

CRNA GORA

SKUPŠTINA

Ustavni odbor

Broj: 00-14/20-40/

EPA XXVII

Podgorica, 01.02. 2021. godine

N A C R T

SKUPŠTINA CRNE GORE

Ustavni odbor na sjednici koja je održana dana 29. januara 2021. godine razmotrio je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Odluke o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, br. 112/20), saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sledeće

M I Š L J E N J E

sa predlogom odgovora

U Inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Odluke o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, br. 112/20) u bitnom se navodi da je u članu 1 ove odluke propisano da u Poslovniku Skupštine Crne Gore u nazivu Poglavlja XV, poslije riječi „VANREDNOG STANJA“ dodaju riječi „VANREDNE SITUACIJE“, te da se poslije člana 222 dodaju tri nova člana kojima se propisuje „Organizacija i rad Skupštine izazvane epidemijom zarazne bolesti COVID – 19“, koji nijesu, po mišljenju podnosioca Inicijative, u skladu sa Ustavom Crne Gore i pravnim propisima Crne Gore.

Dalje, se navodi da u Ustavu Crne Gore nije definisan institut – „vanredna situacija“ -, pa u vezi sa tim, ni nadležnost Skupštine. Da se nadležnosti Skupštine Crne Gore ne mogu proširivati dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore. Nadalje se ističe, da je ovom odlukom, na način suprotan članu 91 stav 1 Ustava Crne Gore, definisana mogućnost učešća u radu sjednice Skupštine i način izjašnjavanja poslanika. Konačno se smatra, da je predmetnom odlukom dovedeno u pitanje garantovano pravo poslanika iz člana 85 stav 1 Ustava Crne Gore - da se isti opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju, za koje nije i ne može biti garancija da je isto obezbijeđeno kao u slučaju kada je poslanik prisutan na sjednici.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete Inicijative.

Članom 1 osporene odluke propisano je:

„ U Poslovniku Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG”, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG”, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17, 17/18 i 47/19) u nazivu Poglavlja XV. poslije riječi: „VANREDNOG STANJA,“ dodaju se riječi: „VANREDNE SITUACIJE, ”. ”

Članom 2 iste odluke, poslije člana 222 dodaju se tri nova člana koja glase:

„Član 222a

Poslanik kojem je, usljed primjene mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u vanrednoj situaciji izazvanoj epidemijom Covid - 19, ograničena sloboda kretanja od strane nadležnog organa, može odlučivati na sjednici Skupštine i njenih radnih tijela van sjedišta Skupštine (u daljem tekstu: sjednica na daljinu) putem bezbjedne informaciono-komunikacione tehnologije.

Poslanik iz stava 1 ovog člana dužan je najkasnije do početka zakazane sjednice ili nastavka prekinute sjednice obavijestiti predsjednika Skupštine, odnosno predsjednika radnog tijela, u pisanoj ili elektronskoj formi (e-mail), o postojanju razloga za učestvovanje u radu sjednice na daljinu (mjere izolacije).

Sjednica na daljinu sprovodi se putem informacione tehnologije iz stava 1 ovog člana, koja omogućava prenos podataka, slike i zvuka u realnom vremenu, takvog kvaliteta da se bez sumnje može utvrditi identitet poslanika koji odlučuje na sjednici.

Član 222b

Skupština na sjednici na daljinu odlučuje javnim glasanjem i to: upotrebom elektronskog sistema za glasanje, dizanjem ruke, prozivkom ili upotrebom informacione tehnologije iz člana 222a stav 1 ovog poslovnika.

Ukoliko Skupština na sjednici na daljinu odlučuje o izboru predsjednika i potpredsjednika Skupštine, kao i vrhovnog državnog tužioca sprovodi se javno glasanje u skladu sa stavom 1 ovog člana.“

Član 222c

Odredbe čl. 222a i 222b primjenivaće se do 31. decembra 2020. godine.”

Sve do stupanja na snagu gore navedene odluke nije postojala na Poslovniku Skupštine zasnovana mogućnost da poslanik može učestvovati u radu i odlučivati na sjednici Skupštine van Plenarne sale u kojoj se održava sjednica, niti da može učestvovati u radu i odlučivati na sjednici radnog tijela Skupštine van prostorije u kojoj se sjednica radnog tijela održava.

Ustavnom Crne Gore je propisano da se: *„Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.”* (član 24); da se *„Sloboda kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore može se ograničiti ako je to potrebno za vođenje krivičnog postupka, sprječavanja širenja zaraznih bolesti ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore.”* (član 39 stav 2).

Saglasno navedenim ustavnim odredbama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (“Službeni list CG”, br.12/18, 64/20) uređena je zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori i mjere za njihovo sprečavanje, suzbijanje i iskorijenjivanje i s tim u vezi, članom 20 ovog zakona propisano je da se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa ovim zakonom, a odredbama čl. 53, 54 i 55 su uređene vanredne mjere i njihovo sprovođenje u vanrednim situacijama, odnosno mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti radi sprečavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje.

Članom 53 stav 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je: *„Vanredna situacija je stanje (elementarne nesreće i katastrofe, pojave epidemije zarazne bolesti, pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti i u slučaju sumnje na upotrebu biološkog agensa i slično) kada su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra, takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti.”*

Članom 54 ovog zakona propisano je da Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje u slučajevima iz člana 53 ovog zakona može da naredi pored ostalog, ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenog vanrednom situacijom (stav 1 tačka 2).

Nadalje, članom 55 zakona propisano je da Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od

zaraznih bolesti, koje su taksativno navedene u ovom članu, kao i druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

Iz naprijed navedenog proizilazi da je institut VANREDNA SITUACIJA propisan Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i jedan od slučajeva vanredne situacije je pojava epidemije zarazne bolesti, povodom koje se mogu sprovesti zakonom propisane mjere, odnosno mjere utvrđene naredbom Ministarstva zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje.

Dakle, propisivanje VANREDNE SITUACIJE Zakonom o zaštiti stanovništva od zarazne bolesti, koja podrazumijeva slučajeve kao što je epidemija zaraznih bolesti, kada su rizici i prijetnje takvi da mogu da ugroze život i zdravlje ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti jeste i razlog za propisivanje ograničenja ljudskih prava i sloboda i saglasno je članu 24 Ustava Crne Gore.

Pri tome ovu situaciju treba razlikovati od proglašenja vanrednog stanja u smislu člana 133 Ustava Crne Gore, koja se takođe može proglasiti u slučajevima epidemija i ne isključuje mogućnost propisivanja vanredne situacije, koja je propisana Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Nesporno je da se Poslovníkom Skupštine uređuje organizacija i način rada Skupštine Crne Gore, što podrazumijeva i mogućnost uređivanja načina rada Skupštine u slučaju vanrednog stanja, propisanog Ustavom Crne Gore, kao i u slučaju vanredne situacije propisane Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Imajući u vidu da je naredbama Ministarstva zdravlja, od proglašenja epidemije, na osnovu člana 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti uvedena mjera samoizolacije za građane kod kojih se utvrdi da su oboljeli od zarazne bolesti COVID-19 kao i za članove njihovog domaćinstava, to je neminovno zahtijevalo propisivanje načina rada i odlučivanja Skupštine Crne Gore u tim uslovima.

Odredbom člana 222a i člana 222b Poslovnika Skupštine Crne Gore propisano je da poslanik kojem je usled primijene mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u vanrednoj situacije izazvanoj epidemijom COVID-19, ograničena sloboda kretanja od strane nadležnog organa, može učestvovati u radu i odlučivati na sjednici Skupštine i njenih radnih tijela van sjedišta Skupštine putem bezbjedne informaciono – komunikacione tehnologije; Skupština na sjednici na daljinu odlučuje javnim glasanjem i to upotrebom elektronskog sistema, dizanjem ruke, prozivkom, ili upotrebom navedene informacione tehnologije.

Ovako propisan način učešća u radu poslanika koji se nalazi van sjedišta Skupštine obezbijuje se funkcionisanje Skupštine, s jedne strane i ostvarivanje funkcije poslanika koji zbog epidemioloških razloga nije u mogućnosti da fizički prisustvuje sjednici Skupštine, s druge strane.

Pri tome ovako propisan način učešća u radu na sjednici Skupštine koja se održava na daljinu – upotrebom bezbjedne informaciono – komunikacione tehnologije – u skladu je sa savremenim načinima komunikacije priznatim u svijetu i ne postoji nijedan razlog za tvrdnju koja je iznijeta u inicijativi, da se dovodi u pitanje pravo poslanika iz člana 85 stav 1 Ustava Crne Gore – da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju. Ovo sa razloga, što opredjeljenje i glasanje poslanika po sopstvenom uvjerenju ne zavisi od sredstava i tehnike kojima mu se omogućava glasanje.

Iz svega izloženog proizilazi da navedene odredbe Poslovnika Skupštine Crne Gore nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore i da njihova primijena ne može dovesti do neustavnosti zakona i drugih akata koje je Skupština donijela ili će donijeti glasanjem na način propisan odredbama koje se inicijativom osporavaju.

Imajući u vidu navedeno predlažemo da Ustavni sud Crne Gore ne prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Odluke o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore (“Službeni list CG”, broj 112/20).

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja mišljenja određen je poslanik Vladimir Martinović, član odbora.

PREDSJEDNICA ODBORA

Simonida Kordić