



AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE
Podgorica

*KOMENTARI NEVLADINE ORGANIZACIJE „AKCIJA ZA SOCIJALNU
PRAVDU“ NA NACRT ZAKONA O VLADI*

NAPOMENA: Akcija za socijalnu pravdu ukazuje da vlada kojoj je izglasano nepovjerenje, a kakav je slučaj sa postojećom manjinskom Vladom Crne Gore premijera Dritana Abazovića, radi poštovanja demokratskih principa ne bi trebalo da donosi Predlog zakona o Vladi Crne Gore, kao jedan od sistemskih zakona u zemlji, jer je izgubila legitimitet i više ne predstavlja odraz volje građana, što je u demokratijama osnov za vladavinu izabranih predstavnika. Stoga smatramo da je predloženi Nacrt zakona o Vladi Crne Gore potrebno povući sa rasprave. Ipak, iako svjesni prednje situacije, a zbog značaja jednog ovakvog zakonskog akta, Akcija za socijalnu pravdu ukazuje na više predloga, za koje smatra da bi unaprijedili taj zakonski akt, a čiji su komentari u nastavku.

1. Nacrtom Zakona o Vladi Crne Gore potrebno je propisati da Vlada Crne Gore podnosi Skupštini Crne Gore godišnje izvještaje o realizaciji godišnjih programa rada Vlade, a po potrebi i druge izvještaje o realizaciji pojedinih mjera iz programa rada Vlade Crne Gore.

Nacrtom Zakona o Vladi propisano je da je Vlada Crne Gore odgovorna Skupštini Crne Gore za vođenje unutrašnje i vanjske politike Crne Gore, za izvršavanje zakona i drugih propisa, za rad organa državne uprave i vršenje drugih poslova iz svoje nadležnosti.

Imajući u vidu prednje određenje, zatim činjenicu da mandatar za sastav Vlade predlaže Skupštini program rada, te da je Program rada Vlade (srednjoročni i godišnji) dokument javne politike sa ciljevima, aktivnostima, rokovima, to je potrebno propisati da godišnje izvještaje o realizaciji programa rada Vlade Crne Gore se dostavljaju Skupštini Crne Gore, koja o njima raspravlja na radnim tijelima i plenumu. Rješenje se predlaže kako bi se u većoj mjeri ostvario mehanizam stvarne kontrole zakonodavne vlasti nad izvršnom vlašću i izbjegla paradoksalna situacija da u pogledu realizacije godišnjih programa rada Vlade Crne Gore, ona praktično samu sebe kontroliše.

2. Odredbu da Vlada može imati ministra bez portfelja treba brisati, jer se ne čini svrsishodnim postojanje ministara bez portfelja, za koje je ranija praksa pokazala da su te

NVO AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU
Broj I-I-14/22
Spuž, 31. 10. 2022. god.

pozicije uglavnom služile u, slikovito rečeno, raspodjeli „partijskog plijena“ između onih stranaka, koje imaju mogućnost da formiraju vladu.

Nacrtom Zakona o Vladi propisano je da Vlada Crne Gore „može imati ministra bez portfelja“. To rješenje treba brisati, jer nije svrsishodno i opravdano da Vlada Crne Gore treba da ima ministre bez portfelja, jer se i inače predviđaju posebni i konkretni ministarski resori.

Imajući u vidu da je ranije iskustvo pokazalo da je uloga ministara bez portfelja gotovo beznačajna, a svakako su na teretu poreskih obveznika, te da je podjela tih resora obično služila za raspodjelu „partijskog plijena“ između onih političkih subjekata, koji dobiju mogućnost da formiraju vladu, a kako bi se zadovoljili svi partijski apetiti, to je potpuno neopravdano i neprihvatljivo otvarati mogućnost za zadržavanje ovakvih nekorisnih resora, koji ne donose nikakvu posebnu korist za ukupan javni interes građana i privrede.

3. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno taksativno navesti koje su vrste poslova dozvoljene da se obavljaju u periodu kada je Vladi prestao mandat, a koji se mogu definisati kao poslovi tehničke prirode, kao i taksativno navesti vrste poslova koji nijesu dozvoljeni da ih Vlada obavlja u periodu prestanka mandata.

Nacrtom Zakona o Vladi je propisano da Vlada kojoj je prestao mandat do izbora Vlade u novom sastavu obavlja samo tehničke poslove iz svoje nadležnosti, a to su „poslovi koji se odnose na izvršavanje redovnih zakonom utvrđenih finansijskih i drugih obaveza, koji ne stvaraju nove finansijske obaveze, bez saglasnosti Skupštine“.

Prednja norma je postavljena na način da će u praksi otvoriti mogućnost da se kao tehnički poslovi prikazuju i oni koji po svojoj prirodi to nijesu i/ili ne moraju da budu. Kako bi se izbjegla proizvoljnost i paušalost u postupanjima nosilaca izvršnih vlasti u periodu kada im je prestao mandat, a takođe i kako bi se spriječile potencijalne zloupotrebe, imajući posebno u vidu iskustva vlada u tehničkim mandatima u ranijim periodima, to je neophodno taksativno nabrojati sve potencijalne situacije šta je dozvoljeno, a šta ne u tehničkom mandatu.

S prednjim u vezi, ukazujemo da u periodu kada Vlada nema mandat ne treba da se usvajaju predlozi zakona, utvrđuju planska dokumenta, dodjeljuju koncesije, vrše razmjene ili prodaje državne imovine, provode privatizacije ili dugoročni zakupi, odnosno sve pravne situacije za čije se odlučivanje u demokratijama smatra da moraju biti zasnovane na punom, a ne ograničenom legitimitetu, te da postavljenja i imenovanja, a uključujući i razrješenja, treba redukovati samo na situacije, koje mogu ugroziti rad određenog državnog organa ili organa uprave, a što će, pod prijetnjom materijalne i krivične odgovornosti straješine organa, biti potvrđeno u posebnom postupku za postavljenje ili imenovanje.

4. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati da Vlada kojoj je prestao mandat izglasavanjem nepovjerenja može da obavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu najduže u periodu od 90 dana, nakon čega će predsjednik Crne Gore prvog narednog dana raspisati vanredne parlamentarne izbore.

Neprihvatljivo je da Nacrtom zakona o Vladi Crne Gore nije propisan maksimalan rok u kojem može trajati rad Vlade kojoj je prestao mandat, jer joj je izglasano nepovjerenje, nego se praktično otvara prostor da se u periodima političkih kriza njen rad prolongira na neodređeno vrijeme, iako ona više nema legitimitet da obavlja poslove izvršne vlasti.

Shodno tome se predlaže da rad Vlade kojoj je prestao mandat izglasavanjem nepovjerenja može trajati najduže 90 dana, nakon čega će predsjednik Crne Gore prvog narednog dana raspisati vanredne parlamentarne izbore. Prednje je naročito potrebno kako bi se izbjegle situacije proizvoljnih pravnih tumačenja i zloupotrebe prava, koje bi vodile tome da i dalje vladaju oni koji su izgubili legitimitet. Rok od 90 dana je predložen shodno srodnim ustavnim rokovima, koji se tiču izbora vlade, njenog rada nakon prestanka vanrednog ili ratnog stanja, ili raspuštaja Skupštine Crne Gore. Dakle, prednju situaciju izglasavanja nepovjerenja i roka trajanja je potrebno jasno zakonski predvidjeti.

5. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati da članu Vlade prestaje mandat i kada je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci.

Ustavom Crne Gore članom 87 stavom 1 alinejom 4 je propisano da „poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju najmanje šest mjeseci“. Prednju normu potrebno je takođe primijeniti i na članove Vlade Crne Gore u dijelu odredbe definisanja pravnih situacija kada članu Vlade prestaje mandat, a kako bi se izbjegla svaka paušalna tumačenja u praksi i istovremeno privilegovali članovi Vlade Crne Gore u odnosu na ostale nosioce najviših državnih funkcija.

6. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati da Vlada Crne Gore najbitnija pitanja iz domena svog rada, kakvo je, recimo, pitanje državnog budžeta ili zaduživanja, ili privatizacija i dugoročnih zakupa, čija vrijednost prelazi najmanje deset miliona eura, donosi dvotrećinskom većinom glasova.

Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno je taksativno propisati situacije o najbitnijim pitanjima iz domena rada Vlade, o kojima će se odlučivati dvotrećinskom većinom svih članova Vlade. Prednje iz razloga kako bi se postiglo da Vlada Crne Gore za najbitnija pitanja iz svog rada postigne što veći konsenzus svih njenih članova, a posebno imajući u vidu da vodi jedinstvenu unutrašnju i spoljnu politiku, te je to potrebno i demonstrirati u praksi.

7. Zakonom o Vladi Crne Gore u dijelu odlučivanja potrebno je propisati da je, u slučaju da su glasovi članova Vlade podijeljeni, odlučujući glas predsjednika Vlade Crne Gore.

Imajući u vidu da je propisano da Vlada Crne Gore donosi odluke većinom glasova, to je prednju odredbu potrebno dopuniti na način da u slučaju da su glasovi članova Vlade podijeljeni, onda je odlučujući glas predsjednika Vlade Crne Gore. Prednje iz razloga da se izbjegnu moguće situacije u praksi koje bi onemogućile donošenje odluka, a koje se donose većinom glasova.

8. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati posebnu normu o odobrenju Vlade za skidanje imuniteta predsjedniku i članovima Vlade, na način da za koruptivna krivična djela

nije neophodna saglasnost Vlade, a da se imunitet skida za krivična djela, za koje je propisana krivična sankcija od najmanje pet godina zatvora.

Ustavom Crne Gore članom 86 stavom 4 propisano je sljedeće: „Imunitet, kao i poslanik, uživaju: predsjednik Crne Gore, predsjednik i članovi Vlade, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik i sudije Ustavnog suda, vrhovni državni tužilac.“ Kako je Ustavom Crne Gore članom 86 stavom 3 propisano da „protiv poslanika ne može se pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor, bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora“, to je Zakonom o Vladi Crne Gore takođe neophodno definisati i pitanje skidanja imuniteta predsjedniku i članovima Vlade.

ASP preporučuje da se propiše da se protiv člana Vlade dok traje mandat, a bez saglasnosti Vlade, ne može voditi krivični postupak za krivična djela za koja je propisana krivična sankcija od najmanje pet godina zatvora. Kao izuzetak treba propisati koruptivna krivična djela, za koja se goni po službenoj dužnosti, a za koja ne treba da bude potrebna saglasnost Vlade Crne Gore. Ukazujemo da je ovaj izuzetak propisan u uporednoj praksi i cijenimo ga kvalitetnim rješenjem, posebno imajući u vidu opseg i značaj poslova, koje preduzimaju članovi Vlade, a za koje je iskustvo iz ranijih godina u zemlji pokazalo da su veoma pogodno tlo za koruptivne aktivnosti, te je potrebno učiniti dodatni napor da se pokušaju i na ovaj način prevenirati nepoželjne situacije.

9. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati da ministar koji je osuđen za koruptivna krivična djela ili druga djela, koja ga čine nedostojnim za obavljanje funkcije, a zbog radnji i/ili djela tokom trajanja ministarskog mandata, u času sticanja uslova za ostvarivanje penzionog prava, ne može osvarivati to pravo kao nosilac istaknutih državnih funkcija, odnosno po privilegovanim uslovima.

Zakonom o Vladi Crne Gore treba propisati da ministar, koji je osuđen za koruptivna krivična djela ili druga djela, koja ga čine nedostojnim za obavljanje funkcije, a zbog radnji i/ili djela tokom trajanja ministarskog mandata, u času sticanja uslova za ostvarivanje penzionog prava, ne može osvarivati to pravo kao nosilac istaknutih državnih funkcija, odnosno po privilegovanim uslovima.

Iako se radi o normiranju pravnih situacija, koja su iz domena penzijsko i invalidskog osiguranja, Akcija za socijalnu pravdu smatra da je Zakonom o vladi potrebno definisati ovu pravnu situaciju, jer je socijalno dobuko nepravedno, a društveno neprihvatljivo da ministar, osuđen za nedozvoljena djela iz vremena svog mandata, u starosti uživa beneficije privilegovane penzije.

10. Zakonom o Vladi Crne Gore je potrebno propisati kao obavezan uslov za predsjednika i člana Vlade za obavljanje funkcije VII 1 nivo kvalifikacije obrazovanja, odnosno neophodno je da posjeduju fakultetsku diplomu.

Iako se radi o državnim zvaničnicima i političkim funkcijama, potpuno je neprihvatljivo da funkciju ministra ili čak i predsjednika Vlade Crne Gore može da obavlja lice bez VII 1 nivoa obrazovanja, odnosno lice koje ne posjeduje fakultetsku diplomu. Ovo posebno što takvo lice treba da rukovodi upravnim resorima i koordinira licima, za koje se zahtijeva VII 1 nivo obrazovanja, pa se postavlja pitanje kako će neko sa manje obrazovanja da rukovodi nekim ko ima više obrazovanja. Upravo takva situacija može dovesti i do postupanja na štetu Države Crne Gore, a

imajući u vidu činjenicu da je starješina organa taj koji konačno odlučuje, dok istovremeno tu kategoriju lica stavlja u privilegovan položaj u odnosu na bilo koju drugu funkciju i/ili poziciju u zemlji, a na nivou državne uprave.

Kako Zakonom o državnoj upravi i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima nije propisan obavezan uslov nivoa obrazovanja za predsjednika i članove Vlade Crne Gore, to je Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno propisati jasnu odredbu da predsjednik i članovi Vlade Crne Gore moraju imati najmanje VII 1 nivo obrazovanja za obavljanje te funkcije.

11. Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno je propisati da, nakon prestanka mandata člana Vlade Crne Gore, on najviše tri mjeseca po prestanku mandata ima pravo na naknadu, koja odgovara iznosu poslednje mjesečne zarade ostvarene u periodu obavljanja funkcije.

Zakonom o zaradama u javnom sektoru propisano je da se pravo na naknadu u iznosu poslednje ostvarene mjesečne zarade po prestanku mandata može ostvariti u periodu od godinu. Zakonom o Vladi Crne Gore, kao lex specialisu, treba propisati da po prestanku mandata predsjednika i članova Vlade Crne Gore pravo na naknadu u iznosu poslednje ostvarene mjesečne zarade u periodu mandata se može ostvariti u periodu od najviše tri mjeseca.

Smatramo da se radi o optimalnom rješenju, koji članovima Vlade Crne Gore kao nosiocima najviših funkcija izvršne vlasti obezbjeđuje optimalan prostor za finansijsko premošćavanje perioda po prestanku mandata. Sve drugo je neprihvatljivo egzistiranje na račun poreskih obveznika, što je posebno problematično kada se ima u vidu da se naknada dobija, a da se ne obavljaju nikakvi poslovi.

12. Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno je propisati da predsjednik Vlade i potpredsjednici Vlade mogu da imaju najviše po pet savjetnika, koji moraju da zadovolje reference za oblast za koju se imenuju i potpišu izjavu o nepristrasnosti u radu i da privatni interes neće stavljati iznad javnog interesa.

Zakonom o Vladi Crne Gore mora se jasno ograničiti broj savjetnika koje mogu imati predsjednik Vlade i potpredsjednici Vlade. Akcija za socijalnu pravdu kao optimalnu mjeru predlaže pet savjetnika, a imajući u vidu da za potrebe predsjednika Vlade i potpredsjednika Vlade rade i Generalni sekretarijat i ostala radna tijela i stručne službe.

U cilju izbjegavanja imenovanja lica bez referenci, to je neophodno propisati da moraju imati reference za oblast koju se imenuju, dok istovremeno treba predvidjeti potpisivanje posebne izjave o nepristrasnosti u radu i da privatni interes neće biti stavljen iznad javnog interesa.

13. Javnost rada Vlade Crne Gore ne treba vezivati za Zakon o slobodnom pristupu informacijama, jer se na taj način otvara prostor da brojna postupanja u radu Vlade budu sakrivena od javnosti.

Javnost rada Vlade Crne Gore treba vezati za najširu moguću transparentnost kako bi građani i zainteresovana javnost imali uvid u odluke koje donosi izvršna vlast. Stoga je neprivatljivo transparentnost rada Vlade Crne Gore vezivati isključivo za Zakon o slobodnom pristupu

informacijama, koji je trenutno jedan od rigidnijih zakona i omogućava sakrivanje niza odluka koje donosi izvršna vlast na način što organi uprave mogu brojna dokumenta proglašavati tajnim podacima, a kroz različite oblike tajnosti.

14. Iz Nacrta zakona o Vladi Crne Gore, a u dijelu poglavlja „Odnos prema organima državne uprave“ stav da će „Vlada poništiti propis ministarstva kojim se povrjeđuju slobode i prava fizičkih i pravnih lica, kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom“ treba u potpunosti brisati.

Iako je nesporna kontrolna funkcija Vlade u odnosu na ostale organe izvršne vlasti, predložena formulacija je više nego sporna i otvara pitanje kako će to Vlada utvrđivati da je došlo do povrede slobode i prava fizičkih i pravnih lica, odnosno da li ona to potvrđuje na osnovu sudske odluke o nekom propisu ili ona daje sebi pravo da provodi poseban postupak u kojem će ona "presuđivati".

Upravo ovako formulisana odredba, koja dalje nije zakonski razrađena, u partitokratskom društvu, kakvo je naše, može otvoriti prostor za zloupotrebe i proizvoljna tumačenja, pa bi u praksi svaka nova vlada, kojoj se iz političkih razloga ne bi dopadali propisi donijeti od prethodne vlade, mogla da ih poništava pod izgovorom povrede slobode i prava fizičkih i pravnih lica.

Imajući u vidu prednje navedeno, Akcija za socijalnu pravdu preporučuje da se stav 2 člana 46 Nacrta zakona o Vladi Crne Gore dopuni na način da glasi: „Vlada će poništiti ili ukinuti propis ministarstva koji je u suprotnosti sa propisom Vlade“, a da se stav 1 člana 46 potpuno briše.

15. Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno je propisati detaljnije odredbe na koji način Vlada štiti ustavnom i zakonitost u zemlji.

Zakonom o Vladi Crne Gore potrebno je propisati detaljnije odredbe na koji način Vlada štiti ustavnom i zakonitost u zemlji, a u okviru svojih ingerencija.

NVO Akcija za socijalnu pravdu
Ines Mrdović
e-mail adresa: info.asp.ngo@gmail.com
desk@aspmne.com

Spuž, 31. oktobra 2022. godine

