

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore je na sjednici od _____ 2020. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbi člana 47 stav 1 tačka 7 i člana 65 stav 1 tačka 6, Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore”, br. 2/18, 34/19, i 38/20), koju je podnio Veselin Grbović, predsjednik Opštine Nikšić, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi u bitnom ističe da su osporene odredbe člana 47 stav 1 tačka 7 i člana 65 stav 1 tačka 6, Zakona o lokalnoj samoupravi nesaglasne sa Ustavom Crne Gore i to, članom 1 stav 2, članom 2 st. 1 i 2, članom 45 st. 1,2 i 4, članom 113 stav 1, članom 114 stav 1, članom 115 stav 3, čl. 87 i 115 Ustava, kojim je propisano da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom; pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori; da je biračko pravo opšte i jednako; da su izbori slobodni i neposredni, a glasanje je tajno; da se u lokalnoj samoupravu odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; da je osnovni oblik lokalne samouprave opština; da su organi opštine skupština i predsjednik opštine; da poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran podnošenjem ostavke, ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci, ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti, prestankom crnogorskog državljanstva, navodeći da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju da budu izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Dalje navodi da Zakon mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnosti materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1 stav 2 Ustava, zahtijevaju da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno, takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati.

Takođe, navodi da Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Sanday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Presuda, od 26. aprila 1979., zahtjev broj 6538/74) prvi put ustanovio

standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ “zakon” u sintagmi “propisan zakonom” (engl. “prescribed by law”) smatrao zakonom:

“49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizilaze iz izraza “propisano zakonom” su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati “zakonom” osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati.”

Smatramo da je data Inicijativa neosnovana.

Članom 47 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da predsjedniku skupštine prestaje mandat po sili zakona: istekom vremena na koje je izabran; gubitkom crnogorskog državljanstva; promjenom prebivališta; kad je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; kad je pravosnažnom presudom osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije; kad je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Članom 65 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da predsjedniku opštine prestaje mandat po sili zakona: gubitkom crnogorskog državljanstva; promjenom prebivališta; kad je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; kad je pravosnažnom presudom osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije; kad je pravosnažnom presudom osuđen na kaznu zatvora i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Dakle, pored ostalih razloga za prestanak mandata predsjednika skupštine i predsjednika opštine po sili zakona osporenim odredbama je propisano da im mandati prestaju i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Jedan od razloga na koji upućuju osporene odredbe je prestanak radnog odnosa po sili zakona saglasno sa članom 164 stav 1 tačka 1 Zakona o radu (“Službeni list CG”, broj 74/19), kojim je propisano da zaposlenom radni odnos prestaje po sili zakona kad navrši 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, čime se obezbjeđuje ravnopravan tretman svih zaposlenih, onemogućava diskriminacija i obezbjeđuje izvjesnost u pogledu krajnjeg efekta.

S tim u vezi treba imati u vidu odredbu člana 45 i člana 55 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da je funkcija predsjednika skupštine i predsjednika opštine profesionalna, zbog čega se na njih primjenjuju propisi o radu kao i na sva druga lica koja profesionalno vrše svoju funkciju.

To znači da lica izabrana za predsjednika skupštine i predsjednika opštine prava iz radnog odnosa ostvaruju kod opštine kao njihovog poslodavca.

U prilog tome da se ova lica primjenom osporenih odredaba ne dovode u nejednak položaj je i predmet Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, u kojem je Evropski sud za ljudska prava, u vezi određenja pojma "diskriminacija", istakao da ona ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama: Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja.

Iz navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava proizilazi da Evropski sud za ljudska prava diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići.

Takođe, ukazujemo da je Ustavni sud Crne Gore u Odluci („Službeni list CG”, broj 4/18) kojom se ukidaju odredbe člana 139 stav 1 tačka 1 u dijelu koji glasi „ako se poslodavac i zaposleni drukčije ne sporazumiju” i člana 140 Zakona o radu („Službeni list CG”, br. 49/08, 59/11, i 31/14), utvrdio da navedene odredbe nisu u skladu sa načelom pravne izvjesnosti, kao i stavovima Evropskog suda za ljudska prava i ne obezbjeđuje ravnopravan tretman svih zaposlenih, čime isti nije dozvolio poslodavcu da diskreciono odlučuje ko može da nastavi sa radom.

Pri tom, pitanje prestanka mandata po sili zakona predsjedniku skupštine i predsjedniku opštine je potpuno odvojeno pitanje od prestanka mandata odbornika u skupštini opštine. Naime, prestankom funkcije predsjedniku skupštine opštine, tom licu ne prestaje mandat odbornika u skupštini.

Prema tome, osporene odredbe člana 47 stav 1 tačka 7 i člana 65 stav 1 tačka 6, Zakona o lokalnoj samoupravi, ne mogu se dovesti u vezi sa ustavnim određenjima koja se odnose na odbornike i poslanike.

Iz navedenog proizilazi, osporene odredbe člana 47 stav 1 tačka 7 i člana 65 stav 1 tačka 6 Zakona zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i standard zakonitosti jer je u sadržinskom smislu, jasna i predvidljiva, to jest formulisana sa dovoljnom preciznošću za adresate, odnosno lica koja vrše funkciju predsjednika skupštine i predsjednika opštine, u pogledu mogućnosti da su u saznanju da i u drugim okolnostima, razlozima propisani posebnim materijalnim propisima, njihov mandat može prestati po sili zakona.

Osporene odredbe, takođe, zadovoljavaju standard ustavnog načela jedinstva pravnog poretka, koji podrazumijeva međusobnu usaglašenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori jer se osporenim odredbama Zakona daje osnov za primjenu drugih materijalnih propisa na ova pitanja, kao što je

odredba člana 164 stav 1 tačka 1 Zakona o radu („Službeni list Crne Gore“, broj 74/19), kojim je propisano da zaposlenom radni odnos prestaje po sili zakona kad navrši 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja i time obezbjeđuje ravnopravan tretman svih zaposlenih, onemogućava diskriminacija i obezbjeđuje izvjesnot u pogledu krajnjeg efekta.

Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da nema osnova da Ustavni sud Crne Gore prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 47 stav 1 tačka 7 i člana 65 stav 1 tačka 6 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, br.2/18, 34/19, i 38/20), koju je podnio Veselin Grbović, predsjednik Opštine Nikšić.

Broj:

Podgorica: _____2020. godine

Vlada Crne Gore

PREDSJEDNIK

Duško Marković