



USTAVNI SUD CRNE GORE

**IZVJEŠTAJ
O
RADU USTAVNOG SUDA
U
2018. GODINI**

Podgorica, februar 2019. godine

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE.....	3
I POSTUPANJE U PREDMETIMA I OSNOVNI STATISTIČKI PODACI.....	4
1. Podaci o novoprimljenim predmetima	4
2. Podaci o ukupnom broju predmeta u radu	5
3. Struktura predmeta u radu.....	5
4. Podaci o broju riješenih i neriješenih predmeta na kraju 2018. godine	5
II PREGLED RJEŠAVANJA PREDMETA IZ USTAVNOSUDSKIH NADLEŽNOSTI.....	8
1. Zakoni i drugi opšti akti Skupštine Crne Gore.....	8
2. Propisi i drugi opšti akti	10
2.1. Uredbe i drugi akti vlade.....	10
2.2. Propisi i drugi akti ministarstava i drugih državnih organa	10
2.3. Opšti akti organa lokalne samouprave	10
2.4. Opšti pravni akti drugih subjekata.....	10
3. Odlučivanje u postupku po ustavnim žalbama	11
4. Rješavanje izbornih sporova.....	15
III POSTUPANJE DRŽAVNIH ORGANA PO ZAHTJEVIMA USTAVNOG SUDA.....	15
IV IZVRŠENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA.....	16
V ORGANIZACIONI OBLICI RADA USTAVNOG SUDA	16
Sjednice Ustavnog suda i vijeća	16
Redakciona komisija	17
Normativna djelatnost Ustavnog suda	17
VI JAVNOST RADA USTAVNOG SUDA	17
VII MEĐUNARODNA SARADNJA	18
Saradnja sa Savjetom Evrope	18
Regionalna saradnja	19
Međunarodne konferencije.....	20
Međunarodne fondacije i ambasade	20
VIII SARADNJA SA DRUGIM DRŽAVNIM ORGANIMA, USTANOVAMA I ORGANIZACIJAMA	20
IX USLOVI RADA USTAVNOG SUDA	21
X ZAKLJUČNE OCJENE	22

UVODNE NAPOMENE

Rad Ustavnog suda u 2018. godini obilježio je i dalje veliki priliv predmeta iz nadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje o ustavnim žalbama, čime je ustavnosudska kontrola pojedinačnih akata i radnji državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokale uprave, pravnih lica ili drugih subjekata koji vrše javna ovlaštenja, po svom obimu, definitivno poprimila status dominantne nadležnosti.

Struktura riješenih predmeta pred Ustavnim sudom ukazuje na potrebu preduzimanja daljih konkretnih mera kojima će se obezbijediti još veći stepen efikasnosti u postupku pod ustavnim žalbama, ali i na potrebu identifikovanja ustavnih žalbi podnijetih u tzv. tipskim predmetima u kojima već postoji ustanovljena praksa Ustavnog suda.

Tumačeći ustavne norme, i ukazujući na značaj vrijednosti proklamovanih Ustavom, Ustavni sud nastoji da obezbijedi ne samo sklad u pravnom sistemu države Crne Gore, već i da utiče na organe vlasti i nosioce javnih ovlaštenja da, u okviru svojih nadležnosti, djelotvornije štite ljudska prava i slobode i druge ustavne vrijednosti. U izvještajnom periodu evidentni su pomaci u domenu primjene standarda zaštite ljudskih prava u praksi redovnih sudova (potpunija obrazloženja sudskih i drugih odluka, pitanje arbitrarne primjene materijalnog prava, implementacije presuda Evropskog suda, prava na odbranu i dr.). Tome je doprinijela i kontinuirana praksa Ustavnog suda koji u postupku ustavnosudske kontrole odredbe nacionalnog zakonodavstva i odluke redovnih sudova tumači sa stanovišta prakse Evropskog suda za ljudska prava.

Iako je 2018. godina bila izborna godina, a postupak po izbornim žalbama hitan, zbog relativno malog broja izjavljenih žalbi (22), može se konstatovati da se odlučivanje Ustavnog suda u tim predmetima nije bitnije odrazilo na rad, u smislu broja riješenih predmeta.

Ustavni sud je u 2018. godini bio posvećen povećanju djelotvornosti i efikasnosti rada, poboljšanju unutrašnje organizacije donošenjem novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Službi Ustavnog suda Crne Gore, unapređenju odnosa sa javnošću, kroz redizajniranje web stranice Ustavnog suda, jačanje međunarodne saradnje, kako sa ustavnim sudovima u drugim državama, tako i sa međunarodnim institucijama, kao što su Evropski sud za ljudska prava, Venecijanska komisija i dr.

Pozitivni rezultati rada Ustavnog suda koji su nastavljeni i u izvještajnom periodu proizašli su, prije svega, iz nastojanja i velikog zalaganja sudija i savjetnika za postizanje veće ažurnost u rješavanju predmeta, informatičkom podrškom kroz koju se odvija obrada ustavnosudskih predmeta, kao i povećanjem broja izvršilaca u Službi.

I POSTUPANJE U PREDMETIMA I OSNOVNI STATISTIČKI PODACI

Prezentujući javnosti podatke o predmetima u godišnjem Izvješaju, Ustavni sud, već nekoliko godina ističe opterećenost velikim brojem predmeta, posebno izjavljenih ustavnih žalbi i predloga i inicijativa za ocjenu ustavnosti zakona. Kao razloge za takvo stanje, kada je riječ o predmetima iz oblasti apstraktne kontrole, Ustavni sud nalazi, sa jedne strane, u Ustavom široko utvrđenom pravu na podnošenje inicijative, prema kojem svako lice (fizičko i pravno) može osporiti ustavnost zakona i ustavnost i zakonitost bilo kojeg drugog propisa i opšteg akta. S druge strane obimna zakonodavna aktivnost, kojom se pravno uređuju oblasti koje su od interesa za život i rad, kako građana, tako i pravnih lica i drugih subjekata, u prethodnom periodu, nastavila se i tokom 2018. godine. Pored toga, primjena novih zakonskih rješenja, praćena je donošenjem niza novih podzakonskih akata.

Dosadašnja iskustva, broj i struktura primljenih predmeta u 2018. godini, potvrđuju sada već čitavu deceniju prisutnu tendenciju rasta stepena opterećenja Ustavnog suda novim predmetima po ustavnim žalbama. Poređenja radi, priliv novih predmeta kretao se od 119 u 2007. godini do 2291 u 2018. godini. Očekivalo se da će se priliv predmeta po ustavnim žalbama povećati, kao posljedica djelotvornosti ustavne žalbe¹, ali je istovremeno povećan i broj predmeta koji se odnose na „tradicionalne“ nadležnosti Ustavnog suda, prije svega normativnu kontrolu i izborne sporove.

1. Podaci o novoprimljenim predmetima

Ustavni sud je tokom 2018. godine primio 2291 predmet, što je za 120% više u odnosu na 2017. godinu kada je broj primljenih predmeta iznosio 1039.

Od navedenog broja formiranih predmeta, 2161 čine predmeti po ustavnim žalbama, što je za 130% više u odnosu na 2017. godinu, kada je broj tih predmeta iznosio 941. Broj novoprimljenih ustavnih žalbi predstavlja do sada najveći broj primljenih ustavnih žalbi u toku jedne godine. Ustavni sud je identifikovao ustavne žalbe podnijete u tzv. tipskim predmetima u kojima već postoji ustanovljena praksa Ustavnog suda (ustavne žalbe različitih podnosilaca kojima se ističe povreda istog zajemčenog prava u istovrsnim postupcima), te se realno može očekivati efikasnije postupanje Ustavnog suda u tim postupcima.

Takode, u 2018. godini je za 30% povećan broj predmeta koji se odnosio na zahtjeve za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata (73).

S druge strane, u istom periodu, broj podnijetih inicijativa i predloga za ocjenu ustavnosti zakona je isti (35). Broj izbornih žalbi (22) povećan je u odnosu na 2017. godinu.

¹ Presuda Siništaj i drugi protiv Crne Gore
[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["siništaj"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-158885"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

kada je primljeno 6 izbornih žalbi. Predloga za rješavanje sukoba nadležnosti u 2018. godini nije bilo.

Osim značajnog povećanja broja predmeta po ustavnim žalbama u odnosu na prethodnu godinu, u 2018. godini prisutna je tendencija blagog povećanja broja novih predmeta u oblasti normativne kontrole (zahtjevi za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih opštih akata) i predmeta po izbornim žalbama.

2. Podaci o ukupnom broju predmeta u radu

Ukupan broj predmeta koji su bili u radu tokom 2018. godine obuhvata predmete koji su na početku godine prenijeti iz ranijih godina, kao neriješeni kojih je bilo 1404, kao i novoprimljene predmete tokom 2018. godine – 2291, iz čega proizilazi da je u 2018. godini u radu bilo 3695 predmeta, što predstavlja do sada najveći broj predmeta u radu Ustavnog suda u toku jedne godine.

Struktura predmeta u radu je sledeća:

- 92,6%, odnosno 3422 od ukupnog broja predmeta u radu, činile su ustavne žalbe (1261 neriješenih predmeta iz ranijih godina i 2161 novoprimljeni predmet).

- 7,4%, odnosno 273 od ukupnog broja predmeta u radu, činili su predmeti iz svih ostalih ustavnosudskih nadležnosti (143 neriješena predmeta iz ranijih godina i 130 novoprimljenih predmeta). Od ovog broja u radu su bila 93 predmeta u kojima je zahtijevana ocjena ustavnosti zakona (61 iz ranijih godina i 35 predmeta primljenih u 2018. godini), 153 predmeta po zahtjevima za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa i drugih opštih akata (80 neriješenih predmeta iz ranijih godina i 73 nova predmeta), 2 predmeta po zahtjevima za rješavanje sukoba nadležnosti (oba neriješena iz ranijih godina) i 22 predmeta za rješavanje izbornih sporova, primljenih u 2018. godini.

3. Podaci o broju riješenih i neriješenih predmeta na kraju 2018. godine

Ustavni sud je u 2018. godini održao 29 sjednica Ustavnog suda, 14 sjednica Prvog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, 13 sjednica Drugog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, 3 sjednice Trećeg vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama i 32 sjednice Vijeća za rješavanje procesnih pretpostavki za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, na kojima je riješio 1203² predmeta. Među riješenim predmetima su: 1068 predmeta u postupku po ustavnim žalbama, 141 predmet iz oblasti apstraktne kontrole (49 zakona i 69 drugih propisa i opštih akata), 1 sukob nadležnosti i 22 predmeta o izbornim sporovima.

² Sud je u rješavanju ovih predmeta primijenio i načelo ekonomičnosti postupka spajajući istovjetne inicijative, predloge i ustavne žalbe u jedan predmet, tako da su predmeti okončani donošenjem 1157 odluka i rješenja.

U 2019. godinu prenijeta su ukupno 2492 predmeta i to: 2354 predmeta po ustavnim žalbama, 138 predmeta iz apstraktne kontrole (koje prema strukturi čini 47 zakona i 90 predmeta u kojima su osporeni drugi propisi i opšti akti) i 1 sukob nadležnosti.

Broj neriješenih predmeta na kraju 2018. godine povećan je za 77% u odnosu na podatke iz 2017. godine, kada je na kraju izvještajnog perioda ostalo neriješeno 1404 predmeta. Međutim, statistički podaci ukazuju da je povećanje broja neriješenih predmeta posljedica povećanja priliva predmeta, jer iz strukture neriješenih predmeta po godinama proizilazi da najveći broj predmeta čine neriješeni predmeti iz 2018. godine -1789 predmeta.

Iz navedenih podataka proizilazi da je Ustavni sud riješio manji broj predmeta nego što ih je u istoj godini primio, odnosno da je povećan ukupan broj predmeta koji su u narednu godinu prenijeti kao nezavršeni³.

Broj riješenih predmeta u postupku po ustavnim žalbama u 2018. godini veći je za 12% u odnosu na prethodnu 2017. godinu.

Pored toga, opredjeljenje Ustavnog suda da po podnijetim ustavnim žalbama postupi prije svega prema redosljedu njihovog prijema imalo je za rezultat smanjenje broja predmeta iz ranijih godina. Naime, na početku izvještajnog perioda neriješenih predmeta iz ranijih godina (2014., 2015., 2016. i 2017. godine) bilo je 1261, a na kraju 2018. godine, svega 657.

Broj riješenih predmeta iz oblasti kontrole ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata (predmeti oznake U-I i U-II), kao jedne od dvije osnovne nadležnosti Ustavnog suda, u izvještajnoj godini povećan je za 6,3%⁴ u odnosu na prethodnu godinu. U okviru nadležnosti oznake U-I i U-II meritorno je odlučeno o: 28. predmeta oznake U-I (po podnijetim predlozima i inicijativama za ocjenu ustavnosti zakona); 40. predmeta oznake U-II (po podnijetim inicijativama za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata), a u 11 predmeta, u okviru oznake U-I i 24. predmeta, u okviru oznake U-II, donesene su odluke procesnog karaktera.

Ustavni sud je u 2018. godini u tri predmeta sam pokrenuo postupak (*ex officio*) za ocjenu ustavnosti odredaba zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti pojedinih odredaba opštih pravnih akata i drugih propisa i donio odluku o prestanku njihovog važenja, dok je u svojoj ranijoj praksi ovo ovlaštenje vrlo rijetko koristio.

Naime, iako odredbe pojedinih propisa⁵ inicijativom nijesu bile osporene Ustavni sud je, nakon razmatranja njihove sadržine, ocijenio da su se stekli uslovi iz odredaba člana

³ Ukupan broj završenih predmeta u 2017. godini je 1203, a Ustavni sud je u istom periodu primio 2291 predmet. Broj neriješenih predmeta, koje je Ustavni sud naslijedio iz prethodnih godina, na početku izvještajnog perioda bio je 1404, a na kraju 2018. godine ostalo je neriješeno 2492 predmeta, što je za 77% više.

⁴ U ovoj godini, Ustavni sud je riješio 118 predmeta oznaka U-I i U-II, a u prošloj godini 111 predmet istih oznaka

⁵ Odluka U-II br. 64/12 od 27. marta 2018. godine

150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu da, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrene postupak za ocjenu njihove ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti, jer su te bile odredbe u neposrednoj vezi s osporenim odredbama za koje je Ustavni sud po inicijativama pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Pored toga, na osnovu ovlaštenja iz odredaba člana 150. stav 3. Ustava i člana 36. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je u predmetu U-II br. 50/17⁶ bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak i donio Odluku o prestanku važenja odredaba propisa⁷, koje nijesu bile u neposrednoj vezi s osporenim odredbama drugog akta.

U toku postupka po ustavnim žalbama, pred Ustavnim sudom postavilo se pitanje saglasnosti odredbe člana 119. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku, u dijelu koji glasi: "*a ako i poslije toga odbije da svjedoči, može se zatvoriti. Zatvor traje dok svjedok pristane da svjedoči ili dok njegovo saslušanje postane nepotrebno ili dok se krivični postupak završi, ali najduže dva mjeseca*", s odredbom člana 1. stav 2. Ustava, kojom je propisano da je država Crna Gora "zasnovana na vladavini prava", pa je Ustavni sud u predmetu U-I br. 34/18, U-III br.1970/18 i U-III br. 1987/18, na sjednici od 12. decembra 2018. godine, većinom glasova, donio rješenje o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti navedene odredbe Zakona.

Potrebno je istaći da se u 2018. godini broj neriješenih predmeta povećao za 86%, posebno predmeta po ustavnim žalbama, što je, kako je već navedeno, posljedica povećanja priliva predmeta iz ove nadležnosti za 130%.

U tom smislu, Ustavni sud i u narednom periodu treba da uloži dodatne napore radi smanjenja broja neriješenih predmeta, prvenstveno zbog činjenice što svaki učesnik u postupku pred Ustavnim sudom, saglasno odredbi člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, ima očekivanja da će njegova inicijativa, predlog ili ustavna žalba biti riješeni u roku od 18. mjeseci od dana pokretanja postupka. Zakonski rok od 18. mjeseci, po ocjeni Ustavnog suda, je rok kojem se sa postojećim kadrovskim potencijalom i nedovoljnim finansijskim sredstvima za značajnije popunjavanje slobodnih radnih mjesta u Službi Ustavnog suda, ne može ispoštovati, posebno imajući u vidu da odlučivanje u pojedinim predmetima zahtijeva obimnu prethodnu analizu prije donošenja odluke.

U 2018. godini riješeno je 16 podnijetih zahtjeva pod ustavnosudskom oznakom »R«, kao i 4 zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

⁶ Rješenje od 29. maja 2018. godine

⁷ Odluka o produženju primjene planske dokumentacije („Službeni list Crne Gore - opštinski propisi“, broj 30/16.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi.

Sastavni dio Izvještaja o radu Ustavnog suda za 2018. godinu čini statistički pregled koji sadrži bliže podatke o strukturi predmeta prema nadležnostima Ustavnog suda, koji su izraženi u numeričkom i grafičkom obliku.

II PREGLED RJEŠAVANJA PREDMETA IZ USTAVNOSUDSKIH NADLEŽNOSTI

Tokom izvještajne godine riješen je 141 predmet iz oblasti apstraktne kontrole U-I, U-II, U-V i U-VII (118 predmeta iz apstraktne kontrole, 1 sukob nadležnosti i 22 izborna spora), što je za 24 predmeta više u odnosu na 2017. godinu, odnosno 51% ukupnog broja predmeta u radu iz oblasti apstraktne kontrole.

Struktura predmeta iz oblasti apstraktne kontrole koji su okončani donošenjem odluke ili rješenja o ne prihvatanju inicijative, posmatrano prema vrsti osporenih akata, je sljedeća: zakoni - 28 predmeta; akti vlade – 2 predmeta, akti ministarstava i drugih državnih organa - 4 predmeta, akti lokalne samouprave – 21 predmet, ostali opšti akti pravnih subjekata (agencije, komore, privredna društva) - 10 predmeta.

Odlučujući o podnijetim predlozima i inicijativama kojima je zatražena ocjena ustavnosti i zakonitosti, a u pojedinim predmetima i saglasnosti sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, Ustavni sud je donio: 39 odluka o ukidanju odredbe/odredaba osporenog akta, 1 odluku o utvrđivanju neustavnosti i nezakonitosti osporenog akta; 4 odluke o odbijanju prijedloga; 3 rješenja o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog akta i 17 rješenja kojima se ne prihvata inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog akta, 1 rješenje o obustavljanju postupka i 35 rješenja o odbacivanju podneska zbog ne postojanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje.

U predmetima U-I 26/18. i U-II 65/18., podnosilac predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, po prvi put, od donošenja Zakona o Ustavnom sudu iz 2015. godine, bio je sud⁸, jer se u postupcima koji su se vodili pred tm sudom, postavilo pitanje saglasnosti zakona, odnosno podzakonskog akta s Ustavom i zakonom, koji je u postupku pred sudom trebalo primijeniti, o kojima je Ustavni sud, saglasno odredbi člana 54. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, odlučio u zakonskom roku od 45 dana.

1. Zakoni i drugi opšti akti Skupštine Crne Gore

Odlučujući tokom 2018. godine u predmetima u kojima su bile osporene odredbe zakona, Ustavni sud je donio: 10 odluka o ukidanju osporene odredbe zakona, 3 odluke o odbijanju predloga, 14 rješenja o ne prihvatanju inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe/odredaba zakona, 11 rješenja o odbacivanju inicijative ili predloga za ocjenu ustavnosti osporenih zakonskih odredaba zbog nedostatka

⁸ Upravni sud Crne Gore

procesnih pretpostavki i 1 rješenje o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti pojedinih osporenih zakonskih odredaba ili više odredaba istog zakona⁹.

Donoseći meritorne odluke, Ustavni sud je ukinuo pojedine odredbe zakona i zakon u cjelini:

- Odluku člana 14. **Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore** U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", broj 31/17.) („Službeni list Crne Gore", broj 42/17.). Odluka U-I 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17, od 26. februara 2018. godine;
- Odluku člana 159. stav 1. **Zakonika o krivičnom postupku** ("Službeni list Crne Gore", br. 57/09., 49/10. i 35/15.), u dijelu koji glasi: "mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac". Odluka U-I 5/13, od 26. februara 2018. godine;
- **Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju** ("Službeni list Crne Gore", broj 42/15.). Odluka U-I 11/16, 12/17 i 13/17 od 27. marta 2018. godine;
- Odluku člana 25. stav 2. **Zakona o stečaju** ("Službeni list Crne Gore", br. 1/11. i 53/16). Odluka U-I 31/14, od 27. marta 2018. godine;
- Odluku člana 17. stav 6. i člana 22. stav 2. **Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru** («Službeni list Crne Gore» br. 16/16., 83/16., 21/17. i 42/17.). Odluka U-I 17/16, 22/16 i 24/16, od 23. aprila 2018. godine;
- Odluku člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: „i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka", tačka 2., u dijelu koji glasi: "kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka" i tačka 3., u dijelu koji glasi: „uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana", **Zakona o stečaju** ("Službeni list Crne Gore", br. 1/11. i 53/16.). Odluka 29/17, od 26. juna 2018. godine;
- Odluku člana 98.a stav 2., u dijelu koji glasi: „u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka", **Zakona o parničnom postupku** ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 22/04. i 76/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 48/15. i 51/17.). Odluka broj U-I 1/16, od 26. juna 2018. godine;
- Odluku člana 5. stav 2. **Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore** ("Službeni list Crne Gore", broj 17/07.). Odluka U-I 28/17, od 28. septembra 2018. godine;
- Odluku člana 1. **Zakona o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore**, ("Službeni list Crne Gore", broj 62/13.) Odluka U-I 10/14, od 30. oktobra 2018. godine

⁹ Grafički prikaz načina rješavanja predmeta klasifikacione oznake U-I i U-II u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta ove oznake nalazi se na strani 7. i 8. statističkog pregleda o radu Ustavnog suda koji čini sastavni dio ovog izvještaja.

- Odredbu člana 8. **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o biračkom spisku** („Službeni list Crne Gore“, broj 92/17.). Odluka U-I 3/18 od 26. decembra 2018. godine;

Ustavni sud je u predmetu U-I br. 13/16., na sjednici od 30. oktobra 2018. godine, pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti:

- Odredbe člana 66. stav 3. **Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata** ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.).

2. Propisi i drugi opšti akti

2.1. Uredbe i drugi akti vlade

U predmetima ocjene ustavnosti i zakonitosti uredbi i drugih akata Vlade Ustavni sud je donio 2 rješenja o ne prihvatanju inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i 2 rješenja o odbacivanju inicijative zbog nedostatka procesnih pretpostavki.

2.2. Propisi i drugi akti ministarstava i drugih državnih organa

Po sprovedenom postupku u predmetima u kojima je osporena ustavnost i zakonitost opštih akata organa državne uprave, Ustavni sud je donio 1 odluku o ukidanju osporenog akta, jer je donosilac akta, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, Pravilnikom propisao nadležnost Upravnog suda, koja se može utvrditi samo zakonom i 3 rješenja o odbacivanju podneska.

2.3. Opšti akti organa lokalne samouprave

Među inicijativama kojima je tražena ocjena ustavnosti i zakonitosti akata organa lokalne samouprave dominiraju opšti pravni akti kojima je uređeno obavljanje komunalnih djelatnosti, stambeni odnosi, radni odnosi službenika i starješina organa lokalne samouprave, planiranje i izgradnja objekata, korišćenje građevinskog zemljišta, lokalne takse i naknade, kulturna dobra, porezi na nepokretnosti i dr.

Ustavni sud je u tim predmetima donio 20 odluka o ukidanju pojedinih odredaba ili osporenog akta u cjelini, 1 rješenje o ne prihvatanju inicijativa, 6 rješenja o pokretanju postupka, dok je u 10 predmeta odbacio inicijative, zbog nedostatka procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje.

2.4. Opšti pravni akti drugih subjekata

U predmetima u kojima su inicijativama osporene odredbe granskih kolektivnih ugovora, statuta i drugih opštih pravnih akata privrednih društava i drugih pravnih

subjekata, kao što su komore, agencije, udruženja penzionera, javne ustanove i javna preduzeća, banke i dr., kojima su uređena prava iz radnog odnosa, rješavanje stambenih potreba, pitanje sticanja članstva u subjektu, Ustavni sud je donio 8 odluka o ukidanju osporenih akata, 1 odluku o utvrđivanju neustavnosti i nezakonitosti osporenog akta, 1 rješenje kojim se ne prihvata inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog akta, 8 rješenja o odbacivanju inicijativa zbog nedostatka procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje i 1 rješenje o obustavljanju postupka.

3. Odlučivanje u postupku po ustavnim žalbama

Kao što je kroz opšte podatke prikazano¹⁰, rješavanje predmeta po ustavnim žalbama, posljednjih godina predstavlja dominantnu nadležnost Ustavnog suda. Prosječan mjesečni priliv ustavnih žalbi iznosio je oko 180.

Priliv ustavnih žalbi u 2018. godini veći je za 130% u odnosu na 2017. godinu. Predmeti iz ove nadležnosti i dalje predstavljaju oko 94% predmeta koje Ustavni sud ima u radu. Jedan od razloga za povećan broj predmeta iz ove nadležnosti je veliki broj novoprimljenih ustavnih žalbi korisnica prava na naknade po osnovu rođenja troje ili više djece, koje su to pravo ostvarile na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Pred Ustavnim sudom se, kao i ranijih godina, osporavaju i odluke nadležnih sudova, donijete u postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku, i to ne iz razloga što zaštita nije pružena, već što podnosioci nijesu zadovoljni visinom dosuđene naknade za povredu tog prava. Ipak, pred Ustavnim sudom se broj izjavljenih ustavnih žalbi kojima se osporavaju presude i rješenja oznake »Tpz« nije značajno povećao u odnosu na raniji period¹¹.

Tokom 2018. godine Ustavni sud je riješio 1068 predmeta po ustavnim žalbama, a 2354 ustavne žalbe ostale su neriješene. Broj riješenih predmeta iz ove nadležnosti veći je za 12%, u odnosu na prethodnu godinu, kada je riješeno 949 predmeta. Ustavni sud je i u 2018. godini nastavio praksu rješavanja predmeta po ustavnim žalbama iz ranijih godina.

U predmetima po ustavnim žalbama Ustavni sud je donio 770 odluka, što u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta¹² iznosi 73%, dok je preostalih 258 (25%) predmeta riješeno odbacivanjem i, u malom broju, obustavljanjem postupka po ustavnoj žalbi (2%).

Ako se meritorne odluke analiziraju sa stanovišta ishoda postupka, dolazi se do zaključka da je u ovom periodu neznatno smanjen (8%) broj odluka kojima je ustavna žalba usvojena i utvrđena povreda ljudskog prava i slobode. Naime, Ustavni sud je tokom 2018. godine donio 76 odluka o usvajanju ustavnih žalbi, što predstavlja 7,3% od ukupnog broja riješenih ustavnih žalbi, odnosno 9,9% od broja ustavnih žalbi koje su meritorno riješene. U

¹⁰ Grafički prikaz načina rješavanja predmeta klasifikacione oznake U-III u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta ove oznake nalazi se na strani 9.-19. statističkog pregleda o radu Ustavnog suda koji čini sastavni dio ovog izvještaja.

¹¹ U 2017. broj ustavnih žalbi kojima su osporavane presude i rješenja oznake „TPZ“ iznosi 10, a u 2018. godini 14.

¹² Ovaj podatak dobijen je računanjem procenta od ukupnog broja riješenih predmeta, dok je podatak na strani 9. Statističkog pregleda dobijen u odnosu na ukupan broj odluka i rješenja iz ove nadležnosti

preostalih 694 (90,1%) predmeta, u postupku po ustavnim žalbama, Ustavni sud je donio odluku kojom se ustavna žalba odbija, kao neosnovana.

U odlukama kojima su usvojene ustavne žalbe utvrđena je: povreda prava na ličnu slobodu (pritvor) i zakonitost lišenja slobode, iz odredaba člana 29. i član 30. i član 5. Konvencije – 12; povreda prava na pravično suđenje, iz odredbe člana 32. Ustava i člana 6. Konvencije -57; povreda prava na poštovanje privatnog života, iz odredbe član 40. Ustava i člana 8. Konvencije – 1; povreda prava na dom iz odredbe člana 41. Ustava i člana 8. Konvencije – 1; povreda prava na slobodu izražavanja iz odredaba člana 47. Ustava i člana 10. Konvencije – 1; povreda prava na mirno okupljanje, iz odredaba člana 52. Ustava i člana 11. Konvencije - 1 i povreda prava na imovinu iz odredaba člana 58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju – 3.

Iz navedenih podataka se može zaključiti da je i dalje najčešće utvrđivanja povreda prava na pravično suđenje, odnosno prava na "obrazloženu odluku", kao aspekta prava iz odredbe člana 32. Ustava i člana 6. Konvencije.

Odlukama kojima su usvojene ustavne žalbe, po prvi put u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda, utvrđene su povrede prava na poštovanje privatnog života, prava na dom i prava na mirno okupljanje, te, stoga, predstavljaju značajan doprinos razvoju ustavno-sudske prakse:

- Odlukom u predmetu UŽ-III 125/15, od 29. maja 2018. godine, Ustavni sud je utvrdio da nadležni organi, odlučujući o prekršajnoj odgovornosti podnositeljke, nijesu imali u vidu mjerodavne odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, prema kojima se podaci o maloljetnim licima daju uz saglasnost roditelja, da se isti podaci obrađuju u skladu sa Zakonom i na način koji je u najboljem interesu djeteta. Stoga, po ocjeni Ustavnog suda, miješanje u pravo podnositeljke na poštovanje njenog privatnog života nije bilo „u skladu sa zakonom“, na način na koji to propisuje odredba člana 8. stav 2. Evropske konvencije;
- Odlukom u predmetu UŽ-III 717/15, od 30. januara 2018. godine, Ustavni sud je utvrdio da je miješanje u pravo na dom podnosioca, bilo zasnovano na proizvoljnoj i arbitrarnoj primjeni zakonskih odredaba, obzirom da je podnosilac sa članovima svoje porodice stanovao u stanu na osnovu pravosnažne i konačne Odluke koja na zakonit način nije poništena, niti je donijeto rješenje o stavljanju van snage te odluke. Ovom odlukom podnosiocu je utvrđena povreda prava iz člana 32. i člana 40. i člana 41. stav 1. Ustava, a u vezi sa čl. 6. i 8. Evropske konvencije;
- Odlukom u predmetu UŽ-III 778/16, od 24. septembra 2018. godine, Ustavni sud je utvrdio da je privremena zabrana održavanja "Akademske šetnje ponosa" u Nikšiću, u okolnostima konkretnog slučaja, dovela do povrede prava podnosioca ustavne žalbe na slobodu mirnog okupljanja, odnosno da je osporenim presudom Vrhovnog suda, podnosiocima ustavne žalbe povrijeđeno pravo iz člana 52. Ustava i člana 11. Konvencije.

U predmetu UŽ-III 640/15, od 27. juna 2018. godine Ustavni sud je, pored standarda prava na obrazloženu sudsku odluku, analizirao i pitanja implementacije presuda Evropskog suda za ljudska prava¹³ u domaćoj sudskoj praksi, kao opšte obaveze države Crne Gore da se povinuje konačnoj odluci Evropskog suda za ljudska prava, u svakom predmetu u kojem je stranka, na što upućuje i odredba člana 9. Ustava Crne Gore¹⁴.

Pored toga, Ustavni sud je i u 2018. godini, Odlukom u predmetu UŽ-III 745/15, od 29. maja 2018. godine, utvrdio da je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo presuda, koje su predmet ustavne žalbe, te je, saglasno odredbi člana 76. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, ovom odlukom utvrdio postojanje povrede prava iz člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije i odredio pravično zadovoljenje (500,00 eura) podnosiocu, zbog pretrpljene povrede ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje, jer obrazloženje osporene drugostepene presude nije zadovoljilo kriterijume "obrazložene odluke" koji su inherentni načelu pravičnog suđenja.

Takođe, Odlukom u predmetu U-III 259/18, od 26. juna 2018. godine, Ustavni sud je ocijenio da je osporenim rješenjem Višeg suda, kojim je odbijen predlog podnosioca za ukidanje pritvora, povrijeđeno njegovo pravo, zajemčeno odredbama člana 30. Ustava i člana 5. stav 1. Evropske konvencije, jer je zadržavanje podnosioca u pritvoru od 10. do 18. januara 2018. godine bilo protivno odredbama člana 179. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku, člana 30. stav 1. Ustava i člana 5. stav 1. Evropske Konvencije. Kako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo rješenja, koje je predmet ustavne žalbe, to je Ustavni sud, saglasno odredbi člana 76. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, ovom Odlukom utvrdio postojanje povrede prava iz člana 30. Ustava i člana 5. stav 1. Evropske konvencije i odredio pravično zadovoljenje (700,00 eura) podnosiocu, zbog pretrpljene povrede ustavnog i konvencijskog prava na ličnu slobodu.

Posebnu grupu predmeta čine predmeti koji se odnose na zakonitost lišenja slobode (pritvor), iz odredaba čl. 29. i 30. Ustava i člana 5. Konvencije, koji prema po odredbama člana 53. stav 2. tačka 4. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore¹⁵ imaju prioritet u razmatranju. U ovoj godini je, po tom osnovu, bilo ukupno 25 podnijetih ustavnih žalbi, od kojih je u 12 predmeta Ustavni sud usvojio ustavnu žalbu, dok je ostalih 13 ustavnih žalbi odbijeno. Od navedenih 12 usvajajućih odluka, Ustavni sud je u 8 predmeta usvojio ustavnu žalbu i ukinuo osporena rješenja nadležnih sudova. U 4 pritvorska predmeta, u vrijeme donošenja odluke Ustavnog suda, prestalo je pravno dejstvo osporenog rješenja

¹³ Lakićević i ostali protiv Crne Gore i Srbije <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107937>

¹⁴ "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.

¹⁵ Član 53.

(1) Ustavni sud razmatra predmete prema redosljedu njihovog prijema.

(2) Izuzetno, Ustavni sud razmatra sljedeće vrste predmeta kao prioritete:

4. predmeti koji se odnose na povredu dostojanstva ličnosti, lišenje slobode, pritvor i poštovanje ličnosti (čl. 28., 29., 30., 31. Ustava), odnosno povredu prava na život, zabranu mučenja, zabranu ropstva i prinudnog rada i prava na slobodu i sigurnost (čl. 2, 3, 4, i 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda);

nadležnog suda kojim je produžen pritvor, pa je Ustavni sud saglasno odredbi člana 76. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, tim odlukama utvrdio postojanje povrede prava.

U građanskopravnoj oblasti donijeto je 48 odluka, u krivičnopravnoj oblasti 19, u oblasti upravnog prava 1, u vanparničnom postupku 1, u prekršajnom postupku 3 i izvršnom postupku 4 odluke u kojima je podnosiocima ustavnih žalbi povrijeđeno neko od prethodno navedenih ustavnih prava. U najvećem broju ovih odluka, Ustavni sud je utvrdio povredu nekog od aspekata prava na pravično suđenje, iz odredbe člana 32. Ustava.

Kada su u pitanju odluke Ustavnog suda o odbijanju ustavne žalbe, u najvećem broju je ukazivano na povredu prava na pravično suđenje, svojinskih prava i prava iz radnog odnosa, prava na porodicu, prava na ličnu slobodu, zabranu povratnog dejstva propisa i dr.

Veliki broj ustavnih žalbi odnosio se na privatno-pravne, imovinske sporove odnosno sporove koji nijesu vezani isključivo za organe vlasti. U tim predmetima se od Ustavnog suda zahtijevalo da poništi, ukine ili preinači osporene sudske odluke, ali isto tako i da sasluša predložene svjedoke, da odredi zadatak sudskim vještacima, da utvrdi pravo svojine podnosioca na nepokretnostima, da vrati nacionalizovanu imovinu i slično, što je u nadležnosti redovnih, a ne Ustavnog suda. Predmet velikog broja meritorno riješenih ustavnih žalbi (162), bile su ustavne žalbe korisnica prava po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj, koje je Ustavni sud ukinuo kao neustavne, što je u velikoj mjeri opteretilo rad Ustavnog suda u ovom periodu.

Pored povećanog broja meritorno riješenih predmeta u 2018. godini, Ustavni sud je u fazi prethodne kontrole ustavne žalbe, u kojoj se ispituje da li su ispunjene procesne pretpostavke da se po podnijetoj ustavnoj žalbi vodi postupak i donese meritorna odluka, ispitao 2161 ustavnu žalbu, a na procesni način, rješenjem o odbacivanju ustavne žalbe, okončao 266 predmeta. Zabrinjava činjenica, na koju Ustavni sud godinama ukazuje, da je nedopustivo veliki broj ustavnih žalbi, koje ne ispunjavaju pretpostavke za vođenje postupka, izjavljen od strane punomoćnika, koji su advokati, dakle stručna lica.

Ako se uzme u obzir da su u 2018 godini 42% ukupno podnijetih ustavnih žalbi, u ime podnosioca, izjavili njihovi punomoćnici ili advokati, Ustavni sud primjećuje da i pored toga što se postupci po ustavnim žalbama vode već od 2007. godine i što je Ustavni sud na Internet stranici objavio Obrazac sa upustvom za popunjavanje ustavne žalbe, veliki broj advokata i dalje ne pravi razliku između ustavne žalbe, kao posebnog pravnog sredstva za zaštitu Ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda, i redovnih i vanrednih pravnih sredstava, koja se izjavljuju u postupcima pred redovnim sudovima, te podneskom označenim kao ustavna žalba traže da Ustavni sud postupa kao instancioni sud. Ustavne žalbe, često, ne sadrže propisane podatke, nijesu svojeručno potpisane, ili uz podnesak ustavne žalbe nije dostavljen osporeni akt, specijalno punomoćje za podnošenje ustavne žalbe i dr., što dodatno opterećuje rad Vijeća za rješavanje procesnih pretpostavki za

meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, a nepostupanje po nalogu Ustavnog suda za uređenje podneska za pravnu posljedicu ima odbacivanje ustavne žalbe.

Imajući u vidu da se supsidijarna zaštita ljudskih prava i sloboda zajemčenih Evropskom konvencijom ostvaruje putem predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, važno je napomenuti da je u 2018. godini Evropski sud, u predmetima koji se odnose na Crnu Goru, od 319 predstavki proglasio nedopuštenim ili odbacio 264 predstavke i donio 13 presuda, o čega je u 11 presuda utvrdio najmanje jednu povredu prava (prava na pravično suđenje - 2, dužinu postupka - 7, neizvršenje - 1, prava na privatnost - 1, prava na djelotvoran pravni lijek - 1 i prava na imovinu - 2)¹⁶

4. Rješavanje izbornih sporova

Izborni spor, kao konkretan pojedinačan spor, odnosi se na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka utvrđivanja mandata. Predmet odlučivanja Ustavnog suda u izbornom sporu mogu biti samo činjenice i dokazi o kojima je odlučivala Državna izborna komisija.

U okviru ove nadležnosti Ustavni sud je riješio 22 predmeta po izbornim žalbama, na način što je, nakon spajanja jednog broja žalbi, donio 8 odluka o odbijanju izborne žalbe i 8 rješenja o odbacivanju zbog procesnih nedostataka.¹⁷

U izbornim sporovima pred Ustavnim sudom, u 2018. godini, predmet izbornih žalbi bile su nepravilnosti u vezi sa načinom ostvarivanja biračkog prava (na aplikaciju za provjeru potpisa podrške za kandidate za Predsjednika Crne Gore, nedostatak kvoruma za odlučivanje Državne izborne komisije i nepravilnosti vezane za pečatiranje biračkih listića).

III POSTUPANJE DRŽAVNIH ORGANA PO ZAHTJEVIMA USTAVNOG SUDA

Učesnici u postupku, saglasno odredbi člana 34. Zakona o Ustavnom sudu, dužni su da u ostavljenom roku dostave Ustavnom sudu traženu dokumentaciju, podatke i obavještenja, i mogu dati odgovor, odnosno mišljenje na navode i dokaze sadržane u predlogu, inicijativi, ustavnoj žalbi i žalbi.

Ustavni sud je i u toku 2018. godine, postupajući na osnovu odredbe člana 33. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, dostavljao na odgovor podnijete predloge i inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

¹⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2018_ENG.pdf

https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf

¹⁷ Broj primljenih predmeta po izbornim žalbama iznosi 22, u kojim predmetima je nakon združivanja donijeto 16 odluka i rješenja.

Državni organi, od kojih su traženi odgovori, mišljenja, dokumentacija, podaci i druga obavještenja u postupku pred Ustavnim sudom dostavljali su odgovore na zahtjev Ustavnog suda.

Ustavni sud zapaža da je Skupština Crne Gore, shodno obavezi koja proizilazi iz odredbe člana 34. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, kao donosilac zakona koji se u značajnom broju osporavaju pred Ustavnim sudom, na zahtjev Ustavnog suda, dostavljala tražene odgovore, što ranijih godina nije bio slučaj.

IV IZVRŠENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA

Polazeći od odredbe člana 151. stav 4. Ustava, prema kojoj su odluke Ustavnog suda obavezne i izvršne, odredbom člana 52. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore utvrđena je obaveza državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnih lica i drugih subjekata koji vrše javna ovlaštenja da, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda, a njihovo izvršenje, kad je to potrebno, obezbjeđuje Vlada Crne Gore. Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši. Prema odredbi člana 86. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore, ako je Ustavni sud u odluci odredio rok ili način izvršenja odluke, odnosno organ koji je dužan da je izvrši, shodno odredbi člana 52. stav 3. Zakona, a ti se nalozi ne poštuju, Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da nalozi iz odluke Ustavnog suda nijesu izvršeni.

Ustavni sud u 2018. godini, nije nalagao izvršenje svojih odluka, što ukazuje na činjenicu da se odredbe Ustava i zakona, koje propisuju obavezu izvršavanje odluka Ustavnog suda, poštuju.

V ORGANIZACIONI OBLICI RADA USTAVNOG SUDA

Položaj i nadležnosti, kao i osnove postupanja Ustavnog suda, zasnovane su na odredbama Ustava i Zakona o Ustavnom sudu, a unutrašnja organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za rad Ustavnog suda, bliže su uređeni Poslovníkom o radu Ustavnog suda¹⁸, koji je Ustavni sud, nakon donošenja novog Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore¹⁹ usklađenog sa Amandmanima na Ustav, donio 28. decembra 2015. godine. Primjena Poslovnika u Ustavnom sudu započela je u februaru 2016. godine.

Sjednice Ustavnog suda i vijeća

Rad Ustavnog suda, u skladu s Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom Ustavnog suda u 2018. godini odvijao se na sjednicama Ustavnog suda i sjednicama vijeća.

¹⁸ „Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.

¹⁹ „Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.

Pored toga, Ustavni sud, kao i drugi državni organi, u 2018. godini, kao i svake godine, donio je odgovarajuće akte iz oblasti javnih nabavki i finansijskog poslovanja i da u zakonskim rokovima pripremi i usvoji konačan predlog budžeta Ustavnog suda.

Takođe na sjednicama Ustavnog suda razmatrani su i predlozi pravnih stavova u vezi pojedinih ustavnopravnih pitanja u pojedinim predmetima, usvojeni opšti pravni akti, kao i razmatrana druga pitanja, u skladu sa Zakonom i Poslovníkom.

Na Stručnom sastanku sudija, od 6. decembra 2018. godine, pored ostalog, razmatran je tok postupka po ustavnim žalbama NVO Udruženja manjinskih akcionara AD "Radoje Dakić" i, većinom glasova, donijet zaključak da Ustavni sud sam pokrene postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Redakciona komisija

Redakciona komisija, kao stalno radno tijelo Ustavnog suda, u 2018. godini je u 1156 predmeta utvrdila konačan tekst odluke i rješenja usvojenih na sjednici Ustavnog suda, odnosno na sjednici vijeća Ustavnog suda.

Normativna djelatnost Ustavnog suda

Ustavni sud je u toku 2018. godine donio:

- Godišnji finansijski izvještaj za 2017. godinu, Su br. 108/18, od 26. februara 2018. godine;
- Odluku o radnom vremenu, Su br. 205/17-5, od 26. juna 2018. godine;
- Odluku o prijemu stranaka u Ustavnom sudu Crne Gore, Su br. 205/17-4, od 26. juna 2018. godine;
- Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u službi Ustavnog suda Crne Gore, Su br. 581/18, od 24. jula 2018. godine;
- Zahtjev za sredstvima programskog budžeta Ustavnog suda Crne Gore za 2019. godinu, od 13. avgusta 2018. godine;
- Plan integriteta Ustavnog suda Crne Gore za 2018. godinu, Su br. 739/18-1, od 28. septembra 2018. godine i
- Odluku o određivanju predsjednika i članova vijeća Ustavnog suda i rasporedu poslova po vijećima za 2019. godinu, Su.br. 984/18, od 19. decembra 2018. godine.

VI JAVNOST RADA USTAVNOG SUDA

Ustavni sud je u izvještajnom periodu obavljao aktivnosti koje su se odnosile na informisanje javnosti, interno obavještanje, rad po zahtjevima za slobodan pristup informacijama²⁰ od javnog značaja i saradnju sa drugim državnim organima i institucijama.

²⁰ U izvještajnom periodu riješena su 4 zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Informisanje javnosti obavljeno je povodom rada i odlučivanja Ustavnog suda na sjednicama Suda i sjednicama vijeća i drugim aktivnostima, kao što je saradnja sa ustavnim sudovima drugih država, sa međunarodnim organizacijama, kroz organizovanje i učešće na stručnim skupovima o pitanjima ustavnosudske teorije i prakse i posjeta Ustavnom sudu.

Redovno informisanje javnosti, kao i do sada, omogućeno je: objavljivanjem odluka Ustavnog suda u „Službenom listu Crne Gore“, objavljivanjem dnevnog reda i vremena održavanja sjednica Ustavnog suda i drugih važnih informacija o radu Ustavnog suda na internet stranici Ustavnog suda: www.ustavnisud.me.

Na internet stranici Ustavnog suda blagovremeno su, nakon završetka sjednica, istog dana, objavljivana saopštenja o ishodu odlučivanja u svakom pojedinačnom predmetu. Osim toga, u cilju opširnijeg informisanja javnosti, odluke u predmetima koji su imali širi društveni značaj objavljivane su u cjelini na internet stranici Ustavnog suda Crne Gore: u dijelu: „Izbor odluka“.

Javnost rada Ustavnog suda obezbjeđivana je i u postupanju Ustavnog suda po zahtjevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tokom 2018. godine zahtjeve su podnosili građani, mediji, nevladine organizacije i druga udruženja. O svim podnijetim zahtjevima odlučeno je u zakonom propisanom roku.

Objavljivanjem vijesti na internet stranici Ustavnog suda javnost je informisana i o posjetama predstavnika drugih ustavnih sudova Ustavnom sudu Crne Gore. Redovno su objavljivane i vijesti o učešću predsjednika i sudija Ustavnog suda u radu naučnih i stručnih skupova i sastancima sa predstavnicima međunarodnih organizacija.

VII MEĐUNARODNA SARADNJA

U 2018. godini Ustavni sud Crne Gore je nastavio međunarodnu saradnju sa drugim ustavnim sudovima, međunarodnim fondacijama, evropskim organizacijama, a naročito sa Savjetom Evrope i njegovim institucijama: Evropskim sudom za ljudska prava i Venecijanskom komisijom.

Saradnja sa Savjetom Evrope

Delegacija Ustavnog suda Crne Gore prisustvovala je svečanoj sjednici i seminaru Evropskog suda za ljudska prava, na temu „Autoritet pravosuđa“, u Strazburu, 26. januara 2018. godine.

Nastavljena je i saradnja sa Venecijanskom komisijom. Oficir za vezu i ustavnosudski savjetnik prisustvali su XVII sastanku Zajedničkog savjeta Venecijanske komisije i konferenciji na temu „Pol, jednakost i diskriminacija“, koji su održani u Lausanne,

u Švajcarskoj 26. i 27. juna 2018. godine, a čiji je domaćin bio Savezni sud Švajcarske.

Ustavni sud, kao i u prethodnim godinama, nastavio je da dostavlja svoje odluke Venecijanskoj komisiji, za potrebe info baze CODICES o ustavnoj praksi, koja sadrži najznačajnije odluke ustavnih i pravosudnih tijela svih država članica Venecijanske komisije, na engleskom i francuskom jeziku, da sačinjavanje izvode iz odluka Ustavnog suda za bilten i elektronsku bazu podataka Venecijanske komisije, kao i da priprema i dostavlja odgovore na postavljena pitanja Ustavnom sudu o nacionalnoj regulativi i praksi u vezi različitih pitanja.

U cilju harmonizacije sudske prakse i efikasne razmjene informacija i Evropski sud za ljudska prava je 2017. godine započeo sa sličnom praksom kao i Venecijanska komisija, osnivanjem Mreže najviših sudova (SCN). U 2018. godini unaprijedena je saradnja s Evropskim sudom za ljudska prava kroz Mrežu najviših sudova, održavanjem stalnog kontakta sa Sudom, određivanjem Focal Point iz Ustavnog suda, koja je prisustvovala Dugom zajedničkom sastanku Mreže u Strazburu, 8. juna 2019. godine.

Dobri odnosi sa Savjetom Evrope znatno su olakšani postojanjem Programske Kancelarije u Podgorici, koja je zadužena za implementaciju zajedničkih projekata Savjeta Evrope i Evropske unije usmjerenih ka jačanju institucionalnih kapaciteta u pogledu adekvatne primjene Evropske konvencije. Nakon uspješno realizovanih projekata SOCCER i PREDIM, Ustavni sud je u 2018. godini nastavio saradnju sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope, u okviru Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku (Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje primjene sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava na nacionalnom nivou „FILL“), koji je usmjeren na unaprijeđenje dijaloga između Ustavnog suda i pravosuđa. S tim u vezi u izradi je Analiza o uticaju odluka Ustavnog suda na rad redovnih sudova, koja će sadržati preporuke za unaprijeđenje dijaloga između Ustavnog suda i redovnih sudova.

Regionalna saradnja

Ustavni sud Crne Gore nastavio je saradnju sa ustavnim sudovima susjednih država-Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Srbije i Republike Slovenije. Regionalna i bilateralna saradnja sa ovim ustavnim sudovima jedinstvena je i na evropskom nivou, i dobar primjer neformalne saradnje između ustavnih sudova. Ustavni sudovi susjednih država imaju slično pravno nasljeđe, stoga su godišnje regionalne konferencije posebno korisne, jer kroz razmjenu prakse, iskustava i mišljenja pronalaze rješenja na slične pravne izazove, razvijajući na taj način regionalnu ustavnu doktrinu i praksu.

Regionalna saradnja je značajno olakšana podrškom Njemačke fondacije za međunarodno pravnu saradnju (IRZ) u organizaciji regionalnih konferencija, kojih je u 2018. godini bilo tri.

Prva Regionalna konferencija održana je u Brčkom (Bosna i Hercegovina), od 12.

do 14. aprila 2018. godine, na temu „Poresko pravo i ustavno sudstvo“, čiji je domaćin bio Ustavni sud Bosne i Heregovine.

Ustavni sud Crne Gore organizovao je drugu Regionalnu konferenciju na temu „Uloga ustavnog suda i redovnih sudova u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda – zajednička odgovornost“, koja je održana u Budvi, od 23. do 25. maja 2018. godine.

Treća Regionalna konferencija održana je u Beogradu (Republika Srbija), od 8. do 10. oktobra 2018. godine, na temu "Doprinos unaprijeđenju pravne države putem odluka ustavnog suda u oblasti apstraktne kontrole", čiji je domaćin bio Ustavni sud Republike Srbije.

Međunarodne konferencije

Predstavnici Ustavnog suda učestvovali su na značajnim međunarodnim konferencijama u Andori, Slovačkoj, Rusiji, Azerbejdžajnu i Turskoj. U 2018. godini održan je i pripremni sastanak XVIII Kongresa konferencije evropskih ustavnih sudova, u organizaciji Ustavnog suda Republike Češke.

Međunarodne fondacije i ambasade

Ustavni sud Crne Gore nastavio je dugogodišnju saradnju sa Njemačkom fondacijom za međunarodno pravnu saradnju (IRZ) i razmatrao moguće vidove buduće saradnje sa njemačkom fondacijom Konrad Adenauer.

U organizaciji AIRE centra i Civil Rights Defenders, delegacija Ustavnog suda učestvovala je u radu Petog regionalnog foruma o vladavini prava za Jugoistočnu Evropu, koji je održan 16-17. marta 2018. godine u Skoplju (Makedonija), na temu: „Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja“.

Ambasadorka Velike Britanije u Crnoj Gori posjetila je Ustavni sud, izrazila spremnost za pružanje podrške radu Ustavnog suda Crne Gore, kroz projektne aktivnosti. Uspješno je nastavljena i realizacija aktivnosti započetih sa ambasadam SAD-a u Podgorici.

VIII SARADNJA SA DRUGIM DRŽAVNIM ORGANIMA, USTANOVAMA I ORGANIZACIJAMA

Kao i prethodnih godina, Ustavni sud je u ostvarivanju svojih nadležnosti saradivao sa drugim državnim organima u pitanjima od interesa za očuvanje i jačanje ustavnosti i zakonitosti i zaštitu zajamčenih ljudskih prava i sloboda, a u okviru toga i sa Zastupnikom Države Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Kako je već navedeno, Ustavni sud Crne Gore postao je član Mreže najviših sudova (The Superior Courts Network - SCN) koju je osnovao Evropski sud za ljudska prava. Zajednički cilj Evropskog suda za ljudska prava i domaćih sudova je primjena Konvencije.

To je bila centralna tema Briselske Konferencije. Konvencija će se kvalitetnije primjenjivati ako se održava kontinuiran dijalog, a ova mreža obezbjeđuje forum za taj dijalog. Predsjednik Evropskog suda je povjerio upravljanje mrežom *Jurisconsult*-u Suda, i pod njegovim nadzorom nastavlja da se razvija, postaje široka i efikasna mreža razmjene informacija. Sudovi članovi imaju pristup Intranet-u SCN-a. Strazburški Sud tu obezbjeđuje, pod nadzorom *Juriscounsult*-a, detaljnu sistematizovanu praksu suda. S druge strane, obaveza je Ustavnog suda da mreži dostavlja Doprinos (odgovore na upitnike) komparativnim istraživanjima za potrebe Evropskog suda. Informacioni sistem Ustavnog suda je izmijenjen, kako bi svim korisnicima sistema bila dostupna sistematizovana praksa koja je na raspolaganju zahvaljujući članstvu u ovoj mreži.

IX USLOVI RADA USTAVNOG SUDA

Uslovi rada u kojima Ustavni sud funkcioniše dugi niz godina ne ispunjavaju potrebne standarde u kojima radi najveći broj ustavnih sudova u Evropi. Više puta je isticano da Ustavni sud nema adekvatne uslove rada i radni prostor primjeren broju sudija i zaposlenih, imajući u vidu prirodu i značaj poslova koji se u okviru svih devet nadležnosti obavljaju u Ustavnom sudu. Nedostatak radnog prostora predstavlja dodatan problem prilikom popune upražnjenih radnih mjesta u Službi Ustavnog suda.

Ustavni sud je u prethodnih deset godina formirao stručnu službu koju čine stručni, odgovorni i vrijedni profesionalci. U 2018. godini, okončan je postupak prijema četiri nova zaposlena čime je služba kadrovski ojačana, ali je taj broj neznatan u odnosu na broj nepopunjenih radnih mjesta u Službi Ustavnog suda. Naime, u Odjeljenju za ustavne žalbe nedostaje još 10 izvršilaca (5 ustavnosudskih savjetnika i 5 savjetnika), a u Odjeljenju za normativu 3 izvršioca (2 ustavnosudska savjetnika i 1 savjetnik).

Zahvaljujući projektu SOCCER, koji je finansiran od strane Savjeta Evrope i Evropske unije 2016. godine, cjelokupan rad Ustavnog suda, od prijema i raspodjele novih predmeta, preko postupanja u predmetima, do vođenja evidencije o sjednicama, razvođenja okončanih predmeta, redakcijske obrade i otpremanja predmeta, zasnovan je na sopstvenom informacionom sistemu. Softver obuhvata i CMS/DMS (*case management system/document management system*), sistem za upravljanje predmetima i dokumentima, što dodatno pospješuje efikasnost Službe.

Elektronski način poslovanja Ustavnog suda zahtijeva ne samo održavanje, već i unapređenje postojećeg sistema, posebno iz razloga što stalan priliv velikog broja predmeta, po prirodi stvari, ima za posljedicu značajno uvećanje podataka koji se pohranjuju u system, a koji moraju biti dnevno operativni i adekvatno zaštićeni. Stoga su, pored redovnih aktivnosti na održavanju korisničkih računara i sistema, njihove funkcionalnosti i operativnosti, započete i druge brojne aktivnosti od značaja za rad i unapređenje informacionog sistema, kao i opreme.

U okviru kontinuiranog procesa modernizacije i jačanja kapaciteta, te razvijanja

odnosa s javnošću, Ustavni sud Crne Gore je pustio u rad redizajnirani web sajt na staroj web adresi, kako bi se olakšala komunikacija sa građanima. Novi web sajt omogućava građanima jednostavnije praćenje novosti i dešavanja u vezi s aktivnostima Ustavnog suda, moderniji prikaz sadržaja, olakšano pretraživanje i pristup informacijama, a od naročitog značaja je mogućnost pretrage digitalizovanih sudskih odluka Ustavnog suda i pretrage presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Imajući u vidu unaprijedni način obrade ustavnosudskih predmeta, Ustavni sud je popunio upražnjeno radno mjesto inženjera informatičke struke, nastavio da unapređuje sistem, i time stvorio ambijent za funkcionisanje web stranice, koja zadovoljava potrebe Ustavnog suda za većom transparentnošću u radu.

Ustavni sud je nastojao da tokom godine, u skladu sa materijalnim mogućnostima, obogati fond biblioteke Ustavnog suda, sa literaturom koja je značajna za rad na predmetima i izradu referata za potrebe učešća na stručnim skupovima.

X ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu posebnu ulogu i status Ustavnog suda u oblasti individualne zaštite zajemčenih prava i sloboda, djelotvornost ustavne žalbe, koju je Evropski sud za ljudska prava utvrdio, u principu, još krajem 2015. godine, predstavlja konkretni doprinos Ustavnog suda razvoju načela vladavine prava u Crnoj Gori. U proteklih deset godina, zaključno sa 2018. godinom, vršeći svoje nadležnosti utvrđene Ustavom Crne Gore iz 2007. godine, Ustavni sud je primio ukupno 11123 predmeta, od čega su 8805 predmeta bili predmeti po ustavnim žalbama. Poređenja radi, Ustavni sud je u 2007. godini primio svega 119 predmeta iz svih nadležnosti, što znači da broj predmeta iz svih nadležnosti Ustavnog suda u tom periodu odgovara sadašnjem minimalnom mjesečnom prilivu novih predmeta. Učestalost obraćanja Ustavnom sudu postepeno je rasla i to tako što je Ustavni sud u 2008. godini primio 183 nova predmeta, u 2009. skoro dva puta više (310) predmeta, da bi se broj novoprimljenih predmeta drastično povećao sa 860 predmeta 2013. godine, na 1736 predmeta u 2014. godini. Nakon 2015. godine, opterećenost Suda je počela pokazivati blagu tendenciju smanjenja sa 1209. primljenih predmeta na 988 predmeta u 2016. godini. Međutim, već 2017. godine broj predmeta, posebno po ustavnim žalbama nastavio je da se povećava (1039), da bi taj broj dostigao 2291 predmet u 2018. godini.

Podaci o riješenim predmetima ukazuju da je u godinama prije donošenja Ustava iz 2007. godine, Ustavni sud rješavao značajno manji broj predmeta: 91 u 2001. godini, 104 u 2002. godini, 132 u 2003. godini (...). Sada se taj broj predmeta, u prosjeku, riješi na mjesečnom nivou. Tokom prethodnih godina, od donošenja Ustava, Ustavni sud je riješio 8631 predmet, odnosno 77,6% ukupnog broja riješenih predmeta.²¹ Riješeno je 6451 predmeta ustavnih žalbi i 2180 predmeta iz ostalih ustavnosudskih nadležnosti, prije svega inicijativa i predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i zahtjeva za rješavanje sukoba nadležnosti, kao i veliki broj izbornih sporova. Od donošenja Ustava iz 2007. godine

²¹ Ukupan broj riješenih predmeta za period od 2007.- 2018. godine

Ustavni sud je donio 281 odluku o usvajanju ustavne žalbe, a broj ovih odluka iz godine u godinu raste, sa 3 – koliko ih je bilo 2010. godine do 76 u 2018. godini²². Treba imati u vidu da, statistički posmatrano, ukupan broj neriješenih predmeta i dalje neznatno prelazi jednogodišnji priliv²³.

Ustavni sud će i u narednom periodu ulagati maksimalne napore da efikasno djeluje u cilju pružanja efikasne zaštite zajemčenih prava i sloboda. Sa druge strane, Ustavni sud ističe da ustavnosudski postupak ima svoje specifičnosti i da svaka odluka Ustavnog suda proizvodi posljedice koje se ne ograničavaju samo na konkretni ustavni spor, te, stoga, ispitivanje i razmatranje spornih pitanja zahtijeva detaljnu analizu i raspravu, uz obavezu Ustavnog suda da primijeni i stavove i praksu međunarodnih institucija, prije svega Evropskog suda za ljudska prava. Zbog toga odlučivanje Ustavnog suda u pojedinim predmetima objektivno zahtijeva duže vrijeme. Uloga Ustavnog suda kao čuvara Ustava čini da je neophodno da Ustavni sud ponekad uzme u obzir i druge okolnosti, osim pukog hronološkog redoslijeda unosa predmeta na listu, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i socijalnom smislu²⁴.

Proces unapređenja vladavine prava i kvalitetne zaštite zajemčenih prava i sloboda zahtijeva angažovanje ne samo Ustavnog suda, već i redovnih sudova, radi tumačenja i primjene zajemčenih prava i sloboda u skladu sa standardima razvijenih demokratskih društava, te da samo zajedničkim naporima mogu doprinijeti zajedničkom cilju – unapređenju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

Su br. 117/19-2
28. februar 2019. godine
P o d g o r i c a



²² U 2017. godini, bilo je čak 83 odluke o usvajanju ustavne žalbe

²³ Broj neriješenih predmeta je 2492 a ovogodišnji priliv je iznosio 2291

²⁴ *Susmann protiv Njemačke* (Süßmann v. Germany) Presuda od 16. septembra 1996. godine stav 56.