 1.

Svako lice može, pod jednakim uslovima utvrđenim statutom, da postane član udruženja.

Član 23.

Skupštinu udruženja čine svi članovi udruženja, sa jednakim pravom glasa.”

Zakona o divljači i lovstvu (“Službeni list Crne Gore”, br. 52/08. i 48/15.):

“Član 2.

Gazdovanje sa divljači obuhvata uzgoj, zaštitu, lov i korišćenje divljači i njenih djelova. Lovstvo kao djelatnost organizovanog gazdovanja sa divljači u javnom je interesu.

Član 4. stav 1.

Divljač je u državnoj svojini.

Član 8. stav 1.

Lovački savez Crne Gore je nacionalna asocijacija lovaca u koju su uključene lovačke organizacije, korisnici lovišta, privredna društva i druga pravna lica koja se bave lovstvom, kao i druge organizacije zainteresovane za razvoj lovstva.

Član 10.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

16) lovac je lice koje ima položeni lovački ispit, lovnu dozvolu i lovnu kartu i obavlja osnovne zadatke lova: uzgoj, zaštitu, lov i korišćenje divljači i njenih djelova uz poštovanje lovačkih običaja i etike.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su donosioci podzakonskih akata, vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlaštenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi, pa i drugi opšti akti, donose na osnovu normativno utvrđenog ovlaštenja donosioca akta. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

7. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlaštenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština Lovačke organizacije "Maja Karanfili" Gusinje, saglasno odredbama člana 12. Zakona o nevladinim organizacijama, donijela Statut tog nevladinog udruženja, kojim je utvrdila: djelatnost, sjedište, status Organizacije (čl. 1-5.); ciljeve, zadatke i djelatnost Organizacije (čl. 6-9.); način i uslove sticanja i gubljenja članstva, prava i obaveze članova (čl. 10-15.); unutrašnju organizaciju (čl. 15. i 16.), ovlaštenja Skupštine (čl. 7-19.); način sazivanja Skupštine (član 20.); kvorum za rad i odlučivanje (čl. 21-24.), način odlučivanja (čl. 25-27.); isključenja prava glasa (član 28.); sadržinu zapisnika o radu Skupštine (čl. 29-32.); izbor, razrješenje i ovlaštenja predsjednika Upravnog odbora kao lica ovlaštenog za zastupanje (čl. 33-36.); ovlaštenja i načina rada Upravnog odbora, Nadzornog odbora i Disciplinske komisije (čl. 38-43.); finansiranje Organizacije (član 44.); sredstva i imovinu organizacije (član 45.); obavljanje privredne djelatnosti (član 46.), uslove i način dodjele nagrada i priznanja (član 47.); stručnu službu (član 48.); lovučuvarsku službu (član 49.); način prestanka rada Organizacije (član 50.) i da danom stupanja na snagu Statuta prestaje da važi Statut Organizacije od 7. maja 2002. godine (član 53.).

7.2. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta povrijeđeni ustavni i zakonski principi o opštoj zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, o zabrani ograničavanja ljudskih prava i slobode djelovanja, iz člana 8. stav 1., člana 24. stav 1. i člana 53. stav 1. Ustava, člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije i člana 23. Zakona o nevladinim organizacijama.

7.2.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na bračnom ili porodičnom stanju (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

7.2.1.1. Ustavni sud je utvrdio da iz osporenih odredaba člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta, kojima je propisano da: "*članovi organizacije koji imaju prebivalište izvan granica teritorije Lovačke organizacije "Maja Karanfili", ne mogu birati i biti birani u organe*

*Organizacije*“, *“članovi koji nijesu izmirili novčanu obavezu prema Lovačkom savezu ni lovačkoj Organizaciji za prehodnu i tekuću godinu ne mogu da učestvuju u radu Skupštine a takođe ne mogu birati niti biti birani u organe Organizacije i da “ista prava sa izuzetkom prava iz stava 1. ovog člana alineja 2. ima i lovac pripravnik“*“, proizilazi da je pravo članova Lovačke organizacije "Maja Karanfili" Gusnje da biraju i da budu birani u njene organe uslovljeno (ograničeno) prebivalištem na području te lovačke organizacije i izmirenjem novčanih obaveza prema Lovačkom savezu i toj organizaciji, a da je učešće svih članova u radu Skupštine Organizacije uslovljeno izmirenjem novčanih obaveza prema istim subjektima. Propisivanje različitog statusa u Organizaciji po osnovu ličnog svojstva (prebivališta), odnosno podjela članova Lovačke organizacije na one koji imaju prebivalište u okviru granica njene teritorije i onih van nje i, zavisno od toga, uskraćivanje prava da biraju i budu birani u organe Organizacije, uz dodatno uslovljavanje izmirivanja novčanih obaveza prema Lovačkom savezu i Organizaciji koje za posledicu ima zabranu učešća u radu Skupštine, po nalaženju Ustavnog suda, u suprotnosti je s odredbama člana 8. stav 1. Ustava i člana 2. st. 1., 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije.

7.2.1.2. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da je odredba člana 12. alineja 5. Statuta, kojom je propisano da *“članovi koji nijesu izmirili novčanu obavezu prema Lovačkom savezu ni lovačkoj Organizaciji za prehodnu i tekuću godinu ne mogu da učestvuju u radu Skupštine a takođe ne mogu birati niti biti birani u organe Organizacije“*, u suprotnosti sa odredbom člana 53. stav 1. Ustava kojom je, pored ostalog, zajemčena sloboda djelovanja tih lica u okviru udruženja. Takvo propisivanje je u suprotnosti i sa odredbom člana 23. stav 1. Zakona o nevladinim organizacijama, kojom je propisano da skupštinu udruženja čine svi članovi udruženja, sa jednakim pravom glasa, posebno imajući u vidu činjenicu da je lovačka djelatnost, saglasno odredbama člana 2. stav 2. i člana 8. stav 1. Zakona o divljači i lovstvu, djelatnost od javnog interesa, koju obavlja Lovački savez Crne Gore, u koji su uključene lovačke organizacije (pa između ostalih i Lovačka organizacija "Maja Karanfili" Gusnje). Ustavni sud je, takođe, utvrdio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski - legitimni cilj, koji bi opravdao osporenu diskriminaciju između članova te organizacije.

7.2.1.3. Ustavni sud je utvrdio da je na taj način Skupština Lovačke organizacije povrijedila i načelo ograničenja ljudskih prava, iz odredaba člana 24. Ustava, saglasno kojima se ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu 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 i da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u svim, pa i u ovom predmetu. Iz navedenog ustavnog određenja proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje prava na slobodu udruživanja i djelovanja, iz odredbe člana 53. stav 1. Ustava, može propisati samo zakonom, koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti, ali ne i podzakonskim aktom, drugim propisom niti

Statutom Lovačke organizacije. Ustavni sud je utvrdio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski – legitimni cilj koji bi opravdao osporena ograničenja članovima te organizacije da učestvuju u radu Skupštine, da biraju i budu birani u njene organe, zavisno od toga da li su izmirili novčane obaveze prema Lovačkom savezu i Organizaciji, bez sprovođenja postupka i donošenja odluke nadležnog organa u skladu sa Statutom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta nijesu u saglasnosti s odredbama člana 8. stav 1. Ustava, člana 2. st. 1., 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije, člana 23. stav 1. Zakona o nevladinim organizacijama, člana 2. stav 2., člana 4. stav 1. i člana 8. stav 1. Zakona o divljači i lovstvu i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 12. al. 2., 5. i 7. Statuta Lovačke organizacije „Maja Karanfili“ Gusinje 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-II br. 5/17  
30. oktobar 2018.godine  
P o d g o r i c a

PREDSJEDNIK,  
dr Dragoljub Drašković,s.r.