

USTAVNO-SUDSKA ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

Dragoljub Drašković

The author considers the legal protection of the electoral right provided by the Constitutional Court which is authorised to decide on electoral disputes. He draws the conclusion that the constitutional and judicial protection of the electoral right, in the broadest sense of the term, is indirectly performed under the basic competences of the Constitutional Court, the abstract normative control of the laws, other legislation and general acts regulating the field of elections. Shortcomings in the realisation of this function of the Constitutional Court are particularly pronounced in the normative sphere which is the reason it haven't yet acquired full importance in practice.

Izbori na kojima se formiraju organi vlasti u državi predstavljaju najznačajniji oblik učešća građana u procesu političkog odlučivanja i „mehanizam koji omogućava da se integrišu svi individualni izbori birača u zajedničku odluku čitave zajednice“.¹ U savremenim političkim sistemima koji se zasnivaju na građanskoj suverenosti i vladavini prava izbori predstavljaju

¹ V. Vasović, V. Goati, *Izbori i izborni sistem*, Beograd, 1993, str. 167.

vezu između ta dva osnovna principa i od načina na koji su uređeni zavisi i sam karakter tog sistema. Građanin, kao nosilac suverenosti, ne može da vrši vlast neposredno, već činom izbora određuje svoje predstavnike koji će je vršiti u njegovo ime i neposredno daje ili uskraćuje saglasnost određenoj vlasti da upravlja državom. Zato „funkcija izbora nije u tome da demokratiju učine demokratskom, već da je učine mogućom.“²

Učešće građana u izboru organa vlasti i oblikovanju države kao političke zajednice garantuje izborno pravo kao jedan od ključnih segmenata cijelog izbornog sistema i jedno od osnovnih prava građana koje pripada grupi političkih prava. Ovo pravo zapisano je u prvim dokumentima ustavne prirode – deklaracijama o pravima građana, a danas je kao biračko pravo i oblik učešća građana u upravljanju javnim poslovima, pored ustava, zagarantovano i aktima međunarodnog prava, međunarodnim konvencijama i ugovorima.³ Izborno pravo je

² M. Pajvančić, *Uvod u izborne sisteme*, Niš, 2003, str. 6.

³ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima garantuje opšte pravo učešća u upravljanju javnim poslovima države, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika (član 21, stav 1). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 7/71) u članu 25 predviđa garanciju ovog prava prema kojoj svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika i da bira i bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/03) takođe uređuje pravo na slobodne demokratske izbore u članu 3 Protokola br.1, kojim se strane ugovornice obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore, sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To pravo dalje je razrađeno kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

složeno pravo u čiji sastav ulazi više posebnih prava. Teorijski, „izborno pravo u smislu pozitivnog zakonodavstva je širi pojam od pojma biračkog prava“.⁴ Drugim riječima, biračko pravo, aktivno i pasivno, koje se ogleda u pravu građanina da neposredno učestvuje u konstituisanju organa državne vlasti, predstavlja sastavni dio izbornog prava. Pored njega, izborno pravo u sebe uključuje i druga prava kao što su: pravo na upis u birački spisak, pravo kandidovanja, pravo glasa, pravo na informisanje o izborima, pravo kontrole izbora, pravo na zaštitu biračkog prava i dr.⁵

Nije dovoljno, međutim, da se izborno pravo garantuje ustavi-ma, zakonima i drugim aktima unutrašnjeg i međunarodnog prava, već je potrebno da ta garancija bude praćena i odgovarajućim mehanizmima zaštite ovog prava, odnosno da se u realizaciji ustavnih i zakonskih odredbi obezbijede što pouzdaniji instrumenti za njegovu efikasnu zaštitu. Zaštita izbornog prava ima dvostruku funkciju. Ona obezbjeđuje potrebne garancije ostvarivanja osnovnih ustavnih prava i sloboda čovjeka i građanina kao ključnog subjekta društvenog sistema, a istovremeno garantuje i demokratski karakter ustavnog sistema države, odnosno sistem vladavine prava u njoj. Svrha ustanovljavanja zaštite izbornog prava je u „nastojanju da u izborima dođe do što većeg izražaja stvarna volja birača, da se oni što slobodnije opredjeljuju, a to znači da birači tokom izbornog postupka budu zaštićeni od različitih pritisaka i uticaja sa strane, zloupotreba i mahinacija, kao i da poslije završenih izbora mogu da zaštite svoje povrijeđeno izborno pravo“.⁶ Izborne neregularnosti uvijek i

⁴ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995.

⁵ M. Pajvančić, M. Vukčević, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2012, str. 106–108.

⁶ Z. Đukić-Veljović, „Ustavno-sudska zaštita izbornog prava“, *Pravni život*, br. 12/1995, str. 192.

svuda neizbježno prate izbore. Najčešće se ispoljavaju kao kršenje izbornih pravila sadržanih u pozitivnim pravnim propisima u cilju favorizovanja određenog kandidata ili partije, ali i kao različiti oblici pritisaka na organe koji provode izbore i vidovi zloupotrebe prava ili nepoštovanja demokratskih standarda.⁷

Zaštita izbornog prava je složen sistem koji obuhvata više segmenata.⁸ O zaštiti izbornog prava odlučuju organi ustanovljeni nacionalnim ustavom i zakonodavstvom. Izorno pravo štiti se od strane različitih subjekata, pa se tako ova funkcija povjerava parlamentu, upravnim i sudskim organima, kao i posebnim ustavno-političkim organima. Pored ustavom i zakonom ustanovljenih državnih institucija čija je nadležnost odlučivanje o zaštiti izbornog prava, u sistem zaštite ovog prava ulaze i zakonom utvrđeni pravni postupci kroz koje se zaštita pruža, instrumenti koje birači i drugi učesnici u izbornom postupku mogu koristiti u cilju zaštite izbornog prava i propisane sankcije koje se primjenjuju u slučaju povrede ovog prava.

Pravna zaštita je najznačajniji i najdjelotvorniji vid zaštite izbornog prava. Taj oblik zaštite utvrđen je u načelu nacionalnim ustavom države, dok se detaljnije uređuje izbornim, krivičnim i prekršajnim zakonodavstvom, kao i podzakonskim aktima. Pored osnovnih procesnih pravila utvrđenih izbornim zakonodavstvom koja se primjenjuju u odlučivanju o zaštiti izbornog prava i rješavanju izbornih sporova, na postupak rješavanja izbornih sporova supsidijarno se primjenjuju i procesna pravila upravnog, sudskog i ustavno-sudskog postupka utvrđena posebnim zakonima, u zavisnosti od toga koji organ je nadležan da odlučuje o zaštiti izbornog prava ili rješava izborni spor. Pravna zaštita biračkog prava, s obzirom na organe koji je vrše, može biti upravno-pravna, koju pružaju organi za sprovođenje

⁷ Vidjeti više: M. Todorović, *Izborne manipulacije*, Beograd, 2002, str. 7.

⁸ Vidjeti opširnije: M. Pajvančić, *Izorno pravo*, Novi Sad, 1999, str. 151.

izbora, sudska i ustavno-sudska. Zaštita se može ostvarivati i putem krivičnog gonjenja i prekršajnog kažnjavanja za radnje koje su zakonom propisane kao krivična djela ili prekršaji. Zajednička karakteristika svih navedenih vidova zaštite je da predstavljaju kontrolu pravilnosti izbora i organa koji ih sprovode u cilju da se građaninu obezbijedi da slobodno, nesmetano i tajno ostvari svoje izborno pravo. Predmet ovog rada je pravna zaštita izbornog prava od strane ustavnog suda.

Pravna zaštita izbornog prava koja se ostvaruje u toku izbora obuhvata period od donošenja odluke o raspisivanju izbora od strane nadležnog državnog organa, pa sve do objavljivanja konačnih rezultata izbora, kada se izbori završavaju. Ta zaštita je vremenskog karaktera i ograničena je samo na vrijeme trajanja toka izbora. Predmet zaštite je materijalno izborno pravo, ali i procesno pravo po čijim pravilima se ostvaruje, od povreda koje mogu biti učinjene u toku odvijanja izbora. S obzirom na faze u postupku izbora, mogu se razlikovati izborni sporovi koji nastaju u pripremnoj fazi izbora, sporovi koji se odnose na glasanje i rezultate glasanja kao centralni dio izbornog procesa, i sporovi koji mogu nastati u raspodjeli poslaničkih mandata. Težište je na rješavanju sporova koji nastaju tokom glasanja kao najvažnijeg dijela izbornog procesa koji je posebno uređen u svim izbornim sistemima. Tokom glasanja i neposredno nakon njega, prilikom utvrđivanja rezultata izbora, moguće su različite nepravilnosti koje imaju za cilj favorizovanje određenog kandidata ili liste. Zato glasanje otvara niz pitanja koja su od značaja za ostvarivanje biračkog prava i zahtijevaju adekvatnu pravnu zaštitu, kao što su: lokacija biračkih mjesta, njihova pristupačnost građanima, obezbijedenost adekvatnih biračkih odbora, prisustvo predstavnika političkih stranaka na biračkim mjestima, tajnost glasanja, diskrecija procesa brojanja glasova itd.

Ostvarivanje i zaštita izbornog prava

Prije analize ustavno-sudske zaštite izbornog prava potrebno je ukratko vidjeti osnovne karakteristike izbornog prava koje je predmet zaštite. Pri tome se ima u vidu izorno pravo u užem smislu, tj. biračko pravo, kao pravo građanina da bira i da bude biran. Ustav Crne Gore⁹ utvrđuje građanina koji ima crnogorsko državljanstvo kao nosioca suverenosti.¹⁰ Određenje građanina kao nosioca suverenosti znači da vlast potiče od građana, da njima pripada i da oni neposredno odlučuju ko će u njihovo ime vršiti državne funkcije. Građani ostvaruju vlast neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.¹¹ Ustav utvrđuje i garanciju principa suverenosti građana koja se ogleda u tome da nema uspostavljanja ili priznavanja vlasti koja nije rezultat slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima u skladu sa zakonom.¹²

Biračko pravo svrstano je u Ustavu u politička prava i slobode (Dio drugi – Ljudska prava i slobode, Odeljak 3 – Politička prava i slobode). To su prava koja omogućavaju pojedincu aktivno učešće u formiranju političke vlasti. Vidovi tog učešća mogu biti različiti. Jedan od njih se obezbeđuje i kroz izborni proces. Ustavom je zagantovano pravo na održavanje slobodnih i neposrednih izbora na kojima se ostvaruje biračko pravo.¹³ Iz Ustavnih odredbi proizlazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko, lično i političko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo, da bira i da bude biran, koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

⁹ *Službeni list Crne Gore*, br. 1/2007.

¹⁰ Član 2, stav 1 Ustava Crne Gore.

¹¹ Član 2, stav 2 Ustava Crne Gore.

¹² Član 2, stav 3 Ustava Crne Gore

¹³ Član 45, Ustava Crne Gore

Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika¹⁴ utvrđuju uslove za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, s tim što ih izjednačavaju, tako da je za sticanje tih prava potrebno da je lice državljanin Crne Gore, da je navršilo 18 godina i da ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Za odbornika je potrebno i da lice ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izornoj jedinici, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.¹⁵

Označavanje da je biračko pravo opšte podrazumijeva da ono pripada svim državljanima bez mogućnosti diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, vjeroispovijest, imovno stanje, socijalno porijeklo itd. Jednakost biračkog prava označava da svakom pripada jedan glas i ne postoji mogućnost da građanin ima različit broj glasova po bilo kom osnovu. Određenje da su izbori slobodni označava odsustvo mogućnosti bilo kakvih pritisaka ili uticaja na slobodno opredjeljivanje birača. Neposrednost omogućava direktno izražavanje političke volje građanina, bez posrednika koji bi se izjašnjavao u njegovo ime. Tajno glasanje kao ustavni princip i obaveza, ali i demokratski standard u savremenim demokratskim državama, podrazumijeva pravo birača da na dan izbora iskaže svoju volju na način koji osigurava njenu potpunu diskreciju, što mu obezbijeduje ulogu ključnog nosioca izbornog procesa.¹⁶ Ovaj ustavni princip bliže je uređen izbornim propisima koji uređuju odvijanje izjašnjavanja birača na dan izbora. Takvo ustavno i zakonsko određenje biračkog prava je značajno za njegovo ostvarivanje i djelotvornu zaštitu u praksi.

¹⁴ *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06, *Službeni list Crne Gore*, br. 46/11 i 14/14.

¹⁵ Član 11, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

¹⁶ M. Vukčević, *Komentar Ustava Crne Gore*, Podgorica, 2015, str. 146.

Ustav Crne Gore utvrđuje da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.¹⁷ To se odnosi i na biračko pravo koje se ostvaruje na izborima, pa i na zaštitu tog prava. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje ostvarivanja biračkog prava podrazumijeva regulisanje svih materijalno-pravnih pitanja njegovog ostvarivanja. Zakonom o izboru odbornika i poslanika koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava uređeni su način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, organi za sprovođenje izbora i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Odbornike i poslanike biraju i imaju pravo da budu birani za odbornika i poslanika 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.¹⁸ Prema Zakonu, biračko pravo 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 raspolazu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.¹⁹ Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak u kojem su utvrđeni način i rokovi vršenja pojedinih izbornih radnji koji su obavezni za sve učesnike. Pravila postupka kandidovanja i glasanja utvrđena su u cilju ostvarivanja i zaštite izbornih prava, pa povreda tih pravila istovremeno predstavlja i povredu prava.

¹⁷ Član 16, tačka 1, Ustava Crne Gore.

¹⁸ Član 2, stav 1, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

¹⁹ Član 10, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Normativni okvir nadležnosti Ustavnog suda u zaštiti izbornog prava

Ustavno-sudska zaštita je najznačajniji vid zaštite izbornog prava neposredno tokom izbora i nju pruža ustavni sud rješavajući izborne sporove. Vršanjem ove nadležnosti ustavni sud vrši ocjenu zakonitosti izbora i doprinosi jačanju legitimiteta izbornog procesa. Ustavni sud je u ovoj funkciji najviša instanca zaštite prava građana kao nosioca suvereniteta i garant da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz njihove slobodno izražene volje na demokratskim izborima.

Iako izborni sporovi nijesu ustavni sporovi u najužem značenju pojma „ustavni spor“, „oni imaju određeni značaj u sistemu kontrole ustavnosti jer se u njima može postaviti pitanje ustavnosti“.²⁰ Ukupna legitimnost izbornog procesa uslovljena je objektivnim i nezavisnim rješavanjem izbornih sporova koji su se u njemu pojavili. Zato je značajno da izborni sporovi budu riješeni u kratkom vremenskom periodu od strane nepristrasnog i nezavisnog organa. Utvrđivanje nadležnosti ustavnog suda da odlučuje o povredama izbornog prava i rješava izborne sporove zasnovano je na principu po kome sud koji u svojoj nadležnosti ima neposrednu ustavno-sudsku zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, među kojima je nesumnjivo i izborno pravo kao jedno od najznačajnijih ličnih i političkih prava čovjeka, štiti i to pravo ukoliko je povrijeđeno aktima organa javne vlasti.²¹ S obzirom na nesumnjiv politički karakter izbornih sporova, a „najmanju mogućnost za politizaciju ovog suda“,²² cjelishodno je bilo uključiti ustavni sud u rješavan-

²⁰ M. Stojanović, *Sudska kontrola ustavnosti*, Beograd, 1960, str. 14.

²¹ Z. Đukić-Veljović, *Ustavno-sudska zaštita izbornog prava*, op. cit. str. 220.

²² P. Nikolić, „Ustavni sud i novi Ustav Srbije“, *U susret novom ustavu*, Zbornik radova, Beograd, 2004, str. 54.

je ovih sporova kako bi ih on riješio „*sine iure et studio*, odnosno pravnim, a ne političkim rezonovanjem.“²³ To nije nov način zaštite izbornog prava, jer su u evropskim zemljama u kojima postoji ustavno sudstvo sporovi tokom parlamentarnih i predsjedničkih izbora tradicionalno u nadležnosti ustavnih sudova.²⁴

Ova vrsta sporova je prvi put postala predmet ustavno-sudske nadležnosti u Crnoj Gori sa Ustavom iz 1992. godine. Do tada, biračko pravo, iako je bilo ustanovljeno kao ustavno pravo, nije uživalo ustavno-sudsku zaštitu. Sada je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom ustavnom normom utvrđena kao supsidijarna nadležnost, ako nijesu u nadležnosti drugih sudova.²⁵ Dakle, Ustavni sud može da rješava izborni spor pod uslovom da za njegovo rješavanje nije nadležan redovni sud. Ustavni sud i redovni sudovi u zaštiti izbornog prava djeluju samostalno, svako u okviru svoje nadležnosti. Prema Zakonu o biračkom spisku,²⁶ u nadležnosti upravnog suda su sporovi u vezi upisa, brisanja, izmjene, dopune ili ispravke biračkog spiska.²⁷

²³ I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1960, str. 10 - 15.

²⁴ Ustavno sudska zaštita izbornog prava i rješavanje izbornih sporova od strane ustavnog suda je uvedeno u Austriji u kojoj je uspostavljen i prvi ustavni sud, a zatim prihvaćeno i dalje razvijeno u njemačkom ustavnom sistemu pod okriljem Saveznog ustavnog suda. Austrijski ustavni sud i njemački Savezni ustavni sud danas imaju veoma značajnu ulogu u zaštiti izbornog prava, sa veoma širokim kompetencijama da ponište cio izborni postupak ili njegove osporene djelove, svojom odlukom izmjene izborne rezultate, ospore rezultate referenduma, oduzmu mandat poslaniku, dovedu do gubljenja biračkog prava, odnosno raspuštanja stranke itd. Na taj način ustavi ovih država preko ustavnog sudstva štite demokratski pravni poredak.

²⁵ Član 149, stav 1, tačka 7 Ustava Crne Gore.

²⁶ *Službeni list Crne Gore* br. 10/14 i 20/15.

²⁷ Član 14, stav 6, Zakona o biračkom spisku.

U okviru ove svoje nadležnosti, Ustavni sud odlučuje o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika u republičku i opštinske skupštine, predsjednika države i predsjednika opštine, ako se bira na neposrednim izborima. Dakle, predmet ustavnosudskog spora može biti povreda prava pri izboru samo državnih organa koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Ustavom utvrđena nadležnost Ustavnog suda u rješavanju izbornih sporova više ne uključuje i odlučivanje o povredi prava tokom izbora organa koje bira Skupština Crne Gore, a to su predsjednik i članovi Vlade, predsjednik i sudije Ustavnog suda, sudije redovnog i ostalih sudova.²⁸ U nadležnost Ustavnog suda spadaju i sporovi vezani za sprovođenje referendumata jer je pravo građana na izjašnjavanje putem referendumata sastavni dio izbornog prava.

Osim navedenih osnovnih načela opštosti i jednakosti biračkog prava, odnosno slobode i neposrednosti izbora i tajnosti glasanja, Ustav, kao što je rečeno, ne uređuje postupak ostvarivanja biračkog prava u smislu vršenja izbornih radnji, već daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja ovog prava i izbor organa vlasti. Zakonodavac je to učinio sa nekoliko zakona, tako da izborno zakonodavstvo koje uređuje izborna pravila nije homogeno, već je predmet više zakona: Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o izboru predsjednika Crne Gore²⁹, Zakon o biračkom spisku itd. Zato ni postupak rješavanja izbornih sporova zakonskom i podzakonskom regulativom nije cjelovito i jedinstveno uređen. Opšti normativni okvir kojim se uspostavlja procesna pravila po kojima Ustavni sud postupa u ovim sporovima dat je

²⁸ Bilo je predviđeno da se Ustavnom sudu podnosi žalba protiv odluke o izboru koju je donosila Skupština Crne Gore. Zato se nije radilo o izbornom sporu u pravom smislu riječi. U praksi Ustavnog suda nije bilo takvih sporova.

²⁹ *Službeni list Crne Gore*, br. 17/2007 i 8/2009.

u više pravnih propisa. Postupak odlučivanja o izbornim sporovima najpotpunije je uređen Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore³⁰, a djelimično i Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore³¹. Zakonom o Ustavnom sudu nijesu, međutim, uređena sva pitanja postupka pred Ustavnim sudom u njegovim nadležnostima u cjelini, pa ni u odlučivanju o izbornim sporovima. Pojedini izborni zakoni je određeno u kojim slučajevima se može tražiti zaštita izbornog prava od Ustavnog suda. Pri tome izborni zakoni ne govore izričito o rješavanju izbornih sporova, već to pitanje posmatraju u okviru šireg koncepta zaštite izbornog prava. Zaštita izbornog prava u tom smislu obuhvata odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, saglasno izričitoj odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.³² Pravna zaštita u tom postupku može se tražiti protiv svih odluka, rješenja, zaključaka i drugih akata, spisa, isprava, radnji i sl. Analizom odredbi svih navedenih zakonskih akata može se sagledati pravi smisao i obim ustavno-sudske zaštite izbornog prava i utvrditi cjelovit način i postupak odlučivanja Ustavnog suda u ovoj njegovoj nadležnosti.

Zaštita izbornog prava koja je propisana Zakonom o izboru odbornika i poslanika ogleda se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Stav Ustavnog suda Crne Gore je takođe da zakonski termin „u toku izbora“ predstavlja dio izbornog procesa koji se završava momentom objavljivanja konačnih rezultata, koji sadrže, pored ostalog, i podatke o broju mandata koje su dobile

³⁰ *Službeni list Crne Gore*, br. 11/2015.

³¹ *Službeni list Crne Gore*, br. 7 /2016.

³² Član 8, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

pojedine izborne liste, a raspodjela mandata na kandidate sa pojedine izborne liste je postupak koji se sprovodi tek nakon završenih i proglašenih izbora. Prema tome, raspodjela odborničkih mandata ne predstavlja povredu biračkog prava u toku izbora, u smislu odredbe člana 10 Zakona o izboru odbornika i poslanika, već se radi o primjeni zakona od strane nadležne izborne komisije u postupku raspodjele mandata, nakon proglašenja i objavljivanja konačnih rezultata izbora. Stoga je, po ocjeni Ustavnog suda, Državna izborna komisija pravilno postupila kada je odbacila prigovor kao nedozvoljen. Pri tome nije prekoračila svoja ovlašćenja niti povrijedila biračko pravo podnosioca žalbe³³. Sud je, takođe, utvrdio da se „izborni spor, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa, o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zakonom propisana zaštita izbornog - biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora, pa i pitanja u vezi izbora organa za sprovođenje izbornog postupka, kojima, saglasno odredbi člana 35 stav 1 Zakona, pripada i određivanje opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav biračkog odbora, na predlog podnosioca izborne liste“³⁴.

Jedno od najvažnijih pitanja u vezi izbornog spora pred Ustavnim sudom jeste šta je predmet spora, odnosno koje povrede izbornih prava mogu biti predmet odlučivanja Ustavnog suda. Ovo pitanje proizlazi i iz načina na koji Ustav utvrđuje nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima. Ali prije toga treba reći da povreda izbornog prava može nastati i kada neki od propisa koji uređuju izbore nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Da li se izbornim sporom može smatrati i

³³ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 855/14 od 08. 10. 2014.

³⁴ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 9/13 od 14. 11. 2013.

spor o ustavnosti ili zakonitosti tog propisa? Čini se da se u tom slučaju ne radi o izbornom sporu u najužem značenju tog pojma, već o realizaciji osnovne nadležnosti Ustavnog suda, ocjene ustavnosti i zakonitosti normativnih akata. Tada Sud odlučuje o saglasnosti propisa koji uređuju izbornu materiju sa Ustavom i zakonom, a ne rješava izborni spor. No, Sud nesumnjivo i na taj način posredno vrši zaštitu izbornog prava. Zato se može smatrati da se u najširem smislu riječi ustavno-sudska zaštita izbornog prava u Crnoj Gori ostvaruje i u okviru osnovne nadležnosti Ustavnog suda, ocjene saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata koji uređuju materiju izbora sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i zakonom. Riječ je o najširem obliku, svakako posredne, zaštite izbornog prava. Ustavni sud Crne Gore je do sada u svojoj praksi često vršio ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona i podzakonskih akata iz oblasti izbornog zakonodavstva. Tako je npr. Sud utvrdio da odredba člana 21 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika kojom je izmijenjen član 43 Zakona o izboru odbornika i poslanika, a prema kojoj izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena i bez potpisa podrške ukoliko politička partija ili grupa birača koja je podnosilac izborne liste ima poslanika u Skupštini Crne Gore, nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i prestaje da važi danom objavljivanja odluke. Po nalaženju Ustavnog suda, takvim zakonskim propisivanjem u neravnopravan položaj su dovedene političke partije ili grupe birača koje nemaju poslanika u Skupštini Crne Gore, čime su narušeni ustavni principi o jednakosti biračkog prava i opštoj zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, i jednakosti pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz člana 8 stav 1, člana 17 stav 2 u vezi sa članom 45 stav 3 Ustava, člana 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola br. 12 uz Evropsku kon-

venciju.³⁵ Takođe, Sud je utvrdio da odredbe člana 43 stav 6 Zakona o izboru odbornika i poslanika i člana 5 stav 1 Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore kojima je propisano da se potpis birača za podršku izbornoj listi daje pred članovima opštinske izborne komisije, odnosno da se potpis birača za podršku kandidatu za Predsjednika Crne Gore daje u opštinskoj izbornoj komisiji pred dva člana komisije, na propisanom obrascu, nijesu u saglasnosti sa Ustavom i prestaju da važe danom objavljivanja odluke. Osporene odredbe navedenih zakona, po nalaženju Ustavnog suda, nijesu u saglasnosti s odredbama člana 43 st. 1 i 2, člana 45 st. 3 i 4 i člana 47 Ustava, čl. 8 i 10 Evropske konvencije, člana 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju i člana 25 tačka b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima o jednakosti biračkog prava, slobodnim i neposrednim izborima i o slobodnom izražavanju mišljenja građana pri izboru tih organa vlasti, jer se takvim propisivanjem, po ocijeni Ustavnog suda, ograničava slobodno izražavanje mišljenja birača u tom postupku i birači dovode u situaciju da se o svom biračkom opredjeljenju izjašnjavaju pred članovima opštinske izborne komisije, odnosno predstavnicima političkih partija, koje je, u suštini „javno“, što može uticati na slobodno izražavanje mišljenja o izbornoj listi, odnosno kandidatu za Predsjednika Crne Gore, kojima su namjeravali da daju podršku. Na taj način zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, doveo u pitanje suštinu ostvarivanja biračkog prava u postupku kandidovanja za izbor odbornika, poslanika i Predsjednika Crne Gore.³⁶ Dalje, Sud je odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti odredbi člana 14 stav 6 i 7 Zakona o biračkom spisku kojima je propisano da se protiv rješenja o promjeni u biračkom spisku može podnijeti tužba Upravnom sudu u roku od 48 časova od

³⁵Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - I br. 21/14 od 28. 10. 2014.

³⁶Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - I br. 23/14 od 10. 02. 2016.

časa dostavljanja rješenja i da Upravni sud po tužbi odlučuje u roku od 24 časa od prijema tužbe. Sud je utvrdio da zakonodavac osporenim odredbama nije prekoračio svoje diskreciono ovlašćenje za uređivanje postupka pravne zaštite i izbora pravnog sredstva u postupku vršenja upisa, brisanja i promjena u biračkom spisku, niti je osporenim odredbama zakona povrijeđeno ustavno jemstvo prava na pravni lijek iz člana 20 Ustava. To sredstvo po ocjeni Ustavnog suda ispunjava svrhu prava na pravni lijek iz odredbe člana 20 Ustava i člana 13 Evropske konvencije i ne umanjuje djelotvornost pravnog lijeka na način da bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje. Ustavni sud je ocijenio da iako propisivanje roka od 24 časa od časa prijema tužbe za donošenje odluke upravnog suda predstavlja određeno ograničenje tog prava, ipak imajući u vidu činjenicu da navedeno ograničenje ima legitiman kvalifikovani javni (opšti) interes - ostvarivanja biračkog prava na raspisanim izborima, osporene odredbe nijesu nesaglasne sa odredbama člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, jer je ograničenje utvrđeno u mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je uvedeno.³⁷ Ovakvim odlukama Ustavni sud je kroz svoju osnovnu nadležnost ocjene ustavnosti i zakonitosti normativnih akata vršio i zaštitu Ustavom garantovanog biračkog prava građana i njegovog ostvarivanja.

Međutim, za sagledavanje odlučivanja o izbornim sporovima kao posebne nadležnosti Ustavnog suda, mnogo su značajnije specifične direktne funkcije koje Sud ima u rješavanju izbornih sporova i odlučivanju o zaštiti izbornog prava. Ta nadležnost ostvaruje se tako što se Ustavnom sudu stavlja neposredno u zadatak rješavanje izbornih sporova, koje podrazumijeva kontrolu sprovođenja izbora po žalbi građanina – birača u postupku ostvarivanja njegovog pasivnog biračkog prava i

³⁷ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - I br. 15/14 od 14. 10. 2015.

odgovarajuće posljedice u slučaju da Sud utvrdi nepravilnosti u tom procesu. U toj funkciji Ustavni sud obezbjeđuje zaštitu interesa birača, ali i odgovarajuću zaštitu javnog interesa, odnosno interesa društva u cjelini. Taj vid zaštite se može označiti kao neposredna ustavno-sudska zaštita izbornog prava. Upravo o tom vidu zaštite izbornog prava će u ovom tekstu dalje biti riječi.

Dakle, predmet odlučivanja Ustavnog suda u izbornom sporu su nepravilnosti u postupku kandidovanja i glasanja u toku izbora i u krajnjem se svode na odluke, radnje i propuste izbornih organa, a posebno biračkih odbora. To potvrđuje i dosadašnja praksa Ustavnog suda u kojoj su predmet rješavanja uglavnom bile radnje biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija u kontekstu zakonom utvrđenih pravila u izbornom postupku, kao npr. da li je sastav biračkog odbora utvrđen u skladu sa zakonom, da li je zapisnik o radu biračkog odbora na biračkom mjestu potpisan od svih članova biračkog odbora, da li je bilo primjedbi na zapisnik, da li je biraču na biračkom mjestu omogućeno da glasa jer je npr. došlo do štamparske greške zbog sličnosti u imenu dva birača, da li je isticanjem zastave prekršena zabrana isticanja simbola političkih stranaka na biračkom mjestu i da li je opštinska izborna komisija pravilno utvrdila blagovremenost podnošenja izborne liste određene partije za izbor odbornika u skupštinu opštine itd. Analiza odluka Ustavnog suda donijetih u predmetima iz ove njegove nadležnosti pokazuje da je veliki broj rješenja o odbacivanju žalbi donijet iz procesnih razloga, npr. neblagovremeno podnošenje prigovora i žalbe, osporavanje legitimacije lica za podnošenje izborne liste, a jedan broj žalbi odbijen je iz drugih razloga, kao npr. stranka nije upisana u registar u određenom roku prije izbora itd. Na primjer, „uvidom u pribavljenu dokumentaciju, Ustavni sud je utvrdio da su podnosioci žalbe... kao dokaz o njihovom identitetu podnijeli nevažeće lične karte, zbog čega im birački odbor (7. aprila 2013. godine), nije dozvolio da glasaju za izbor Predsjednika Crne Gore.

S obzirom da su navedene lične karte izdate po Zakonu o ličnoj karti („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 29/93), koji je prestao da važi i da su se, saglasno odredbi člana 33a Zakona o ličnoj karti, mogle upotrijebiti najkasnije do 31. decembra 2012. godine, to je, po ocjeni Ustavnog suda, Državna izborna komisija pravilno odlučila kada je kao neosnovane odbila prigovore podnosilaca žalbi..³⁸

Postupak odlučivanja o zaštiti izbornog prava

Pravila postupka odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom o kojima odlučuje Ustavni sud sistematizovana su u posebnoj tački 7 – Postupak odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom, u okviru Glave III Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore – Postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka, ali i u ostalim poglavljima u kojima su date opšte odredbe o postupku pred Ustavnim sudom koje se primjenjuju i na odlučivanje o izbornim sporovima.

Prema Zakonu o izboru odbornika i poslanika, kao što je rečeno, organi za zaštitu biračkog prava su opštinske izborne komisije, Državna izborna komisija, nadležni sudovi i Ustavni sud. Osnovni pravni instrument zaštite prava je prigovor o kome odlučuje nadležni organ izborne administracije. Pravo na prigovor zbog povrede biračkog prava u toku izbora imaju birač, kandidat i podnosilac izborne liste. Prigovor se podnosi neposredno nadležnoj izbornoj komisiji, u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.³⁹ Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi se opštinskoj izbornoj komisiji. Prigovor protiv odluke, radnje ili

³⁸ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 67/13 i 7/13, od 15. 04. 2013.

³⁹ Član 107, stav 1 i 2, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.⁴⁰ 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 odluku ili radnju. Ako nadležna izborna komisija ne donese rješenje po prigovoru u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.⁴¹ Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji koja, u drugom stepenu, odlučuje po prigovorima protiv odluka, radnji ili propusta opštinskih izbornih komisija. Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore.⁴² To je jedina odredba koju Zakon o izboru odbornika i poslanika sadrži po pitanju postupka pred Ustavnim sudom. Iz svih tih zakonskih odredbi jasno proizlazi koliko su strogo određeni rokovi ne samo u postupku sprovođenja izbora, već i u postupku zaštite biračkog prava i odučivanja po pravnim sredstvima predviđenim za zaštitu prava. Takva dinamika odlučivanja primjerena je izbornom procesu koji je sastavljen od više faza i zahtijeva strogo poštovanje rokova za odlučivanje o pravima birača u svakoj od njih. Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa shodnu primjenu pravila propisanih za dostavljanje u upravnom postupku „na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično“ ako tim zakonom nije drugačije određeno.⁴³

Iz iznijetog proizlazi da Ustavni sud može odlučivati o povredama prava u toku izbora samo ako su te povrede bile predmet

⁴⁰ Član 108, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁴¹ Član 109, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁴² Član 110, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁴³ Član 111, Zakona o izboru odbornika i poslanika.

odlučivanja pred izbornim organima i ako je Državna izborna komisija kao drugostepeni organ donijela rješenje o odbacivanju ili odbijanju prigovora birača, kandidata ili podnosioca izborne liste protiv rješenja opštinske izborne komisije. Nadležnost Ustavnog suda je, dakle, uslovljena vođenjem prethodnog postupka pred nadležnim izbornim organima i donošenjem negativne odluke po prigovoru. Takav stav je Ustavni sud zauzeo u više predmeta. Na primjer, „u postupku za izbor odbornika i poslanika žalba se može podnijeti samo protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbijen ili odbačen prigovor, a to znači da predmet odlučivanja Ustavnog suda mogu biti samo one činjenice i dokazi o kojima je odlučivala Državna izborna komisija“.⁴⁴ I dalje, „Ustavni sud je, u odnosu na navode žalbe kojim se osporavaju zaključci broj IKG - 3947/14, od 31. maja 2014. godine i broj IKG - 3948/14, od 1. juna 2014. godine koje je donijela Izborna komisija Glavnog grada Podgorica, utvrdio da ih podnosilac žalbe prvi put ističe u žalbi pred Ustavnim sudom, odnosno da nijesu bili predmet odlučivanja Državne izborne komisije u osporenim rješenjima. Naime, rješenjima Državne izborne komisije, kojima su odbijeni prigovori na rješenja Izborne komisije Glavnog grada, odlučeno je o osnovanosti navoda o povredi biračkog prava, a ne o zaključcima kojima se ispravljaju greške. Kako predmet odlučivanja Ustavnog suda mogu biti samo činjenice i dokazi o kojima je, po podnijetim prigovorima, odlučivala Državna izborna komisija, to predmet razmatranja Ustavnog suda nijesu bili žalbeni navodi kojima se iznose nove činjenice za koje žalilac smatra da dokazuju osnovanost zahtjeva za usvajanje žalbe“.⁴⁵ Takođe, „iz odredbi Zakona o Ustavnom sudu proi-

⁴⁴ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 207 - 254/14 od 07. 06. 2014.

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 852/14 i 853/14, od 22. 06. 2014.

zlazi da se žalba o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno da je postojanje rješenja državne izborne komisije procesna pretpostavka dopuštenosti zahtjeva ustavno-sudske zaštite u izbornom sporu. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da je predmetna žalba izjavljena protiv Mišljenja državne izborne komisije koje u materijalnom (sadržinskom) smislu nije akt - rješenje protiv koga se u smislu odredbe člana 76 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu može podnijeti žalba koja se odnosi na odlučivanje o povredi prava u toku izbora, već da se radi o aktu za primjenu zakona, donijetom po zahtjevu političke partije, radi davanja mišljenja. Stoga, po ocjeni Ustavnog suda žalba nije dopuštena.⁴⁶ Iz iznijetog proizlazi još jedna specifičnost ove nadležnosti Ustavnog suda u odnosu na sve ostale, a to je da se Ustavni sud u rješavanju izbornih sporova pojavljuje kao „trećestepeni” organ. U svim ostalim svojim nadležnostima Ustavni sud postupa kao sud prvog i posljednjeg stepena.

Postupak pred Ustavnim sudom u kojem se ostvaruje njegova nadležnost da odlučuje o izbornim sporovima i povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika čini više različitih, međusobno povezanih aktivnosti. Postupak se 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.⁴⁷ Nadležna izborna komisija je Državna izborna komisija koja u drugom stepenu odlučuje protiv odluka, radnji ili propusta opštinskih izbornih komisija. Sredstvo za pokretanje postupka odlučivanja o izbornim sporovima je žalba. Iz onoga što je do sada rečeno jasno je da nema izbornog spora bez žalbe, da se

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 856/14 od 18. 11. 2014.

⁴⁷ Član 97, stav 1, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

žalba može podnijeti na rješenje kojim je odbačen ili odbijen prigovor, da se u žalbi mogu iznositi činjenice i dokazi koji su iznijeti i u prigovoru, te da Sud ne bi mogao odlučivati o pitanjima o kojima rješenjem koje se žalbom osporava nije odlučeno. Žalba, dakle, može biti podnijeta i protiv rješenja kojim je odlučeno po prigovoru na zaključak kao akt koji je u postupku donijet iz određenih, npr. procesnih razloga. Na primjer, „Ustavni sud je utvrdio da su žalbe neosnovane i da nije bilo povreda izbornog prava u postupku po prigovorima pred Izbornom komisijom Glavnog grada Podgorica koji se osporava jedino iz razloga što je aktom procesnog karaktera (zaključkom) radi efikasnosti postupka izvršeno spajanje odlučivanja po prigovorima. Naime, pravilno je po ocijeni Ustavnog suda odlučila Državna izborna komisija da osporenim zaključcima nije odlučeno o bilo kojoj izbornoj radnji, aktu ili propustu, kojima bi zbog njihove nepravilnosti ili nezakonitosti moglo biti povrijeđeno biračko pravo u konkretnom izbornom procesu. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da su nadležne izborne komisije u prvostepenom i drugostepenom postupku odlučile po prigovorima u predmetima koji su spojeni osporenim zaključcima. U tim postupcima Izborna komisija Glavnog grada Podgorica i Državna izborna komisija cijenile su sve navode iz prigovora i donijele meritorne odluke kojima nijesu utvrđene povrede biračkog prava na koje su ukazivali podnosioci žalbi, o čemu su u obrazloženju rješenja dale relevantne razloge. Ustavni sud je ta rješenja u postupku po izbornim žalbama ocjenjivao i utvrdio da rješenjima Državne izborne komisije nijesu povrijeđena izborna prava podnosilaca žalbi“.⁴⁸

Ustavni sud ne može po sopstvenoj inicijativi pokrenuti postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora, kao što to može kod ocjene ustavnosti i zakonitosti normativnih akata.

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 715 - 752/14, od 22. 06. 2014.

Takav stav proizlazi iz navedenih odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika i odredbi Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore o pokretanju postupka odlučivanja o povredi prava u toku izbora koji se pokreće podnošenjem žalbe Ustavnom sudu na rješenje nadležne izborne komisije. Dakle, nema *ex officio* pokretanja, kao ni nastavljanja vođenja ovog postupka u slučaju povlačenja žalbe od strane podnosioca.

Žalba za pokretanje postupka odlučivanja o povredi prava u toku izbora nema zakonom utvrđenu formu. Jedini uslov koji se zahtijeva, što se tiče sadržine i forme žalbe, je navođenje razloga i dokaza o povredi biračkog prava u toku izbora. To znači da podnosilac mora tačno naznačiti akt Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor na rješenje nadležne opštinske izborne komisije, izložiti u čemu se sastoji povreda njegovih prava u toku izbora i navesti dokaze o tome.

Žalba se podnosi u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.⁴⁹ Žalba se podnosi neposredno Ustavnom sudu. Izuzetno, žalba se može podnijeti telefaksom, u skladu sa Poslovníkom Ustavnog suda.⁵⁰ Poslovník predviđa da će se žalba koja je podnijeta telefaksom smatrati pravno valjanom ako nadležna izborna komisija uz žalbu stranke i ostalu pripadajuću dokumentaciju dostavi Sudu i posebno službeno izjašnjenje kojim potvrđuje vjerodostojnost žalbe.⁵¹

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika ili odbornika i podnosilac izborne liste.⁵² Po prirodi stvari normalno je da se u svojstvu podnosioca pojavljuje prvenstveno kandidat koji nije uspio na izborima. Dosadašnje iskustvo u radu Suda pokazuje, međutim,

⁴⁹ Član 97, stav 2, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵⁰ Član 97, stav 3, i 4 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵¹ Član 47, stav 2, Poslovníka Ustavnog suda Crne Gore.

⁵² Član 98, stav 1, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

da su žalbe najčešće podnosile političke stranke kao podnosioci izbornih lista, a u postupku za izbor predsjednika Crne Gore, pored grupe građana kao podnosioca predloga i kandidata za predsjednika, i političke stranke. Čini se, međutim, da bi pravo političkih stranaka da podnose žalbu Ustavnom sudu trebalo biti restriktivnije postavljeno u zakonu, jer se one u svojstvu podnosioca pojavljuju kao zastupnici i zaštitnici upravo prava građana - birača u postupku izbora umjesto samih građana kao izvornih nosilaca suverenosti i biračkog prava.

Zakon propisuje da žalba sadrži razloge i dokaze o povredi prava u toku izbora.⁵³ To znači da se mora tačno naznačiti koja je povreda, kada, na kojem biračkom mjestu, na koji način, od kog izbornog organa ili kojih službenih lica tokom izbora učinjena, i podnijeti dokazi o toj povredi. Na taj način se činjenično određuje predmet odlučivanja u izbornom sporu i omogućava postupanje Suda. U praksi Suda je bilo dosta žalbi koje nijesu sadržale konkretne činjenice o povredi prava, ili dokaze o tim povredama, već uopštene navode koje Sud ne može da prihvati. Zato je Sud morao da zaključuje, npr. da „za izborne postupke važi načelo po kojem su ti postupci strogo formalni, pa stoga i pravna zaštita u tim postupcima podliježe strogim formalnim pravilima. U smislu odredbe člana 77 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, podnosilac u žalbi mora da navede razloge i dokaze o povredi prava u toku izbora.“⁵⁴ Takođe, „zakonom o izboru odbornika i poslanika, odredbom člana 90, propisano je da se u zapisnik o radu biračkog odbora unose, pored ostalog, i primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora kao i sve druge činjenice od značaja za glasanje, što ukazuje da su sprovedeni izbori na tim biračkim mjestima zakoniti i da je Državna izborna komisija pravilno postupila kada je odbila kao

⁵³ Član 98, stav 2, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵⁴ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br 2/14 i 4/14, od 29. 05. 2014.

neosnovan prigovor podnosioca žalbe. Ustavni sud je mišljenja da sve tvrdnje o navodnim nepravilnostima ili nezakonitostima u izbornom postupku moraju biti potkrijepljene odgovarajućim dokazima, što u konkretnom slučaju žalilac nije učinio^{.55}

Učesnik u postupku o izbornom sporu je podnosilac žalbe, nadležna izborna komisija i organ za sprovođenje izbora u vezi čije izborne aktivnosti se pokreće postupak.⁵⁶

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izornoj 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.⁵⁷ Sud odlučuje o žalbi u roku od 48 časova od časa prijema odgovora nadležne izborne komisije.⁵⁸

Ključna obaveza Ustavnog suda je da utvrdi da li je povreda prava u izbornom postupku na koju se u žalbi ukazuje zaista učinjena i da li je imala bitan uticaj na izborni rezultat. Ako utvrdi takvu nepravilnost u izbornom postupku, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se u odluci moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno naznačiti.⁵⁹ Naravno, svaka nepravilnost neće rezultirati poništavanjem izbora. Odluka Ustavnog suda o poništenju cijelog izbornog postupka ili dijela tog postupka ima pravno dejstvo od dana dostavljanja nadležnoj izornoj komisiji, odnosno nadležnom organu.⁶⁰

Iz iznijetih zakonskih odredbi se može zaključiti da je ustavno-sudski spor o zaštiti prava u toku izbora specifičan spor,

⁵⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 714/14, od 22.06.2014.

⁵⁶ Član 99, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵⁷ Član 100, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵⁸ Član 101, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁵⁹ Član 102, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁶⁰ Član 103, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

prije svega po svojoj prirodi, subjektima ovlašćenim za pokretanje spora, strogoj određenosti radnji u postupku koje se u skladu sa zakonom u fazama odvijaju određenim redosljedom i nadovezuju jedna na drugu, tako da se ne može provoditi sledeća faza ako nije okončana prethodna, sumarnosti postupka, hitnosti, tj. predviđenim veoma kratkim zakonskim rokovima za postupanje određenim u časovima koji se ne mogu produžavati itd. U pitanju je strogo individualizovani spor koji za predmet ima pojedinačni, konkretno određen akt donesen u izbornom postupku, odnosno određene radnje ili propuste učinjene u toku izbora na određenom biračkom mjestu koji se odnose na tačno određena lica, birača ili kandidata. Zato je izborni spor po svojoj prirodi i karakteru subjektivni spor o zaštiti individualnih prava građanina koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo, aktivno ili pasivno, a koji se pojavljuje u svojstvu birača, kandidata ili podnosioca izborne liste.

Najveća specifičnost postupka odlučivanja o izbornim sporovima u odnosu na druge ustavno-sudske postupke je svakako njegova hitnost i sumarnost. Izborni spor karakteriše vrlo kratak rok u kojem se žalba može izjaviti, ali i isto tako kratak rok u kojem se o žalbi mora odlučiti. Za način rada Ustavnog suda to su neobičajeno kratki rokovi, ali oni nesumnjivo odgovaraju prirodi i karakteru izbornog spora koji ne trpi odlaganje i u kojem se utvrđene nepravilnosti moraju otklanjati brzo i efikasno, kako se ne bi remetio cjelokupni tok izbora. Ustavni sud u dijelu svoje nadležnosti koja mu je Ustavom dodijeljena u ovoj materiji mora omogućiti da izbori budu sprovedeni i okončani bez zastoja i odugovlačenja. Hitnost uslovljava i način rada Ustavnog suda u postupku odlučivanja o izbornim sporovima. Sud je u više predmeta morao da rješava pitanje početka toka roka za podnošenje žalbe, odnosno kada se žalba može smatrati blagovremenom i zauzeo stav da se dostavljanje preporučenom poštanskom pošiljkom ili na drugi način može smatrati blagovremenim samo ako

je podnesak prije isteka propisanog roka **prispio** u Sud. Iako procesni zakoni uglavnom sadrže drugačija rješenja, ovo je jedino rješenje koje Ustavnom sudu omogućava da u roku odluči po žalbi. Tako je na primjer Sud odlučio: „Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je dostavila Državna izborna komisija, Ustavni sud je utvrdio da je osporeno rješenje, kao i sva ostala pismena u ovom izbornom sporu, podnosiocu žalbe dostavljeno putem telefaksa koji koristi Opštinska izborna komisija Kolašin, odnosno da je za utvrđivanje blagovremenosti roka dostavljanja osporenog rješenja, u konkretnom slučaju mjerodavno vrijeme prijema telefaksa, koje je, kako je potvrđeno izvršeno 26. juna 2014. godine, u 9 časova i 23 minuta. Žalba Ustavnom sudu podnijeta je neposredno, 27. juna 2014. godine, u 11 časova i 5 minuta, odnosno po isteku prekluzivnog roka od 24 časa propisanog odredbom člana 76 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu. Podnosilac žalbe Ustavnom sudu nije dostavio dokaz da je dostavljanje izvršeno u drugom terminu, kao ni da je od Državne izborne komisije zahtijevao drugačiji način dostavljanja osporenog rješenja. S obzirom da je žalba podnijeta nakon isteka roka od 24 časa od časa dostavljanja osporenog rješenja, Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi iz člana 28 tačka 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore za njeno odbacivanje.⁶¹ Isto tako, „Uvidom u podnesak – žalbu Ustavni sud je utvrdio da žalba nije podnijeta neposredno Sudu, odnosno da je dostavljena putem pošte - preporučenom pošiljkom RR 01764982 9 ME, od 16. januara 2013. godine. S obzirom da predmetna žalba nije podnijeta na način propisan odredbom člana 23 stav 6 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je utvrdio da su se, zbog nedostatka procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, stekli uslovi iz odredbe člana 28 tačka 6 Zakona, za njeno odbacivanje“.⁶²

⁶¹ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 854/14, od 27. 06. 2014.

⁶² Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 1/13, od 17. 01. 2013.

Zakonom o ustavnom sudu, kao što je rečeno, nije uređen dokazni postupak, kao bitan sastavni dio postupka odlučivanja u izbornim sporovima, pa se postavlja pitanje na koji način Sud taj postupak sprovodi. Hitnost i posebnost ovih sporova to pitanje čini i posebno značajnim za rad Ustavnog suda. Sud je dužan u kratkom roku prikupiti potrebne podatke i obavještenja od učesnika u postupku, podnosioca žalbe i nadležnih izbornih organa, izvršiti uvid u dokumentaciju koja se odnosi na osporena akta, radnje ili propuste izbornih organa i donijeti odluku po žalbi. Dakle, Sud mora u sumarnom postupku sprovesti dokazni postupak analogan onom u parničnom ili upravnom postupku. Sigurno je, međutim, da Sud zbog kratkoće vremena ne može da izvodi dokaze saslušanjem svjedoka, vještačenjem, vršenjem uviđaja ili na drugi način i da sam utvrđuje činjenice. Zato te radnje nijesu ni predviđene procesnim pravilima postupka pred Ustavnim sudom. Uostalom, i postupak pred Ustavnim sudom u njegovoj osnovnoj nadležnosti, ocjeni ustavnosti i zakonitosti normativnih akata, bitno se razlikuje od upravnog i parničnog postupka, a kao takav posebno ne odgovara zahtjevima postupka odlučivanja o izbornim sporovima, odnosno izvođenju dokaza u tom postupku. Zato Sudu preostaje da u ovom postupku sprovede dokazni postupak po pravilima drugih procesnih zakona koji najbolje odgovaraju prirodi postupka odlučivanja o ovim sporovima, uz mogućnost njihove modifikacije, kako bi na najbrži mogući način utvrdio činjenično stanje koje je neophodno za donošenje odluke o povredi prava u toku izbora. Dosadašnja praksa Suda je pokazala da je postupak odlučivanja o izbornim sporovima ipak najsličniji upravnom postupku, odnosno sporu i da su zato najbolje primjenjivi principi tog postupka, kako na provođenje dokaza, tako i na ostale radnje u postupku odlučivanja o povredi prava u toku izbora.

Posebno je pitanje da li je u postupku odlučivanja o povredi prava u toku izbora moguće održati javnu raspravu koja je

nekim ranijim zakonima o Ustavnom sudu bila utvrđena kao obaveza, ali se pod određenim uslovima i tada moglo odstupiti od tog pravila. Naime, i kod takvog zakonskog rješenja Sud je mogao odlučiti da ne održi raspravu ako se radilo o ustavno-pravnom pitanju o kojem je već zauzeo stav ili ako je ocijenio da nije neophodno dalje razjašnjavanje pravnog ili činjeničnog stanja od strane učesnika u postupku. Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi upravo tako postupao i odlučivao bez održavanja javne rasprave, a na osnovu navoda žalbe, ako su bili iscrpni i potpuni, zatim rješenja Državne i opštinskih izbornih komisija i uvida u izborne akte i dokumentaciju, zbog čega nije bilo neophodno neposredno saslušavati učesnike u postupku. Sada važeći Zakon o Ustavnom sudu ne predviđa javnu raspravu u izbornim sporovima. Ostaje, naravno, mogućnost održavanja javne rasprave u skladu sa opštim pravilima postupka pred Ustavnim sudom utvrđenim tim zakonom, kada se ocjeni da je to potrebno ili kada se radi o složenom ustavno-pravnom pitanju.⁶³ U ovoj vrsti sporova, međutim, zbog njihove prirode i karaktera, nije realno pretpostaviti da može biti ispunjen uslov za održavanje javne rasprave.

U teoriji je isticano da izborni spor pred Ustavnim sudom po svojim karakteristikama ima određene sličnosti sa postupkom po ustavnoj žalbi. Pri tome je postavljano pitanje da li u slučaju povrede izbornog prava pojedinačnim aktom ili radnjom u toku izbornog postupka, Ustavni sud odlučuje zapravo o povredi individualnog prava građanina zajemčenog Ustavom, kakvo je svakako i izborno pravo, u postupku po ustavnoj žalbi, odnosno postupa u okviru svoje nadležnosti da štiti ustavna prava i slobode, a ne da odlučuje o izbornom sporu. Međutim, ti sporovi su bitno različiti, zbog čega žalbu u izbornom sporu kao pravno sredstvo kojim se pokreće postupak za zaštitu prava u toku izbora treba

⁶³Član 45, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

jasno razlikovati od ustavne žalbe kojom se pokreće postupak za zaštitu prava i sloboda čovjeka utvrđenih Ustavom. Zaštita prava u toku izbora je poseban vid zaštite u odnosu na zaštitu prava po ustavnoj žalbi zbog čega je Ustavom posebno i utvrđena. Ustav je tu nadležnost Ustavnog suda jasno izdvojio kao posebnu u okviru njegove ukupne nadležnosti. Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima obuhvata jednu posebnu funkciju Suda, a to je odlučivanje o povredama pravila koja uređuju sprovođenje i regularnost izbornog postupka. Zaštita prava u toku izbora se ne može ostvariti putem ustavne žalbe. Da se radi o različitim oblicima zaštite proizlazi i iz ustavnog određenja ovih instituta, jer Ustav zaštitu prava putem ustavne žalbe predviđa za povredu svih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava, a izbornu žalbu rezerviše samo za zaštitu prava u toku izbora, odnosno za izborne sporove i sporove u vezi sa referendumom. Ustav pravi razliku i u nazivima ovih pravnih sredstava što je takođe dokaz da se ne radi o istom pravnom instrumentu. Na takav zaključak upućuje i supsidijarni karakter nadležnosti Ustavnog suda kada odlučuje o izbornim sporovima, dejstvo odluke Suda kada prihvati žalbu kojom se osporava pravilnost izbora, kao i posebni karakter i posebna pravila postupka po kojima Sud odlučuje o povredi prava u toku izbora u odnosu na postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata ili po ustavnoj žalbi.⁶⁴ Po Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore rješavanje izbornih sporova predstavlja odlučivanje o povredi prava u toku izbora. Razlika je i u subjektima pokretanja postupka, jer ustavnu žalbu može podnijeti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom državnog organa povrijeđeno pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, dok žalbu u izbornom sporu mogu

⁶⁴ U tom smislu i: M. Pajvančić, „Odluke ustavnih sudova o izbornim sporovima“, *Pravni život*, br. 12/1996, str. 339-340.

podnijeti tačno određeni subjekti i to birač, kandidat za izbor i podnosilac izborne liste. Dalje, postupak po žalbi u izbornom sporu po svojoj prirodi bitno se razlikuje od postupka po ustavnoj žalbi. Dok je postupak po žalbi u izbornom postupku hitan, postupak po ustavnoj žalbi ne karakteriše hitnost i ne predviđaju se posebni rokovi u kojima se mora donijeti odluka, već teče kao u drugim sporovima pred Ustavnim sudom u kojima se mogu provoditi potrebne radnje za utvrđivanje pravnog i činjeničnog stanja.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora predsjednika Crne Gore, koji se bira na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem,⁶⁵ bitno se ne razlikuje od postupka zaštite prava tokom izbora odbornika i poslanika. Izbor predsjednika se vrši na neposrednim izborima, na isti način kao i izbor poslanika. Međutim, u pogledu ostvarivanja biračkog prava za izbor predsjednika Crne Gore postoje razlike u uslovima za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava. Uslovi za sticanje aktivnog biračkog prava isti su kao za izbor poslanika. Međutim, u dijelu koji se odnosi na uslove da pojedinac bude biran za predsjednika postoji razlika u pogledu rezidencijalnog uslova, tj. dužine trajanja prebivališta. Za predsjednika Crne Gore može biti biran crnogorski državljanin koji pored opštih uslova ispunjava i poseban uslov, da u Crnoj Gori ima prebivalište u trajanju od najmanje 10 godina i to u posljednjih 15 godina.⁶⁶ Prema Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, predsjednik se bira na opštim izborima, neposredno i tajnim glasanjem, na vrijeme od pet godina. Pravo da bude biran za predsjednika ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina prije dana održavanja izbora.⁶⁷

⁶⁵ Član 96, stav 1, Ustava Crne Gore.

⁶⁶ Član 96, stav 2, Ustava Crne Gore.

⁶⁷ Član 1, Zakona o izboru predsjednika Crne Gore.

Zakonom je uređen postupak predlaganja kandidata i postupak izbora predsjednika, s tim što je propisano da se na izbor predsjednika, ako ovim zakonom nije drugačije određeno, shodno primjenjuju odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo, utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata, predstavljanje kandidata, način organizovanja izbora, oblik i sadržinu glasačkog listića, glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu izbornog prava.⁶⁸ Postupak izbora predsjednika sprovode Državna izborna komisija, opštinske izborne komisije i birački odbori, nadležni za izbore odbornika i poslanika.⁶⁹

Prema tome, postupku odlučivanja o povredi prava u toku izbora predsjednika Crne Gore pred Ustavnim sudom prethodi postupak pred nadležnim izbornim komisijama i donošenje rješenja Državne izborne komisije o odbacivanju ili odbijanju prigovora. Postupak pred Ustavnim sudom pokreće se žalbom koju mogu podnijeti kandidat za predsjednika, predlagač kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno izborno pravo. Dakle, i ovaj spor ima karakter subjektivnog spora, jer ga mogu pokrenuti isključivo zainteresovana lica, odnosno lica koja smatraju da im je povrijeđeno biračko pravo. Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora. Na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora predsjednika Crne Gore primjenjuju se odredbe Zakona o Ustavnom sudu koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika.⁷⁰ U ostalom dijelu ovaj postupak je isti kao i postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora odbornika i poslanika. Ustavni sud odlučuje o žalbi u roku od 48 časova od časa prijema izjašnjenja nadležne izborne komisije na navode žalbe.

⁶⁸Član 9, Zakona o izboru predsjednika Crne Gore.

⁶⁹ Član 3, Zakona o izboru predsjednika Crne Gore.

⁷⁰ Član 104, stav 1, 2 i 3, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore predviđa da se odredbe zakona koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora predsjednika Crne Gore primjenjuju i na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora gradonačelnika Glavnog grada i gradonačelnika Prijestonice i predsjednika opštine, ako se biraju na neposrednim izborima.⁷¹ Zakon o izboru predsjednika opštine,⁷² koji je prestao da važi danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi,⁷³ osim poglavlja IV (Opoziv predsjednika opštine) i poglavlja V (Pitanje povjerenja predsjedniku opštine), predviđao je da se protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor ili protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije može izjaviti žalba Ustavnom sudu (član 39 Zakona). Dakle, u zaštiti prava građana u postupku izbora predsjednika opštine bio je utvrđen izuzetak od pravila da je Ustavni sud trećestepeni organ u zaštiti prava, s obzirom na to da nije bila propisana nadležnost Državne izborne komisije u tom postupku, već se žalba podnosila Ustavnom sudu kao drugostepenom organu protiv rješenja opštinske izborne komisije kojom je odbačen ili odbijen prigovor, ili protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije. Nadležnost Ustavnog suda i u ovom postupku takođe je bila uslovljena vođenjem prethodnog postupka pred nadležnim izbornim organima i donošenjem negativne odluke po prigovoru.

Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o sporovima u vezi sa referendumom utvrđena je Ustavom, a zatim Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore. Zakon predviđa da žalbu kojom se pokreće postupak odlučivanja o povredi prava u toku referendumu može podnijeti birač. Žalba mora biti obrazložena i sadržati

⁷¹ Član 104, stav 4, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁷² *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 42/2003.

⁷³ *Službeni list Crne Gore*, br. 88/2009.

razloge i dokaze o povredi prava u toku referenduma.⁷⁴ Učesnici u sporu u toku referenduma su podnosilac žalbe i organ za sprovođenje referenduma u vezi čije izborne aktivnosti se pokreće spor.⁷⁵ Na postupak odlučivanja o povredi prava u toku referenduma primjenjuju se odredbe Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika.⁷⁶

Vrste odluka Ustavnog suda u izbornim sporovima

Izborni spor Ustavni sud rješava u formi odluke ili rješenja. Kako glasi odluka Suda u izbornom sporu i kakvo je njeno pravno dejstvo?

Prema Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore i Zakonu o izboru odbornika i poslanika, žalba u izbornom sporu se podnosi protiv rješenja nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Ali kada govori o odlučivanju po žalbi Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, kaže da će Ustavni sud, ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, svojom odlukom poništiti cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti, ne govoreći pri tome kakav je status rješenja protiv koga je žalba podnesena. Dakle, odlučivanje Suda za predmet ima samu suštinu izbornog spora – poništenje izbornog postupka ili dijela tog postupka u kojem je došlo do povrede pravila postupka, odnosno povrede izbornih prava. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore takođe predviđa da Sud odlukom usvaja žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referenduma.⁷⁷ Međutim,

⁷⁴ Član 105, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁷⁵ Član 106, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁷⁶ Član 107, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁷⁷ Član 48, stav 1, tačka 7, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

sa formalno-pravnog aspekta to odlučivanje podrazumijeva usvajanje izborne žalbe, a zatim poništenje rješenja Državne izborne komisije. Na takav zaključak upućuje i cjelokupni tok izbornog spora kod nadležnih izbornih organa i kod Ustavnog suda, jer predmet izborne žalbe pred Ustavnim sudom je ipak rješenje koje je rezultat prethodnog postupka zaštite izbornog prava kod administrativnih izbornih organa. Problem je, međutim, u tome što rješenje nadležne izborne komisije ne mora uvijek da odražava postupak koji mu je prethodio, jer je moguće da je izborni postupak pravilno sproveden i da nije obuhvaćen žalbom, već samo rješenje koje, prema mišljenju podnosioca žalbe, sadrži povredu prava. U tom slučaju se postavlja pitanje da li je opravdano i pravno cjelishodno odlukom Suda ništiti cio izborni postupak ili njegov dio koji moguće i nije bio predmet žalbe. Ustavni sud je u svojoj praksi kada je usvajao izborne žalbe ništio rješenja, a kada je to bilo neophodno i dio provedenog izbornog postupka. Dakle, u slučaju kada bi našao da je bilo propusta i nepravilnosti u izbornom postupku zbog čega bi usvojio žalbu kao osnovanu, Sud je morao uzeti da je nezakonito i rješenje nadležne izborne komisije o odbacivanju ili odbijanju prigovora i kao takvo ne može opstati u pravnom poretku, zbog čega svojom odlukom mora poništiti to rješenje i izborni postupak, odnosno dio izbornog postupka na koji se rješenje odnosi.

Pošto je svako dužan da poštuje odluke Ustavnog suda i stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Suda obavezujući su za sve državne organe⁷⁸ koji su dužni da, u okviru svojih nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda,⁷⁹ nadležni izborni organ kada primi odluku Suda donijetu u izbornom sporu dužan je da postupi po odluci i odmah je sprovede tako što će poništiti izborni postupak ili dio tog postupka ponoviti na

⁷⁸ Član 3, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁷⁹ Član 52, stav 1, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

način predviđen Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Odluka Suda u obrazloženju sadrži uputstvo nadležnom organu kako da postupi u ponovnom postupku. Na taj način će se ostvariti suština i smisao odluke Ustavnog suda o usvajanju žalbe u izbornom sporu koji su sadržani u nužnosti da se otklone učinjeni propusti i nepravilnosti nadležnih izbornih organa u toku izbora i da se građanima omogućiti da ostvare Ustavom i zakonom zajemčeno izborna prava bez njegovog narušavanja.

Dakle, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore je u odredbama o postupku odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom direktno regulisan samo način odlučivanja Suda kada utvrdi nepravilnost u izbornom postupku. Kada Sud, međutim, na osnovu prikupljenih dokaza i utvrđenih činjenica utvrdi da ne stoje navodi žalbe, odnosno da nema povrede prava u izbornom postupku, zbog čega je žalba neosnovana, a osporeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, odlukom će, na osnovu zajedničkih odredbi Zakona o ustavnom sudu o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka, odbiti žalbu kao neosnovanu.⁸⁰ Dejstvo odluke o odbijanju žalbe je da potvrdi pravilnost izbornih akata i radnji koje se osporavaju, pa i rješenja nadležnih izbornih komisija. Ova odluka nema uticaja na tok izbornog postupka jer ne izaziva promjene u tom postupku, ali se njenim donošenjem otklanja svaka sumnja u ispravnost i legitimnost izbora.

Rješenjem sud odbacuje žalbu ako nije podnijeta u propisanom roku, odnosno podnijeta je nakon 48 časova od časa dostavljanja rješenja nadležne izborne komisije, ako se podnositelj žalbe nije prehodno obratio nadležnim izbornim organima, ako nakon sprovedenog ispitivanja utvrdi da je žalba očigledno neosnovana ili zasnovana na zloupotrebi prava, i u drugim slučajevima nepostojanja procesnih pretpostavki za

⁸⁰ Član 48, stav 1, tačka 10, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

vođenje postupka i odlučivanje o osnovanosti žalbe.⁸¹ Na primjer „Ustavni sud je provjerom ustavno-sudske prakse utvrdio da je na sjednici od 13. juna 2014. godine, u predmetu U – VI br. 316/14. već ocjenjivao žalbu Albanske koalicije – Građanske inicijative izjavljene protiv rješenja Državne izborne komisije br. 1132/2 od 3. juna 2014. godine, i donio odluku o odbijanju žalbe. Polazeći od činjenice da se radi o istom podnosiocu, o žalbi iste sadržine, istom osporenom rješenju Državne izborne komisije, o kojem je Ustavni sud već odlučivao, Ustavni sud je ocijenio da nema razloga za promjenu zauzetog stava u konkretnom predmetu i da su se stekli uslovi iz člana 28 tačka 4 Zakona o Ustavnom sudu da se žalba odbaci. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da različitost u osporenom rješenju i rješenju o kojem je Sud već odlučio, u dijelu izreke („nedozvoljen“, „neosnovan“), predstavlja očiglednu tehničku grešku pri izradi i dostavljanju rješenja, što nije od uticaja na drugačiji pravni stav u ovom predmetu.“⁸²

Takođe, Sud će rješenjem obustaviti postupak ako podnosilac u toku postupka povuče izbornu žalbu ili ako ne postoje ili prestanu da postoje druge pretpostavke za vođenje postupka.⁸³ Kada podnosilac povuče žalbu, Sud nema mogućnost da nastavi postupak po sopstvenoj inicijativi. To je u skladu sa prirodom izbornog spora, u kojem Sud ne može pokrenuti postupak niti odlučivati po sopstvenoj inicijativi, već samo po žalbi zainteresovanog lica, o čemu je prethodno bilo riječi.

⁸¹ Član 49, stav 1, tačka 3, u vezi sa članom 37 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

⁸² Odluka Ustavnog suda Crne Gore U - VI br. 513/14, od 15.06.2014.

⁸³ Član 49, stav 1, tačka 4, u vezi sa članom 38 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Zaključak

Rješavanje izbornih sporova uvijek je jedno od najaktuelnijih pitanja u državi za vrijeme izbornog procesa. Dosadašnja iskustva u sprovođenju izbora govore da su izborni sporovi neminovno sastavni dio svih izbora, kao i da određeni pozitivno-pravni mehanizam njihovog rješavanja nije uvijek davao očekivane rezultate. Zato efikasan izborni sistem mora biti praćen adekvatnim sistemom rješavanja izbornih sporova.

Djelovanje Ustavnog suda u rješavanju izbornih sporova, kao jedna od njegovih ustavnih nadležnosti, u funkciji je potpunije zaštite izbornog prava kao Ustavom garantovanog prava građanina. Činjenica da je zaštita izbornog prava tokom izbora povjerena Ustavnom suda pokazuje koliko je pažnje tom pitanju poklonjeno na normativnom planu. Ustavni sud je u proteklom periodu kvalitativno unaprijedio zaštitu izbornog prava i kroz svoju osnovnu funkciju, apstraktnu normativnu kontrolu. Odluke Ustavnog suda donijete u okviru te njegove nadležnosti često su dovodile do izmjena određenih odredbi izbornih zakona. Međutim, posebno rješavajući izborne sporove i utvrđujući pravilnost izbornog postupka, Ustavni sud je direktno i neposredno doprinio zaštiti izbornog prava građana. U cjelini posmatrano, ustavnosudska zaštita se pokazala kao efikasan vid zaštite izbornog prava. Postupanjem u izbornim sporovima Ustavni sud je učvršćivao ostvarivanje načela ustavnosti i zakonitosti, odnosno vladavine prava u najširem smislu.

Ustavom utvrđena nadležnost Ustavnog suda u rješavanju izbornih sporova izazivala je, međutim, često dileme, bila predmet različitih tumačenja, pa i osporavanja. Nedostaci u ostvarivanju ovog vida zaštite izbornog prava su, praktično sve od

njenog uvođenja, izraženi posebno u normativnoj ravni. Sva pitanja postupka u izbornim sporovima nijesu dovoljno uređena zakonom, zakonska rješenja su nepotpuna, u nekim slučajevima kontradiktorna i nedovoljno konzistentno uobličena. Rješavanje izbornih sporova može biti unaprijeđeno, između ostalog, jasnim razgraničenjem nadležnosti između Ustavnog suda i redovnih sudova, preciznije utvrđenim pravilima rješavanja ovih sporova pred Ustavnim sudom, povećanjem transparentnosti u radu Suda na ovim sporovima itd. S obzirom na važnost ove zaštite postupak njenog ostvarivanja bi trebalo preciznije urediti, posebno u pogledu provođenja dokaza i utvrđivanja činjeničnog stanja neophodnog za donošenje odluke o povredi prava. Čini se da je prilikom donošenja sada važećeg Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propuštena prilika da se normativna rješenja u ovoj oblasti unaprijede. Ova ustavna nadležnost Ustavnog suda i dalje je ostala nedovoljno normativno razrađena, što je u praksi potiskuje u drugi plan. Novi zakon čak ne sadrži ni normu koju su imali raniji zakoni da Sud može, ako neko pitanje postupka rješavanja izbornog spora nije uređeno zakonom, utvrditi odgovarajuće rješenje za taj slučaj u skladu sa opštim procesnim pravilima i prirodom postupka koji se vodi pred Ustavnim sudom.

Iz dosadašnje prakse Ustavnog suda u rješavanju izbornih sporova mogu se izvesti zaključci koji bi predstavljali osnovu za dalje postupanje Suda u ovoj oblasti, ali i ključni pravci aktivnosti svih ostalih društvenih subjekata uključenih u izborni proces koje treba da dovedu do potpunije zaštite izbornog prava. Pokazalo se, na primjer, da se građani uglavnom nijesu obraćali lično za zaštitu svojih prava tokom izbora, već su izborni sporovi vođeni uglavnom po žalbama političkih stranaka, a u manjem broju slučajeva po žalbama grupa građana. Na taj način su se u izbornim sporovima uglavnom štitila prava podnosilaca

izbornih lista i to prvenstveno političkih stranaka, a ne građana kao izvornih nosilaca suverenosti i biračkog prava. Za prevazi-
laženje tog i sličnih problema potrebno je da i sam Ustavni sud
bude efikasniji i podsticajniji za opredjeljenje građana da i na
ovaj način ostvare zaštitu svog Ustavom garantovanog biračkog
prava.