

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Zakonodavni odbor
Broj: 00-14/18-20/2
EPA 469 XXVI
Podgorica, 15. jun 2018. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 15. juna 2018. godine, razmotrio je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9 st. 1 i 2 Zakona o Privrednoj komori Crne Gore („Službeni list CG“, broj 1/18) i, saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sljedeće

MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora.

Skupština Crne Gore 26. saziva, na Devetoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 26. decembra 2017. godine, donijela je Zakon o Privrednoj komori Crne Gore.

U Inicijativi, kojom se pokreće postupak za ocjenu ustavnosti, navodi se da član 9 st. 1 i 2 Zakona o Privrednoj komori Crne Gore ("Službeni list CG", br. 1/18) nije u saglasnosti sa temeljnim pravima i slobodama definisanim odredbama Ustava Crne Gore, i to: sloboda udruživanja, član 53 st. 1 i 2; zabrana diskriminacije, član 8 stav 1; pravni poredak, član 9 i sloboda preduzetništva, član 59. Takođe, u obrazloženju podnijete inicijative navodi se da je ova odredba suprotna evropskom pravu na slobodu okupljanja i udruživanja, član 11 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i to da ne uvažava stav o opštoj zabrani diskriminacije, Protokol broj 12. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U inicijativi se dalje navodi da sporna odredba Zakona o Privrednoj komori Crne Gore, u cjelini, derogira pravo na slobodu udruživanja, koje jednako

pripada svim fizičkim i pravnim licima, kao i to da ostala poslovna udruženja u Crnoj Gori koja se temelje na pravu slobodnog udruživanja (Montenegro Biznis Alijansa, Unija poslodavaca, Udruženje stranih investitora i dr.) izložena su neposrednoj diskriminaciji jer njihovi aktuelni ili potencijalni članovi postaju tzv. sekundarni članovi imajući u vidu obavezujuće članstvo u Privrednoj komori. U konačnom, navodi inicijative odnose se i na direktnu posljedicu prinudnog članstva u Privrednoj komori Crne Gore koja se odnosi na plaćanje članarine svih poslovnih subjekata koji su upisani u Centralni registar privrednih subjekata.

U pogledu navoda u Inicijativi, na početku, treba imati u vidu da Zakon o Privrednoj komori Crne Gore ("Službeni list CG", br. 1/18), uređuje status, ciljeve, poslove i organizaciju Privredne komore Crne Gore, odnos Privredne komore sa državnim organima i institucijama, kao i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore. U odnosu na prethodno zakonsko rješenje, predstavlja savremenije i preciznije rješenje, koje je usaglašeno sa svim međunarodnim standardima i rješenjima razvijenih zemalja EU poput Njemačke, Austrije, Francuske, Italije i dr, kao i zemalja iz regiona (Srbije, Hrvatske, BiH). Sadrži inovirana rješenja i, ujedno, potvrđuje način rada Privredne komore Crne Gore koji ovo udruženje ima od momenta osnivanja, cijelih 90 godina. Napominjemo da je u Evropi zabilježen trend vraćanja obaveznog članstva, na primjer u Srbiji je na snazi od 01.01.2017.god.

Osporenim odredbama Zakona o Privrednoj komori Crne Gore, u članu 9 ("Službeni list CG", br. 1/18) propisano je sljedeće:

"Članovi Privredne komore su sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a.

Privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu."

Dakle, navedenom odredbom predmetnog Zakona nesporno je obavezujuće da sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koje obavljaju djelatnost na teritoriji Crne Gore, nakon registracije u Centralnom registru privrednih subjekata, registrovano društvo postaje član Komore. Iz navedenog proizilazi da ne postoji dilema da se članstvo pravnih lica koja su upisana u Centralni registar privrednih subjekata, prema osporenoj

odredbi, stiće po automatizmu trenutkom upisa u registar privrednih subjekata. Prethodno, članom 4 istog zakona propisano je da je osnovni cilj Privredne komore zastupanje i ostvarivanje zajedničkih interesa članova Privredne komore odnosno da sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koje obavljaju djelatnost na teritoriji Crne Gore zajedničke interese ostvaruju u Privrednoj komori Crne Gore.

Saglasno navedenom zakonskom rješenju, u odnosu na navode u Inicijativi za ocjenu ustavnosti u kojoj se navodi da su svi pomenuti poslovni subjekti ex lege prinuđeni da budu članovi Privredne komore čime se ukida njihova pravna i poslovna volja, ističemo da je Privredna komora, shodno članu 3, samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija nezavisna u svom radu, koja je u apsolutnoj službi razvoja cjelokupne crnogorske privrede. Dakle, riječ je o pravnom licu koji zastupajući interese crnogorskih preduzeća, doprinosi kako razvoju i unapređenju preduzetništva, tako i profitabilnom privređivanju cijele države.

U prilog navedenog stava ide i činjenica da je Privredna komora Crne Gore osnovana zakonom u opštem interesu, a istoj je povjereno vršenje poslova od javnog interesa. Precizno, članom 12 predmetnog Zakona, propisane su nadležnosti Privredne komore koje se ogledaju prevashodno u učestvovanju i donošenju privredno-sistemskih mjera i mjera ekonomske politike iz nadležnosti Države, davanjem predloga i stavova po određenim pitanjima od interesa za poslovanje i razvoj tržišne privrede, davanju mišljenja na predloge zakona i drugih propisa kojima se uređuju poreski sistem i mjere ekonomske politike, zastupanju i predstavljanju zajedničkih interesa svojih članova pred državnim organima i sindikatom, obavljanju stručnih poslova koje joj povjeri Vlada i drugi državni organi itd. Dodatno, Privrednoj komori povjerena su i javna ovlašćenja poput izdavanja uvjerenja, potvrde i drugih javnih isprava, što znači da je riječ o udruženju u javnom a ne privatnom pravu, pa propisivanje obaveznog članstva nije u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, jer se zaštita u ostvarivanju slobode udruživanja garantovana Konvencijom ne proteže i na udruženja kojima je povjereno obavljanje određenih javnih ovlašćenja, odnosno koje se smatraju udruženjima javnog prava.

S tim u vezi, ukazujemo i na relevantnu domaću sudsku praksu odnosno stav Ustavnog suda Crne Gore, koji Rješenjem U.br.130/8 od 28. oktobra 2010. godine nije prihvatio Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o divljači i lovstvu nalazeći da je Lovački savez, organizacija osnovana Zakonom te kao takva ostvaruje cilj koji je u

opštem javnom interesu, za razliku od udruženja građana koja osnivaju pojedinci radi zadovoljavanja određenih ličnih i grupnih interesa i ciljeva. U tom smislu, Ustavni sud je našao da propisivanje osporenim odredbama Zakona, nije od uticaja na slobodu udruživanja u udruženja i druge organizacije u okviru Ustava i Zakona jer se pri tome ne dira u prava ostalih građana koji imaju interesa da se organizuju i udruže u nevladine organizacije u oblasti divljači i lovstva. Ovakvim propisivanjem, po nalaženju Ustavnog suda, ne povređuje se ustavni princip iz člana 53 Ustava kojim se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja uz upis kod nadležnog organa.

Dodatno, ukoliko se analizira međunarodna sudska praksa, ukazujemo i na značajne odluke Suda u Strazburu, koje idu u prilog tvrdnji da u konkretnom nema narušavanja ustavnih prava niti povrede slobode a naročito nema povrede slobode privrednih subjekata na slobodu udruživanja, zaštitu imovine, slobode preduzetništva, garantovanih međunarodno – pravnim aktima i Ustavom Crne Gore.

Kao primjer navodimo slučaj *Le Compte, van Leuven i de Mayere protiv Belgije* u kojem je Sud u Strazburu zauzeo stanovište da obaveza tužioca - grupe ljekara da se učlane u Ljekarsku komoru nijesu u suprotnosti sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama jer se zaštita u ostvarivanju slobode udruživanja garantovana Konvencijom ne proteže i na udruženja kojima je povjereno obavljanje određenih javnih ovlašćenja, odnosno koje se smatraju udruženjima javnog prava.

Takođe, važno je napomenuti i da je Komitetet za pravne poslove Evropskog Parlamenta, prilikom odlučivanja po peticiji Bernarda Kempena, u vezi sa obaveznim članstvom Privrednih komora Njemačke i Austrije, našao da pravo Evropske Unije nije prekršeno sadašnjim sistemom obaveznog članstva Privrednih komora u Njemačkoj. Napominjemo da je Evropski Parlament u odgovoru na peticiju Bernarda Kempena naveo da je isto pitanje na identičan način razmotreno i riješeno u peticijama 0125/2011, 0276/2010 i 0479/2009.

Dodajemo da je Komitet za Peticije Evropskog Parlamenta, povodom peticije Bernarda Kempena, dana 16.03.2012. godine, izdao obavještenje za članice kojim je u zaključku decidno naveo da se ne može zaključiti da je obavezno članstvo privrednih komora u Njemačkoj i Austriji u suprotnosti sa propisima Evropske Unije.

U pogledu navoda u inicijativi, pitanje obavezujućeg plaćanja članarine odnosno neustavnog modela finansiranja Privredne komore, treba imati u vidu Odluku Ustavnog suda u predmetu U-II br. 24/17 od 29. novembra 2017. god. kojom nesporno utvrđuje da, osporenim odredbama tač. 1. i 2. i tačka 3. stav 1. Odluke o utvrđivanju osnovice i stope za obračun članskog doprinosa za Privrednu komoru ("Službeni list Crne Gore", br. 79/16) koju je donijela Skupština Privredne komore Crne Gore, ista nije prekoračila ovlašćenja da svojim aktom utvrdi visinu članskog doprinosa i drugih naknada za izvršene usluge i način njihovog plaćanja imajući u vidu Zakonom utvrđen cilj – ostvarivanje i unapređivanje zajedničkih interesa članova, koji obezbjeđuje Privredna komora kao samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija.

Dakle, nakon detaljne analize Ustava Crne Gore, predmetnog Zakona, te domaće i međunarodno priznate sudske prakse, imajući u vidu da je Privredna komora osnovana radi obavljanja djelatnosti od javnog interesa i da ostvaruje cilj koji je u opštem, javnom interesu nesumnjivo se utvrđuje da nije došlo do narušavanja ustavnih prava i sloboda privrednih subjekta, te da u konačnom nijesu povrijeđene sloboda udruživanja, zaštita imovine, sloboda preduzetništva kao osnovni postulati svakog demokratskog društva.

Imajući u vidu navedeno, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore ne prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9 st. 1. i 2. Zakona o Privrednoj komori Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 1/18).

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određena je poslanica Jovanka Laličić, članica Odbora.

PREDSJEDNICA ODBORA
Mara Šćepanović

