

Broj: 56-201/17-4

Podgorica, 08.03.2017. godine

VLADA CRNE GORE

-Generalnom sekretarijatu-

PODGORICA

Povodom Inicijative Vere Bulatović, Mirjane Jančovske, Maje Vukićević, Jelene Kljajević, Bosiljke Ražnjatović, Slavice Pajović, Ane Banašević, Gorice Braunović, Tamare Čalasan, Danijele Mandić, Branke Marković, Lidije Vasović i Anđele Ćuretić za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti odredaba člana 1 i člana 176b Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG, br. 1/17) sa Ustavom Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vera Bulatović, Mirjana Jančovska, Maja Vukićević, Jelena Kljajević, Bosiljka Ražnjatović, Slavica Pajović, Ana Banašević, Gorica Braunović, Tamara Čalasan, Danijela Mandić, Branka Marković, Lidija Vasović i Anđela Ćuretić, podnijeli su Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti odredaba člana 1 i člana 176b stav Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG, br. 1/17) sa Ustavom Crne Gore.

U Inicijativi se ističe da se član 54 a stav 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti mijenja i glasi: „Žena koja rodi troje ili više djece ima pravo na mjesečnu naknadu u visini 264 eura” i dodaje novi član 176b “Lica koja su ostvarila pravo iz čl. 54a i 54b ovog zakona, do dana stupanja na snagu ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem tog prava, odnosno naknade u iznosu utvrđenim ovim zakonom. Rješenja o naknadama donijeta na osnovu čl. 54a i 54b ovog zakona, centri za socijalni rad uskladiće sa ovim zakonom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

Smatraju da navedene odredbe nijesu u skladu sa ustavom kao najvišim pravnim aktom.

Naime, u članu 147 Ustava Crne Gore propisano je da Zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, te da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. Poslovníkom Skupštine Crne Gore u članu 130 je propisano da se predlog zakona podnosi u obliku u kome se donosi zakon, te da mora biti obrazložen i da obrazloženje predloga zakona obavezno sadrži javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo, u slučaju da predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo. Nadalje, članom 145 stav 2 poslovnika Skupštine Crne Gore propisano je da ako predlog zakona sadrži odredbe kojima se predlaže povratno dejstvo, Skupština će se posebno izjasniti da li za to povratno dejstvo postoji javni interes. Iako su navedene odredbe eksplicitne i jasne, one nisu ispoštovane i primijenjene. Javni interes koji bi eventualno opravdavao retroaktivno dejstvo zakona nije utvrđen.

Dakle, postupci započeti i završeni po važećem zakonu u kojima su majkama sa troje i više djece donijeta rješenja koja su postala konačna i pravosnažna, ne mogu se mijenjati novim zakonom kojim se smanjuju iznosi navedenih naknada.

Stečena prava su prava koja su pojedinci stekli na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom propisanom postupku, pa kasnija promjena propisa ne može i ne smije uticati na subjektivno pravo nastalo na temelju bivšeg propisa. Pravna sigurnost je strogo povezana sa principima neretroaktivnosti jer bi se u protivnom atakovalo na pravnu sigurnost građana koji ne bi znali da li, i kako da se ponašaju u određenoj situaciji. Kao najvažniji princip-princip pravne sigurnosti ističe i Evropski sud pravde, objašnjavajući u odluci ECR 5041 (Ireland v.Commissin, Case 325/85 iz 1987. godine) da „Evropsko zakonodavstvo mora biti poznato i njegova primjena očigledna za sve subjekte na koje se odnosi. Princip pravne sigurnosti povezan je sa principima legitimnih očekivanja i neretroaktivnosti. Sam princip pravne sigurnosti znači da individue mogu da se oslone na jasno značenje propisa koji reguliše njihovo ponašanje da bi bili u poziciji da mogu da predvide pravne posledice koje mogu usled poštovanja ili nepoštovanja tog pravila da proisteknu, jer samo puno poznavanje prava obezbjeđuje funkcionisanje prava. Svako lice koje pretenduje da bude učesnik u pravnim odnosima, mora poznavati svoju potencijalnu pravnu poziciju, koju ne treba da mijenja bilo koja kasnija promjena unutar sistema. Evropski sud legitimna očekivanja svrstava u grupu opštih pravnih načela kao izvora prava EU sa interperetativnom ulogom.

Ustavom Crne Gore, u članu 9 jasno je propisano da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kad odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Pored navedenog, Ustavni sud Crne Gore u svojoj odluci U.br.30/11 od 20.09.2012. godine u obrazloženju pojašnjava: „Izuzetak od principa zabrane povratnog dejstva svih propisa, iz člana 147 Ustava, moguće je jedino kada su u pitanju pojedine odredbe zakona, ali ne i drugog propisa i opšte akta i to ako se u postupku donošenja zakona utvrdi javni interes koji zahtjeva njihovo povratno dejstvo. Povratno dejstvo propisa i opšteg akta, po ocjeni Ustavnog suda, kao i povratno dejstvo uopšte, postoji u slučaju kada se zakon, drugi propis i opšti akt primjenjuje na odnose koji su već izvršeni prije nego što je propis stupio na pravnu snagu”.

Na osnovu svega iznijetog, navedene odredbe su u koliziji sa Ustavom Crne Gore i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, te predlaže da Ustavni sud prihvati podnijetu Inicijativu i pokrene postupak za ocjenjivanje ustavnosti navedenih odredaba zakona, i da posle sprovedenog postupka donese odluku kojom se utvrđuje da odredbe člana 1 i člana 176b Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG“, br. 1/17) nisu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

Odredbom člana 176b stav 1 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16 i 1/17) koji se osporava podnesenom inicijativom propisano je da lica koja su ostvarila pravo iz čl. 54a i 54b ovog zakona, do dana stupanja na snagu ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem tog prava, odnosno naknade u iznosu utvrđenim ovim zakonom. Stavom 2 navedenog člana propisano je da rješenja o naknadama donijeta na osnovu čl. 54a i 54b ovog zakona, centri za socijalni rad uskladiće sa ovim zakonom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Smatramo da osporena odredba Zakona nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore.

Naime, Ustavom Crne Gore, se ne jemče, niti utvrđuju vrste prava iz socijalne i dječje zaštite, uslovi koje neko lice treba da ispunjava da bi ostvarilo prava iz socijalne i dječje zaštite, uslovi pod kojima se stiče pravo, način utvrđivanja visine prava, njihovo uvećanje ili umanjenje, uslovi pod kojima prestaje, kao ni druga pitanja koja se tiču ostvarivanja prava.

Prava iz socijalne i dječje zaštite predstavljaju materijalna davanja i usluge, čiju vrstu i visinu država opredjeljuje Zakonom iz javnih prihoda, prema mogućnostima. To nadalje znači da država može mijenjati vrstu, oblike i visinu materijalnih davanja. Upravo zato ne može se dovesti u pitanje osporena odredba sa aspekta ustavnog načela zabrane retroaktivnosti.

Osim toga, osporenim odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ustanovljena mjera ima za posljedicu uštedu finansijskih sredstava čime se, u javnom interesu, doprinosi makroekonomskoj stabilnosti i omogućava finansiranje drugih nadležnosti države koje su od opšteg interesa za sve građane, uključujući i korisnike naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, posebno za socijalno najugroženije. Obzirom na navedeno u konkretnom slučaju, postojao je legitimni cilj da se osporenim odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti smanji naknada po osnovu rođenja troje ili više djece.

Imajući u vidu iznijeto, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore, donese rješenje kojim se ne prihvata inicijativa podnijeta Vere Bulatović, Mirjane Jančovske, Maje Vukićević, Jelene Kljajević, Bosiljke Ražnjatović, Slavice Pajović, Ane Banašević, Gorice Braunović, Tamare Čalasan, Danijele Mandić, Branke Marković, Lidije Vasović i Anđele Čuretić za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti odredaba člana 1 i člana 176b Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list CG, br. 1/17) sa Ustavom Crne Gore.

MINISTAR
Kemal Purišić, s.r.