

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Zakonodavni odbor

Broj: 00-14/18 – 27/2

EPA 502 XXVI

Podgorica, 17. jul 2018. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 17. jula 2018. godine, razmotrio je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 37 stav 1 tačka 5, člana 38 stav 1 tačka 2, člana 40 stav 5, člana 47 stav 1 tač. 7 i 11, člana 49 st. 3 i 7, člana 52 stav 2, člana 58 stav 4 tačka 5, člana 59 tačka 4, člana 94 tačka 2, alineja 1, čl. 107 i 116, člana 117 stav 3, člana 145 tačka 11 i člana 203 stav 2 Zakona o Vojsci Crne Gore („Službeni list CG”, broj 51/17) 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 Četrnaestoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 26. jula 2017. godine, donijela je Zakon o Vojsci Crne Gore.

Podnosilac u Inicijativi navodi da se u osporenim odredbama Zakona o Vojsci Crne Gore nejasnim definisanjem i nedorečenim propisivanjem, kao i propisivanjem diskrecionih ovlašćenja omogućava zloupotreba prava i diskriminacija, što je u suprotnosti sa ustavnim načelima o zabrani diskriminacije. Posebno ističe da je član 38 stav 1 tačka 2 ovog zakona suprotan čl. 130 i 133 Ustava Crne Gore.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete Inicijative.

Članom 37 stav 1 tačka 5 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da Ministarstvo odbrane vrši poslove koji se odnose na rješavanje stambenih potreba oficira, podoficira i civilnih lica.

Ovim zakonom propisano je da su profesionalna vojna lica: oficiri i oficiri po ugovoru; podoficiri i podoficiri po ugovoru i vojnici po ugovoru (član 7). Takođe,

propisano je da se ugovor o službi u Vojsci za oficira po ugovoru, podoficira po ugovoru i vojnika po ugovoru, koji se prvi put prima u službu u Vojsci, zaključuje na period od jedne godine, a naredni ugovori se zaključuju na period od tri godine, ako to potrebe Vojske zahtijevaju (član 50 stav 1). Budući da je trajanje službe u Vojsci oficira po ugovoru, podoficira po ugovoru i vojnika po ugovoru vremenski ograničeno, tako da nije moguće unaprijed predvidjeti do kada će im služba u Vojsci trajati; to su ova lica isključena iz rješavanja stambenih potreba kod Ministarstva odbrane.

Članom 38 stav 1 tačka 2 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da ministar odbrane donosi odluke o upotrebi Vojske u drugim aktivnostima u zemlji.

Nadležnosti u odnosu na komandovanje i upotrebu Vojske uređene su Ustavom Crne Gore i Zakonom o Vojsci Crne Gore. Naime, Predsjednik Crne Gore komanduje Vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost (član 95 stav 1 Ustava Crne Gore), Skupština Crne Gore odlučuje o upotrebi jedinica Vojske u međunarodnim snagama u inostranstvu (član 83 stav 1 tačka 8 Ustava Crne Gore), a ministar odbrane, osim što obezbjeđuje izvršavanje odluka o komandovanju Vojskom, donosi odluke o upotrebi Vojske u drugim aktivnostima u zemlji.

Osporena odredba omogućava realizaciju treće misije Vojske Crne Gore (Pomoć civilnim institucijama), u smislu člana 2 Zakona o Vojsci Crne Gore, te stoga ne može biti u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore.

Članom 40 stav 5 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da načelnik Generalštaba komanduje Generalštabom, komandama i jedinicama Vojske, u skladu sa zakonom, a izuzetno može, po prethodnom odobrenju ministra, prenijeti svoje nadležnosti komandovanja na komandanta, odnosno komandira jedinice Vojske.

Ovom normom omogućava se operativnost u izvršavanju specifičnih zadataka Vojske u zemlji i inostranstvu. Ovo se prevashodno odnosi na komandovanje jedinicama Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama, odnosno komandovanje u zemlji privremenim sastavima, koje čine pripadnici različitih jedinica Vojske u aktivnostima koji se odnose na izvršavanje drugih dodijeljenih misija i zadataka Vojske.

Članom 47 stav 1 tač. 7 i 11 i članom 145 tačka 11 Zakona o Vojsci Crne Gore propisani su uslovi za prijem, odnosno prestanak službe u Vojsci Crne Gore. U službu u Vojsci može biti primljeno lice koje, pored ostalih propisanih uslova, ispunjava i uslov da nije osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, odnosno da nije pravosnažno osuđeno za krivično djelo protiv:

ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore; čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; života i tijela; sloboda i prava čovjeka i građanina; polne slobode, braka i porodice; zdravlja ljudi; zaštite na radu; opšte sigurnosti ljudi i imovine; pravnog saobraćaja; službene dužnosti; pravosuđa; javnog reda i mira; časti i ugleda; Vojske Crne Gore; imovine i državnih organa, odnosno da ne postoje bezbjednosne smetnje za prijem u službu u Vojsci (član 41 stav 1 tač. 7 i 11). Služba u Vojsci prestaje ako je profesionalno vojno lice osuđeno na безусловnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, odnosno pravosnažno osuđeno za navedena krivična djela (član 145 stav 1 tačka 11). Osporene odredbe su jasne i precizne nasuprot navodima u inicijativi.

Navedene odredbe su u skladu sa Ustavom Crne Gore i opravdane sa pozicije službe u Vojsci i imaju za cilj da spriječe da tu službu vrši lice koje nije dostojno te službe, odnosno lice koje je osuđeno na безусловnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, odnosno lice koje je pravosnažno osuđeno za navedena krivična djela, bez obzira na vrstu i visinu krivične sankcije.

Članom 49 st. 3 i 7 Zakona o Vojsci propisuje se prijem u službu u Vojsci, a članom 19 stav 2 propisuje se jednaka dostupnost formacijskih, odnosno radnih mjesta u Vojsci svim vojnim odnosno civilnim licima, odnosno licima koja se već nalaze u službi, odnosno u radnom odnosu u Vojsci. Osporenim odredbama omogućava se brži i efikasniji put regrutovanja kadra iz reda državnih službenika i namještenika koji su već u sistemu odbrane, i to izuzetno, kad se ta formacijska, odnosno radna mjesta ne mogu na drugi način popuniti. Ovakva logika podnosioca inicijative imala bi za zaključak da bi i prijem u službu u Vojsci putem javnog oglasa imao za posljedicu povredu navedenog načela iz člana 19 ovog zakona, što bi značilo onemogućavanje prijema lica u službu u Vojsci iz građanstva.

Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da se lice koje se prima u službu u Vojsci za oficira, odnosno podoficira, prima u početnom činu oficira, odnosno podoficira (član 49 stav 4), a izuzetno kad to potrebe službe zahtijevaju, da lice može biti primljeno u službu u Vojsci u drugom činu, i to za podoficira - najviše u činu starijeg vodnika (OR6), odnosno oficira - najviše u činu pukovnika (OF5) (član 49 stav 7).

Prijem lica u službu u Vojsci vrši se radi postavljenja na formacijsko mjesto za dužnost u Vojsci. Formacijska mjesta za dužnosti u Vojsci, utvrđuju se Formacijom Vojske u smislu člana 29 st. 1 i 2 Zakona o Vojsci Crne Gore, uključujući formacijski čin kao uslov za vršenje poslova formacijskog mjesta.

U zavisnosti od formacijskog čina utvrđenog za formacijsko mjesto radi čije se popune lice prima u službu u Vojsci u svojstvu oficira, određuje se čin tom licu.

Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da se profesionalno vojno lice, postavlja na formacijsko mjesto svog čina ili neposredno višeg čina (član 98 stav 1). Dakle, ako je formacijom utvrđen formacijski čin pukovnika (OF5), da bi to lice bilo postavljeno na to formacijsko mjesto mora imati čin potpukovnika (OF4) ili pukovnika (OF5). Iz ovih razloga Zakonom je predviđena mogućnost određivanja čina višeg od početnog, odnosno do čina pukovnika (OF5).

Na osnovu člana 49 stav 9 Zakona o Vojsci Crne Gore Ministarstvo odbrane donijelo je Pravilnik o bližim uslovima za određivanje čina za lica koja se primaju u službu u Vojsci Crne Gore u svojstvu oficira, odnosno podoficira („Službeni list Crne Gore”, broj 20/18), kojim su propisani uslovi za određivanje čina višeg od početnog za lica koja se primaju u službu u Vojsci.

Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da se odgovarajućim obrazovanjem, u smisli člana 47 stav 1 tačka 6 ovog zakona, smatra za oficira – VIII nivo kvalifikacije (član 52 stav 1 tačka 1), kao i da se izuzetno od stava 1 tačka 1 ovog člana, ako to potrebe Vojske zahtijevaju, za oficira može primiti lice koje ima VI nivo kvalifikacije obrazovanja (član 52 stav 2).

Budući da je članom 84 stav 10 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano da oficir koji se prima u službu u Vojsci sa VI nivoom kvalifikacije obrazovanja, može biti unaprijeđen najviše do čina kapetana – poručnika bojnog broda (OF2), očigledno je da član 52 stav 2 ovog zakona ne eliminiše uslove iz stava 1 ovog člana.

Smatramo da odredba člana 58 stav 4 tačka 5 ovog zakona, kojom se propisuje da vojno lice upotrebljava oružje u drugim slučajevima po naređenju pretpostavljenog, nije u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore, niti izdavanje naređenja pretpostavljenog u skladu sa ovim članom samo po sebi predstavlja krivično djelo, već zakonsko pravo pretpostavljenog da izda naređenje i obavezu vojnog lica da je izvrši. Naime, članom 58 stav 1 ovog zakona propisano je da vojno lice upotrebljava oružje u vršenju borbenih zadataka, u vršenju unutrašnje službe, na obuci i vojnoj vježbi, u vršenju vojno-policijskih poslova i u drugim slučajevima po naređenju pretpostavljenog. U slučaju da pretpostavljeni izda naređenje čije izvršenje predstavlja krivično djelo, lice u službi u Vojsci, u skladu sa članom 57 Zakona o Vojsci Crne Gore, nije dužno da izvrši to naređenje, već je dužno da od lica koje je izdalo to naređenje zatraži da ga ponovi u pisanom obliku. Ukoliko dobije isto naređenje u pisanom obliku dužno je da o tome odmah obavijesti lice koje je pretpostavljeno licu koje je izdalo naređenje, o čemu se izvještava ministar.

Članom 59 Zakona o Vojsci Crne Gore propisuje se da vojno lice može bez naređenja upotrijebiti oružje samo kad na drugi način ne može: zaštititi živote ljudi i objekte koje obezbjeđuje, odbiti napad ili ukloniti neposrednu opasnost za

ljude i objekte koje obezbjeđuje, odbiti napad kojim se neposredno ugrožava njegov život ili život drugog lica u službi u Vojsci, poštovati pravila službe na dužnosti koju vrši.

Smatramo da član 59 stav 4 kojom je propisana upotreba oružja bez odobrenja samo kad se na drugi način ne mogu poštovati pravila službe na dužnosti koju vrši, nije suprotna Ustavu Crne Gore.

Naime, Pravilo službe Vojske Crne Gore detaljno propisuje vršenje dužnosti koje podrazumijeva nošenje i upotrebu oružja. Sa odredbama Pravila službe Vojske Crne Gore upoznata su sva lica u službi u Vojsci putem redovnih obuka.

Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da profesionalno vojno lice u službi u Vojsci može biti razriješeno od dužnosti zbog potreba službe (član 94 stav 1 tačka 2 alineja 1).

Ministar odbrane, na osnovu člana 38 stav 1 tačke 4 Zakona o Vojsci Crne Gore, na predlog načelnika Generalštaba Vojske Crne Gore razrješava od dužnosti podoficire. Na osnovu člana 38 stav 1 tačke 7 ovog Zakona, ministar predlaže Savjetu za odbranu i bezbjednost razrješenje oficira, koji ih na osnovu člana 130 stav 1 tačka 4 Ustava Crne Gore razrješava od dužnosti.

Osnov za razrješenje od dužnosti su potrebe službe, koje u svakom konkretnom slučaju procjenjuje načelnik Generalštaba Vojske Crne Gore, odnosno ministar odbrane. Zakonom o Vojsci Crne Gore nije propisano u čemu se sastoje potrebe službe zbog toga što ih unaprijed nije moguće sve predvidjeti, a imajući u vidu prirodu službe u Vojsci, to bi njihovo normiranje zahtijevalo česte izmjene ovog zakona, u protivnom bi moglo imati i negativne posljedice po funkcionisanje odbrane, kao osnovne državne funkcije.

Napominjemo da se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisuje termin „potreba rada“ bez preciziranja što se pod tim terminom podrazumijeva.

Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da se oficir i podoficir može, zbog potreba službe, razriješiti od dužnosti formacijskog mjesta na koje je postavljen, odnosno imenovan (član 107 stav 1), da se ova lica moraju postaviti na odgovarajuće formacijsko mjesto u roku od šest mjeseci od dana razrješanja od dužnosti (član 107 stav 2), kao i da im za vrijeme razrješanja od dužnosti zbog potreba službe pripadaju prava koja su imali na formacijskom mjestu sa kojeg su razriješeni od dužnosti (član 107 stav 3).

Kao što je i u odgovoru za član 94 Zakona o Vojsci Crne Gore navedeno, potrebe službe su osnov za razrješenje od dužnosti, čije se postojanje u svakom

konkretnom slučaju utvrđuje od strane načelnika Generalštaba Vojske Crne Gore i ministra odbrane. Upravo da bi se izbjegla bilo kakva diskriminacija ili ta lica bila dovedena u nepovoljan položaj u odnosu na lica koja su postavljena na dužnost formacijskog mjesta, ovim zakonom propisano je da lice razriješeno od dužnosti zbog potreba službe zadržava prava koja je imalo na formacijskom mjestu sa kojeg je razriješeno od dužnosti, pa s toga nije diskriminisano, degradirano, odnosno poniženo.

U cilju zaštite prava ovih lica, Zakonom o Vojsci Crne Gore propisano je da se lice razriješeno od dužnosti zbog potreba službe mora u roku od šest mjeseci od dana razriješenja od dužnosti postaviti na odgovarajuće formacijsko mjesto.

Nasuprot navodima da je ova odredba diskriminirajuća, ova odredba ima za cilj samo da obezbijedi potrebnu fluktuaciju kadra u Vojsci.

Zakonom o Vojsci Crne Gore, kao posebnim zakonom, u članu 116 propisano je da se odluka o unapređivanju, postavljenju i razriješenju profesionalnog vojnog lica ne obrazlaže, osim odluke o postavljenju iz člana 98 stav 2 ovog zakona. Članom 4 Zakona o upravnom postupku propisano je da se posebnim zakonom može odstupati od pravila upravnog postupka. Članom 115 ovog zakona propisano je da se licu u službi u Vojsci mora omogućiti da se prije donošenja odluke, odnosno rješenja o stanjima u službi i prestanka službe izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za njihovo donošenje, te da se, suprotno navodima podnosioca inicijative, protiv ovih akata koje donosi ministar, u skladu sa članom 38 stav 3 ovog zakona može izjaviti žalba, to se osnovano može zaključiti da su osporene odredbe u skladu sa Ustavom Crne Gore i zakonom. Članom 117 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da se obrazovanje ili usavršavanje profesionalnih vojnih lica sprovodi na obrazovnim i drugim institucijama u zemlji i inostranstvu, a da se izbor za obrazovanje, odnosno usavršavanje vrši putem internog oglasa koji raspisuje Ministarstvo odbrane. Smatramo da odredba člana 117 stav 3 ovog zakona koja propisuje da izuzetno, u slučaju kad to potrebe službe zahtijevaju, profesionalno vojno lice koje je zdravstveno sposobno i ispunjava uslove za obrazovanje, odnosno usavršavanje može se, na predlog rukovodioca organizacione jedinice Ministarstva odbrane ili načelnika Generalštaba Vojske i po odobrenju ministra, uputiti na obrazovanje, odnosno usavršavanje i bez sprovođenja postupka internog oglašavanja, nije u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore.

S obzirom da Crna Gora nema svoj sistem vojnog obrazovanja, kao i da nema kapaciteta da pojedine vidove usavršavanja organizuje u zemlji, prinuđena je da obrazovanje i usavršavanje kadra vrši u partnerskim državama. Termine sprovođenja obrazovanja i usavršavanja određuju partnerske države i dešava se

da pozivno pismo za određeni vid obrazovanja, odnosno usavršavanja bude u roku u kojem nije moguće sprovesti postupak internog oglašavanja, zbog čega je Zakonom o Vojsci Crne Gore propisan izuzetak od izbora lica putem internog oglašavanja. Dakle, ova odredba izuzetno omogućava da imamo kandidata za usavršavanje ili obrazovanje u roku koji je odredila partnerska država, u skladu sa potrebama službe. U protivnom kad bi se držali striktno principa izbora lica putem internog oglašavanja, ne bi imali dovoljno vremena da sprovedemo postupak izbora lica za obrazovanje ili usavršavanje, pa samom tim ne bismo imali kandidata za obrazovanje, odnosno usavršavanje, što je neprihvatljivo sa aspekta potreba službe i kredibiliteta Crne Gore kao partnerske države.

Članom 203 stav 1 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da profesionalnom vojnom licu služba u Vojsci traje: oficiru i oficiru po ugovoru, podoficiru i podoficiru po ugovoru - do navršenih 35 godina staža osiguranja u efektivnom trajanju i navršenih 55 godina života; vojniku po ugovoru do navršenih 45 godina života. Izuzetno profesionalnom vojnom licu prestaje služba u Vojsci kad to potrebe službe zahtijevaju, na predlog načelnika Generalštaba ili rukovodećeg lica u Ministarstvu odbrane, uz saglasnost ministra odbrane, ako je navršio najmanje 50 godina života i 20 godina staža osiguranja, od kojih najmanje 10 godina efektivno provedenih na poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem (član 203 stav 2).

Zbog širine pojma „potrebe službe“ teško je zakonom predvidjeti sve situacije koje bi se podvele pod ovaj pojam. Odgovor na pitanje šta se smatra potrebama službe treba tražiti u programskim dokumentima u oblasti odbrane. Prije svega u Strategijskom pregledu odbrane Crne Gore i Dugoročnom razvoju odbrane, koje je usvojila Vlada Crne Gore.

Prema članu 5 stav 1 tačka 10a Zakona o odbrani, Strategijski pregled odbrane Crne Gore je polazni programski dokument kojim se daje pregled vojnih sposobnosti, opšte smjernice za nastavak reforme u oblasti odbrane, kao i osnove za unapređivanje odbrambenih sposobnosti radi izvršavanja misija i zadataka Vojske.

Prema članu 5 stav 1 tačka 13 Zakona o odbrani, Dugoročni plan razvoja odbrane je dokument planiranja odbrane u kojem su utvrđuju dugoročni ciljevi i prioriteti razvoja odbrane, osposobljavanje Vojske, sadržaj i dinamika razvoja, finansiranje i druga pitanja od značaja za funkcionisanje i razvoj odbrane.

Strategijskim pregledom odbrane Crne Gore, koji je usvojen 2013. godine, ukazano je na potrebu podmlađivanja kadra u Vojsci i uspostavljanja uravnotežene strukture kadra do 2020 godine, sa odnosom oficiri: podoficiri: vojnici po ugovoru = 1:2,5:3,5. Takođe je ukazano i na potrebu uspostavljanja

planskog odliya kadra, čime bi se omogućio prijem mladih oficira i vojnika po ugovoru i time postigla optimalna struktura kadra primjerena misijama i zadacima Vojske, a ujedno bi se obezbijedila povoljna starosna struktura pripadnika Vojske.

Dugoročnim planom razvoja odbrane 2016-2025, koji je usvojen 2016. godine, ukazano je da stanje ljudskih resursa karakteriše: neizbalansirana struktura ljudstva, nepovoljna starosna struktura, kao i nesrazmjeran odnos upravljačkog i komandnog kadra u odnosu na izvršni kadar.

U cilju sprovođenja mjera planiranih navedenim dokumentima, odredbom člana 203 stav 2 Zakona o Vojsci Crne Gore predviđeno je ranije penzionisanje profesionalnih vojnih lica. Član 203 stav 2 Zakona o Vojsci Crne Gore omogućava fluktuaciju kadra, a lica kojima po ovom osnovu prestane služba u Vojsci nijesu oštećena jer stiču pravo na starosnu penziju uvećanu za 30%, s tim što iznos te penzije ne može biti veći od najvišeg iznosa starosne penzije utvrđene u skladu sa zakonom kojim se uređuje penzijsko i invalidsko osiguranje (član 180 stav 5 Zakona o Vojsci Crne Gore).

Takođe, napominjemo da ni Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne precizira pojam „potrebe rada“.

Oficiri i podoficiri mogu biti postavljeni u Vojsci Crne Gore, odnosno Ministarstvu odbrane. Iz tog razloga osporena odredba propisuje da, pored načelnika Generalštaba, predlog za prestanak službe sa pravom na starosnu penziju ovih lica može predložiti rukovodeće lice u Ministarstvu odbrane. Pod rukovodećim licem u Ministarstvu odbrane, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, podrazumijeva se generalni direktor.

Član 203 stav 2 odnosi se na profesionalna vojna lica, a vojnici po ugovoru spadaju u tu kategoriju. Međutim, vojnicima po ugovoru služba u Vojsci može trajati dok ne navrše 45 godina života, pa samim tim ne mogu ispuniti propisane uslove za prestanak službe sa pravom na starosnu penziju.

Civilna lica u službi u Vojsci nijesu obuhvaćena osporenim članom, iz razloga što se ova lica raspoređuju na radna mjesta u Vojsci ili Ministarstvu odbrane na kojima se ne vrše poslovi za koje se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, što je jedan od osnovnih uslova za prestanak službe, sa pravom na sticanje starosne penzije koji je propisan članom 203 stav 2 Zakona o Vojsci Crne Gore.

Iz navedenih razloga, datih u ovom mišljenju, jasno proizilazi da se osporenim odredbama ne daje osnov za zloupotrebu i diskriminaciju prava lica u službi u Vojsci Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da nema osnova da Ustavni sud Crne Gore prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 37 stav 1 tačka 5, člana 38 stav 1 tačka 2, člana 40 stav 5, člana 47 stav 1 tač. 7 i 11, člana 49 st. 3 i 7, člana 52 stav 2, člana 58 stav 4 tačka 5, člana 59 tačka 4, člana 94 tačka 2 alineja 1, čl. 107 i 116, člana 117 stav 3, člana 145 tačka 11 i člana 203 Zakona o Vojsci Crne Gore („Službeni list CG“, broj 51/17).

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određena je poslanica Marta Šćepanović, predsjednica Odbora.



PREDsjednica ODBORA

Marta Šćepanović