

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
Ustavni odbor  
Broj: 00-14/21 – 10/2  
EPA 125 XXVII  
Podgorica, 01.02. 2021. godine

## SKUPŠTINA CRNE GORE

Ustavni odbor, na sjednici koja je održana 29. januara 2021. godine, razmotrio je Predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, broj 129/20), koji je podnjet od strane pet poslanika a koju 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 sljedeće

### MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora

Podnosioci predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti u bitnom navode da je sjednica Skupštine Crne Gore koja je zakazana za 28. decembar 2020. godine sa početkom u 12 sati, a na kojoj je donijeta osporena odluka započeta bez kvoruma, odnosno fizičke prisutnosti većine ukupnog broja poslanika. Da je prije početka sjednice poslanica vladajuće Demokratske narodne partije Maja Vukićević prijavila da, zbog određene mjere samoizolacije, sjednici prisustvuje putem video linka, upotrebom informaciono-komunikacione tehnologije, s obzirom na nemogućnost fizičkog prisustva.

Ističu da je prilikom utvrđivanja kvoruma predsjednik Skupštine prekršio odredbe Poslovnika Skupštine i utvrdio da postoji kvorum za početak sjednice, iako je u tom trenutku u sali fizički bilo prisutno 40 poslanika.

Smatraju da u konkretnom slučaju nije postupljeno po proceduri propisanoj Poslovníkom Skupštine, te je osporena odluka donesena na sjednici na kojoj nije postojao kvorum za otvaranje sjednice.

Podnosioci predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti takođe navode da je Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika donijeta suprotno članu 91 Ustava Crne Gore, jer je u radu Skupštine i glasanju na spornoj sjednici učestvovala Suada Zoronjić sa izborne liste dr Dritan Abazović-Crno na bijelo, kojoj Skupština nije konstatovala mandat objavom predsjednika da je Državna izborna

komisija podnijela izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta, kako je to predviđeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Poslovníkom Skupštine, pa samim tim Suada Zoronjić nije mogla da učestvuje u glasanju i vladajućoj većini da četrdeset prvi, odlučujući glas, u Skupštini koja ima osamdeset jednog poslanika.

Ističu da je na tako započetoj sjednici konstatovana ostavka poslaniku Filipu Adžiću sa izborne liste dr Dritan Abazović-Crno na bijelo, te da je o prestanku mandata poslanika Filipa Adžića Skupština obavijestila Državnu izbornu komisiju.

Navode da je Državna izborna komisija obavijestila Skupštinu da nije bilo potrebne većine za dostavu izvještaja o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta za sledećeg kandidata sa izborne liste dr Dritan Abazović-Crno na bijelo, Susadi Zoronjić.

Podnosioci predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti dalje navode 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 sa izborne liste dr Dritan Abazović-Crno na bijelo pripada Suadi Zoronjić, nakon čega je nastavljeno održavanje sjednice i glasanje za osporenu odluku.

I konačno, na osnovu navedenog podnosioci predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti predlažu da Ustavni sud Crne Gore donese odluku kojom se utvrđuje da Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, broj 129/20) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedenog predloga pet poslanika, a u vezi iznesenih navoda ističemo sljedeće:

Skupština Crne Gore 27. saziva na Drugoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2020. godini, dana 23. novembra 2020. godine, donijela je Odluku o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, br. 112/20). U obrazloženju predloga ove odluke navedeno je da se zbog novonastale situacije izazvane epidemijom Covid – 19, koja je proglašena od strane nadležnog tijela u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, stvorila potreba za dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore. Dopune Poslovnika Skupštine Crne Gore predstavljaju pravni osnov za nesmetano održavanje sjednica Skupštine i njenih radnih tijela u vanrednoj situaciji, a na taj način omogućilo bi se da Skupština nesmetano obavlja rad, a samim tim i ostvaruje ključnu ulogu koju treba da ima u demokratskom društvu.

U članu 222a i 222b Poslovnika, koji sadrži ova odluka propisano je sljedeće:

*„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.”*

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.

U prethodnom periodu, Skupština Crne Gore 26. saziva, na Drugoj sjednici Prvog redovnog zasijedanja u 2020. godini, koja je održana dana 24. aprila 2020. godine, i na Petoj sjednici Prvog redovnog zasijedanja u 2020. godini, sazvanoj za dan 16. jula 2020. godine, donijela je 30 zakona i pojedinih drugih akata, kojom prilikom na navedenim sjednicama u Plenarnoj sali u kojoj se održava sjednica Skupštine, nije bilo više od polovine ukupnog broja poslanika, već su kvorum za početak sjednice i odlučivanje obezbjeđivali poslanici koji su se nalazili van Plenarne sale, što Poslovnik nije omogućavao.

Za razliku od takvog postupanja, suprotnog važećem Poslovniku, Skupština Crne Gore 27. saziva, na predlog utvrđen konsenzusom od strane šefova svih klubova poslanika na sjednici održanoj 23. novembra 2020. godine, donijela je gore navedenu Odluku o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Otvarajući Četvrtu sjednicu Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja Skupštine Crne Gore, sazvanu za dan 28. decembar 2020. godine, predsjednik Skupštine Aleksa Bečić je konstatovao da su poslanici Maja Vukićević i Jevto Eraković, obavijestili da saglasno članu 222a stav 2 Poslovnika Skupštine, postoje razlozi za učestvovanje u radu sjednice na daljinu putem bezbjedne informaciono-komunikacione tehnologije jer im je ograničena sloboda kretanja od nadležnog organa usljed primjene mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u vanrednoj situaciji izazvanoj epidemijom Covid-19.

Kvorum potreban za početak rada sjednice utvrđen je na način propisan odredbama člana 90 stav 4 Poslovnika.

Javnom prozivkom na pisani zahtjev 10 poslanika utvrđeno je da u radu sjednice učestvuje 40 poslanika koji se nalaze u plenarnoj sali, kao i poslanica Maja Vukićević, koja je putem informaciono-komunikacione tehnologije, saglasno članu 222a Poslovnika potvrdila prisutnost i sa punim pravom uzela učešće u radu parlamenta.

Podnosioci predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG”, br. 129/20) navode da sjednica Skupštine koja je zakazana za 28. decembar 2020. godine sa početkom u 12 sati, a na kojoj je donijeta osporena odluka započeta je bez kvoruma, odnosno fizičke prisutnosti većine ukupnog broja poslanika.

Pravo poslanika da odlučuje i učestvuje u radu na sjednici Skupštine na daljinu, svakako podrazumijeva i njegovo pravo da potvrdi svoje prisustvo na sjednici i učestvuje u utvrđivanju kvoruma na početku sjednice, kao i u svim narednim fazama odlučivanja i učešća u radu sjednice.

Navedeno pravo poslanika ne može se dovoditi u pitanje u kontekstu retroaktivne primjene člana 54 osporene Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore usvojene na sjednici Skupštine održane 29. decembra 2020. godine, kojim se samo dodatno precizira pitanje kvoruma na sjednici Skupštine koja se održava na daljinu, a što je sadržano u obrazloženju Predloga ove odluke.

S tim u vezi, krajnje je neosnovana tvrdnja podnosioca predloga da se poslanik koji odlučuje na sjednici Skupštine, i obezbjeđuje kvorum za utvrđivanje dnevnog reda i odlučivanje, istovremeno smatra odsutnim sa te sjednice prilikom utvrđivanja kvoruma za početak rada sjednice, iako je učestvujući u radu Skupštine na daljinu putem informaciono-komunikacione tehnologije potvrdio prisustvo na sjednici i učešće u radu.

Poslanici kao predstavnici građana, ne smiju biti spriječeni mjerama donesenim u skladu sa Zakonom o zaštiti od zaraznih bolesti, poput obavezujućeg ograničenja kretanja, u vršenju svog mandata.

Svrha i osnovni princip održavanja sjednice na daljinu su zaštita bezbjednosti i zdravlja poslanika i zaposlenih, kao i obezbjeđenje funkcionisanja Skupštine, kako bi Skupština mogla da radi i preduzima mjere iz okvira svojih nadležnosti, slijedeći jedan od osnovnih principa parlamentarizma, prava poslanika da učestvuju u radu Skupštine i da odlučuje.

Iz izloženog jasno proizilazi da je kvorum za početak rada sjednice Skupštine Crne Gore na čijem dnevnom redu se nalazio predlog navedene odluke, utvrđen u svemu saglasno gore citiranim odredbama Poslovnika Skupštine Crne Gore, pri čemu su u potpunosti ispoštovana i prava poslanice Maje Vukićević koja joj po Ustavu i izbornoj volji građana kao nosioca suvereniteta pripadaju.

Imajući u vidu navode podnosioca predloga da je prilikom utvrđivanja kvoruma predsjednik Skupštine prekršio odredbe Poslovnika Skupštine Crne Gore, treba imati u vidu da su pitanja koja se odnose na povredu Poslovnika Skupštine Crne Gore uređena odredbama člana 102 ovog akta, iz kojih jasno proizilazi da su pitanja povrede Poslovnika internog karaktera, i kao takva su predmet rješavanja na sjednici Skupštine, bez održavanja pretresa.

Nakon što je na predmetnoj sjednici parlamenta usvojen Zapisnik sa prethodne sjednice, poslanik 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.

Imajući u vidu naznačeno 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 istog dana – 28. decembra 2020. godine, aktom broj: 00-74/20-42/1 obavijestio je Državnu izbornu komisiju – predsjednika Aleksu Ivanovića, da je Skupština Crne Gore 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 pretao 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 sljedeća po redosljedu na Izornoj listi 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 izborne komisije odnosi se isključivo na podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta.

Dakle, u pitanju je samo uobičajena forma izvještaja Državne izborne komisije, kojim se konstatuje kao nesporna činjenica da upražnjeni poslanički mandat pripada narednom kandidatu prema redosljedu konstituenata liste kojoj pripada – u konkretnom slučaju, gospođi 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 izvještaj o popuni poslaničkog mandata iz razloga što predlog nije dobio potrebnu većinu članova Državne izborne komisije. Naime, za popunu poslaničkog mandata izjasnili su se četiri člana Komisije, pet protiv, jedan uzdržan, dok jedan član Komisije nije dostavio odgovor.“*

Skandalozno je da Državna izborna komisija, koja samo tehnički obavještava Skupštinu ko je sljedeći kandidat na listi prvi put u istoriji višepartizma preglasavanjem i nedostavljanjem tehničkog izvještaja pokušala

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 izvještaj o tome ko je naredni kandidat na Izornoj listi „Crno na bijelo“, jer pet članova Državne izborne komisije iz reda opozicije isto ne dozvoljava, ni u kom vidu ne može da dovede na Ustavu i Zakonu i izornoj volji građana zasnovano pravo kandidatkinje Suade Zoronjić, na započinjanje poslaničkog mandata koji joj po zakonu pripada.

Samo parlament ima pravo i dužnost da konstatuje početak mandata poslaniku koji je naredni na izornoj 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 ostvarile 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 Izornoj listi „Crno na bijelo“, Skupština je na predmetnoj sjednici ispoštovala Ustav i zakon, i u skladu sa svojim ovlašćenjima, u svemu saglasno članu 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika, nakon nesporno utvrđene činjenice da je Suada Zoronjić sljedeći kandidat po redosljedu na izornoj 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 osporenu odluku.

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 ovlašćenja 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

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 Crne Gore nije nadležan za odlučivanje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta Skupštine Crne Gore: o konstataciji prestanka mandata poslaniku Filipu Adžiću, odnosno o konstataciji početka mandata novoizabranoj poslanici Suadi Zoronjić.

Na osnovu svega izloženog nesumnjivo proizilazi:

-da je kvorum za početak rada sjednice Skupštine sazvane za dan 28. decembar 2020. godine, na čijem dnevnom redu se nalazio Predlog osporene odluke, postojao, i da je utvrđen u svemu u skladu sa gore citiranim odredbama člana 90 stav 4 i čl. 222a i 222b 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 redoslijedu na Izornoj listi „Crno na bijelo..“;

-da je Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, broj 129/20), osporena predlogom pet poslanika, donešena na sjednici Skupštine Crne Gore na kojoj je postojao kvorum za početak sjednice, usvajanje zapisnika, utvrđivanje dnevnog reda i odlučivanje.

Na osnovu prethodno navedenog, mišljenja smo da nema osnova za prihvatanje Predloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, broj 129/20), koji je podniet od strane pet poslanika Skupštine 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.

