

ODLUKA

USTAVNOG SUDA CRNE GORE KOJOM SE UKIDAJU ODREDBE TAČKE 1. AL. 3. I 4., U DIJELU KOJI GLASI: "U MJESTU PREBIVALIŠTA", PRAVILA O GLASANJU PUTEM PISMA ("SLUŽBENI LIST CRNE GORE", BR. 9/16. I 76/17.) KOJE JE DONIJELA DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA I PRESTAJU DA VAŽE DANOM OBJAVLJIVANJA OVE ODLUKE

("Službeni list Crne Gore", br. 088/20 od 25.08.2020)

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukidaju odredbe tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila o glasanju putem pisma ("Službeni list Crne Gore", br. 9/16. i 76/17.) koje je donijela Državna izborna komisija i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjedavajući sudija Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 24. avgusta 2020. godine, donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila o glasanju putem pisma ("Službeni list Crne Gore", br. 9/16. i 76/17.) koje je donijela Državna izborna komisija i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji su objavljena Pravila.

Obrazloženje

II. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 46/20, od 20. avgusta 2020. godine, po inicijativi Nevladinog udruženja "Centar za demokratsku tranziciju", sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 1. al. 3. i 4. Pravila, označenih u izreci.

2. U odgovoru Državne izborne komisije, od 23. avgusta 2020. godine, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je:

"U odnosu na tačku 6.1.1. Državna izborna komisija je saglasna da je u skladu sa svojim ovlaštenjima obavezna obezbijediti mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava svih državljana Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i one birače koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu na kojem su upisani u izvod iz biračkog spiska, a žele da glasaju.

Kada su u pitanju navodi iz tački 7.1.1. i 7.2. Komisija naglašava da treba imati u vidu da je zakonodavac članom 67 stav 4 Zakona dao u nadležnost Državnoj izbornoj komisiji da donese "bliža pravila" o glasanju putem pisma. Prednje jasno upućuje da glasanje putem pisma treba bliže regulisati u pojedinostima koje Zakon ne sadrži i da je to zakonska nadležnost i obaveza Državne izborne komisije. Konstatacija da je Pravilima o glasanju putem pisma uvedeno ograničenje koji se odnosi na uslov prebivališta, po mišljenju Državne izborne komisije ne stoji, iz razloga što je istim samo razrađena nadležnost opštinskih izbornih komisija koje sprovode izbore na teritoriji jedne opštine. Pravila o glasanju putem pisma, kao podzakonski akt, ne sužavaju pravo na glasanje putem pisma u odnosu na Zakon o izboru odbornika i poslanika već ga razrađuju i dopunjavaju, što je po pravnoj prirodi i funkcija podzakonskog akta.

U odnosu na navode iz tačke 7.1.1.2. da glasanje van biračkog mjesta podrazumijeva glasanje van mjesta prebivališta u skladu sa odredbom 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Takođe, Državna izborna komisija ukazuje da je Zakonom o biračkom spisku ("Službeni list Crne Gore", br. 10/14, 20/15, 92/1717/19,3/20) članom 4 propisano je da se birački spisak vodi kao elektronska zbirka ličnih podataka o biračima. U okviru biračkog spiska razvrstavaju se podaci o biračima za područje jedinice lokalne samouprave, i po biračkim mjestima određenim za jedinicu lokalne samouprave. Birač može biti upisan u birački spisak samo na jednom biračkom mjestu", dok je u članu 9 istog Zakona propisano: " U birački spisak upisuju se državljani Crne Gore koji imaju biračko pravo, a nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora i lica koja biračko pravo stiču najkasnije na dan izbora (u daljem tekstu: birač), prema mjestu prebivališta".

Pored navedenog Zakonom o registrima prebivališta i boravišta ("Službeni list Crne Gore" br. 46/15) preciziran je pojam prebivališta odnosno boravišta i uređen način vođenja registra prebivališta i registra boravišta crnogorskih državljana, sadržaj tih registara, kao i korišćenje i zaštita podataka iz registara.

U članu 2 citiranog zakona, pored ostalog, definisano je da je prebivalište mjesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio sa namjerom da u njemu stalno živi, a koje je središte njegovih životnih aktivnosti i sa kojim ima trajnu povezanost, a da je boravište mjesto i adresa gdje crnogorski državljanin privremeno boravi.

Činjenica da je zakonodavac u članu 29 propisao izuzetke od obaveze crnogorskog državljanina da prijavi boravište, pored ostalog, i u slučaju kada je smješten u bolnici ili drugoj zdravstvenoj ustanovi radi liječenja, što ne znači da do promjene boravišta nije došlo, što istovremeno potvrđuje i da bi ostvarivanjem njihovog biračkog prava u drugoj opštini u toku liječenja, oni suštinski ostvarili biračko pravo po mjestu boravišta, a što je suprotno odgovarajućim odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika. Takođe, podsjećamo i da su crnogorski državljani koji se opredijele da žive u staračkom domu ili drugoj sličnoj ustanovi van mjesta dosadašnjeg prebivališta dužni da u zakonskom roku u skladu sa Zakonom izvrše promjenu prebivališta, te u tom slučaju saglasno novom prebivalištu ostvaruju svoja prava i obaveze a samim tim i biračko pravo. Činjenica koja citira Ustavni sud pozivajući se na praksu Evropskog suda za ljudska prava (Yumak i Sadak protiv Turske) je na valjan način implementirana u našem izbornom zakonodavstvu u članu 87 Zakona o izboru odbornika i poslanika ali se odnosi na formiranje posebnog biračkog mjesta u dogovoru sa organom uprave nadležnim za izvršenje krivičnih sankcija."

3. Osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4. Pravila¹ propisano je:

1. Birač može glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, putem pisma, zbog:

- bolničkog liječenja u mjestu prebivališta, odnosno kućnog liječenja, usljed teže bolesti i
- boravka u ustanovi za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica u mjestu prebivališta."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta" Pravila, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

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

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI

OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

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

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

DIO DRUGI

LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Biračko pravo

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.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

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

Protokola broj 1. Evropske konvencije 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 obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

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

"I- OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština) i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

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

II-BIRAČKO PRAVO

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.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

1. Izborne komisije

Član 23.

Izborne komisije su: opštinske, izborna komisija Glavnog grada, izborna komisija Prijestonice (u daljem tekstu: opštinska izborna komisija) i Državna izborna komisija.

Član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. i stav 2.

Državna izborna komisija:

1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;

2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;

3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom;

15a) donosi poslovnik o radu;

16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija ima svoju stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

VII - SPROVOĐENJE IZBORA

1. Biračka mjesta

Član 67.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

3. Glasanje

Član 85.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Birač koji želi da glasa putem pisma dužan je da lično potpiše obrazac iz stava 1. ovog člana.

Zahtjev za glasanje putem pisma dostavlja se biračkom odboru na biračkom mjestu, najkasnije do 13 časova na dan glasanja.

Zahtjev za glasanje putem pisma biračkom odboru na biračkom mjestu može dostaviti samo lice koje svojim potpisom ovlasti podnosilac zahtjeva za glasanje putem pisma. Jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje putem pisma, osim u slučaju da to čini za dva ili više birača koji glasaju putem pisma a žive u istom porodičnom domaćinstvu.

Ovlašćenje za dostavljanje biračkom odboru zahtjeva za glasanje putem pisma sastavni je dio obrasca iz stava 1. ovog člana.

Obrazac iz stava 1. ovog člana propisuje Državna izborna komisija.

Uz zahtjev za glasanje putem pisma i ovlašćenja za podnošenje zahtjeva biračkom odboru se dostavlja i lična karta ili pasoš birača koji želi da glasa putem pisma."

6. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je 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. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju 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 (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

6.1. Biračko pravo, u smislu Zakona o izboru odbornika i poslanika, 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 10. Zakona). Tim zakonom propisana su normativna (...) i druga ovlašćenja (...) Državne izborne komisije u postupku sprovođenja izbora, a posebno obezbjeđivanje pravne mogućnosti ostvarivanja aktivnog biračkog prava.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Ustava i Zakona proizilazi da je Državna izborna komisija, kao organ za zakonito sprovođenje izbora, po nalaženju Ustavnog suda, obavezna da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, obezbijedi mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenog biračkog prava svim državljanima Crne Gore kojima to pravo pripada, uključujući i one birače koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu na kojem su upisani u izvod iz biračkog spiska, a žele da glasaju.

6.2. Odredba člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku Konvenciju obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovedu regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države. Prema shvatanju Evropskog suda član 3.

Protokola broj 1. "jamči obilježja djelotvorne političke demokratije" i, kao takav, podrazumijeva subjektivno pravo birati i biti biran².

- 6.2.1. U tom smislu, Evropski sud je u predmetu Yumak i Sadak protiv Turske³, pored ostalog, istakao da svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti izabranog zakonodavnog organa, kao i zakona koje to tijelo usvaja:

"109. Što se tiče opšteg tumačenja člana 3. Protokola broj 1., Sud je u svojoj sudskoj praksi postavio sljedeća glavna načela (vidi, između ostalih izvora, Mathieu-Mohin i Clerfayt, citiran gore, str. 22. i 23., stavovi 46.-51.; Ždanoka, citiran gore, stav 115.; Podkolzina protiv Latvija, br. 46726/99, stav 33., ECHR 2002-II; i Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2) [GC], br. 74025/01, stav 61., ECHR 2005-IX):

(i) Član 3. Protokola broj 1. na prvi pogled se čini drugačijim od ostalih odredaba Konvencije i njenih protokola, koji jemče prava, jer je formulisan kao obaveza nametnuta visokim ugovornim stranama da održe izbore koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja naroda, a ne kao neko posebno pravo ili sloboda. Međutim, uzimajući u obzir travaux préparatoires člana 3. Protokola i način na koji je odredba tumačena u kontekstu Konvencije u cjelini, Sud je utvrdio da član 3. Protokola broj 1. jemči individualna prava, uključujući i pravo birati i pravo biti biran na izborima (vidi Mathieu-Mohin i Clerfayt, citiran gore).

(iv) (...). Svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti tako izabranog zakonodavnog tijela, kao i zakona koje to tijelo usvaja (vidi Hirst (br. 2), citiran gore, stav 62)."

7. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Državna izborna komisija osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

7.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

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

7.1.1.1. U tom smislu, odredbama člana 67. Zakona propisano je: da birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska (stav 1.); da birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim Zakonom (stav 2.); da se način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi u zapisnik o radu biračkog odbora (stav 3.) i da bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija (stav 4.). Prema Zakonu, birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru zahtjev za glasanje putem pisma, na obrascu koji propisuje Državna izborna komisija (član 85. st. 1. i 6.).

7.1.1.2. Iz navedenih odredaba člana 67. Zakona proizilazi da je tim odredbama utvrđeno opšte pravilo da birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska (stav 1.), kao i izuzetak od tog pravila, prema kojem birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom (stav 2.). Iz jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja normativnog određenja odredbe člana 67. stav 2. Zakona, kojom je propisano da birač izuzetno, putem pisma, može glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim tim zakonom, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu, ima pravo da glasa van biračkog mjesta, na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, odnosno van mjesta prebivališta, u skladu s odredbama člana 85. Zakona. Nasuprot tome, osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila, Državna izborna komisija je biračima koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja, boravka u ustanovi za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica, ograničila pravo glasanja putem pisma van biračkog mjesta, odnosno prebivališta, na način što je utvrdila da putem pisma mogu glasati samo u mjestu prebivališta, čime je dovedena u pitanje suština ostvarivanja biračkog prava tih lica, zajemčenog odredbama člana 45. Ustava.

7.2. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava, određuje da opšti pravni akt ili drugi propis mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu predmeta uređivanja. Prema tom načelu drugim propisom i opštim pravnim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su zakonska materija (materia legis), niti se podzakonskim aktom mogu mijenjati i dopunjavati pojedina ustavna i rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast, kao što je to slučaj u konkretnom predmetu. Propisujući uslove za glasanje putem pisma, koji su utvrđeni Zakonom, od strane zakonodavca, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

7.2.1. Iz navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da odredbe tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila nijesu u saglasnosti s odredbama člana 145. Ustava, člana 67. stav 2. i člana 85. stav. 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8. Navod Državne izborne komisije da je bitno napomenuti: "da su Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (Mišljenje br. 190/2002), kada je u pitanju opšte pravo glasa pored pravila predviđeni i izuzeci te se i shodno tom dokumentu prebivalište može propisati kao uslov za ostvarivanje tog prava", Ustavni sud je ocijenio irelevantnim za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Pravila, jer se, prema Obrazloženju Kodeksa⁴, koje je usvojila Venecijanska komisija na 52. plenarnoj sjednici⁵, pravo da se bira i bude biran može usloviti prebivalištem⁶, koje podrazumijeva stalno prebivalište, ali samo kad su u pitanju lokalni i regionalni izbori. Taj uslov, po Kodeksu Venecijanske komisije, nije a priori nekompatibilan sa principom opšteg prava glasa, ako propisani period prebivališta ne prelazi nekoliko mjeseci, s tim da je bilo koji duži period prihvatljiv samo da bi se zaštitile nacionalne manjine⁷.

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

III. Odluka o prestanku važenja odredaba tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila o glasanju putem pisma, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 46/20

Podgorica, 24. avgust 2020. godine

Predsjedavajući sudija,

Desanka Lopičić, s.r.

¹ Radi bolje preglednosti odredbe Pravila citirane u cjelini, a dijelovi za koje je pokrenut postupak ocjene ustavnosti i izakoničnosti označene su (bold) crnom bojom.

² Presuda, Tanase protiv Moldavije, od 27. aprila 2010. godine, zahtjev broj 7/08,.

³ Presuda, od 8. jula 2008. godine, predstavka br. 10226/03

⁴ CDL-AD(2002)023rev2-cor

⁵ Venecija, 18.-19. oktobar 2002. godine.

⁶ Vidjeti presudu EKLJP br. 31891/96., od 7.septembar 99, Hilbe protiv Liechtenstein.

⁷ vidjeti presudu Evr. komisije za ljudska prava br. 23450/94, 15.9.97, Polacco i Garofalo protiv Italije (oblast Trentino-Alto Adige).

¹ Radi bolje preglednosti odredbe Pravila citirane u cjelini, a dijelovi za koje je pokrenut postupak ocjene ustavnosti i izakoničnosti označene su (bold) crnom bojom.

² Presuda, Tanase protiv Moldavije, od 27. aprila 2010. godine, zahtjev broj 7/08,.

³ Presuda, od 8. jula 2008. godine, predstavka br. 10226/03

⁴ CDL-AD(2002)023rev2-cor

⁵ Venecija, 18.-19. oktobar 2002. godine.

⁶ Vidjeti presudu EKLJP br. 31891/96., od 7.septembar 99, Hilbe protiv Liechtenstein.

⁷ vidjeti presudu Evr. komisije za ljudska prava br. 23450/94, 15.9.97, Polacco i Garofalo protiv Italije (oblast Trentino-Alto Adige).