

IZVJEŠTAJ O JAVNOJ RASPRAVI

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore

U skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Službeni list CG“, broj 12/12), Ministarstvo pravde organizovalo je javnu raspravu o **Nacrtu zakona o Ustavnom sudu Crne Gore**. Javni poziv za učešće u javnoj raspravi upućen je građanima, naučnoj i stručnoj javnosti, državnim organima, političkim strankama, nevladinim organizacijama, međunarodnim organizacijama, medijima i svim zainteresovanim organizacijama i zajednicama objavljivanjem na web stranici ministarstva i na portalu e-uprave, dana 1.8.2014. godine. Uz javni poziv, na internet stranici ministarstva objavljen je i Program javne rasprave, nacrt zakona sa obrazloženjem i kontakt za ostavljanje primjedbi i sugestija.

Javna rasprava, u trajanju od 45 dana od dana objavljivanja javnog poziva, zaključena je 15. septembra 2014. godine i odvijala se u skladu sa predviđenim Programom javne rasprave i to održavanjem okruglog stola u hotelu Podgorica u Podgorici, dana 11.9.2014. godine, u 10 časova.

Ovlašćeni predstavnici Ministarstva pravde koji su učestvovali u raspravi o Nacrtu Zakona bili su: Nataša Radonjić, načelnik Direkcije za organizaciju pravosuđa i Momir Jauković i Enesa Hasanagić, samostalni savjetnici u Direktoratu za pravosuđe.

Ovaj okrugli sto, koji je Ministarstvo pravde Crne Gore organizovalo u saradnji sa TAIEK ekspertskom misijom, otvorio je **Potpredsjednik Vlade i ministar pravde g-din Duško Marković**. Učesnici na okruglom stolu bili su članovi radne grupe, međunarodni eksperti, sudije Ustavnog suda i Vrhovnog suda, predstavnici Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i nevladinih ogranzacija u Crnoj Gori.

Ministar Marković se u svom uvodnom izlaganju osvrnuo na osnovne razloge koji su Ministarstvo pravde opredijelili da uđe u postupak izmjene Zakona o Ustavnom sudu. Naime, imajući u vidu presudnu važnost uloge Ustavnog suda u zaštiti Ustavom zagarantovanih sloboda i prava, Akcionim planom za Pogavlje 23 prepoznata je potreba unapređenja Zakona o Ustavnom sudu u dijelu postupka po ustavnoj žalbi i djelotvornosti donijetih odluka Ustavnog suda. Donošenjem ovog zakona ustavna pozicija Ustavnog suda učiniće se djelotvornijom u organizacionom i funkcionalnom smislu. Ministar se osvrnuo na odredbe koje imaju za cilj jačanje finansijske nezavisnosti suda, odredbe kojima se propisuju razlozi za izuzeće sudija, kao i pojasnio alternativu u nacrtu zakona, kojom se predlaže izuzetak u pogledu dejstva odluke Ustavnog suda kojom se utvrdi da je

pravosnažnom sudskom odukom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom.

Nakon toga g-đa **Desanka Lopičić, predsjednik Ustavnog suda Crne Gore**, govorila je o ulozi Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava, broju podnesenih ustavnih žalbi, kao i iznijela stavove Ustavnog suda u pogledu Nacrta zakona. Njen stav je da alternativa predložena u članu 67 predstavlja korak unazad. Pohvalila je odredbe nacrta zakona koje se odnose na budžet, dok je iznijela stav da je predlog da sudija Ustavnog suda nakon isteka mandata nastavi da radi kao savjetnik u sudu u krajnje neprihvatljiv.

Poslije uvodnih izlaganja, **Nataša Radonjić iz Ministarstva pravde**, predstavila je Nacrt zakona o Ustavnom sudu Crne Gore. Nacrt zakona sadrži 6 djelova, od kojih su neki značajno unaprijeđeni u odnosu na važeći zakon. Prije svega, novine se odnose na odredbe koje regulišu izuzeće predsjednika i sudija Ustavnog suda, preciziranje uslova i postupka za postavljanje generalnog sekretara i službe, postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, ustavnu žalbu, kao i dejstvo odluka.

Svoja ekspertska mišljenja na nacrt zakona dali su **g-đa Jasna Omejac, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske** i **g-din Mihael Groper, sudija Vrhovnog Administrativnog suda Njemačke**.

Gospođa Omejac je naglasivši značaj uloge Ustavnog suda kao garanta poštovanja ljudskih prava, pohvalila predloženi nacrt zakona. Krajnji cilj, prema njenim riječima, treba da bude da se dobije dovoljno elastičan pravni okvir za zaštitu ljudskih prava. Crna Gora se opredijelila za evropski model ustavnog sudovanja, koji je u cilju efikasne zaštite potrebno jačati. Zatim se osvrnula na institucionalni i normativni aspekt nezavisnosti Ustavnog suda, značaj ustavne žalbe i doprinos koji same sudije ustavnog suda treba da daju u unaprjeđenju ustavnog sudstva u Crnoj Gori. Ona je iznijela stav da je protiv predložene alternative u članu 67 nacrta zakona, kao i da se ne slaže da odredbom koja se odnosi na to da sudija ustavnog suda nakon isteka mandata, ostane da radi kao savjetnik u sudu. Na ovaj način, prema njenim riječima, gazi se dignitet sudija ustavnog suda.

G-din Groper je takođe pohvalio nacrt zakona, rekavši da je ponosan na to što je Crna Gora koristila njemački model i praksu, da je dobro što su uvedeni mehanizmi za jačanje objektivnosti rada Ustavnog suda kroz propisivanje razloga za izuzeće sudija. Imajući u vidu činjenicu da su sve sudije Ustavnog suda izabrane u istom danu i da će im u isto vrijeme isteći mandat od 12 godina, ekspert je ukazao na potrebu da treba na nivou zakonskih rješenja predvidi mogućnost da jedan broj sudija radi i nakon isteka mandata zbog kontinuiteta rada Ustavnog suda.

Na okruglom stolu diskutovalo je 7 učesnika gdje su date načelne i pojedinačne primjedbe i sugestije, postavljana pitanja i dati komentari, kao i pojašnjenja i odgovori od strane članova radne grupe.

PREGLED PRIMJEDBI I SUGESTIJA

Hamdija Šarkinović, sudija Ustavnog suda Crne Gore, mišljena je da nacrt zakona treba nomotehnički preurediti, na način što će se poglavlja poređati. Takođe, u zakonu nema odredbi o rodnoosjetljivom jeziku. Zakonom je potrebno regulisati uporebu jezika i pisma u postupku pred Ustavnim sudom (da se podnesci i druge pisane izjave upućuju sudu na crnogorskom jeziku, latiničnim i ćiriličnim pismom), kao i upotreba jezika pripadnika manjinskih zajednica. Zakonom treba preciznije urediti ko vodi postupak (treba tačno odrediti da to radi sudija Ustavnog suda), zatim naznačiti položaj i ulogu sudije izvjestioca, urediti dejstvo odluka Ustavnog suda povodom ustavne žalbe (ako su pojedinačnom radnjom ili aktom povrijeđena prava više lica, a samo su neka od njih podnijela ustavnu žalbu, da se odluka odnosi i na ona lica koja nijesu ponijela žalbu, a nalaze su u istoj pravnoj situaciji). Odredbe zakona treba usaglasiti sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Odredbe koje se odnose na finansiranje suda nijesu dobro izvedene, dok član 67 treba dopuniti na način da podnosilac ustavne žalbe može podnijeti i zahtjev za naknadu štete, a da Ustavni sud odluči po njemu i odredi način pravičnog zadovoljenja.

Sudija Vrhovnog suda g-din Čedomir Bogićević iznio je svoj stav da u Crnoj Gori treba da postoji jedan vrhovni sud i neprihvatanje postojeće uloge ustavnog suda naročito u pogledu dejstva odluka ustavnog suda u odnosu na pravnosnažne sudske odluke., u čemu je sudija već pisao u svojim javno objavljenim radovima. Njegovo mišljenje je da proceduru izbora sudija Ustavnog suda treba unaprijediti, na način što bi se i institucijama gdje su radili kandidati dala mogućnost da predlažu sudije i da suština javnog poziva za kandidate ukazuje na to da predlagači kandidata za sudiju ustavnog suda nijesu vezeni samo kandidatima koji se sami prijave na javni poziv. Njegove primjedbe odnosile su se i na tekst zakletve, koju treba preformulisati sa ugrađivanjem riječi „pošteno i pravično“ kako bi se dobilo na autoritetu, svečanosti i ozbiljnosti. Takođe, prema njegovom mišljenju, u zakonu treba napraviti distinkciju između odustanka i povlačenja predloga za pokretanje postupka pred sudom. Treba unaprijediti i odredbe člana 76 i 77 koje se odnose na sukobe nadležnosti.

Milorad Gogić, sudija Ustavnog suda složio se na stavovima g-đe Desanke Lopičić, dodavši da će svoje sugestije i komentare dostaviti Ministarstvu pravde u pismenoj formi.

Primjedbe **Sergeja Sekulovića, iz NVO „Centar za građanske slobode“** odnosile su se na član 61 i član 67. On je predožio da se stav 2 člana 61 dopuni na način što će se izuzeci od

iscrpljivanja pravnog puta, što ovaj član implicitno sadrži, proširiti i na akte, ukoliko podnosilac dokaže da pravna sredstva koja mu stoje na raspolaganju nisu djelotvorna. On smatra da je nepotrebno da podnosilac žalbe dokazuje odnosno argumentovano obrazlaže zbog čega radnja odnosno nepostupanje dovodi do trajne povrede nekog prava ili slobode zajemčene Ustavom. Kada je u pitanju član 67, NVO se ne slaže da predloženom alternativom, i smatra da Ustavnom sudu treba omogućiti da može dosuditi pravično zadovoljenje, kao i donošenje meritornih odluka u određenim slučajevima.

G-din Mladen Vukčević, predsjednik Sudskog savjeta, ukazao je da član 6 nacrta zakona treba poboljšati jer ovako formulisan vodi ka politizaciji. Ovo iz razloga što se kandidati za sudiju prijavljuju kod Predsjedika Crne Gore i nadležnog radnog tijela Skupštine, pa bi trebalo brisati stav da se kandidati mogu prijaviti kod oba predlagača. Postavlja se pitanje ko to usaglašava. Član 9 takođe bi trebalo dopuniti na način da se smanjeni obim posla koji može obavljati sudija koji je ujedno profesor fakulteta preciznije odredi (npr. do jedne trećine ili do 25% norme). Takođe bi iz ovog člana trebalo brisati docenta jer on nije profesor (možda formulirati nastavnik), i uskladiti sa Zakonom o visokom obrazovanju. On je podržao predloge sudija Ustavnog suda da nacrt zakona treba sistematski preurediti, na način što će se poglavlja poređati kao u Ustavu (čl. 76 nacrta poređati kao u članu 149 st. 5 Ustava), kao i to da treba brisati odredbu koja se odnosi na to da sudija ustavnog suda nakon isteka mandata, ostane da radi kao savjetnik u sudu.

Sudija Vrhovnog suda g-đa Stanka Vučinić dala je primjedbe koje se odnose na član 55 i član 59 nacrta zakona, u dijelu da treba precizirati da će redovni sud zastati sa postupkom samo u slučajevima kad on pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Njen predlog bio je i da se dopuni član 67, u smislu da se Ustavnom sudu da mogućnost da u odluci kojom se usvaja ustavna žalba podnosiocu odredi naknadu štete, a ne da upućuje na redovni sud. Takođe, ukazala je na prihvatljivost alternative koja je ponuđena u članu 67 jer sa aspekta lica čije je pravo povrijeđeno pravnosnažnom sudskom odlukom ista je posljedica, a to je mogućnost ponavljanja postupka pred redovni sudom, u slučajevima kada je moguće ponoviti postupak.

Komentari i sugestije **Ustavnog suda Crne Gore**, koje su dostavljeni u pismenoj formi, odnosili su se na sljedeće:

- neprihvatljivo je predloženo alternativno rješenje u članu 67 Nacrta zakona, koje se odnosi na ustavnu žalbu, jer bi usvajanje takvog rješenja značilo umanjeње dostignutog nivoa djelotvornosti ovog sredstva pravne zaštite;
- neophodno je propisati da Ustavni sud, osim Poslovnika, može donositi i druge opšte akte;
- treba predvidjeti odredbe o rodnoosjetljivom jeziku, kao i razmotriti pitanje regulisanja službenog jezika i upotrebe jezika u službenoj upotrebi;

- kandidati za sudiju Ustavnog suda, pored Ustavom propisanih uslova, moraju ispunjavati i opšte uslove za rad u državnim organima, a treba brisati odredbe koje se odnose na to da se isto lice može prijaviti na javne pozive oba predlagača;
- mandat sudije Ustavnog suda treba da počinje da teče od dana polaganja zakletve;
- zakonom treba predvidjeti da sudija ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost, kao i da ne može biti član/ica političke organizacije, niti učestvovati u političkim aktivnostima;
- treba brisati odredbu da zahtjev za izuzeće sudije može podnijeti i učesnik i postupku;
- odredba koja se odnosi na pravo sudije da nakon isteka mandata nastavi da radi u sudu kao savjetnik je neprihvatljiva, i treba je mijenjati, na način što nakon isteka mandata u sudija Ustavnog suda koji ne ispunjava uslove za starosnu penziju ima pravo da nastavi da radi u državnoj ili javnoj službi na poslovima koji odgovaraju onima koje je obavljao na dan izbora za sudiju Ustavnog suda, a da će se za ostvarenje prava sudije starati Skupština Crne Gore;
- imajući u vidu da nije predviđeno ko obavlja poslove predsjednika suda dok on ne bude izabran, treba predvidjeti da tu funkciju do izbora, vrši zamjenik predsjednika, odnosno najstariji sudija;
- odredbe koje se odnose na prestanak mandata predsjednika istavnog suda treba preformulirati;
- Član 20 Nacrta zakona treba preformulisati na način da se utvrdi da Sud ima zamjenika kojeg predlaže predsjednik Suda; da zamjeniku predsjednika, kao i predsjedniku mandat traje ograničeno, odnosno 3 godine; da ne može biti ponovo biran, a urediti odgovarajuću ulogu najstarijeg sudije u situacijama kada ni predsjednik niti zamjenik predsjednika, nijesu u mogućnosti da obavljaju funkcije;
- treba unaprijediti odredbe koje se odnose na generalnog sekretara, tako on ima 10 godina radnog iskustva, i proširiti njegova ovlašćenja tako što će mu se omogućiti da priprema predlog razdjela budžeta za rad Ustavnog suda i da se stara o korišćenju budžetskih sredstava kao i međunarodnoj saradnji Ustavnog suda i propisati da on i njegov zamjenik imaju zaradu u visini zarade koja je određena za generalnog sekretara Skupštine Crne Gore i njegovog zamjenika;
- treba pobošljati odredbe koje se odnose na službu Ustavnog suda u pogledu sastava službe i zarada zaposlenih (povećanje koeficienta za 30%);
- U članu 32 Nacrta zakona, treba predvidjeti da se osporeni akt uvijek dostavlja donosiocu na mišljenje i u tom smislu treba preformulisati stav 3 člana 32 Nacrta;
- potrebno je regulisati položaj i nadležnost sudije izvjestioca;
- U članu 32 i članu 33 st. 1 i 3 Nacrta zakona treba izvršiti terminološko usklađivanje riječi koje se odnose na dokumentaciju, podatke, mišljenja, odgovore i dr. u skladu sa potrebama suda u konkretnom postupku;
- Član 46 stav 2 treba izmijeniti tako što se predvidjeti obaveza svih fizičkih i pravnih lica da poštuju odluke i rješenja Ustavnog suda, da Vlada preko organa državne uprave osigurava sprovođenje odluka i rješenja Ustavnog suda, da Ustavni sud može sam odrediti organ kojem povjerava sprovođenje svoje odluke, odnosno rješenja. Takođe, potrebno je propisati da će Ustavni sud obavijetiti Vladu ukoliko utvrdi da nadležni organ nije donio propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, odnosno Skupštinu ako Vlada nije donijela taj propis;
- član 55 i 57 treba praformulisati;

- rok za podnošenje ustavne žalbe potrebno je skratiti na 30 dana;
- potrebno je utvrditi ovlaštenje Ustavnog suda da može odlučiti o zahtjevu za naknadu štete, odnosno odrediti način pravičnog zadovoljenja;
- odredbe koje se odnose na postupke po ustavnoj žalbi, odlučivanje o sukobu nadležnosti, odlučivanje o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije i odlučivanje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom potrebno je preformulisati, kako bi bile u skladu sa terminima iz Ustava i odgovarajućih zakona;
- u dijelu finansijskih sredstava neophodno je predvidjeti da zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava Ustavnog suda Skupštini podnosi radno tijelo Skupštine nadležno za budžet, na predlog Ustavnog suda, da o raspolaganju finansijskim sredstvima Ustavni sud odlučuje samostalno, kao i to da Vlada ne može bez saglasnosti predsjednika Ustavnog suda, obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta Ustavnog suda.

Akcija za ljudska prava (HRA) dala je ukupno 19 primjedbi koje se odnosile na:

- Odlučivanje skupštinskog odbora kvalifikovanom većinom prilikom utvrđivanja predloga kandidata za sudije Ustavnog suda
- Razrješenje sa dužnosti zbog gubitka sposobnosti za obavljanje funkcije
- Preciziranje obaveze saradnje sa Ustavnim sudom i ovlaštenje suda da naloži oduzimanje dokumentacije
- Obavezno objavljivanje izdvojenog mišljenja
- Slučajevi u kojima se održava javna rasprava pred Ustavnim sudom
- Propisivanje roka za odlučivanje Ustavnog suda
- Nadležnost Ustavnog suda u slučaju neizvršenja njegovih odluka
- U kojim slučajevima se moraju nadoknaditi troškovi postupka
- Prioritet u rješavanju predmeta kada je sud ovlašćeni predlagač
- Propisivanje rokova zbog nastanka pravne praznine u slučaju neustavnosti zakona
- Proširenje dejstva odluke Ustavnog suda i na druga lica, u odnosu na koja je pravosnažna odluka donijeta na osnovu propisa čija je neustavnost, odnosno protivzakonitost utvrđena
- Dosljedno zahtijevanje iscrpljivanja isključivo "djelotvornih" pravnih sredstava, umjesto "svih pravnih sredstava na koja se ima pravo u skladu sa zakonom" i izuzetak od pravila da se i takva moraju iscrpjeti u slučaju nepopravljivih posljedica
- Propisivanje dužeg roka od 90 dana za izjavljivanje ustavne žalbe
- Preciziranje sadržine ustavne žalbe
- Odlučivanje o povredama prava na koje se u žalbi ukazuje
- Dopuna ovlaštenja Ustavnog suda u odnosu na povrede prava: povraćaj u pređašnje stanje, naknada štete i dr. i dosuđivanje (ne) materijalne štete od strane Ustavnog suda
- Proširenje kruga ovlašćenih predlagača kod zabrane rada političke stranke ili NVO
- Ocjenjivanje ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja
- Uvođenje kaznenih odredbi zbog nesarađivanja sa sudom.

NVO „Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)“ je u svojim primjedbama koje je dostavila u pismenoj formi, iznijela stav da odredbu člana 57 nacрта zakona smatraju posebno spornom i čak opasnom po pravni poredak iz razloga što ovako definisana odredba omogućava opstanak i pristajanje na posljedice neustavnog zakona i propisa. Za

njih je posebno sporno rješenje da će Ustavni sud obustaviti postupak ako se donese novi zakon. Osim navedenog, nakon razmatranja sadržine odredbi nacрта, smatraju da on neopravdano ne sadrži rokove za postupanje Ustavnog suda u predmetima, pa navedene odredbe treba mijenjati.

Odgovor obrađivača zakona:

Obradivač je razmotrio sve primjedbe i sugestije koje su dostavljene tokom javne rasprave.

Na osnovu tih sugestija i primjedbi izvršiće doradu Nacrta zakona o Ustavnom sudu Crne Gore u pogledu propisivanja odredbe o rodnoj senzitivnom jeziku. Takođe, propisaće se rok kad treba najkasnije započeti procedura objavljivanja javnog poziva za izbor sudija Ustavnog suda nakon isteka mandata od 12 godina. Biće propisana zakonska mogućnost da sudija Ustavnog suda nastavi da vrši funkciju po isteku mandata do izbora novog sudije Ustavnog suda kako ne bi došlo do blokade rade Ustavnog suda u smislu rada na predmetima koje je zaduzio.

U pogledu jačanja odgovornosti sudija Ustavnog suda biće preciziran okvir krivičnih djela koji sudiju Ustavnog suda čini nedostojnim za vršenje funkcije, kao i postupak prestanka funkcije u slučaju trajnog gubitka sposobnosti. Takođe, biće naglašena funkcionalna veza ustavnosudskih savjetnika i sudija Ustavnog suda.

U pogledu postupka apstraktne kontrole ustavnosti odnosno zakonitosti biće posebno propisano kad će Ustavni sud pokretati postupak za apstraktnu kontrolu, kao i omogućena zaštita trećih lica koja su savjesno stekla određena prava na osnovu akta koji je donijet na osnovu zakona koji je proglašen neustavnim. Takođe, propisano je i kad sud redovne nadležnosti inicira postupak apstraktne kontrole propisa mehanizmi da se ubrza postupak postupak pred Ustavnim sudom.

U postupku po ustavnoj žalbi će se preciznije odrediti kad se smatra da je podnosilac ustavne žalbe iscrpio djelotvorna pravna sredstva i mogućnost da se izjavi ustavna žalba i kad podnosilac nije iscrpio sva redovna i vanredna sredstva imajući u vidu da se učinjena povreda ne može otkloniti tim pravnim sredstvima.