

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 7. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 10. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15.), na sjednici od 24. oktobra 2016. godine, donio je

ODLUKU

ODBIJA SE žalba Ivana Markovića, iz Budve, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, broj: 836/3, od 19. oktobra 2016. godine.

O b r a z l o ž e n j e

1. Ivan Marković, iz Budve, podnio je Ustavnom sudu blagovremenu i dozvoljenu žalbu protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen njegov prigovor na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj 238/2, od 16. oktobra 2016. godine.

1.1. U žalbi je navedeno: da mu je na lokalnim izborima održanim 16. oktobra 2016. godine, u Budvi, povrijeđeno biračko pravo na neposredan izbor predstavnika u Skupštinu opštine Budva i u Skupštinu Crne Gore zaokruživanjem imena kandidata na listi, garantovano odredbama člana 45. Ustava Crne Gore i člana 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, jer je bio prinuđen da svoj glas da partijskoj listi ili listi koalicije partija, koja već ima unaprijed određenu listu kandidata i koja je posrednik između njega, kao glasača i kandidata na listama; da je neposredni izbor kandidata evropski standard, koji podrazumijeva da se glasanje vrši zaokruživanjem na listi predstavnika kojeg birač želi da ga predstavlja, a ne zaokruživanjem izborne liste koja odlučuje kojem kandidatu će se dati njegov glas (posredno glasanje) i da je time direktno narušen ustavni princip neposrednosti izbora.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj 238/2, od 16. oktobra 2016; godine; Prigovor na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj 836/2, od 19. oktobra 2016. godine i osporeno rješenje.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbijen je prigovor podnosioca, izjavljen na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj 238/2, od 16. oktobra 2016. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija razmotrila prigovor žalioca i ocijenila da nije došlo do povrede biračkog prava podnosioca jer su izborne liste za izbor odbornika podnešene i potvrđene u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika; da je birač mogao da iskoristi svoje biračko pravo u skladu sa zakonom

i da izbori u toj opštini nijesu sprovedeni suprotno odredbama člana 45. Ustava i čl. 4. i 38. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

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

Ustava Crne Gore:

„Član 2.

Nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.

Član 9.

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.

Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 2. stav 1.

Odbornike i poslanike biraju i pravo da budu birani za odbornika i poslanika imaju građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i koji su upisani u birački spisak u skladu sa zakonom kojim se uređuje birački spisak, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa ovim zakonom.

Član 4.

Odbornik, odnosno poslanik bira se u izbornoj jedinici na osnovu liste političke partije (stranačka izborna lista), koalicije političkih partija (koaliciona izborna lista), odnosno grupe građana (izborna lista grupe građana).

Odbornički, odnosno poslanički mandati raspodjeljuju se srazmjerno broju dobijenih glasova.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 10.

Biračko pravo, u smislu ovog zakona, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.

Član 38.

Političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.

Podnosioci izbornih lista iz stava 1. ovog člana predlažu izborne liste pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Član 39. stav 5.

Podnosilac izborne liste određuje redosljed kandidata na listi.

Član 69. stav 1.

Svaki birač glasa lično.

Član 69.a

Glasanje je tajno.

Ukoliko birački odbor ne uredi biračko mjesto na način kojim se obezbjeđuje tajnost glasanja (paravan kabina), birački odbor se raspušta, a glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

Birač popunjava glasački listić isključivo u prostoru koji je za to namijenjen (paravan, kabina), tako da niko ne može vidjeti kako je glasao.

Član 82. st. 1. i 2.

Birač može glasati samo za jednu izbornu listu sa glasačkog listića.

Glasa se zaokruživanjem rednog broja ispred naziva izborne liste za koju se glasa, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste.

Član 96.

Mandati koje je izborna lista dobila dodjeljuju se kandidatima prema redosljedu na izornoj listi.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, broj 7/71.):

„Član 25. tač. a) i b)

Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;

b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

6. Biračko pravo je jedno od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore, koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori, da bira i da bude biran. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira i da bude biran, koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo. Opšte i jednako biračko pravo podrazumijeva da svi crnogorski državljani, bez obzira na pol, rasu, obrazovanje ili bilo koje drugo lično svojstvo, imaju pravo da pod jednakim uslovima učestvuju u izbornom procesu. Biračka sposobnost građana temelji se na standardu jednake dostupnosti i načelu pravne jednakosti. Standard jednake dostupnosti podrazumijeva da je biračko pravo jednako dostupno svim građanima, ali ne automatski, već samo kada ispune predviđene uslove. Načelo jednakosti nalaže da svi glasovi birača imaju jednaku brojčanu vrijednost, na osnovu pravila da na jednim izborima jedan birač ima samo jedan glas.

6.1. Strukturu izbornog sistema u Crnoj Gori čine potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, zakoni, podzakonski akti i drugi opšti akti kojima su uređene izborne aktivnosti, prava i obaveze u procesu izbora, izborne jedinice, način glasanja, utvrđivanje rezultata izbora, postupak raspodjele mandata, pravila ponašanja subjekata u izbornim procesima i dr. Polazeći od odredbe člana 9. Ustava, kojom je propisano da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva, Ustavni sud je, u ovom predmetu imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

6.1.1. Odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pored ostalog, utvrđeno je da svaki građanin ima pravo i mogućnost (...), bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika; b) da bira i da bude biran na povremenim, istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača. Evropska konvencija, odredbom člana 3. Protokola broj 1, obavezuje potpisnice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela, što podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovode regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao ni Evropska konvencija ne utvrđuju obavezu uvođenja nekog specifičnog izbornog sistema, već države potpisnice obavezuju da, pri izboru organa vlasti, donesu pozitivne mjere za održavanje demokratskih izbora, odnosno, da obezbijede političku slobodu, politička prava i slobode pojedinca, odnosno pravo na slobodno izražavanje volje birača.

6.1.2. Iz odredaba člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku Konvenciju proizilazi da su države potpisnice obavezne da donose pozitivne mjere za održavanje demokratskih izbora, odnosno da obezbijede, politička prava i slobode, posebno slobodu izražavanja, uključujući osnivanje političkih stranaka. Prema praksi Evropskog suda¹, uslovi koji obezbjeđuju slobodu izražavanja mišljenja građana prilikom biranja organa vlasti na državnom i lokalnom nivou, u suštini, podrazumijevaju - pored slobode izražavanja i zaštitu načela ravnopravnog postupanja prema svim građanima u ostvarivanju njihovog prava da biraju i da budu birani, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodu izražavanja mišljenja, ne utvrđujući obavezu uvođenja nekog specifičnog izbornog sistema. Evropski sud, u tom smislu ukazuje da odredba člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju utvrđuje obavezu obezbjeđivanja prava na slobodne izbore, u primjerenim vremenskim razmacima i da državama daje slobodu da, prema istorijskim i političkim faktorima koji su im svojstveni, u svom ustavnom poretku utvrde pravila za izbore u »organe vlasti na državnom i lokalnom nivou«, s tim što pravila izbornog postupka treba tumačiti u svijetlu ustavnog sistema konkretne države. Shodno odredbi člana 3. Protokola broj 1 uz Konvenciju, Evropski sud vrši procjenu svakog izbornog sistema u svijetlu političkog razvoja konkretne zemlje. Osobnosti koje bi bile neprihvatljive u pogledu jednog

¹ Presuda *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, od 2. marta 1987. godine, zahtjev br. 9267/81. stav 54.

izbornog sistema, prema stavu Evropskog suda, mogu da budu opravdane u pogledu drugog, sve dok izabrani model izbornog sistema predviđa uslove koji obezbjeđuju »slobodu izražavanja mišljenja ljudi prilikom izbora zakonodavnih organa«. Diskreciono pravo države da određuje uslove glasanja i kandidovanja, prema shvatanju Evropskog suda², ograničeno je obavezom da poštuje osnovno načelo člana 3. Protokola broj 1 uz Konvenciju, odnosno "slobodno izražavanje ljudi pri izboru zakonodavnog organa".

6.2. Ustav Crne Gore, osim osnovnih načela opštosti i jednakosti biračkog prava, odnosno tajnosti i neposrednosti glasanja, ne uređuje postupak izbora organa vlasti, u smislu vršenja izbornih radnji, niti propisuje određeni model izbornog sistema, već daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada ocijeni da je to neophodno, pa i način ostvarivanja aktivnog biračkog prava. Ovlašćenje zakonodavcu za propisivanje modela crnogorskog izbornog sistema, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi iz odredaba člana 2. st. 2. i 3. i člana 16. tačka 1. Ustava, kojima je propisano da građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom i da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje. Pri tome, Ustav ne postavlja nikakve zahtjeve u odnosu na izbor modela izbornog sistema, kao ni u odnosu na izbor njegovih elemenata, što uključuje i izbor mjerila za raspodjelu mandata.

6.2.1. Saglasno tome, način ostvarivanja biračkog prava, postupak izbora odbornika i poslanika, kao i način glasanja, uređeni su Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Zakonom su, pored ostalog, propisani uslovi i način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, organi za sprovođenje izbora i ostvarivanje zaštite biračkog prava, kao i rokovi u kojima se ta zaštita može zahtijevati. Iz citiranih odredaba Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac za izbor odbornika i poslanika odabrao model srazmjernog predstavništva, odnosno, proporcionalni izborni model. Izborne liste političkih partija i koalicija političkih partija, koje sadrže najmanje 2/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira članova predstavničkog tijela i izborne liste za izbor poslanika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, na kojima može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira, predstavljaju sredstvo pomoću kojeg se sprovode izbori srazmjernim ili proporcionalnim izbornim sistemom (član 4. stav 1. i član 39. st. 1. i 3. Zakona). Prema odredbama člana 82. st. 1. i 2. Zakona birač može da glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva izborne liste za koju glasa, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste, koje je, saglasno odredbi člana 39. stav 5. Zakona, odredio podnosilac izborne liste, s tim što se mandati koje je izborna lista dobila mogu dodijeliti kandidatima samo prema redoslijedu na izornoj listi (član 96. Zakona).

² Presuda *Podkolzina protiv Letonije*, od 9. aprila 2002, zahtjev br.46726/9. stav 33.

6.3. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je dostavila Državna izborna komisija, Ustavni sud je utvrdio da podnosilac žalbe u prigovorima podnijetim Opštinskoj izornoj komisiji i Državnoj izornoj komisiji, kao ni u žalbi izjavljenoj Ustavnom sudu, nije naveo ni jednu odluku, radnju ili propust biračkog odbora, odnosno nadležne izborne komisije, koja bi se odnosila na povredu njegovog biračkog prava, čiju zaštitu, u smislu odredaba člana 8. Zakona o izboru odbornika i poslanika i člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, obezbjeđuju te komisije i Ustavni sud. Iz podnijete žalbe, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je njen podnosilac iskoristio biračko pravo i da žalbom, u suštini, osporava model srazmjernog predstavništva, odnosno, proporcionalni izborni model, utvrđen Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji ne predviđa mogućnost biranja jednog kandidata (jedan nominalno određeni kandidat) sa izborne liste, nego biranja izborne liste, koja može sadržati najviše onoliko kandidata koliko se bira, tj. onoliko kandidata koliko se bira članova predstavničkog tijela na državnom ili lokalnom nivou. U tom kontekstu, osporeno rješenje Državne izborne komisije, kojim je odbijen prigovor podnosioca žalbe na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj 238/2, od 16. oktobra 2016. godine, Ustavni sud ocjenjuje ustavno prihvatljivim i zakonitim, a žalbu neosnovanom. Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud je utvrdio da Državna izborna komisija osporenim rješenjem nije povrijedila biračko pravo podnosioca žalbe.

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

U-VII br. 7/16
24. oktobar 2016. godine
P o d g o r i c a

PREDSJEDNICA,
Desanka Lopičić,s.r.