

SKUPŠTINA CRNE GORE
Gospodin Ranko Krivokapić, predsjednik

Podgorica, 18.12.2013.

PREDMET: 1) inicijativa za propisivanje postupka autentičnog tumačenja zakona od strane Skupštine, i
2) inicijativa Skupštini za autentičnim tumačenjem odredbe Zakona o pomilovanju (*Sl. list Crne Gore* br. 31/12)

Poštovani gospodine Krivokapiću,

naša osnovna namjera bila je da Vam se obratimo zahtjevom da inicirate da Skupština obezbijedi autentično tumačenje odredbe člana 2 Zakona o pomilovanju (*Sl. list Crne Gore* br. 31/12) kojom je propisano u kojim slučajevima predsjednik države može da pomilovanje, a koja je neprecizna i omogućava različita tumačenja, pa i krajnje restriktivno tumačenje, kakvo je zauzeo kabinet Predsjednika države u kontekstu apela za pomilovanje aktivista za ljudska prava iz Beransela.

Međutim, u međuvremenu smo uočili problem koji nas je iznenadio – u Crnoj Gori više ne postoji pravna regulativa za davanje autentičnog tumačenja zakona, iako se svuda, u pravnoj nauci i uporednom pravu, podrazumijeva da bi to trebalo da bude ovlašćenje zakonodavca, odnosno Skupštine Crne Gore.

U tom smislu, pošto proučite naše argumente, predlažemo Vam da podnesete dvije inicijative, jednu, za preciziranje pravne regulative o autentičnom tumačenju i drugu, da biste obezbijedili da Skupština pruži autentično tumačenje Zakona o pomilovanju i tako odgovori na pitanje da li su prekršaji "druga kažnjiva djela" koja se pominju u članu 2 toga Zakona, a za koja je predsjednik države onda ovlašćen da pomilovanje, kao i za krivična djela.

1) Problem nepostojanja odgovarajućih pravnih normi koje regulišu institut autentičnog tumačenja zakona

Razlog da se ovaj pravni institut (ponovo) unese u zakonsku regulativu proizlazi iz potrebe za svrsishodnom primjenom zakona, posebno u onim slučajevima kada zakonske norme, i pored napora zakonodavca da ih na precizan i jasan način formuliše, u praktičnoj primjeni ispolje dvosmislenost i nejasnoću, a što se na negativan način može odraziti na interese i prava građana. Kako bi se interesi i prava građana zaštitili od proizvoljnog tumačenja nejasnih ili dvosmislenih normi od strane onih organa koji zakon neposredno primjenjuju, i o tim pravima i interesima odlučuju, neophodno je, kroz ovaj institut obezbjediti veći stepen pravne sigurnosti. Značaj ovog instituta i potreba da se vrati u nadležnost Skupštine, ogleda se u tome što se tumačenje zakona, odnosno njegovih nejasnih ili dvosmislenih normi, povjerava njihovom donosiocu, a da se pritom izbjegava složeniji postupak amandmanskog djelovanja ili izmjene zakona.

Institut autentičnog tumačenja zakona je bio propisan ranije važećim odredbama Poslovnika Skupštine Crne Gore, koje su predviđale nadležnost prvobitno Zakonodavnog odbora, a kasnije Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo za utvrđivanja predloga autentičnog tumačenja zakona¹. Poslovnik je propisivao da, po Ustavu ovlašćeni predlagači zakona (Vlada, poslanik i 6000 građana) nadležnom skupštinskom odboru mogu podnijeti predlog za davanje autentičnog tumačenja zakona, uz navođenje odredbe zakona za koje se predlaže davanje autentičnog tumačenja i razloge zbog kojih se tumačenje predlaže. Zakonodavni odbor (odnosno Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo) bi ukoliko nađe da je osnovan, predlog dostavljao Skupštini i radnom tjelu (nadležnom odboru) koji su dalje razmatrali predlog prema odredbama Poslovnika, koje se odnose na postupak razmatranja predloga zakona, s tim da je postupak bio jednostavniji, jer je bio jedinstven.

Međutim, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore (*Sl. list CG*, br. 80/2010 od 31.12.2010), odredbe koje propisuju i regulišu postupak autentičnog tumačenja, obrisane su bez obrazloženja, tako da danas u odnosu na autentično tumačenje zakona postoji pravna praznina, što ne obezbjeđuje pravnu sigurnost. Trenutno nijedan zakon u Crnoj Gori ne propisuje ovu nadležnost Skupštine Crne Gore.

S druge strane, Zakonom o lokalnoj samoupravi (*Sl. list RCG*, br. 42/2003, 28/2004, 75/2005, 13/2006 i *Sl. list CG*, br. 88/2009, 3/2010 i 38/12), odredbom člana 45 st 1 tačka 22, kojim se regulišu nadležnosti skupštine opštine, propisano je izričito da skupština opštine "daje autentično tumačenje propisa koje donosi". Na ovaj način je skupština opštine, kao organ jedinice lokalne samouprave dobila jasno ovlašćenje da daje tumačenje propisa koje donosi, a koji u skladu sa načelom "ustavnosti i zakonitosti" moraju biti u skladu sa zakonom i Ustavom, za razliku od ovlašćenja najvažnijem organu zakonodavne vlasti u državi, kod koga je to ovlašćenje ostalo neprecizirano.

Napominjemo da sve zemlje u okruženju imaju propisan ovaj institut, i to redom poslovniciima zakonodavnog tijela tih zemalja. Tako je, kao "vjerodostojno tumačenje" propisan Poslovníkom Hrvatskog Sabora, kao "autentično tumačenje" Poslovníkom Narodne Skupštine Srbije, u Bosni i Hercegovini nadležnost za davanje "autentičnog tumačenja kojim se utvrđuje istinitost,

¹ Odredba člana 35 Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore ("Službeni list RCG", br. [37/96](#), [16/97](#) i [24/97](#)) i odredba člana 39 Poslovnika Skupštine Crne Gore objavljen u "Službenom listu CG", br. 7/2010 od 9.2.2010. godine. Prečišćeni tekst Poslovnika Skupštine Crne Gore obuhvata: Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore ("Službeni list RCG", broj 51/06); Odluku o izmjenama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore ("Službeni list RCG", broj 66/06); Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore ("Službeni list CG", broj 88/09).

autentičnost, izvornost i pravilan smisao nedovoljno jasne odredbe zakona i drugog propisa, odnosno općeg akta" data je domovima Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine (Predstavničkom Domu BiH i Domu naroda BiH). Državni zbor Slovenije kao i Parlament Republike Makedonije takođe u okviru svojih ovlašćenja mogu davati autentično tumačenje zakona i drugih propisa, što je regulisano Poslovnica ovih tjela. Uz manje ili veće različitosti, u skladu sa specifičnostima sistema tih zemalja, postupak davanja autentičnog tumačenja ne odstupa od onog koji je nekada bio propisan Poslovnica Skupštine Crne Gore.

Srbija, koja, primjera radi, ima Zakon o Narodnoj skupštini, kakav Crna Gora nema, u tom zakonu izričito predviđa pravo svakog poslanika da "predlaže autentično tumačenje zakona" (čl. 40), kao i postupak za autentično tumačenje zakona (čl. 53), iako sam Ustav Republike Srbije, kao i Ustav Crne Gore, autentično tumačenje ne pominje. Kako je u uporednom ustavnom pravu uobičajeno da onaj ko donosi zakon ima pravo da ga i tumači u slučaju nejasnoća, odnosno, da onaj ko ima pravo da predloži zakon, ima pravo i da zahtijeva takvo autentično tumačenje, ne bi trebalo da bude sporno da ovo pravo postoji u Crnoj Gori. Međutim, iz razloga pravne sigurnosti, smatramo da je neophodno da kao predsjednik Skupštine inicirate hitnu dopunu Poslovnika Skupštine (to će ići brže od usvajanja Zakona o Skupštini, koji bi takođe bio veoma koristan) i tako obezbijedite uređenje ovog pitanja.

2) Inicijativa za autentično tumačenje člana 2 Zakona o pomilovanju (Sl. list Crne Gore br. 31/12)

Potreba da se pravni institut autentičnog tumačenja ponovo zakonski reguliše i uvede u pravni sistem Crne Gore najbolje se ogleda na konkretnom primjeru mještana MZ Beranselo, kojima je restriktivnim tumačenjem dvosmislene norme člana 2 Zakona o pomilovanju, Predsjednik države odbio inicijativu za pomilovanjem.²

I Vama je, nadamo se, poznat je slučaj 32 građana MZ Beranselo koji su, u nastojanju da očuvaju ustavnost i zakonitost i zaštite ljudsko pravo na zaštitu životne okoline, učestvovali u blokadi, kojom su spriječavali da kamioni JKP Berane nastave odlaganje otpada na nelegalnoj deponiji koja već više godina postoji na lokaciji Vasove vode. Tom prilikom je Područni organ za prekršaje njihov mirni protest kvalifikovao kao prekršaj "ometanje službenih lica u vršenju radnji" i izrekao im novčane kazne u rasponu od 200 do 530 eura, od kojih su njih šest preinačene u kazne zatvora. MZ Beranselo i NVO Ekološki pokret "Ozon", podržani brojnim nevladinim organizacijama uključujući i Akciju za ljudska prava su 16.10.2013. Predsjedniku Crne Gore podnijeli inicijativu kojom su tražili pomilovanje za navedene građane ekološke i pravne države Crne Gore, koji su upravo zbog zalaganja za ekologiju i poštovanje pravnog poretka prekršajno kažnjeni i to zatvorskim kaznama. Generalni sekretarijat Predsjednika Crne Gore je u odgovoru od 18.10.2013. uz šturo citiranje odredbi Zakona o pomilovanju koje se odnose na uslove i postupak pomilovanja, zaključio da kako se u konkretnom slučaju radi o kaznama za prekršaje, a ne kaznama za krivična djela nema pravnog osnova da Predsjednik pomiluje imenovane.

Član 2 Zakona o pomilovanju (Sl. list Crne Gore br. 31/12) propisuje da se pomilovanje daje poimenično određenom licu kojem je izrečena krivična sankcija za krivično i drugo kažnjivo djelo propisano: zakonima Crne Gore; zakonima strane države čije se presude izvršavaju na teritoriji Crne Gore i saveznim zakonom za koje je u prvom stepenu sudio sud na teritoriji Crne Gore. Citirana zakonska odredba predviđa da se pomilovanje može dati licu kojem je izrečena krivična sankcija za



² Odgovor Aleksandru Peroviću, direktoru Ekološkog pokreta "Ozon", Generalni sekretarijat Predsjednika Crne Gore, br. 03-1661/13, Podgorica, 18.10.2013. (dostavljamo u prilogu).

krivično i *drugo kažnjivo djelo*. Ovakva zakonska terminologija je dvosmislena i ostavlja prostora za različito tumačenje, što se u konkretnom slučaju i pokazalo. Osim krivičnih djela, u Crnoj Gori jedina druga "kažnjiva djela" su prekršaji, za koje se takođe, kao i za krivična djela, može izreći kazna zatvora, što praktično pokazuje i navedeni primjer kažnjenih mještana Beransela. S druge strane, Krivični zakonik Crne Gore u članu 2 nedvosmisleno propisuje da se kazna ili druga krivična sankcija može izreći samo za djelo koje je, prije nego što je učinjeno bilo zakonom određeno kao krivično djelo i za koje je bila zakonom propisana kazna. Standardi Evropskog suda za ljudska prava, odnosno načela Evropske konvencije o ljudskim pravima koji predviđaju da novčana kazna, a pogotovo kazna zatvora, i kada su izrečene u prekršajnom postupku, zbog svoje ozbiljne prirode suštinski predstavljaju "krivičnu sankciju", ali u našem sistemu nadležnosti organa za prekršaje, nažalost, još nijesu zaživjeli protivno obavezama Crne Gore prema Savjetu Evrope i svojim građanima. U krajnjem, neprecizna formulacija Zakona o pomilovanju omogućava dvosmisleno i nepredvidivo tumačenje ovlašćenja predsjednika države da daje pomilovanje, koja su u ovom slučaju protumačena restriktivno a već u sledećem mogu biti protumačena drugačije. Ova situacija omogućava povredu jednakosti građana Crne Gore.

U prilog inicijativi da Skupština obezbijedi autentično tumačenje ovog zakona navodimo i suprotna mišljenja dva advokata, gospodina Zdravka Begovića i gospodina Gorana Rodića, objavljena u dnevnim novinama "Dan"³, odnosno "Vijesti"⁴, u vezi ovog pitanja. Gospodin Begović dijeli stav Predsjednika države (radi se o kaznama za prekršaje, a ne o krivično osuđenim licima), pa je za njega odluka očekivana. S druge strane, advokat Rodić smatra da je navedeni član Zakona o pomilovanju "sam po sebi kontradiktoran, ali da se na osnovu njega može zaključiti da pomilovanje slijedi i za prekršajna djela, koja mogu biti zatvorski kažnjena".

Zbog svega navedenog, predlažemo da preuzmete inicijativu da se "autentično tumačenje zakona" ponovo propiše u pravnom sistemu Crne Gore i odgovarajuće reguliše, jer će se na taj način ostvariti veća pravna sigurnost. Takođe apelujem i da se založite da Skupština Crne Gore svakako obezbijedi autentično tumačenje odredbe člana 2 Zakona o pomilovanju, u skladu s javnim interesom.

S poštovanjem,



mr Tea Gorjanc-Prelević,
izvršna direktorica
NVO Akcija za ljudska prava

³www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=402698&datum=2013-10-23&naslov=Pomilovao%20Frica,%20ali%20ne%20E6e%20mje%20B9tane%20Beransela

⁴ <http://www.vijesti.me/vijesti/vujanovic-moze-ali-nece-da-pomiluje-starca-beransela-clanak-156502>