



Broj: 03-1395/20
Podgorica, 6.oktobar 2020. godine

MINISTARSTVO PRAVDE

Na osnovu člana 18 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ("Sl.list CG" br.42/11, br.32/14) i člana 10 Pravila o radu ("Sl.list CG" br.53/14), podnosim

INICIJATIVU

Za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Sl.list CG" br.11/2015), na način što bi se uvelo:

- Formalno pravno sredstvo (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratorski karakter) i da, u izuzetnim situacijama, obešteti građanina (kompenzatorski karakter).

O b r a z l o ž e n j e

Član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje da „svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...“

Ovaj konvencijski član u cjelosti je inkorporiran u članu 32 Ustava Crne Gore, koji propisuje da „svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom“.

Nadalje, član 13 Evropske konvencije garantuje da „svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

Pravni okvir člana 13 Konvencije, inkorporiran je u Ustavu Crne Gore, u članu 20: “Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.”

Dakle, član 13 EKLJP garantuje djelotvoran pravni lijek pred domaćim vlastima za navodnu povredu bilo kojih prava i sloboda garantovanih Konvencijom, uključujući pravo na suđenje u razumnom roku po članu 6 stav 1 Konvencije¹.

Pitanje primjenjivosti člana 6 stav 1 Konvencije na postupak pred Ustavnim sudom u određenom broju predmeta, Evropski sud za ljudska prava je i ranije ispitivao.

Tako, u predmetu *Süßmann protiv Njemačke*² Evropski sud ispitivao je samo dužinu postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke³. Takođe, Evropski sud je vodio više desetina postupaka protiv Hrvatske, uključujući i postupke zbog dugog trajanja postupaka pred Ustavnim sudom Hrvatske po ustavnim žalbama. Tako je garancija postupanja u razumnom roku u postupku pred ovim sudom ispitivana u većem broju predmeta, a među njima: *Janković protiv Hrvatske* (2000), *Lazarević protiv Hrvatske* (2000), *Djuričić protiv Hrvatske* (2003), *Pitra protiv Hrvatske* (2005), *Posedel Jelinović protiv Hrvatske* (2005), *Škare protiv Hrvatske* (2006), *Orsuš i drugi protiv Hrvatske* (2008), *Olujčić protiv Hrvatske* (2009), *Šikić protiv Hrvatske* (2010) i tri presude iz 2013. godine: *Bečeheli protiv Hrvatske*, *Keko protiv Hrvatske* i *Aleksić protiv Hrvatske*. U pojedinim od navedenih predmeta Evropski sud nije našao povredu člana 6. stav 1. Konvencije, dok je u drugim predmetima utvrdio da je Ustavni sud Hrvatske dugotrajnim odlučivanjem o ustavnoj tužbi povrijedio pravo na suđenje o razumnom roku, ili pak zajedno sa drugim sudovima ili organima uprave „doprinio“ povredi ovog prava.⁴

Dakle i sam Ustavni sud Crne Gore, dužan je da poštuje Ustavom utvrđeno pravo na pravično suđenje, kada pruža zaštitu prava zagwarantovanih Ustavom, kada su ova prava povrijeđena ili uskraćena od strane bilo kog organa ili tijela državne (javne) vlasti, kako i sam ne bi došao u paradoksalnu situaciju da krši pravo na suđenje u razumnom roku čije poštovanje sam čuva i brani od kršenja nacionalnih organa.

Nadalje, Ustavom Crne Gore, kao ni Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, nije propisan rok kojeg bi se Ustavni sud, pridržavao prilikom odlučivanja u ustavnosudskom postupku prilikom ispitivanja ustavne žalbe.⁵

Za razliku od zaštite prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima, analizirajući odredbe Ustava Crne Gore i Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, po utvrđenju Zaštitnika u pravnom sistemu Crne Gore ne postoji pravno sredstvo (ne samo djelotvorno, već uopšte), za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore, a posebno u slučaju nerazumno dugog trajanja ustavnosudskih postupaka po ustavnim žalbama.

¹ *Kudla protiv Poljske* [GC], br.30210/96, stav 156, ECHR 2000-XI

² *Süßmann v. Germany*, br. 20024/92, od 16. septembra 1996. godine., Reports 1996-IV. Takođe u predmetu *B. Janković protiv Hrvatske*, br. 43440/98, od 12.oktobra 2000. godine ispitivana je samo dužina postupka pred Ustavnim sudom.

³ Takođe i u predmetu *Soto Sanchez protiv Španije*, od 25. novembra 2003. godine, Sud je ispitivao dužinu postupka pred Ustavnim sudom Španije, i konstatovao da je predmet za podnosioca bio posebno značajan (radilo se o zatvorskoj kazni, koju je podnosilac već služio) i da je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Španije, trajao pet godina, pet mjeseci i osamnaest dana. Sud je zaključio da je dužina postupka pred Ustavnim sudom bila nerazumna i utvrdio kršenje Konvencije.

⁴ „Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“ Bosa Nenadić, Podgorica 2019 “Horizontal facility FILL”

⁵ Član 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu koja je Odlukom Ustavnog suda U-I br.2/19 od 18.jula 2019. godine („Sl.list CG“ br.55/9 od 27.septembra 2019. godine) stavljena van snage, bilo je propisano da „Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drugačije određeno“.

Naime, zahtjev za ubrzanje postupka, ne može biti djelotvorno pravno sredstvo, obzirom da se Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ("Sl.list CG" br.11/07), ne primjenjuje na postupke pred Ustavnim sudom Crne Gore.

Takođe, podnošenje zahtjeva za prioritarno razmatranje predmeta, vezuje se za određenu vrstu predmeta eksplicitno propisanim čl.53. st 2. Poslovnika Ustavnog suda, što ukazuje na njegovu ograničenu primjenu. Osim toga, ova odredba u tač.6 sadrži blanketnu normu i daje diskreciono ovlašćenje Ustavnom sudu da u jednom broju predmeta bez objektivnih kriterijuma daje prioritet u radu, što ostavlja utisak o mogućoj arbitrarnosti. Dakle, ne može predstavljati djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka za sve predmete formirane po podnijetoj ustavnoj žalbi, nezavisno od prirode spora, tj.pravnog pitanja, posebno za slučajeve koji ne zahtijevaju prioritarno razmatranje, odnosno slučajeve koji ne traže posebnu, naročitu ili izuzetnu pažnju⁶, a ipak pretjerano dugo traju.

Jedina mogućnost koja građanima Crne Gore stoji na raspolaganju u ovom trenutku, jeste direktno obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava podnošenjem predstavke.

Zaštitnik stoga zapaža i konstatuje da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore, pati od slabosti koje, inače djelotvoran sistem u ovom segmentu (obzirom da je ustavna žalba djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku⁷) čini nedjelotvornim, što ukazuje na anomaliju sistemskog karaktera.

Zaštitnik podsjeća i da je osnovna karakteristika mehanizma zaštite ustanovljene Konvencijom, da bude podrška nacionalnim sistemima zaštite. Države ne moraju da odgovaraju pred međunarodnim tijelima za svoja djela prije nego što im se pruži mogućnost da riješe problem kroz svoje pravne sisteme, a oni koji žele da se pozovu na nadležnost Suda kada su u pitanju žalbe protiv države u obavezi su da prvo iskoriste pravne lijekove propisane tim pravnim sistemima.⁸

Članom 35 stav 1 Konvencije predviđeno je da predstavke koje se namjeravaju podnijeti Sudu u Strazburu, treba prvo da budu podnešene odgovarajućim domaćim organima, najmanje u suštini⁹ i u skladu sa formalnim zahtjevima i vremenskim rokovima koji su propisani domaćim zakonima i, štaviše, da svako proceduralno sredstvo koje može spriječiti povredu Konvencije treba biti iskorišteno.¹⁰

Dakle, složićemo se sa tim da je pravo na djelotvorni pravni lijek pravo na zdravi, funkcionalni i sinhronizovani pravni sistem, na koji pojedinac prilikom ostvarenja svog prava može da računa i koje „predstavlja svojevrsno olakšanje na nacionalnom nivou za prevenciju kašnjenja

⁶ Kada se radi o postupcima u kojima se odlučuje o sporovima od izuzetne važnosti za odnose roditelja i djece, kada se radi o sporovima lica za koja se pretpostavlja „da će kraće živjeti“ jer boluju od neizlječivih bolesti, „te postoji rizik da bi svako odlaganje moglo da učini odluku suda bespredmetnom (vidjeti presudu *X protiv Francuske*, presude 23.marta 1991. godine)

⁷ Vidjeti *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, predstavke br. 1451/10, 7260/10 i 7382/10, presuda od 24. novembra 2015. godine

⁸ vidite, između ostalog, *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembear 1996. godine, stav 65, Izvještaj o Presudama i Odlukama 1996-IV).

⁹ vidite, na primjer, *Castells protiv Španije*, 23. april 1992. godine, stav 32, Serija A br. 236 i *Gäfgen protiv Njemačke* [VV], br. 22978/05, stav 144 i 146, ECHR 2010)

¹⁰ Ibid.foosnote 9, st.66

i saniranje povrede, pomoću kojeg može da pokuša da rediguje takvu povredu, prije nego upotrijebi međunarodnu pravnu mašineriju pred Evropskim sudom za ljudska prava.“

Kada je sudski sistem manjkav u odnosu na uslov razumnog roka iz člana 6 stav 1 Konvencije, najdjelotvornije rješenje je pravni lijek koji je osmišljen da ubrza postupak da bi se spriječilo da on postane pretjerano dug.

Malobrojne zemlje koje poznaju pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i pred ustavnim sudom (urgencije, prigovori, zahtjevi, pa i tužbe), odlučivanje o tom pravnom sredstvu zadržavaju isključivo u samom Ustavnom sudu i, po našem saznanju, nema rješenja u uporednom pravu da se o ovom pitanju utvrđuje nadležnost drugih organa, jer se smatra da bi to protivrječilo ustavu, odnosno njegovim odredbama o položaju i funkcijama ustavnog suda, te opšte prihvaćenom stanovištu da je ustavni sud gospodar svojih postupaka ustavnosudskog postupka.¹¹

Neke države su u potpunosti shvatile ovu situaciju i odabrale su da kombinuju dva tipa pravnih lijekova, jedan osmišljen da ubrza postupak i drugi da obezbijedi naknadu štete.

Naime, zakonodavstvo Njemačke poznaje formalno pravno sredstvo (tužbu) u slučaju da postupak pred Ustavnim sudom traje nerazumno dugo, odnosno u slučaju očiglednog kašnjenja ovog suda. O tome da li se radi o nerazumno kašnjenju odlučuje sam Ustavni sud, po postupku i na način utvrđen Zakonom o Saveznom ustavnom sudu Njemačke.¹²

Dakle, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore bi trebalo urediti vrste pravnih sredstava, uslove i rokove za njihovo podnošenje, nadležnost za odlučivanje po tim sredstvima (predsjednik Ustavnog suda ili vijeće Suda, odnosno Sud u plenumu), postupak odlučivanja i mjere koje se mogu izreći.

Na osnovu naprijed navedenog, Zaštitnik smatra da je neophodno u tom pravcu izmijeniti i dopuniti Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore na način što će se u što kraćem roku uvesti:

- Formalno pravno sredstvo (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratori karakter) i da u izuzetnim situacijama obešteti građanina (kompenzatorski), budući da i samo nedosudživanje štete u određenim slučajevima, može takođe predstavljati povredu ljudskih prava.

Očekujemo da se o ovoj Inicijativi izjasnite u skladu sa čl.18. st.2. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

S poštovanjem,

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA
CRNE GORE**
Snežana Armenko

Dostavljeno:

¹¹ Ibid.foosnote 4

¹² Ibid.foosnote 4

- Ministarstvu pravde,
- a/a.