



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 pozvani pred ovaj organ na odgovornost, presudu izricao organ izvršne vlasti, tačnije sudije, koje bira i razrješava izvršna vlast tj. Vlada Crne Gore.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 prekršaje¹

...

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.

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

Sudijska funkcija je stalna

...

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



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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;

2) 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 članom 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:



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

„Danom početka primjene ovog zakona prvostepeni postupak i postupak izvršenja za koji su nadležni prvostepeni sudovi vodiće, 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*“²

U ovom zvaničnom dokumentu se navodi sledeće:

„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 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

2

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



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 obezbijedena 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.“³

...

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.

³ Studija pripremljena pod okriljem Savjeta Evrope „Kompatibilnost crnogorskog zakonodavstva s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima“ (podatak iz „Informacija o sprovođenju reforme prekršajnog sistema“)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 pritiska 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 pritiska 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 povređen.

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.”



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 delo" iako "u određenim slučajevima ona može imati formu drugih mera 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 drukcije 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.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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 postupiti 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 celini 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 slučajeva, 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 glavama 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



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

(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 zagarantovanom 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 zagarantovana 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.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

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

Danilo Ajković,
Koordinator programa Aktivno građanstvo