



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



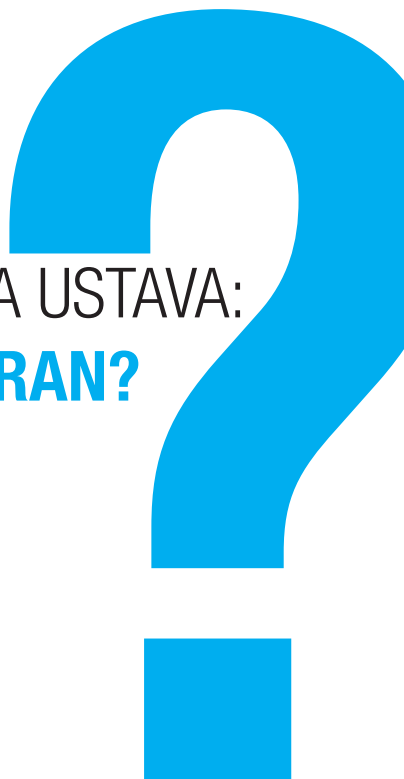
TRI GODINE KRŠENJA USTAVA: **KO JE ODGOVORAN?**

Podgorica, 2014.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

TRI GODINE KRŠENJA USTAVA: **KO JE ODGOVORAN?**



Podgorica, 2014.

Tri godine kršenja Ustava: *ko je odgovoran?*

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Biblioteka

Ljudska prava

Autorke:

Snežana Kaluđerović

Mira Popović

Posebna zahvalnost za doprinos:

Danilo Ajković

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Lektura i korektura:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-33-4

COBISS.CG-ID 24993552

Sažetak

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je, u okviru potprograma *Jednake mogućnosti*, prije gotovo dvije godine podnio Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o prekršajima ocjenjujući da se njima krše Ustavom zagarantovana prava građana/ki Crne Gore.

Ustavni sud do danas o tome nije donio odluku, čime su hiljade naših građana/ki dovedene u poziciju nejednakosti pred zakonom, a vladajućim strukturama ostavljen nekontrolisan mehanizam zloupotrebe.

Uvod

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je 19. septembra 2012. godine podnio Ustavnom sudu Crne Gore ***Inicijativu za ocjenu ustavnosti članova 71,72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima*** objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine, a u vezi sa primjenom članova 242 i 244 Zakona o prekršajima objavljenog u Službenom listu Crne Gore, br. 01/11 od 11.1.2011, 06/11 od 25.01.2011, 39/11 od 04.08.2011. godine. **Navedene odredbe Zakona o prekršajima su neustavne**, jer se primjenjuju u vezi sa novim Zakonom o prekršajima i ostalim zakonima koji propisuju prekršajnu odgovornost na način koji krši Ustavom zagarantovana prava građana/ki.

Inicijativa CGO-a obuhvata period od 01.09.2011.godine pa nadalje, tj. onaj period u kojem sudije izabrane prema i dalje važećim odredbama starog Zakona o prekršajima, primjenjuju odredbe novog Zakona o prekršajima, a u kojem je pojam *prekršaja približen pojmu krivičnog djela*, a definitivno i do kraja izdvojen iz uprave. Iz ovog je jasno da po istom ne mogu postupati i odluke donositi sudije koje je imenovala Vlada tj. izvršna vlast.

Naime, Skupština Crne Gore je 2011. godini donijela novi Zakon o prekršajima, koji je uveo nove institute i sankcije u sistem prekršajne odgovornosti, ali tim novim Zakonom nije predviđen način organizacije i nadležnosti sudova za vođenje prekršajnog postupka. Predviđeno je samo da će se do početka primjene tog Zakona

primjenjivati način organizacije i nadležnosti organa za prekršaje po odredbama starog Zakona, koje ostaju na snazi do početka primjene novog. **Ovakvim lošim rješenjem, koje je na snazi skoro tri godine, prekršen je Ustav Crne Gore, jer je hiljadama građana/ki presudu izricao organ izvršne vlasti,** tačnije sudije, koje bira i razrješava izvršna vlast tj. Vlada Crne Gore, a ne organ sudske vlasti. S obzirom da su izrečene kazne ne samo značajnog finansijskog obima, već uključuju i lišenja slobode i upućivanja na psihijatrijsko liječenje **neupitno je da se radi o Inicijativi koja je od javnog interesa a svakako izuzetno važno pravno pitanje.**

Jedinu povratnu informaciju oko ovog pitanja, CGO je dobio od Ministarstva pravde, odnosno Ministarstvo pravde je informisalo CGO da je 07.02.2013.godine uputilo Vladi mišljenje o Inicijativi, na osnovu kojeg je Vlada donijela 21.02.2013. Zaključak i Ustavnom sudu podnijela Zahtjev da se prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti Zakona o prekršajima zastane sa postupkom do donošenja Zakona kojim će se urediti organizacija i nadležnost sudova za vođenje prekršajnog postupka. Očito je da je neodlučivanjem Ustavnog suda na zahtjev Vlade ugrožen javni interes, a činjenica da Ustavni sud u protekle dvije godine nije odgovorio ni na jedan dopis CGO-a, od kojih su posljednji podnesci i urgencije podnešeni u 2014. godini odnosno i u mandatu novog Ustavnog suda (20.01.2014.godine i 14.05.2014.godine) može implicirati da je i ovaj sastav Ustavnog suda pod snažnim uticajem izvršne vlasti.



Što Ustav propisuje, a što je
crnogorska praksa?

Član 32. Ustava Crne Gore jasno propisuje da **“Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom”**. No, Ministarstvo pravde se stavlja iznad ustavne norme i na svom sajtu navodi da su novim Zakonom o prekršajima uvedene značajne novine, te da **“stvarna nadležnost za odlučivanje u prekršajnim predmetima prenosi se na sudove, a da su u prelaznom periodu stvarno nadležni za prekršaje područni organi i Vijeće za prekršaj”**¹. Na ovaj način, Ministarstvo pravde otvoreno “privremeno” suspenduje Ustav u ovom dijelu, a priznaje neustavnost Zakona o prekršajima. Dodatnu zabrinutost proizvode činjenice da postoji svijest o posljedicama koje ovo proizvodi u odnosu na interese građana/ki, da tzv. “prelazni” period traje već 3 godine, i da nema suštinske volje da se postojeće stanje promijeni.

Istovremeno, po Zakonu o prekršajima **“Predsjednika i sudije Vijeća i područnih organa za prekršaje imenuje Vlada, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministra pravde, na osnovu javnog oglašavanja”**, što je u suprotnosti sa članom 125 st.1 Ustava u kojem stoji **“Sudiju i predsjednika suda bira i razriješava Sudski savjet”**. Da je prostor za neprimjereni uticaj izvršne vlasti ogroman u odnosu na one koji trenutno odlučuju po Zakonu o prekršajima, izričući ne samo često enormno visoke novčane kazne, već i zatvorske, ukazuje i neusaglašenost u mandatima. Tako se **“Predsjednik i sudije Vijeća i područnih organa za prekršaje imenuju na vrijeme od pet godina i po isteku mandata mogu biti ponovo imenovani”** (Član 81 Zakona o prekršajima), dok po članu 121 st.1 Ustava **“Sudijska funkcija je stalna”**. I na kraju, sudije koje sude po Zakonu o prekršajima, shodno članu 93 st.1 tog Zakona, mogu na osnovu odluke predsjednika Vijeća biti upućeni na rad u drugi područni organ i to i do šest mjeseci u toku jedne godine po pristanku, a bez pristanka čak i dva mjeseca! Na drugoj strani, član 121 Ustava je eksplicitan u normi: **“Sudija ne može biti premješten ili upućen u drugi sud protiv svoje**

1 Informacija sa sajta Ministarstva pravde, odjeljak “Reforma prekršajnog sistema”, vidjeti na http://www.pravda.gov.me/rubrike/Reforma_prekršajnog_sistema/111251/Reforma-prekršajnog_sistema-u-Crnoj-Gori.html

volje, osim odlukom Sudskog savjeta u slučaju reorganizacije sudova". Ukratko, oni koji sude po Zakonu o prekršajima nemaju ni zakonski okvir u kojem mogu ostvarivati svoju samostalnost u radu.

Shodno gore navedenom, u crnogorskoj realnosti ostaje na snazi princip "*kadija te tuži, kadija ti sudi*", što posljedično vodi pravnoj nesigurnosti, jer su hiljadama naših građana/ki prekršena ustavna prava i dovedeni su u poziciju nejednakosti pred zakonom - jer njima ne sude sudovi već područni organi i Vijeće za prekršaje, odnosno organ izvršne vlasti!

S obzirom da ovaj tzv. "prelazni" period traje već tri godine, jasno je da imamo **sistemska kršenje prava građana/ki**, jer je obećana stvarna nadležnost sudova u prekršajnim predmetima izostala, a brojni građani/ke su u tom periodu bili i biće oštećeni, i uskraćeni za pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

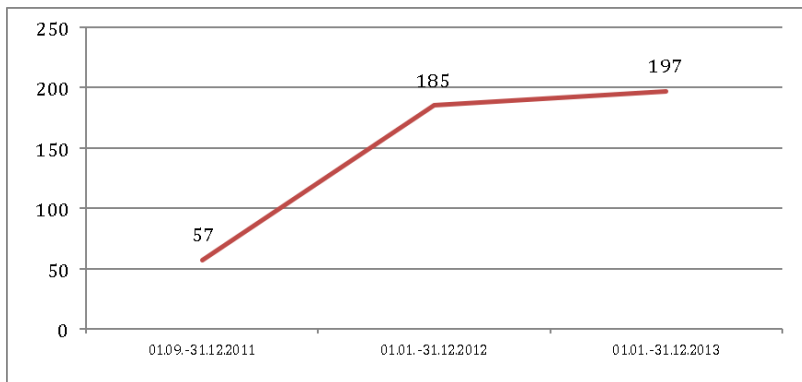


Koliko je građana/ki Crne Gore
neustavno poslato u zatvor?

Prava građana/ki Crne Gore drastično se krše ovakvim “ćutanjem” Ustavnog suda i nemiješanjem u sopstvene nadležnosti.

Na to ukazuje i činjenica da je u protekle tri godine tzv. “prelaznog” roka, prema podacima iz Registra novčanih kazni, koji generiše pravosnažne sudske odluke po licima, za **čak 439 lica izrečena kazna zatvora** u predmetima po osnovu narušavanja javnog reda i mira (173) i nasilja u porodici (266). Sve te kazne su pravosnažne.

Zabrinjavajuća je i tendencija rasta izricanja zatvorskih kazni u ovom periodu:



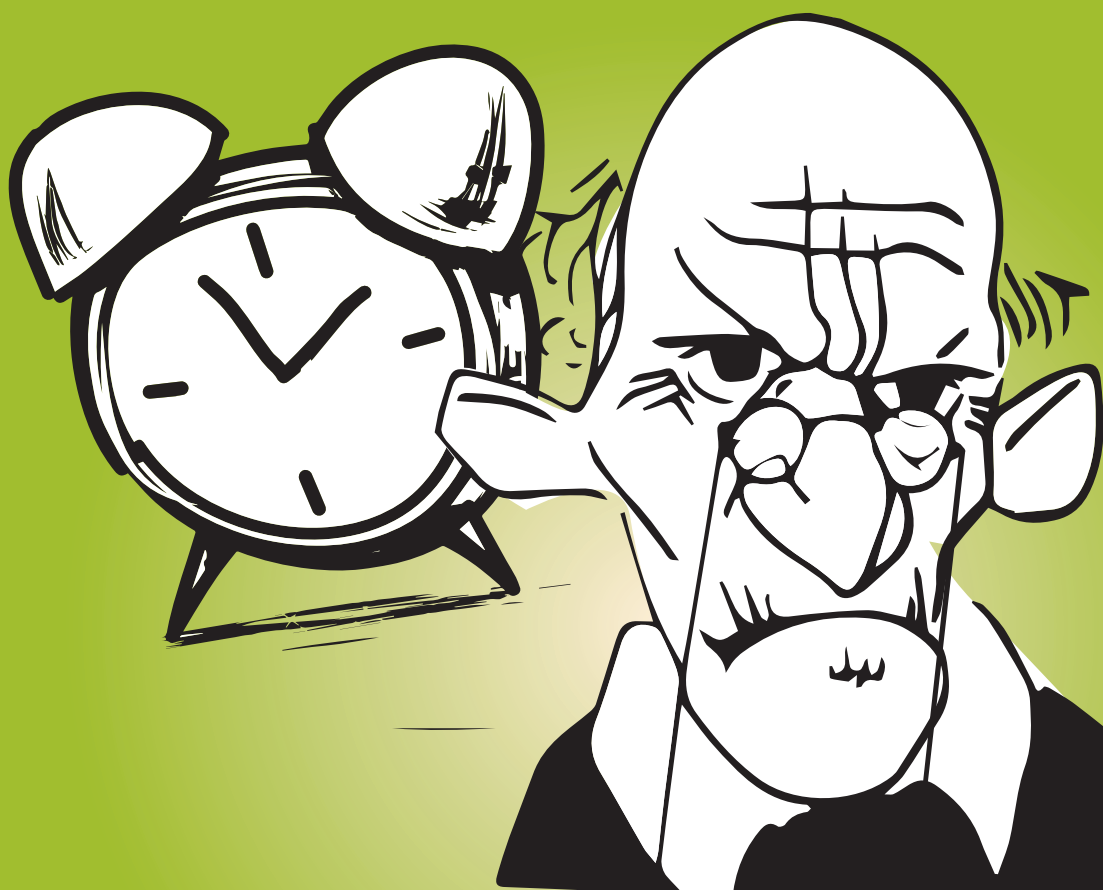
Grafikon1: Presjek izrečenih pravosnažnih zatvorskih kazni po Zakonu o prekršajima (podaci koje je CGO-u dostavilo Ministarstvo pravde Crne Gore)

Ove zatvorske kazne, koje su inače najoštrije sankcije u našem pravnom sistemu, nijesu donešene pred zakonom ustanovljenim sudom - već pred izvršnim organom vlasti! Time što su izvršna, a ne sudska vlast (znači bez odluke suda), poslale u zatvor 439 lica ugroženo je jedno od osnovnih ljudskih prava - pravo na slobodu, jer ova lica nijesu imala nezavisno i nepristrasno suđenje, čime je grubo prekršen i Ustav Crne Gore.

Za činjenicu da je 439 lica u Crnoj Gori poslato na neustavan način u zatvor još niko nije preuzeo odgovornost!

Posljedice su nepopravljive jer ukoliko Ustavni sud osporene odredbe o imenovanju sudija proglasi neustavnim za ona lica koja se nalaze u zatvoru ili psihijatrijskoj ustanovi, ili su već boravile po izrečenoj sankciji/mjeri u ovim ustanovama, neće se moći izvršiti povraćaj u pređašnje stanje s aspekta vremena lišenja slobode ovih lica.

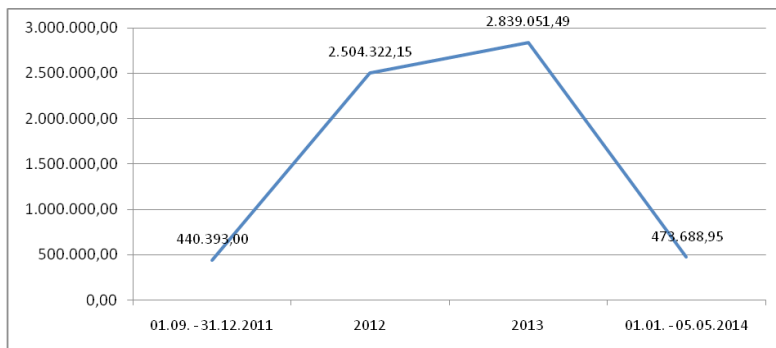
No, iako je CGO ovo sve naveo u svojoj inicijativi još 2012.godine i kasnijim urgencijama odnosno prijedlozima za prioritarno odlučivanje u skladu sa članom 50 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore, ***Ustavni sud do danas ignoriše ovo pitanje od nespornog javnog interesa.***



Zašto Vlada Crne Gore svjesno
prolongira kršenje Ustava?

Motiv Vlade Crne Gore da zadrži ovakvo stanje nepravde za najšire slojeve građana/ki Crne Gore je i u novčanom izrazu, koji takođe pokazuje tendenciju rasta.

U periodu od 1.09.2011.godine do 05.05.2014. godine naplaćeno je ukupno 6 275 455.59 EUR novčanih kazni i troškova prekršajnog postupka izrečenih rješenjima područnih organa za prekršaje i Vijeća za prekršaje Crne Gore, pri čemu se za 2014.godinu podaci odnose samo na period od 01.01.2014.godine do 05.05.2014.godine, a tendencija ukazuje da će i ove godine, posebno nakon ljetne sezone, ta brojka biti veća nego prošle godine.



Grafikon 2: Izrečene novčane kazne od dana primjene zakona 01.09.2011. do 05.05.2014. godine (podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

Dodatno, prilikom prikupljanja i obrade podataka, tim CGO-a je ustanovio da se evidencije nadležnih organa razlikuju.

Na primjer, Ministarstvo pravde je objavilo u sredstvima javnog informisanja 10.septembra 2012.godine da je samo za godinu dana od početka primjene novog Zakona prihodovano 4 516 171 EUR², što se ne poklapa sa evidencijom Vijeća za prekršaje. CGO je tražio od Ministarstva pravde 08.maja 2014. godine obrazloženje i pojašnjenje zbog razlike u brojkama koji se nalaze u Registru novčanih kazni i tada javno objavljenih podataka o naplati novčanih kazni. U dostavljenom

2 <http://www.vijesti.me/vijesti/gradani-prekršaje-platili-4-5-miliona-eura-clanak-91038>

odgovoru CGO-u od strane Ministarstva pravde navedeno je da se razlika odnosi na ukupan prihod državnog budžeta po osnovu naplaćenih novčanih kazni svih organa državne uprave za navedeni period, odnosno radi se o ukupnom iznosu i po osnovu donijetih prekršajnih odluka od strane prekršajnih organa preko Registra novčanih kazni i po osnovu prekršajnih naloga od svih organa državne uprave i javnih ustanova koji se slivaju u budžet.

Članom 50. Zakona o prekršajima predviđen je osnov oduzimanja imovinske koristi, ali područni organi i Vijeće za prekršaje kroz praksu u jako malom, odnosno skoro neznatnom broju slučajeva oduzimaju imovinsku korist. Ipak, do tog preciznog podatka nije moguće doći, jer u završnim budžetima Crne Gore u navedenim godinama spajaju se podaci o prihodima po osnovu novčanih kazni i oduzete imovinske koristi po svima važećim zakonima koji imaju ovaj vid sankcije, što onemogućava dolaženje do informacije o konačnoj naplati ovih kazni po pojedinačnim stavkama i samo po Zakonu o prekršajima.

No, činjenica da su ove cifre prilično visoke može ukazati da je i nivo naplate po ovom osnovu prilično efikasan, i da u nekim godinama prevazilazi planirane prihode:

Godina	Budžetska stavka	Ostali prihodi	Planirani prihodi	Ostvareni prihodi
2011.	7152	Novčane kazne i oduzeta imovinska korist	8.333.380,37€	7.094.815,51€
2012.	7152	Novčane kazne i oduzeta imovinska korist	7.220.074,40€	8.748.262,11€
2013.	7152	Novčane kazne i oduzeta imovinska korist	8.511.345,52€	Nepoznato

Tabela 1: Podaci iz Zakona o završnom budžetu Crne Gore za 2011. i za 2012. godinu. Podaci za 2013. godinu još nisu dostupni u istoj formi

Napomena: obračun sredstava se odnosi na prihode po osnovu sankcija iz svih važećih zakona a ne samo ZOP-a

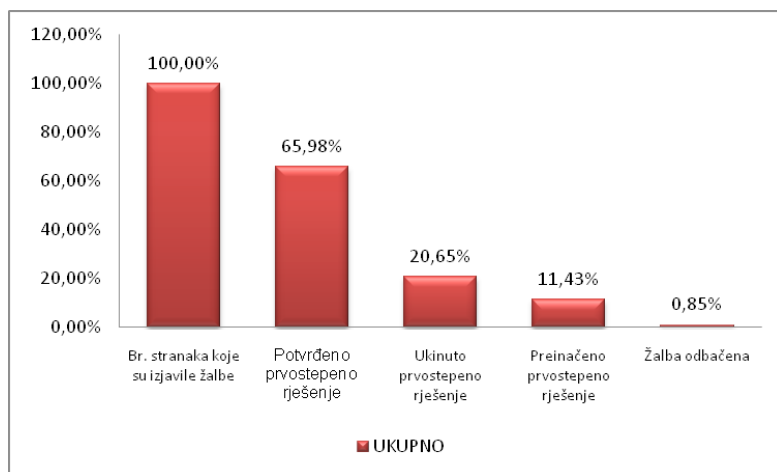
U konačnici, Vlada Crne Gore je prihodovala, od dana primjene Zakona o prekršajima do početka maja 2014. godine, 6 275, samo na osnovu naplaćenih novčanih kazni iz prekršajnog postupka organa za prekršaje. 455.59 EUR.



Kakve su šanse građana/ki
Crne Gore koji ulože žalbu?

Kada je u pitanju žalbeni postupak kod organa za prekršaje u periodu od 01.09.2012. do 05.05.2014.godine Vijeće za prekršaje, kao drugostepeni organ, primilo je 7.146 predmeta u kojima su **8.592 stranke izjavile žalbe**. Ne postoje podaci o broju žalbi koje su prvostepeni organ (područni organi za prekršaji) odbacili zbog nepotpunosti ili neblagovremenosti, ali je za pretpostaviti da je broj žalbi daleko veći ako se računa i na ove, koje nijesu ispunile formalne uslove za odlučivanje od strane Vijeća za prekršaje.

Od ukupnog broj žalbi koje su razmatrane odnosno od 8.592 žalbi u čak **5.669 slučajeva je potvrđeno prvostepeno rješenje (65.98%)**, u 1.774 slučajeva (20.65%) je ukinuto prvostepeno rješenje što znači da je otišlo u ponovnu proceduru sa neizvjesnim ishodom, a u samo 982 slučaja (11.43%) je to rješenje preinačeno, i 73 žalbe su potpuno odbačene (0.85%).

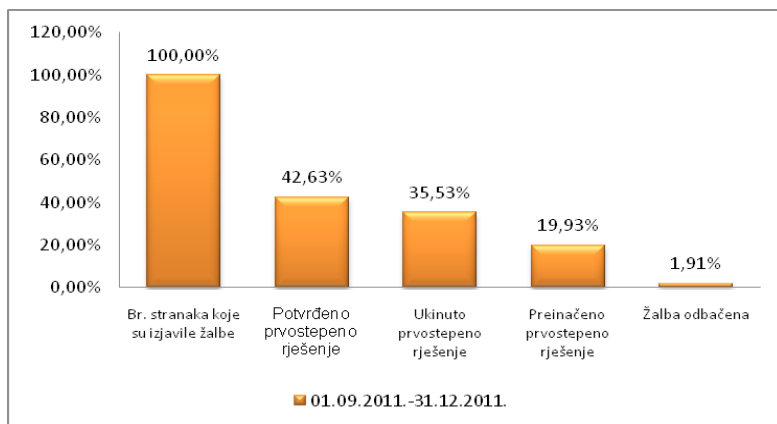


Grafikon 3: Odlučivanje po žalbenom postupku pred Vijećem za prekršaje
(podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

Činjenica da se najveći broj rješenja potvrđuje ili samo vraća u ponovni postupak ukidanjem, što ne znači da će iako je utvrđena neosnovanost kazne stranka u sporu zaista biti i oslobođena

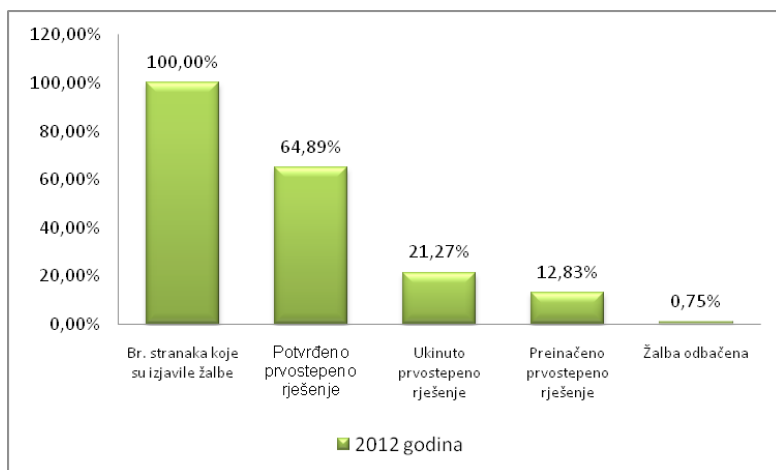
u cjelosti, budi zabrinutost. Kada se ove brojke analiziraju po godinama onda je uočljiva i tendencija po kojoj **procenat potvrđenih presuda dramatično raste**.

Tako je u **2011.godini**, u period od primjene zakona do kraja godine (od 01.09.2011. do 31.12.2011) na 412 primljenih predmeta 577 stranaka izjavilo žalbu, a potvrđeno je prvostepeno rješenje u 246 slučajeva (**42.63%**), ukinuto prvostepeno rješenje u 205 slučajeva (35.53%), preinačeno prvostepeno rješenje u 115 slučajeva (19.93%) a 11 (1.91%) žalbi je odbačeno.



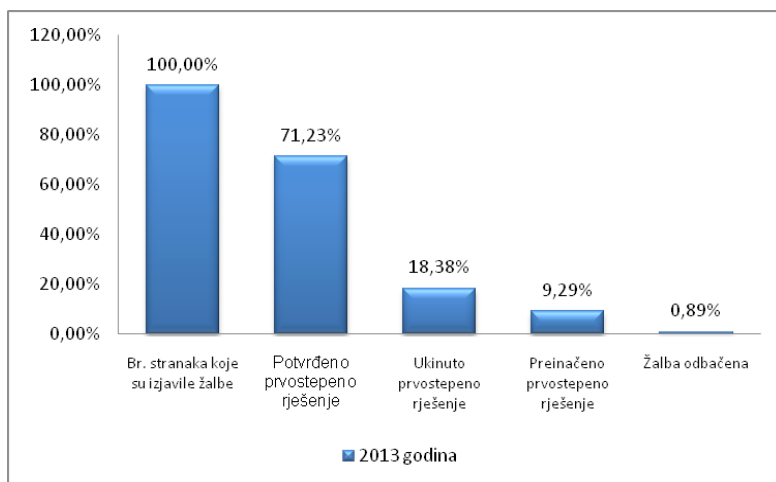
Grafikon 4: Odlučivanje po žalbenom postupku pred Vijećem za prekršaje za 2011.godinu (podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

U **2012.godini**, brojke se značajno mijenjaju, pa je u 2.969 primljenih predmeta 3.461 stranka izjavila žalbu, a potvrđeno je čak 2.246 prvostepenih rješenja (**64.89%**), ukinuto 736 (21.27%), preinačeno rješenje u 444 (12.83%) slučaja, i žalba odbačena u 26 (0.75%) slučajeva.



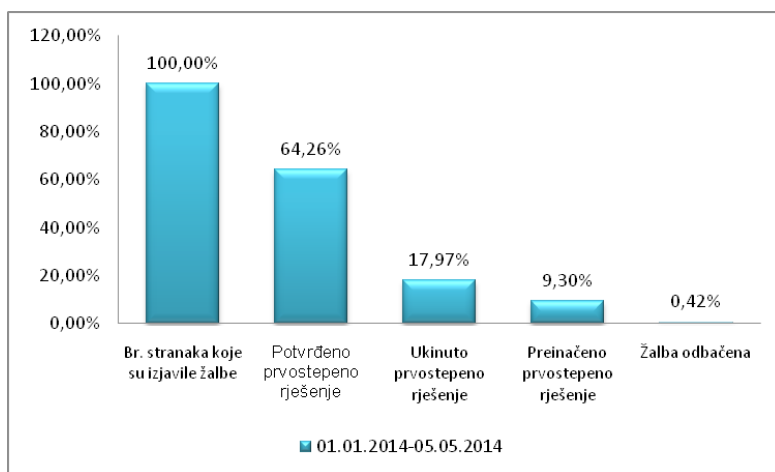
Grafikon 5: Odlučivanje po žalbenom postupku pred Vijećem za prekršaje za 2012.godinu (podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

Tendencija potvrđivanja prvostepenih rješenja raste enormno i u **2013.godini**. U okviru 2.911 predmeta, 3.597 stranaka je uložilo žalbu, od čega je potvrđeno rekordnih 2.562 (71.23%) prvostepenih rješenja, ukinuto 661 (18.38%) prvostepeno rješenje, preinačeno 334 (9.29%) prvostepenih rješenja, a odbačeno 32 (0.89%) žalbi.



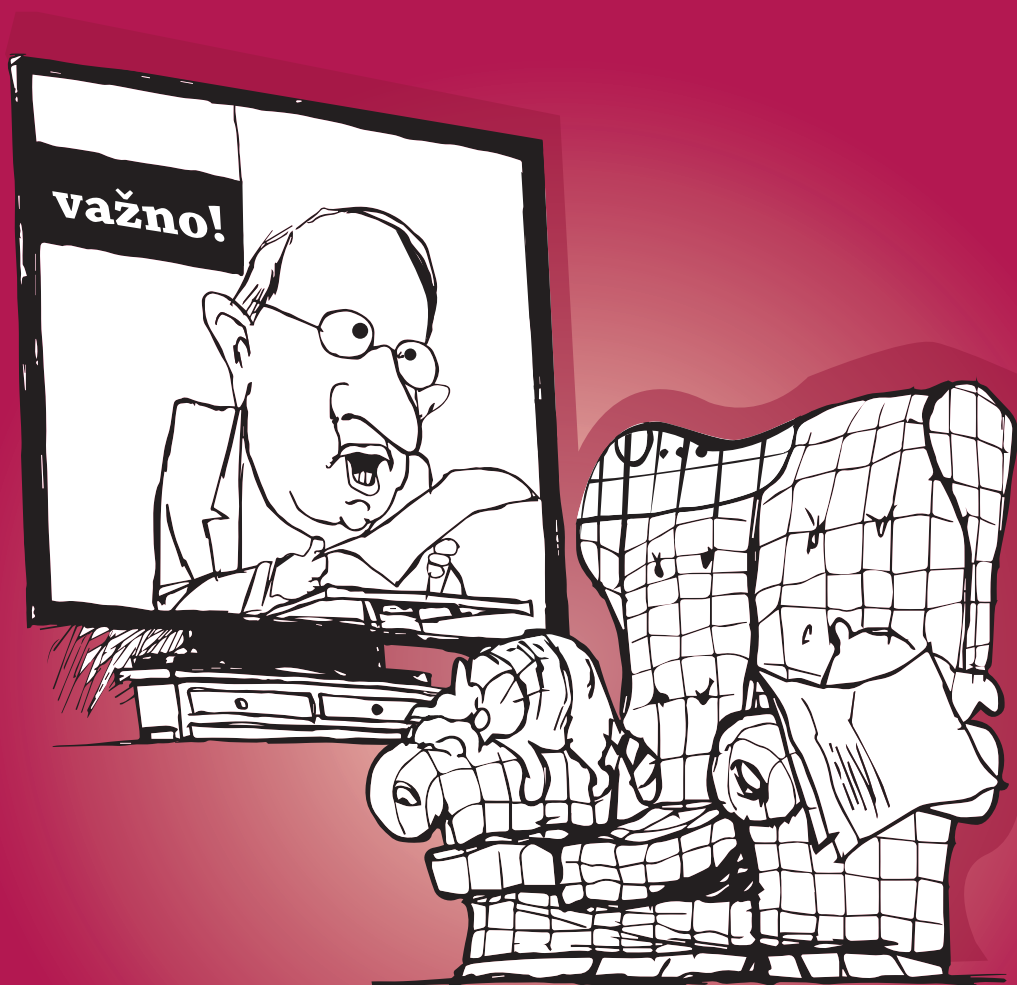
Grafikon 6: Odlučivanje po žalbenom postupku pred Vijećem za prekršaje za 2013.godinu (podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

Iako **2014.godina** nije ni na polovini, ipak se može cijeniti da se ova tendencija nastavlja, posebno nakon očekivanog naglog rasta ovih rješenja u nastupajućem perioda a u vezi i sa ljetnom sezonom. Tako je, za sada, u 854 primljena predmeta 957 stranaka izjavilo žalbu, a od toga je u 615 (**64.26%**) slučajeva potvrđeno prvostepeno rješenje, u 172 (17.97%) slučajeva ukinuto prvostepeno rješenje, u 89 (9.3%) preinačeno prvostepeno rješenje, dok su 4 (0.42%) žalbe odbačene.



Grafikon 6: Odlučivanje po žalbenom postupku pred Vijećem za prekršaje za 2014.godinu (podaci koje je CGO-u dostavilo Vijeće za prekršaje)

Ovi podaci ukazuju da se šanse građana/ki da uspješno ospore u redovnom postupku prvostepeno rješenje drastično smanjuju, a činjenica da se ovim, po Zakonu o prekršaju, iscrpljuju redovni pravni lijek je dodatni predmet zabrinutosti.



ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

- Građani/ki Crne Gore koji su u protekle tri godine pozivani pred organe za prekršaje su kršena Ustavom zagarantovana prava kada su u pitanju najstrožije kazne odnosno zatvorske kazne, jer nijesu imali nepristrasno suđenje pred zakonom ustanovljenim sudom;
- Činjenicom da nije uzeo u prioritetno razmatranje ovakvu Inicijativu, Ustavni sud pokazuje da je očito opterećen političkim uticajem od strane izvršne vlasti, jer ne postupaju u skladu sa javnim interesom čime se stavlja i u poziciju direktnog kršioca Ustava;
- Vlada Crne Gore, koja je podnijela Zahtjev Ustavnom sudu da se zastane sa postupkom odlučivanja po Inicijativi, morala je istovremeno obustaviti i izvršenje pojedinačnih akata i radnji koje su preduzete na osnovu Zakona o prekršajima i ostalim zakonima koji propisuju odgovornost za prekršaje, a po kojima postupaju sudije iz osporenih odredbi člana 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine;
- Vlada Crne Gore, koristeći svoj uticaj i na sudske vlasti, što je nedopustivo, već gotovo tri godine neustavno lišava slobode građane/ke Crne Gore i ubira znatno visoke prihode za Budžet, a činjenica da je ova stavka i u Zakonu o budžetu za 2014.godinu planirana u još višem iznosu ukazuje da nema namjeru da se liši ovog prihoda čak i po cijenu nastavka kršenja Ustava;
- Neustavna primjena Zakona o prekršajima dovodi sve građane/ke u Crnoj Gori u stanje pravne nesigurnosti, a Vladi daje dodatne nepripadajuće mehanizme koji su podložni za razne vidove zloupotreba;
- Vlada nema političku volju da ovo pitanje riješi u javnom interesu, a Ustavni sud je opterećen političkim uticajima i nema snage da u ovom pitanju odlučuje u skladu sa Ustavom.

- Neophodno je hitno sprovođenje planiranih reformi u prekršajnom sistemu i donošenje Zakona o sudovima za prekršaje kojim bi se stvarna nadležnost za odlučivanje u prekršajnim predmetima prenosila na specijalizovane sudove posebne nadležnosti, a sudije birale u skladu sa Ustavom. Na taj način bi važeći Zakon o prekršajima konačno mogao biti primijenjen na način na koji to propisuje Ustav;
- Neophodno je izmijeniti Strategiju za reformu prekršajnog sistema u Crnoj Gori koja predviđa da *“stvarna nadležnost za prekršaje pređe na redovne sudove opšte nadležnosti”*. Naime, takav pristup jeste možda u finansijskom i organizacionom smislu ekonomičniji, ali ne i učinkovitiji jer bi došlo do nepotrebnog opterećanja redovnih sudova, neefikasnosti po postupanju po Zakonu o prekršajima i ukupne nekonzistentnosti prekršajnog postupka koji bi morao biti brz i prioritetan;
- Evidencija prihoda po osnovu Zakona o prekršajima mora biti vođena na jasniji i sistematičniji način. Konkretno, u Registru novčanih kazni treba razdvojiti prihod po osnovu Člana 24. koji se odnosi na novčane kazne za prekršaje, tako da budu dostupni: podaci koji se odnose na ukupan iznos po osnovu pravosnažnih rješenja i podaci po osnovu kazni čiji je postupak u toku (što bi značilo da se u Registar unose podaci odmah na osnovu donešenog rješenja dok traje rok od za žalbu);
- Formirati jedinstveni Registar na nivou države Crne Gore u koji se unose sve kazne po osnovu Člana. 24 Zakona o prekršajima, odnosno sve odluke koje su donijeli područni organi za prekršaje i Vijeće za prekršaje, kao i prekršajne naloge donijete od organa državne uprave i javnih ustanova čime bi se obezbijedio jedinstveni podatak iznosa naplaćenih kazni, manje sklon manipulisanju upoređivanjem više različitih registara, ali i presjek po strukturi;
- U Završnom računu Budžeta Crne Gore treba po stavkama

jasno razdvojiti naplatu prihoda po osnovu naplaćenih novčanih kazni od prihoda po osnovu oduzete imovinske koristi.

Na kraju, zbog svih posljedica koje je donijela neustavna primjena Zakona o prekršajima trebalo bi utvrditi odgovornost lica u Vladi i Ustavnom sudu, jer su u mnogim slučajevima napravljene nepopravljive posljedice koje su uključile kršenje osnovih ljudskih prava građana/ki Crne Gore.

Prilog 1: Integralni tekst Inicijative podnešene Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti članova 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine, a u vezi sa primjenom članova 242 i 244 Zakona o prekršajima objavljenog u Službenom listu Crne Gore, br. 01/11 od 11.1.2011, 06/11 od 25.01.2011, 39/11 od 04.08.2011.godine

USTAVNOM SUDU CRNE GORE

Na osnovu čl.150. st 1. a u vezi sa čl.149.st.1 tač.1 Ustava Crne Gore i čl.44. Zakona o Ustavnom sudu podnosimo:

INICIJATIVU

Za ocjenu ustavnosti članova 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br. 25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine, a u vezi sa primjenom članova 242 i 244 Zakona o prekršajima objavljenog u Službenom listu Crne Gore, br. 01/11 od 11.1.2011, 06/11 od 25.01.2011, 39/11 od 04.08.2011. godine.

Obrazloženje:

Ova inicijativa za ocjenu ustavnosti pokazuje da su navedene odredbe Zakona o prekršajima neustavne jer se primjenjuju u vezi sa novim Zakonom o prekršajima i ostalim zakonima koji propisuju prekršajnu odgovornost na način koji krši Ustavom zagarantovana prava građana i građanki.

Naime, Skupština Crne Gore je u 2011. godini donijela novi Zakon o prekršajima, koji je uveo nove institute i sistem sankcija u sistem prekršajne odgovornosti, u odnosu na prethodni Zakon o prekršajima iz 1994.godine.

Međutim, novim Zakonom nije predviđen način organizacije i nadležnosti sudova za vođenje prekršajnog postupka. Predviđeno

je samo da će se do početka primjene tog zakona primjenjivati način organizacije i nadležnosti organa za prekršaje po odredbama starog zakona, koje ostaju na snazi do početka primjene novog.

Ovakvim definisanjem koje je na snazi nešto duže od godinu dana, učinjene su povrede Ustava Crne Gore, na način što je hiljadama građana i građanki koji su pozivani pred ovaj organ na odgovornost, presudu izricao organ izvršne vlasti, tačnije sudije, koje bira i razrješava izvršna vlast tj. Vlada Crne Gore.

Povreda čl.32. Ustava:

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Prema informaciji sa sajta Ministarstva pravde:

Novim Zakonom o prekršajima uvedene su značajne novine, a jedna od njih je: stvarna nadležnost za odlučivanje u prekršajnim predmetima prenosi se na sudove. U prelaznom periodu stvarno nadležni za prekršaje su područni organi i Vijeće za prekršaje³

...

Čl.81. st.1 Zakona o prekršajima (Sl.list RCG, br. 48/99):

Predsjednika i sudije Vijeća i područnih organa za prekršaje imenuje Vlada, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministra pravde, na osnovu javnog oglašavanja.

što je u suprotnosti sa čl.125. st.1 Ustava:

Sudiju i predsjednika suda bira i razrješava Sudski savjet.

...

Čl. 82. Zakona o prekršajima (Sl.list RCG, br.48/99):

Predsjednik i sudije Vijeća i područnih organa za prekršaje imenuju se na vrijeme od pet godina i po isteku mandata mogu ponovo biti imenovani.

3 Informacija sa sajta Ministarstva pravde, odjeljak "Reforma prekršajnog sistema", vidjeti na http://www.pravda.gov.me/rubrike/Reforma_prekršajnog_sistema/111251/Reforma-prekršajnog-sistema-u-Crnoj-Gori.html

što je u suprotnosti sa čl.121. st.1 Ustava:

Sudijska funkcija je stalna

...

Čl. 93. st 1 Zakona o prekršajima (Sl.list RCG, br.48/99) i čl.92 st.1 i 2 Zakona o prekršajima (Sl.list RCG, br.29/94):

Rješenje o privremenom upućivanju sudije na rad u drugi područni organ za prekršaje donosi predsjednik Vijeća.

Sudija područnog organa za prekršaje može biti privremeno upućen na rad u drugi područni organ, po svom pristanku, najduže do šest mjeseci u toku jedne godine.

Sudija područnog organa za prekršaje može biti privremeno upućen na rad u drugi područni organ bez pristanka najduže dva mjeseca u toku jedne godine.

što je u suprotnosti sa čl. 121. Ustava:

Sudija ne može biti premješten ili upućen u drugi sud protiv svoje volje, osim odlukom Sudskog savjeta u slučaju reorganizacije sudova.

...

Da se u Zakonu o prekršajima iz 2011. godine radi o odgovornosti lica na način koji je u suprotnosti sa izborom sudija tih organa (bira ih Vlada Crne Gore), govori u prilog čl.11 – značenje izraza:

„Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) osuđeni je lice koje je pravosnažnom sudskom odlukom oglašeno krivim za određeni prekršaj;

- kažnjeni je lice kome je konačnim i izvršnim prekršajnim nalogom određena sankcija.

(2) Izrazi pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu imaju značenje koje je određeno čl. 4 stav 1 tač. 1 i 2 Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela.

(3) Izrazi odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave, vojno lice i učinilac imaju značenje koje je određeno članom 142 st. 3 i 10 Krivičnog zakonika.”

Izrazi: „osuđeni“, „sudskom odlukom“, „kriv“, „kažnjen“, „sankcija“, „okrivljeni“ govore o tome da je intencija zakonodavca da po Zakonu o prekršajima iz 2011.godine postupaju sudije, odnosno Sudovi za prekršaje, što je i definisano čl. 242. ovog zakona:

„Danom početka primjene ovog zakona prvostepeni postupak i postupak izvršenja za koji su nadležni prvostepeni sudovi vodiče, u skladu sa ovim zakonom, mjesno nadležni područni organi za prekršaje iz člana 71 Zakona o prekršajima (“Službeni list RCG”, br. 25/94 i 48/99), a drugostepeni postupak Vijeće za prekršaje Crne Gore dok se zakonom ne uredi organizacija i nadležnost sudova za vođenje prekršajnog postupka.“

Kako ni godinu dana od donošenja Zakona o prekršajima nije uređena organizacija i nadležnost sudova za vođenje prekršajnog postupka, to se suđenja odvijaju pred sudijama koje je imenovala Vlada Crne Gore.

...

Povreda čl.118. st.1 Ustava:
Sud je samostalan i nezavisan.

...

Podnosilac inicijative upoznaje sud sa informacijama koje je Vlada Crne Gore – Ministarstvo pravde dostavilo Skupštini Crne Gore u ***„Informacija o sprovođenju reforme prekršajnog sistema“***⁴

U ovom zvaničnom dokumentu se navodi sljedeće:

„Prekršajne postupke sve do donošenja konačne odluke vode organi, koji prema praksi Evropskog suda za ljudska prava nemaju atribut nezavisnog i nepristrasnog suda, jer način imenovanja sudija u područnim organima za prekršaje i u Vijeću za prekršaje Crne Gore, odnosno postavljenje ovlašćenih službenih lica u organima državne i lokalne uprave koji vode prekršajne postupke

⁴ http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI/INFORMACIJA%20o%20prekršajima%20852.pdf

ne odgovaraju standardima prava na nezavisan i nepristrasan sud iz člana 6 Konvencije.“

„Prilikom deponovanja instrumenata o potvrđivanju ove Konvencije, tadašnja zajednica Srbija i Crna Gora stavila je rezervu na primjenu člana 6 stav 1 Konvencije na Zakonik o prekršajima Republike Srbije i Zakon o prekršajima Crne Gore. Sama Konvencija u članu 57 daje državama mogućnost da prilikom potpisivanja ove Konvencije ili prilikom deponovanja instrumenta potvrđivanja stave rezervu na svaku pojedinu odredbu Konvencije u obimu u kojem neki zakon koji je tada na snazi na njenoj teritoriji nije saglasan sa tom odredbom.“

Kako je sama država odnosno Vlada i Skupština Crne Gore stavila rezervu na primjenu čl.6 Evropske konvencije na Zakon o prekršajima, to je jasno da Evropski sud za ljudska prava ne bi mogao da odlučuje o povredi prava garantovana ovim članom.

Međutim, kako državni organi ne mogu staviti rezervu na Ustav, najviši pravni akt u Crnoj Gori, koji jasno propisuje da „**Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom**“ to je dovoljno da sud osporene odredbe Zakona o prekršajima proglasi neustavnim.

Podnosilac dalje navodi stavove Ministarstva pravde iz gore navedenog dokumenta: *„Naime, nezavisnost suda je u slučaju Crne Gore obezbijeđena u krivičnom i parničnom postupku, gdje je predviđen i institut izuzeća, ali sve to nije slučaj i sa prekršajnim postupkom. Kao ključni problem ovdje se ističe to što se u Crnoj Gori prekršajni postupak ne vodi samo i isključivo od strane sudova, već su tu i organi izvršne vlasti, područni organi i vijeća.“*⁵

...

5 Studija pripremljena pod okriljem Savjeta Evrope „Kompatibilnost crnogorskog zakonodavstva s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima“ (podatak iz „Informacija o sprovođenju reforme prekršajnog sistema“)

Čl. 9. Ustava garantuje da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Ovo je dovoljno da Ustavni sud osporene odredbe proglasi neustavnim.

Član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda: Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Iz navedenog jasno proizilazi da je prekršeno zagarantovano pravo u onom trenutku kada su organi za prekršaje preuzeli ulogu sudova, i počeli postupati po zakonskim odredbama po kojima može isključivo postupati redovan sud (obrazovan po Zakonu o sudovima), i o kojima može odlučivati isključivo sudija izabran po slovu Ustava, a ne sudija kojeg bira i razrješava Vlada, čime se zaključuje da se ne radi o nezavisnom sudu, kako se to navodi u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (jer isto pravo garantuje i Ustav Crne Gore).

U prilog toj činjenici, govori presuda Evropskog suda za ljudska prava, u slučaju „*Lauko protiv Slovačke*“ prema kojoj:

Evropski sud je podsjetio da je pravo pojedinca da bude saslušan pred nezavisnim sudom suštinska komponenta prava na pravično suđenje, koje predstavlja jedno od fundamentalnih prava u demokratskom društvu. Da bi utvrdio da li se određeni organ može smatrati “nezavisnim” neophodno je ispitati način imenovanja njegovih članova i dužinu njihovog mandata, zatim postojanje zaštite od spoljnih pritisaka i, najzad, pitanje da li ovaj organ ostavlja utisak nezavisnosti.

U konkretnom slučaju Evropski sud je istakao da su Lokalna i

Oblasna Kancelarija upravni organi koje kontroliše vlada. Naime, postavljenje zaposlenih je pod kontrolom upravne vlasti, ne postoji zaštita od spoljnih pritisaka kao ni utisak nezavisnosti tako da je jasno da se ovi organi ne mogu smatrati nezavisnim od uprave. Evropski sud je naglasio da, iako nadležnost upravnih organa u odlučivanju o prekršajima sama po sebi nije protivna Konvenciji, pojedinci moraju imati pravo da ovu odluku ispita nezavisan sud koji pruža garancije u skladu sa članom 6. U konkretnom slučaju I. Lauko nije imao ovu mogućnost i stoga je Evropski sud zaključio da je član 6. Konvencije povrijeđen.

U prilog ovoj Inicijativi, podnosilac dalje navodi presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju “Ozturk protiv Njemačke” prema kojoj:

“...Ova norma nije usmjerena prema određenoj grupi lica sa specijalnim statusom na način karakterističan za disciplinske norme, već prema svim građanima u njihovoj ulozi vozača, ona propisuje određeno ponašanje i postavlja zahtjeve, predviđajući sankciju kaznenog karaktera.

...bilo bi u suprotnosti sa ciljem i svrhom člana 6, koji garantuje “svakome ko je optužen za krivično djelo” pravo na sud i na pravično suđenje, ako bi državama bilo omogućeno da izdvoje iz oblasti obuhvaćene ovim članom čitavu kategoriju prekršaja isključivo zato što ih smatraju djelima od malog značaja.”

Evropski sud se pozvao na svoju raniju praksu o tome da za potrebe člana 6. “optužba” može u načelu biti definisana kao “službeno obavještenje dato pojedincu od strane nadležnog organa vlasti o navodima da je to lice počinilo krivično djelo” iako “u određenim slučajevima ona može imati formu drugih mjera koje ukazuju na takve navode i koje na sličan način značajno utiču na položaj osumnjičenog”.

Povjeravanje gonjenja i kažnjavanja za djela malog značaja

organima uprave nije u neskladu sa Konvencijom, pod uslovom da osoba u pitanju ima mogućnost da se na bilo koju odluku koja se donese protiv njega žali pred tribunalom koji pruža garancije predviđene članom 6. Konvencije.

Po Zakonu o prekršajima, sudije mogu izricati kaznu zatvora do 60 dana (čl.23 st.1), te je jasno da je time njihova uloga (Organa za prekršaje) *de facto* uloga suda, a ne organa za prekršaje, o čemu je Evropski sud za ljudska prava i slobode zauzeo stav, cijeneći da „razmatra prirodu i težinu kazne. Ako kazna o kojoj je riječ uključuje lišenje slobode, to uglavnom čini normu krivičnom, a ne disciplinskom. A to je tako zbog ozbiljnosti onog što je u pitanju za pojedinca (u ovom slučaju gubitak slobode), i važnosti koju Sud pridaje pitanju poštovanja fizičke slobode svih lica”. (vidjeti *Engel i drugi protiv Holandije*, 08.06.1976.)

...

U nastavku, podnosilac Inicijative daje na uvid neka od ovlašćenja sudija Organa/Vijeća za prekršaje:

U nadležnost Organa za prekršaje, odnosno sudija ovih organa, kao i Vijeća za prekršaje kao drugostepenog organa je i postupanje po **Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici**, prema čijim odredbama mogu izricati zaštitne mjere, između ostalih i mjeru upućivanja učinioca nasilja na obavezno liječenje od zavisnosti do dvije godine (čl.26 st.3 a u vezi sa čl.24 st.2). Kako ove mjere izriče prekršajni organ čije sudije bira Vlada, to je pravo građanina na suđenje pred nezavisnim sudom onemogućeno.

Na postupak određivanja i sprovođenja zaštitnih mjera primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje rad i ovlašćenja policije, prekršajni postupak, krivični postupak, krivične sankcije i njihova primjena i izvršenje, ukoliko ovim zakonom nije drukčije uređeno (čl.35 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici), te je jasno da organi za prekršaje(iz člana 71 Sl. list RCG br.48/99) su preuzeli ulogu

redovnih sudova koji odlučuju o odgovornosti građana.

Čl. 48 st.1 Zakona o prekršajima propisuje „***Sud može stranca koji je učinio prekršaj zbog kojeg je nepoželjan njegov dalji boravak u zemlji protjerati sa teritorije Crne Gore za vrijeme do jedne godine***” što navodi na zaključak da po ovom zakonu može postupati sud, a ne kao do sada, i sada, organ za prekršaje, i sudije koje je imenovala Vlada, najviši organ izvršne vlasti.

Ovim je učinjena povreda čl.11 Ustava, koji garantuje podjelu Vlasti, i to:

„Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.”

Evropski sud stoji na stanovištu da sud mora biti nezavisan i u odnosu na izvršnu vlast i u odnosu na stranke u sporu. (vidjeti *Ringeisen v. Austria*, 16. jul 1971, st.95)

...

Činjenica da izvršna vlast postavlja članove suda sama po sebi ne predstavlja kršenje Konvencije (vidjeti *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 28. jun 1984, st. 79.) Naime, da bi došlo do kršenja člana 6, podnosilac predstavke bi morao da pokaže da je praksa izbora sudija u cjelini nezadovoljavajuća ili da je do uspostavljanja određenog suda koji odlučuje o nekom slučaju došlo pod uticajem motiva koji ukazuju da postoji pokušaj uticaja na konačni ishod tog slučaja (vidjeti *Zand v. Austria*, 15 DR 70, st. 77.)

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je mišljenja da su ispunjeni gore navedeni uslovi Evropskog suda za ljudska prava na osnovu kojih se utvrđuje kršenje prava građana i građanki, jer:

- 1) sudije bira Vlada, a pri tom postoji i
- 2) motiv koji se može okarakterisati kao uticaj Vlade na

konačni ishod slučajeve, jer „sredstva naplaćena od novčanih kazni koje su izrečene za prekršaj prihod su budžeta države”(čl.7), tj. slivaju se na račun kojim raspolaže Vlada Crne Gore iz čijeg ministarstva je dana 10.septembra 2012.godine objavljen podatak da su za godinu dana od početka primjene novog Zakona prihodovali 4.516,171 € (vidjeti Nezavisni dnevnik „Vijesti”, rubrika Društvo, strana 13, naslov „Prekršaje platili 4,5 miliona eura.”, u kojem je naveden izvještaj Ministarstva pravde).

...

U glavamama XVII (Pokretanje prekršajnog postupka), XVIII (Mjere za obezbjeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje prekršajnog postupka), XX (Sporazum o priznanju krivice), XXI (Pretres), XXII (Odluke suda), XXIII (Žalba) XXIV (Vanredni pravni lijekovi) Zakona o prekršajima iz 2011.godine, na više mjesta se isključivo ovlašćuje Sud kao nadležan organ za vođenje prekršajnog postupka i za preduzimanje procesnih radnji, a ne Organ i Vijeće za prekršaje čije sudije imenuje Vlada, kako to propisuju i dalje važeće odredbe čl. 71 i 72. Zakona o prekršajima (Sl.list RCG, br. 48/99).

...

Da je prvo oformljen Sud za prekršaje kao redovan sud (posebne nadležnosti) prepoznat Zakonom o sudovima odnosno mrežom sudova, pa da su po njemu postupale sudije koje bi birao Sudski savjet, ne bi postojala protivustavnost u djelovanju onih koji odlučuju o ovim pitanjima – sudija za prekršaje. Međutim, kako i dalje po ovim zakonima postupaju sudije za prekršaje koje imenuje Vlada, jasno je da je prekršeno ustavno pravo građanina na suđenje pred nezavisnim sudom, posebno imajući u vidu da ostale sudije u Crnoj Gori bira Sudski savjet, tijelo prepoznato Ustavom, kao nezavisan i samostalan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija (čl. 126 Ustava).

...

Neotklonjive štetne posljedice u slučaju dalje primjene osporenih odredbi

Podnosilac Inicijative smatra da bi se daljom primjenom osporenih odredbi nanijele neotklonjive štetne posljedice građanima koji postupaju kao stranke pred Organima za prekršaje, suprotno Ustavom zagaranтовanom pravu na suđenje pred nezavisnim sudom.

Štetna posljedica je u tome što bi o njihovim pravima i obavezama, pa čak i izricanjem kazni zatvora odlučivao organ izvršne vlasti, tj. sudije koje su imenovane od strane izvršne vlasti tj. Vlade Crne Gore. S obzirom da se ulaganje žalbi na odluke prvostepenog organa podnosi Vijeću za prekršaje Crne Gore, kao drugostepenom organu u odnosu na opštinske organe za prekršaje, to je jasno da će njihova Ustavom zagaranтовana prava i dalje biti ugrožena, jer se i sudije drugostepenog organa imenuju od strane izvršne vlasti tj. Vlade Crne Gore.

Status organa za prekršaje treba da omogući da sudovi za prekršaje nepristrasno i samostalno djeluju u sistemu sudske vlasti. Na taj način eliminisaće se mogući izvori negativnih uticaja izvršne vlasti na sudije u prekršajnim sudovima, što predstavlja važan korak na putu uspostavljanja vladavine prava u Crnoj Gori.

PRIJEDLOG

Na osnovu gore navedenog, podnosilac inicijative CGO predlaže Ustavnom sudu da:

1. Prihvati ovu inicijativu i donese rješenje kojim se pokreće postupak za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi člana 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine
2. Obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji koje su preduzete na osnovu Zakona o prekršajima i ostalim zakonima koji propisuju odgovornost za prekršaje, a po kojima postupaju sudije iz osporenih odredbi člana 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine
3. Donese odluku da osporene odredbe člana 71, 72. i 80. do 93. Zakona o prekršajima objavljenog u „Službenom listu Republike Crne Gore“, br.25/94, i 48/99 od 9.12.1999. godine nisu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima koji garantuju pravo na suđenje pred nezavisnim sudom

U Podgorici, 18.septembra 2012.godine

Podnosilac inicijative

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

