

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Ustavni odbor
Broj: 00-14/21-13
EPA XXVII
Podgorica, 01.05.2021. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Ustavni odbor na sjednici koja je održana dana 04. juna 2021. godine razmotrio je Predlog za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 8/2021), koji je podniet od strane pet poslanika parlamentarne opozicije u Skupštini Crne Gore (Danijel Živković, Nikola Rakočević, Ivan Brajović, Raško Konjević i Ervin Ibrahimović), a koji je Ustavni sud Crne Gore dostavio Skupštini Crne Gore i saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sledeće

MIŠLJENJE

sa odgovorom

Podnosioci Predloga u bitnom navode: da je osporeni zakon Skupština Crne Gore donijela na sjednici Prvog vanrednog zasijedanja u 2021. godini, dana 20. januara 2021. godine; da je predmetni zakon donijet suprotno Amandmanu IV stav 1 na Ustav Crne Gore, zbog izostanka Ustavom propisane većine za njegovo donošenje, jer je u glasanju učestvovala Suada Zoronjić sa izborne liste „Dr Dritan Abazović – Crno na bijelo“, kojoj Skupština nije konstatovala mandat na način kako je to propisano Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Poslovníkom Skupštine Crne Gore, tj. objavom predsjednika Skupštine da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta; samim tim Suada Zoronjić nije mogla da učestvuje u glasanju i da bude da bude četrdeset prvi, odlučujući glas, u Skupštini koja ima 81 poslanika; da je predsjednik Skupštine suprotno članu 32 stav 1 tačka 13 Zakona o izboru odbornika i poslanika i suprotno članu 7 stav 2 Poslovnika Skupštine, bez dostavljenog izvještaja o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta Državne izborne komisije, sam potvrdio da upražnjeni poslanički mandat se izborne liste „Dr Dritan

Abazović – Crno na bijelo“ priprada Suadi Zoronjić, nakon čega je nastavljeno održavanje sjednice i glasanje za osporeni zakon. Dakle, po mišljenju podnosilaca Predloga nije postojao kvorum za početak sjednice, kvorum za utvrđivanje dnevnog reda i kvorum za odlučivanje.

Na kraju, podnosioci predloga predlažu da Ustavni sud Crne Gore donese odluku kojom će utvrditi da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedenog predloga pet poslanika iz sledećih razloga:

Podnesenim predlogom se ne osporava ustavnost odredbi predmetnog zakona, već se isključivo osporava njegova formalna ustavnost - postojanje kvoruma za početak sjednice, kvoruma za utvrđivanje dnevnog reda i kvoruma za odlučivanje, a koji je propisan odredbama člana 90 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Na sjednici Prvog vanrednog zasijedanja u 2021. godini, nakon što je usvojen Zapisnik sa prethodne sjednice, poslanik Filip Adžić, sa izborne liste „Dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – Dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret Ura, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani“ podnio je ostavku na funkciju poslanika u Skupštini Crne Gore.

Saglasno članu 81 stav 1 tačka 1 Ustava Crne Gore poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran podnošenjem ostavke.

Analogno navedenom Skupština je konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću, nakon čega je predsjednik Skupštine odredio pauzu u radu sjednice do pribavljanja Izvještaja Državne izborne komisije o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta.

Generalni sekretar Skupštine je istoga dana – 28. decembra 2020. godine aktom broj: 00-74/20-42/1 obavijestio Državnu izbornu komisiju- predsjednika, Aleksu Ivanovića, da je Skupština 27. saziva na sjednici održanoj dana 28. decembra 2020. godine, konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću sa Izborne liste „Dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – Dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret Ura, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani“, radi sprovođenja postupka za popunu upražnjenog poslaničkog mandata.

Odredbama člana 104 stav 1 i stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je:

„Ako odborniku, odnosno poslaniku prestane mandat iz razloga utvrđenih u članu 101 ovog zakona mandat dobija novi odbornik, odnosno poslanik na način utvrđen ovim članom.

Ako na izbornoj listi sa koje je odbornik, odnosno poslanik izabran preostane isti ili veći broj kandidata od broja odbornika, odnosno poslanika kojima je prestao mandat izabraće se onaj kandidat koji je sljedeći prema redosljedu na izbornoj listi“.

Odredbama stava 8 istog člana propisana je i obaveza pribavljanja pisane saglasnosti kandidata da prihvata mandat.

Kandidatkinja Suada Zoronjić, kao nesporno sledeća po redosledu na Izornoj lisi liste „Dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – Dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret Ura, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani“, istog dana dostavila je Državnoj izornoj komisiji pisanu saglasnost da prihvata mandat.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika u članu 32, propisana obaveza Državne izorne komisije odnosi se isključivo na podnošenje Izveštaja Skupštini Crne Gore o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta.

Dakle, u pitanju je samo uobičajena forma izveštaja Državne izorne komisije kojom se konstatuje kao nesporna činjenica da upražnjeni poslanički mandat pripada narednom kandidatu prema redosljedu konstituenata liste kojoj pripada – u konkretnom slučaju gospodi Suadi Zoronjić.

Međutim, aktom broj 925 od 28. decembra 2020. godine Državna izborna komisija - predsjednik, Aleksa Ivanović, obavijestila je Skupštinu Crne Gore – predsjednika Aleksu Bečića da: *„Državna izborna komisija nije u mogućnosti da dostavi izveštaj o popuni poslaničkog mandata iz razloga što predlog nije dobio potrebnu većinu članova Državne izorne komisije. Naime, za popunu poslaničkog mandata izjasnili su se četiri člana Komisije, pet protiv, jedan, uzdržan, dok jedan član Komisije nije dostavio odgovor.“*

Postupajući na navedeni način Državna izborna komisija, koja samo tehnički obavještava Skupštinu ko je sljedeći kandidat na listi prvi put u istoriji višepartizma preglasavanjem i nedostajanjem tehničkog izveštaja pokušala je blokirati Skupštinu i sistem u cjelini, suspendujući Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika.

Međutim, to što je Državna izborna komisija obavijestila predsjednika Skupštine da nije u mogućnosti da dostavi izveštaj o tome ko je naredni kandidat na izornoj listi „Crno na bijelo“, jer je pet članova Državne izorne komisije iz

reda opozicije isto ne dozvoljava, ni u kom vidu ne može da dovede na Ustavu, Zakonu i izbornoj volji građana zasnovano pravo kandidatkinje Suade Zoronjić, za započinjanje poslaničkog mandata koji joj po zakonu pripada.

Samo parlament ima pravo i dužnost da konstatuje početak mandata poslaniku koji je naredni na izbornoj listi i želi da obavlja funkciju poslanika. Dakle, ni Skupština o tome ne može da glasa, već samo konstatuje jer to pravo proizilazi iz izborne volje građana, konačnih rezultata izbora i broja mandata koje su ostavile pojedine izborne liste.

Imajući u vidu, da je Državna izborna komisija zvanično obavijestila Skupštinu da nije u mogućnosti da izvrši zakonom utvrđenu obavezu i Skupštini dostavi Izvještaj o tome ko je naredni kandidat na izbornoj listi „Crno na bijelo“, Skupština je na predmetnoj sjednici ispoštovala Ustav i zakon, i u skladu sa svojim ovlaštenjima, u svemu saglasno članu 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika, nakon nesporno utvrđene činjenice da Suada Zoronjić sljedeći kandidat po redosljedu na izbornoj listi „Crno na bijelo“ konstatovala početak njenog poslaničkog mandata sa danom 28. decembar 2020. godine. Nakon, konstatacije mandata, Skupština je nastavila rad po utvrđenom dnevnom redu, i u skladu sa procedurom propisanom Poslovníkom Skupštine i svojim nadležnostima donijela osporeni zakon.

U suprotnom svrha biračkog prava i samih izbora ne bi bila ostvarena jer volja građana ne bi bila ispoštovana, iako suverenost pripada građanima.

Sa druge strane, akt konstatacije prestanka mandata i akt konstatacije – potvrđivanja mandata novoizabranom poslaniku, doneseni od strane Skupštine Crne Gore su upravni akti, u smislu člana 2 Zakona o upravnom sporu, jer se tim aktima Skupština u vršenju javno-pravnih ovlaštenja izjašnjava o određenom pravu poslanika kao fizičkog lica.

Kako su akt konstatacije prestanka mandata i akt konstatacije početka mandata novoizabranom poslaniku, pojedinačni upravni akti, o njihovoj zakonitosti odlučuje Upravni sud.

Takođe, saglasno već uspostavljenoj sudskoj praksi u Crnoj Gori nije potrebna većina u Skupštini za konstatovanje početka mandata novoizabranom odborniku, odnosno poslaniku, dakle kvorum je irelevantan, jer se radi o pravnoj posljedici koja je nastupila po zakonu i u odnosu na koju se samo konstatuje da je nastupila.

Samim tim, Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta Skupštine Crne Gore: o konstataciji prestanka mandata poslaniku Filipu Adžiću, odnosno o konstataciji početka mandata poslanici Suadi Zoronjić.

Na osnovu svega izloženog nedvosmisleno proizilazi:

-da je kvorum za početak rada sjednice Skupštine sazvane za dan 28. decembar 2020. godine, na čijem dnevnom redu se nalazio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, postojao i da je utvrđen u svemu u skladu sa odredbama člana 90 Poslovnika Skupštine Crne Gore;

-da je Skupština Crne Gore, na navedenoj sjednici u svemu saglasno članu 87 stav 1 tačka 1 Ustava Crne Gore i članu 101 stav 1 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika, konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću zbog podnesene ostavke;

-da je Skupština Crne Gore na navedenoj sjednici, u skladu sa svojim ovlašćenjima, u svemu saglasno članu 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika konstatovala početak poslaničkog mandata Suadi Zoronjić, počev od dana 28. decembra 2020. godine, kao nesporno sljedećem kandidatu po redosledu na Izornoj listi „Crno na bijelo“;

-da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, osporen predlogom pet poslanika, donešen na sjednici Skupštine Crne Gore na kojoj je postojao kvorum za početak sjednice, usvajanje zapisnika, utvrđivanje dnevnog reda i odlučivanje, pri čemu su ispoštovane ustavne i poslovničke odredbe, kao i drugi pozitivni propisi države Crne Gore.

Na osnovu prethodno navedenog, mišljenja smo da nema osnova za prihvatanje Predloga za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 8/2021), koji je podnesen od strane pet poslanika parlamentarne opozicije u Skupštini Crne Gore, pa predlažemo da Ustavni sud Crne Gore odbije ovaj predlog.

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

PREDSJEDNICA ODBORA

Simonida Kordić

