

ODLUKA

**USTAVNOG SUDA CRNE GORE KOJOM SE USVAJA ŽALBA PODNOSIOCA
IZBORNE LISTE "SDP - ZA NAŠU KUĆU" IZJAVLJENA PROTIV RJEŠENJA
DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE, BROJ 839/2, OD 21. JUNA 2023. GODINE I
UKIDA RJEŠENJE DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE, BROJ 839/2, OD 21. JUNA
2023. GODINE**

("Službeni list Crne Gore", br. 071/23 od 12.07.2023)

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se USVAJA žalba podnosioca Izborne liste "SDP - Za našu kuću" izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine i UKIDA Rješenje Državne izborne komisije, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine.

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Budimir Šćepanović i sudije - Snežana Armenko, Dragana Đuranović, Milorad Gogić i Desanka Lopičić, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 7. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 7. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15), na sjednici od 29. juna 2023. godine, većinom glasova, donio je

ODLUKU

I USVAJA SE žalba podnosioca Izborne liste "SDP - Za našu kuću", izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine i UKIDA Rješenje Državne izborne komisije, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine.

II Izborna komisija Prijestonice Cetinje je dužna da, u skladu sa zakonom i stavovima iz ove odluke, odluči o raspisivanju i ponovi izbore na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II u Prijestonici Cetinje.

III Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

11. Podnosilac izborne liste "SDP - Za našu kuću", podnio je dozvoljenu i blagovremenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen prigovor podnosioca žalbe, podniet zbog propusta Izborne komisije Prijestonice Cetinje: "da donese odluku o raspisivanju ponovnih izbora, da postupi u skladu sa članom 75 Zakona i dostavi biračkom odboru na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II izborni materijal najkasnije 48 časova prije dana održavanja izbora", kao neosnovan.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno:

"(...) Državna izborna komisija je na sjednici održanoj 21. juna 2023. godine donijela Rješenje kojim se odbija navedeni Prigovor, broj 839, od 21. juna 2023. godine kao neosnovan.

Izborna komisija Prijestonice Cetinje dana 15. juna 2023. godine donijela je Rješenje broj 01-022/23-204/2 kojim usvaja prigovor nosioca liste SDP - Za našu kuću Nikole Đuraškovića i raspušta birački odbor za biračko mjesto broj 16 - LPO II, imenuje novi, a glasanje na ovom biračkom mjestu se ponavlja.

Posebno naglašavamo i apostrofiramo da naznačeno rješenje kao akt konstitutivnog karaktera kojim se meritorno odlučilo u ovoj pravnoj stvari nije nikada osporeno pred Državnom izbornom komisijom, odnosno isto je ostalo na pravnoj snazi.

I pored te nesporne činjenice IKP Cetinje nije preduzela, odnosno efektivirala radnje koje joj Zakon o izboru odbornika i poslanika nalaže u skladu sa članom 102 stav 4 i odlukom raspisala ponovne izbore, kao i obaveze iz člana 75. sve u skladu sa rokom iz člana 103 Zakona.

Član 102 Zakona propisuje (...). Član 103 Zakona propisuje (...). Član 75 Zakona propisuje (...).

Posebno naglašavamo ključnu odredbu stava 1 člana 102 koja nedvosmisleno ukazuje kada se, odnosno u kojim slučajevima ponovni izbori (...). Jasno je da je nadležna izborna komisija koja odlučuje o poništenju izbora na nekom biračkom mjestu (...) Izborna komisija Prijestonice Cetinje. Jasno je i nedvosmisleno, kako je već navedeno, da je IKP - Cetinje usvojio konstitutivni akt Rješenje broj 01-022/23-204/2 (...). Nesporno je da ovaj akt nikada niko nije osporio i on je dio pravnog sistema a na osnovu njega nije postupano na način kako to predviđa Zakon u čl. 102 i 103, kao i 75, što predstavlja grubu povredu Zakona, principa vladavine prava i pravne sigurnosti.

Obrazloženje DIK-a da je njenim Rješenjem, broj 807/2 kojim se poništava Odluka IKP-Cetinje o raspisivanju izbora na mjestu broj 16 LPO 2, broj 022/23-208, od 15. juna 2023. godine, ova pravna stvar okončana je neosnovano iz sljedećih razloga:

Naime DIK je u ovom slučaju napravila presedan i omogućila da se kroz osporavanje Odluke o raspisivanju izbora - koja je akt deklaratornog karaktera koji izvire i proizilazi iz konstitutivnog akta - Rješenje, broj 01-022123-204/2, kojim se usvaja prigovor nosioca liste SDP - Za našu kuću Nikole Đuraškovića i raspušta "birački odbor za biračko mjesto broj 16 - LPO II, imenuje novi, a glasanje na ovom biračkom mjestu se ponavlja" kojim se meritorno rješava u ovoj pravnoj stvari, dezavuiše predmetno Rješenje i onemogućuje ponavljanje izbora na predmetnom biračkom mjestu.

Time se potpuno obesmišljava član 110 stav 1 Zakona koji jasno i nedvosmisleno definiše pitanje aktivne legitimacije (...).

DIK je ovakvim svojim činjenjem izašao iz okvira svojih ovlašćenja i svojim radnjama i ocjenom da se izbori na biračkom mjestu (...) smatraju okončanim grubo previdio da je na pravnoj snazi akt Rješenje IKP (...) kojim se meritorno odlučilo o ovoj pravnoj stvari ocjenom da se ponovni izbori na ovom biračkom mjestu moraju održati.

Nadalje DIK je ovakvim svojim stavom u smislu posljedica njegovih pravnih odluka grubo prekršio član 102 stav 1 Zakona da "ponovni izbori sprovode se ako nadležna izborna komisija poništi izbore na pojedinom biračkom mjestu". Imajući u vidu da je upravo nadležna opštinska izborna komisija IKP Cetinje meritorno odlučila o ponavljanju izbora, što imperativno ex lege nalaže raspisivanje ponovnih izbora, jasno je da je DIK svojim postupanjima spriječio primjenu ove odredbe jer je nedvosmisleno da je IKP-Cetinje, a ne DIK nadležna za poništavanje izbora, kao što je slučaj u ovoj stvari sa izborima za biračko mjesto 16 LPO 2 (...).

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Rješenje Opštinske Izborne komisije Prijestonice Cetinje, broj 01-022/23-204/2, od 15. juna 2023. godine; Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23, od 15. juna 2023. godine; Prigovor od nosioca izborne liste SDP - Za našu kuću Nikole Đuraškovića, broj 839, od 21. juna 2023. godine; Rješenje Državne izborne komisije broj 839/2, od 21. juna 2023. godine; Zapisnik sa 151. sjednice Državne izborne komisije, od 21. juna 2023. godine i dokaz o uručenju osporenog rješenja podnosiocu žalbe.

2.1. Izborna komisija Prijestonice Cetinje je, dana 27. juna 2023. godine, Ustavnom sudu dostavila kompletan izborni materijal sa biračkog mjesta broj 16 Lovčenski partizanski odred II.

2.2. U odgovoru Državne izborne komisije, pored ostalog, navedeno je:

"(...) U prilogu varn dostavljamo dokumentaciju traženu aktom U-VII br. 19/23, od 26. juna 2023. godine.

Državna izborna komisija ostaje pri navodima datim u obrazloženju Rješenja, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine.

Državna izborna komisija je prilikom razmatranja prigovora, broj 807, od 16. juna 2023., godine, izvršila uvid u izborni materijal sa biračkog mjesta broj 16 1-PO II. Materijal će biti dostavljen Ustavnom sudu od strane predstavnika IKP Cetinje (...).

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 839/2, od 21. juna 2021. godine, odbijen je prigovor podnosioca žalbe, podniet zbog propusta Izborne komisije Prijestonice Cetinje: "da donese odluku o raspisivanju ponovnih izbora, da postupi u skladu sa članom 75 Zakona i dostavi biračkom odboru na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II izborni materijal najkasnije 48 časova prije dana održavanja izbora", kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je:

"(...) Nosioc izborne liste SDP - Za našu kuću Nikola Đurašković podnio je Prigovor, broj 839, dana 21. juna 2023. godine, u 10:00 sati, Državnoj izbornoj komisiji zbog propusta Izborne komisije Prijestonice Cetinje.

U prigovoru navodi da je Opštinska izborna komisija Cetinje dana 15. juna 2023. godine, donijela rješenje broj: 01-022/23-20412 kojim je "usvojila prigovor i raspustila birački odbor za biračko mjesto broj 16 - LPO II, imenuje novi, a glasanje na ovom biračkom mjestu ponavlja". Dalje navodi da naznačeno rješenje nije osporeno, odnosno da je isto ostalo na pravnoj snazi ali IKP Cetinje nije postupila u skladu sa članom 102 stav 4 Zakona i odlukom raspisala ponovne izbore kao i obaveze iz člana 75, sve u skladu sa rokom iz člana 103 Zakona. Citira čl. 102. i 103. Zakona o izboru odbornika i poslanika kojima je propisano ponovno sprovođenje izbora i član 75. istog Zakona kojim je propisano dostavljanje materijala biračkim odborima. Ističe da je IKP Cetinje rješenjem, broj 01-022/23-20412, usvojila prigovor i raspustila birački odbor za biračko mjesto broj 16 - LPO II i odlučila da se glasanje na ovom biračkom mjestu ponovi. Navodi da niti jednu radnju koje su u skladu sa čl. 102, 103. i 75. morale biti sprovedene IKP Cetinje nije izvršila. Propuštanjem da izvrši navedene radnje IKC je ugrozila zakonito sprovođenje izbornog procesa.

Konačno predlaže da Državna izborna komisija usvoji prigovor i naloži opštinskoj izbornoj komisiji da donese odluku o raspisivanju ponovnih izbora, te da postupi u skladu sa članom 75. Zakona i dostavi biračkom odboru na biračkom mjestu broj 16 "Lovčenski partizanski odred I" izborni materijal, najkasnije 48 časova prije dana održavanja izbora.

Državna izborna komisija razmotrila je Prigovor, ocijenila da je isti blagovremen i izjavljen od ovlašćenog lica, izvršila uvid dostavljenju dokumentaciju: Rješenje IKP Cetinje, broj 01-02 723-204/2, od 15. juna 2023. godine; Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO, broj 01-022/23-208, od 15. juna 2023. godine i utvrdila da je Prigovor neosnovan iz sljedećih razloga:

Izborna komisija Prijestonice donijela je Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23208, od 15. juna 2023. godine. Predsjednik OO DPS Cetinje Oskar Huter izjavio je prigovor na Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II.

Državna izbora komisija na sjednici održanoj 17. juna 2023. godine usvojila je Prigovor i donijela Rješenje, broj 807/2, kojim se poništava navedena odluka. U obrazloženju citiranog rješenja, naznačeno je pored ostalog i da se glasanje na navedenom biračkom mjestu smatra okončanim. Pri navedenom, Državna izborna komisija je imala u vidu razloge zbog kojih je Odluka o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II poništena, kao i pravne, stvarne i druge indirektno posljedice koje je Rješenje Državne izborne komisije proizvelo. U odnosu na navode prigovora da IKP nije postupila skladu sa članom 102 stav 4 Zakona i odlukom raspisala ponovne izbore Državna izborna komisija je utvrdila da IKP nije propustila da izvrši radnju donošenja Odluke, već je donijela Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23-208, od 15. juna 2023. godine, koju je Državna izborna komisija poništila.

U odnosu na drugi dio zahtjeva iz prigovora kojim se traži dostavljanje izbornog materijala za biračko mjesto broj 16 LPO II Državna izbora komisija ukazuje da je zahtjev neosnovan iz razloga što se izborni materijal biračkom odboru dostavlja samo u slučaju ponavljanja izbora na biračko mjestu. Imajući u vidu da je Odluka o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23-208, od 15. juna 2023. godine, poništena ne postoji pravni osnov za izvršenje tražene radnje (...).

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene dokumentacije, utvrdio da su se stekli uslovi da se žalba usvoji i ukine osporeno rješenje.
5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI

OSNOVNE ODREDBE

Suverenost

Član 2. stav 2.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika.

Zakonodavstvo

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;

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 ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

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."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list Srbije i Crne Gore - 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 Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15):

"III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 48. tačka 7.

Ustavni sud odlukom:

7) usvaja žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referenduma.

7. Postupak odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom

Član 97. st. 1. i 2.

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.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

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 i 48/06 i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11 i 14/14):

"I - OSNOVNE ODREDBE

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.

IV-RASPISIVANJE IZBORA

Član 13

Izbori za odbornike, odnosno poslanike raspisuju se odlukom organa nadležnog za raspisivanje izbora.

Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije dužne su u roku od 72 sata od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora, utvrditi i objaviti izborni kalendar svih rokova za sprovođenje izbornih radnji predviđenih izbornim zakonodavstvom.

Dan održavanja izbora je neradni dan (nedelja).

Odluka o raspisivanju izbora objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore", a za odbornike i u "Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi".

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Član 21.

Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova.

1. Izborne komisije

Član 27. stav 1. tač. 2, 3. i 4.

Opštinska izborna komisija:

- 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora;
- 2) organizuje tehničke pripreme za sprovođenje izbora;
- 3) određuje biračka mjesta za izbor odbornika i poslanika;
- 4) obrazuje biračke odbore i imenuje Predsjednika i članove biračkih odbora za izbor odbornika i poslanika i organizuje njihovu edukaciju (obuku) o procedurama za rad biračkog odbora.

VIII - UTVRĐIVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA IZBORA

2. Raspodijela mandata

Član 98.

Opštinska izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za odbornike, u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenih po prigovoru ili žalbi.

Državna izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za poslanike u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenih po prigovoru ili žalbi.

IX - PRESTANAK MANDATA, PONOVI IZBORI, POPUNA UPRAŽNJENIH ODBORNIČKIH I POSLANIČKIH MJESTA I PRIJEVREMENI IZBORI

2. Ponovni izbori

Član 102.

Ponovni izbori sprovode se ako nadležna izborna komisija poništi izbore na pojedinom biračkom mjestu.

U slučaju iz stava 1. ovog člana glasanje se ponavlja samo na tom biračkom mjestu.

Ponovni izbori se sprovode na način i po postupku koji su ovim zakonom utvrđeni za sprovođenje izbora, u skladu sa rokovima iz člana 98. ovog zakona.

Ponovne izbore raspisuje nadležna izborna komisija.

U slučaju ponavljanja izbora konačni rezultati izbora utvrđuju se po završetku ponovljenog glasanja.

Član 103.

Ponovni izbori sprovode se najkasnije u roku od sedam dana od dana poništenja izbora.

Za sprovođenje ponovnih izbora izborne liste ne mogu se mijenjati.

X - ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

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.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi se opštinskoj izbornoj komisiji.

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

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

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."

6. Biračko pravo je jedno od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituise 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 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 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. 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 poretu utvrde pravila za izbore u "organe vlasti na državnom i lokalnom nivou", s tim što pravila izbornog postupka treba tumačiti u svjetlu ustavnog sistema konkretne države. Shodno odredbi člana 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, Evropski sud vrši procjenu svakog izbornog sistema u svjetlu političkog razvoja konkretne zemlje. Osobnosti koje bi bile neprihvatljive u pogledu jednog 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".

6.1.1. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, utvrđeni su organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni poštovati i neposredno primjenjivati način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom.

6.1.1.1. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

6.1.1.2. U tom smislu, odredbom člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba zbog povrede prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim je odbačen ili

odbijen prigovor, odnosno, da predmet žalbe izjavljene Ustavnom sudu, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Izborna komisija Prijestonice Cetinje, na sjednici održanoj 15. juna 2023. godine, donijela Rješenje, broj 01-02 723-204/2, kojim je usvojila prigovor kandidata za poslanika na Izornoj listi "SDP - Za našu kuću" Nikole Đuraškovića, na rad biračkog odbora na Biračkom mjestu broj 16 - LPO II - Cetinje i utvrdila: "da se birački odbor za biračko mjesto broj 16 - LPO II raspušta i imenuje novi, a glasanje na ovom biračkom mjestu ponavlja";

- da je Izborna komisija Prijestonice Cetinje, na sjednici održanoj od 15. juna 2023. godine, donijela Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23, kojom je raspisala "ponovne izbore za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II u Cetinju";

- da je Državna izborna komisija, odlučujući po prigovoru predsjednika Opštinskog odbora DPS Cetinje, Rješenjem broj 807/2, od 17. juna 2023. godine, navedenu Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II poništila i

- da je Državna izborna komisija, na sjednici održanoj 21. juna 2023. godine, donijela osporeno rješenje kojim odbila prigovor podnosioca žalbe, podnijet zbog propusta Izborne komisije Prijestonice Cetinje: "da donese odluku o raspisivanju ponovnih izbora (...)".

6.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da je Državna izborna komisija, prilikom odlučivanja o prigovoru podnosioca žalbe, prekoračila svoja ovlašćenja i pogrešno primijenila materijalno pravo.

6.3.1. Naime, Ustavni sud je utvrdio da su za ocjenu navoda podnosioca žalbe: "da Izborna komisija Prijestonice Cetinje nije preduzela (...) radnje koje joj Zakon o izboru odbornika i poslanika nalaže (...) i odlukom raspisala ponovne izbore" i da je: "na pravnoj snazi (...) Rješenje IKP (...) kojim se meritorno odlučilo o ovoj pravnoj stvari ocjenom da se ponovni izbori na (...) biračkom mjestu moraju održati", neposredno mjerodavne odredbe člana 102. st. 1, 3. i 4. Zakona o izboru odbornika i poslanika. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se ponovni izbori sprovedu ako nadležna izborna komisija poništi izbore na pojedinom biračkom mjestu, na način i po postupku koji su tim zakonom utvrđeni za sprovođenje izbora, u skladu sa rokovima iz člana 98. tog zakona³ i da akt o raspisivanju (ponavljanju) izbora na tom biračkom mjestu donosi nadležna izborna komisija.

6.3.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je Izborna komisija Prijestonice Cetinje meritorno odlučila po prigovoru podnosioca žalbe i Rješenjem, broj 01-022723-204/2, od 15. juna 2023. godine, u skladu sa odredbom člana 102. stav 1. Zakona, poništila izbore na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II u Prijestonici Cetinje, odnosno da protiv tog rješenja, saglasno Zakonu, nije dozvoljeno pravo podnošenja prigovora Državnoj izornoj komisiji. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je Izborna komisija Prijestonice Cetinje, saglasno odredbi člana 102. stav 4. Zakona, donijela Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II (broj 01-022/23, od 15. juna 2023. godine) čije donošenje je, po ocjeni Ustavnog suda, normativna pretpostavka da se nakon poništenja izbora na tom biračkom mjestu, ponovo sprovedu izborne radnje nadležnih organa, a koju je Državna izborna komisija, Rješenjem broj 807/2, od 17. juna 2023. godine, poništila. S obzirom na to da je navedenim Rješenjem, broj 01-022723-204/2, Izborna komisija Prijestonice Cetinje meritorno odlučila i poništila izbore na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II, a da je Odluka o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23, prestala da važi danom stupanja na snagu Rješenja Državne izborne komisije, broj 807/2, tj. 17. juna 2023. godine, Ustavni sud je ocijenio da je Izborna komisija Prijestonice Cetinje bila u obavezi da, nakon prestanka važenja te Odluke, saglasno odredbi člana 102. stav 4. Zakona, donese novi akt kojim se odlučuje o raspisivanju izbora na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II. U tom smislu, navod Državne izborne komisije iz osporenog rješenja, broj 839/2, od 21. juna 2023. godine, da Izborna komisija Prijestonice Cetinje: "nije propustila da izvrši radnju (...) već je donijela Odluku o raspisivanju izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na biračkom mjestu broj 16 - LPO II, broj 01-022/23-208, od 15. juna 2023. godine, koju je Državna izborna komisija poništila (...) i da se glasanje na navedenom biračkom mjestu smatra okončanim", nije u saglasnosti s odredbama člana 102. st. 1, 3. i 4. Zakona, čime je Državna izborna komisija tim rješenjem, prekoračila svoja ovlašćenja.

6.3.3. Polazeći od navedenog, kao i od toga da predmet odlučivanja Ustavnog suda mogu biti samo činjenice i dokazi o kojima je odlučivala Državna izborna komisija, i to iz razloga navedenih u žalbi podnijetoj Ustavnom sudu, Ustavni sud je utvrdio da je žalba podnosioca osnovana, zbog čega je Izborna komisija Prijestonice

Cetinje dužna da, u skladu sa zakonom i stavovima iz ove odluke, odluči o raspisivanju izbora na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II.

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

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-VII br. 19/23

Podgorica, 29. jun 2023. godine

Predsjednik,

Budimir Šćepanović, s.r.

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

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

³ Odredbom člana 98. stav 1. Zakona propisano je da: "Opštinska izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za odbornike, u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenih po prigovoru ili žalbi".

ZAJEDNIČKO IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJA SNEŽANE ARMENKO I MOMIRKE TEŠIĆ uz Odluku Ustavnog suda Crne Gore, U-VII br. 19/23

Ustavni sud Crne Gore, na sjednici održanoj dana 29. juna 2023. godine, većinom glasova donio je odluku u predmetu formiranim po žalbi u izbornom sporu, U-VII br. 19/23, da se usvoji žalba podnosioca izborne liste "SDP-Za našu kuću", ukine Rješenje Državne izborne komisije br. 839/23 od 21. juna 2023. godine i obaveže Izborna komisija Prijestonice Cetinje da odluči o raspisivanju i ponovi izbore na biračkom mjestu broj 16 Lovčenski partizanski odred II u Prijestonici Cetinje.

Ustavni sud, odlučujući u konkretnom predmetu, nije razmatrao da li postoji nepravilnost u radu biračkog odbora u vidu postojanja razlike da je broj upotrijebljenih glasačkih listića za jedan veći od broja birača koji su svojim potpisom potvrdili da su ostvarili pravo glasa, kako je to prethodno konstatovala Izborna komisija Prijestonice Cetinje (u daljem tekstu: IK Prijestonice) što je bio razlog za raspuštanje biračkog odbora na ovom biračkom mjestu i donošenje odluke o ponavljanju izbora, te da je potom Državna izborna komisija (u daljem tekstu: DIK), odlučujući o prigovoru na Odluku o raspisivanju izbora, uvidom u dokumentaciju utvrdila da nepravilnosti nije bilo i da je pogrešno utvrđeno činjenično stanje.

Ono što je Ustavni sud razmatrao i što mu je isključivo bilo relevantno za odlučivanje jeste da je IK Prijestonice meritorno odlučila i poništila izbore na ovom biračkom mjestu, protiv koje odluke nije bilo dozvoljeno izjavljivanje prigovora DIK-u, te kako je odluka o raspisivanju izbora prestala da važi danom stupanja na snagu pobijanog rješenja DIK-a, to je Ustavni sud smatrao da je IK Prijestonice bila dužna da potom, nakon prestanka važenja prvobitne odluke o raspisivanju, saglasno odredbi čl. 102 Zakona o izboru odbornika i poslanika, donese novi akt o raspisivanju izbora na ovom biračkom mjestu.

Nismo saglasni sa odlukom većine sudija Ustavnog suda.

Naprotiv, smatramo da je u konkretnom slučaju, Ustavni sud trebao donijeti odluku kojom odbija izbornu žalbu, prvenstveno imajući u vidu svoju ustavnu i zakonsku nadležnost za odlučivanje u izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom, a nakon što potpuno i nedvosmisleno utvrdi činjenično stanje.

Iako je odluka zasnovana na tome da predmet odlučivanja Ustavnog suda mogu biti samo činjenice i dokazi o kojima je odlučivala DIK i to iz razloga navedenih u žalbi, što je bio razlog da ne utvrđuje druge činjenice koje su relevantne za izborni rezultat na konkretnom biračkom mjestu⁴, smatramo da je odluka trebala da počiva na članu 102 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore. Ovim članom je propisano da "ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka

Stoga, u ovoj vrsti ustavnosudskog postupka, neće svaka nepravilnost biti osnov za usvajanje žalbe od strane Ustavnog suda i poništaj cijelog ili dijela izbornog postupka, već samo ona koja je bitno uticala na izborni rezultat.

Dakle, zbog propusta u formalnom sprovođenju izbornog postupka, Ustavni sud ne bi trebao da poništava izborni postupak u cjelini ili djelimično, a da prethodno ne utvrdi uticaj takvih nepravilnosti na konačni izborni rezultat.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud nije konstatovao da je u prethodnoj odluci DIK-a po prigovoru podnosioca predsjednika Odbora DPS na radnju i propust IK Prijestonice - Odluku o raspisivanju izbora, navedeno "da je broj identifikovanih birača koji su ostvarili biračko pravo 363, što je jednako broju upotrijebljenih glasačkih listića (363)",

te da je IK Prijestonice pogrešno utvrdila činjenično stanje, što je bio razlog za poništaj Odluke o raspisivanju izbora i konstataciji da se izborni postupak na ovom biračkom mjestu smatra okončanim.

Naime, iako se predmetnom žalbom ne osporava činjenično stanje prethodno utvrđeno od strane DIK-a, a u kojem je u krajnjem konstatovano da je IK Prijestonice pogrešno utvrdila činjenično stanje, već se pobija odluka DIK-a da nema radnje nepostupanja IK Prijestonice, pri činjenici da je upravo DIK poništila prethodno tu radnju, smatramo da se usvajanjem konkretne žalbe daje zaštita pogrešno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, tj. činjenici da nije bilo niti jedne nepravilnosti na glasačkom mjestu, da je IK Prijestonice pogrešno utvrdila nepravilnost i nepravilno raspustila birački odbor i potom donijela Odluku o raspisivanju izbora.

Osim toga, smatramo da se ruje ni moglo s pozivom na član 102 Zakona o izboru odbornika i poslanika zaključiti da je bilo radnje nepostupanja od strane IK Prijestonice nakon što je odluka o raspisivanju poništena od strane DIK-a (koji je pri tom organ koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog Zakona), kojom odlukom je konstatovano da se izborni postupak smatra okončanim. Ovo posebno što se nije ni analizirala prethodna odluka DIK-a o poništaju odluke o raspisivanju ponovnih izbora.

Član na kojem se temelji odluka Ustavnog suda (čl. 102 Zakona o izboru odbornika i poslanika) odnosi se na situaciju kada OIK uopšte ne raspiše izbore u situaciji kada je bila dužna da ih raspiše. U ovom predmetu to nije bio slučaj budući da je DIK, vršeći kontrolu zakonitosti sprovođenja izbora kroz usvajanje prigovora, poništio Odluku o raspisivanju koju je IK Prijestonice blagovremeno donijela nakon što je prethodno raspustila birački odbor i konstatovao da se izborni postupak smatra okončanim na ovom biračkom mjestu. Dakle, DIK nije naložio ponovne izbore niti je ostala nerazjašnjena situacija niti nepoznata pravna sudbina Odluke o raspuštanju biračkog odbora i ponavljanju izbora.

Konačno, smatramo i da je Ustavni sud trebao da postupi dosljedno, budući da je na istoj sjednici održanoj navedenog dana, jednoglasno u dva predmeta (U-VII br. 16/23 i U-VII br. 17/23), a većinom glasova u preostalom predmetu (U-VII br. 18/23), odbio žalbu koje je izjavio isti podnosilac izborne liste zbog nepoklapanja kupona sa glasačkim listićima. Ovo iz razloga što je Ustavni sud u tim predmetima zauzeo stav da, iako je shodno čl. 89 st. 9 Zakona o izboru odbornika i poslanika, OIK trebala da raspusti birački odbor, a da je DIK odbio prigovore smatrajući da utvrđene nepravilnosti nisu bile od uticaja na izborni rezultat, iako to nije bio nadležan da uradi - tj. prekoračio je zakonsko ovlaštenje, takva nepravilnost nije bila razlog za usvajanje žalbe, jer u smislu zahtjeva čl. 102 Zakona o Ustavnom sudu, nijesu imale bitan uticaj na izborni rezultat. Ovo posebno što je nesporno utvrđeno da je broj potpisa u biračkom spisku, broj glasača i glasačkih listića bio identičan, da je samo jedan kupon, odnosno u jednom predmetu 9 kupona viška, a da članovi biračkog odbora među kojima su bili i opunomoćeni predstavnici političkih partija koji su podnijeli žalbu nijesu imali prigovora.

Ovakvo zakonsko određenje i praksa Ustavnog suda usklađena je sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu koju je uspostavio prilikom razmatranja predstavljeni podnijetih zbog navodne povrede člana 3 Protokola broj 1 uz Konvenciju.⁵

Stoga, činjenično stanje u konkretnom predmetu zahtijevalo je isti pristup kao i u svim drugim predmetima, u kojima se vodilo računa da li su nepravilnosti imale bitan uticaj na izborni rezultat, a ne da u ovom predmetu napravi izuzetak, naročito imajući u vidu da je očigledno OIK konstatovala nepravilnost zbog koje je raspustila birački odbor i raspisala ponovne izbore, a za koju nepravilnost je DIK potom utvrdio da je nije ni bilo.

Smatramo da Ustavni sud kao branitelj i čuvar ustavnosti i zakonitosti treba da vodi računa da se ne pruža zaštita mogućim proceduralnim pogreškama a da pri tom ne utvrđuje da li uočena nepravilnost ima uticaja na izborni rezultat u svakom konkretnom slučaju. U protivnom, postavlja se jedno veoma ozbiljno pitanje, da li onda opštinske izborne komisije mogu bez ikakve kontrole raspuštati biračke odbore i ponavljati izbore jer protiv takvih odluka nije dozvoljen prigovor i to sve dok se ne postigne željeni izborni rezultat?

Sudija,
Snežana Armenko, s.r.
Momirka Tešić, s.r.

⁴ Član 98 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu CG propisuje da žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

⁵ Vidjeti među brojim drugim, Davydov protiv Rusije, predstavka br. 75947/11, presuda od 30. maja 2017. godine.

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

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

³ Odredbom člana 98. stav 1. Zakona propisano je da: "Opštinska izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za odbornike, u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donesenih po prigovoru ili žalbi".

⁴ Član 98 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu CG propisuje da žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

⁵ Vidjeti među brojim drugim, Davydov protiv Rusije, predstavka br. 75947/11, presuda od 30. maja 2017. godine.