



**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

Kratka informacija:

**KRITERIJUMI U POGLEDU UTVRĐIVANJA OPRAVDANOSTI ODSUSTVA
POSLANIKA SA SJEDNICA**

Podgorica, oktobar 2019. godine

KRITERIJUMI U POGLEDU UTVRĐIVANJA OPRAVDANOSTI ODSUSTVA POSLANIKA SA SJEDNICA

Broj: 14/2019

Klas. br: 00-52-4/19-

Datum: oktobar 2019. godine

Pripremili: Sandra Brajušković, istraživač analitičar u Istraživačkom centru
Goran Blagojević, saradnik u Istraživačkom centru

** Istraživački centar Skupštine Crne Gore, prilikom izrade istraživačkih radova, koristi se javno dostupnim podacima i podacima iz baza ograničenog pristupa, strogo vodeći računa o kredibilitnosti izvora. Centar ulaže sve razumne napore da informacije sadržane u istraživačkom radu budu tačne i potpune, ali ne snosi odgovornost za eventualnu netačnost i nepotpunost istih. Istraživački radovi se koriste samo u svrhu za koju su izrađeni, a u skladu sa Pravilima o izradi istraživačkih radova. Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore, niti neophodno drugih institucija ili organizacija čiji se podaci koriste za izradu rada.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*

SADRŽAJ

UVOD	4
1. TABELARNI PRIKAZ KRITERIJUMA ZA UTVRĐIVANJE OPRAVDANOSTI ODUSUTVA POSLANIKA SA SJEDNICA U POJEDINIM ZEMLJAMA	5
2.1 Hrvatska.....	6
2.2 Slovenija (donji dom).....	6
2.3 Srbija	8
2.4 Belgija (donji dom).....	8
2.5 Litvanija	8
2.6 Njemačka (donji dom)	9
2.7 Portugal.....	9
IZVORI INFORMACIJA	11

UVOD

U ovom dokumentu predstavljene su informacije u vezi sa kriterijumima za utvrđivanje opravdanosti odsustva poslanika sa sjednica u parlamentima nekoliko zemalja: **Hrvatska, Slovenija (donji dom), Srbija, Belgija (donji dom), Litvanija, Njemačka (donji dom) i Portugal**, koje su prikupljene analizom poslovnika relevantnih parlamenata i zakonodavstvom koje uređuje prava i obaveze poslanika.

Dokument je podijeljen u dva dijela i sadrži tabelarni prikaz kriterijuma za utvrđivanje opravdanosti odusutva poslanika sa sjednica u parlamentima navedenih zemalja, te komparativni pregled po zemljama u vezi sa datom temom.

KRITERIJUMI U POGLEDU UTVRĐIVANJA OPRAVDANOSTI ODSUSTVA POSLANIKA SA SJEDNICA

1. TABELARNI PRIKAZ KRITERIJUMA ZA UTVRĐIVANJE OPRAVDANOSTI ODUSUTVA POSLANIKA SA SJEDNICA U POJEDINIM ZEMLJAMA

	BELGIJA	HRVATSKA	LITVANIJA	NJEMAČKA	PORTUGAL	SLOVENIJA ¹
Bolest	x	x ²	x	x U slučaju bolesti ili privremene nesposobnosti, uz dostavljanje medicinskog uvjerenja poslaniku se umanjuje paušalna naknada za 20 eura.	x	x
Porodiljsko/roditeljsko odsustvo/briga o djetetu	x	x ³	x	x Zaštita materinstva ili briga o djetetu mlađem od 14 godina starosti kojem je ljekar utvrdio bolest ili o kojem poslanik brine jer nema druge osobe u domaćinstvu koja bi preuzela tu obavezu pravno su definisani slučajevi u kojima se poslaniku ne umanjuje paušalna naknada.	x	x
Aktivnosti u vezi sa vršenjem poslaničke funkcije	x	x	x	x ⁴	x	x
Sudski poziv		x				
Ostale nepredviđene okolnosti	x nesreća				x viša sila, saobraćajne poteškoće	x okolnosti na koje poslanik nije mogao uticati

Napomena: U tabeli nijesu predstavljeni razlozi za odsustvo predviđeni opštim propisima koji uređuju radne odnose i prava zaposlenih, odsustva zbog sklapanja braka, smrtnog slučaja u porodici, i sl.

¹ Precizniji razlozi navedeni su u opisnom dijelu u nastavku (pod nazivom Slovenija).

² Poslanik je dužan da opravda ljekarskom potvrdom.

³ Propisi kojima se uređuje porodiljsko i roditeljsko odsustvo zaposlenih primjenjuju se i na poslanike Hrvatskog sabora.

⁴ Podaci o prethodno odobrenom službenom putovanju na dan sjednice unose se u registar prisustva poslanika i smatra se da je u tom slučaju poslanik prisutan na sjednici.

2. KOMPARATIVNI PREGLED U VEZI SA KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE OPRAVDANOSTI ODSUSTVA POSLANIKA SA SJEDNICA

2.1 Hrvatska

U skladu sa *Zakonom o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru*⁵, poslanik ima pravo i obavezu da učestvuje u radu sjednica Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u skladu sa Ustavom Republike Hrvatske, zakonom i Poslovníkom Hrvatskog sabora.

Poslanik potvrđuje dolazak u Sabor poslaničkom legitimacijom, elektronskim putem. Dolaskom u Sabor smatra se i učešće poslanika u radu radnih tijela, rad u klubu poslanika, te putovanje poslanika po odobrenju predsjednika Sabora.

Za svaki neopravdani izostanak iz Hrvatskog sabora na dan kada se održava sjednica Hrvatskog sabora poslaniku će se iznos poslaničkog paušala⁶ umanjiti za iznos jedne dnevnice za službena putovanja u Republici Hrvatskoj. Odluku o umanjenu, na osnovu dostavljene dokumentacije o prisustvu poslanika u Saboru, odnosno dostavljene dokumentacije poslanika kojom on potvrđuje svoj opravdani izostanak iz Sabora, donosi radno tijelo Hrvatskog sabora nadležno za upravne poslove, a najviše do utvrđenog iznosa poslaničkog paušala.

Opravlđanim izostankom poslanika iz Hrvatskog sabora smatraće se:

- bolest, što je poslanik dužan da opravda ljekarskom potvrdom,

- smrtni slučaj u porodici,

- sudski poziv,

- učešće na društveno-političkim, ekonomskim, naučnim, kulturnim i drugim skupovima, konferencijama, manifestacijama i svečanostima na koje je poslanik pozvan.

2.2 Slovenija (donji dom)

Poslovník donjeg doma Parlamenta Slovenije (Državnog zbora)⁷ propisuje da poslanik koji je spriječen da prisustvuje sjednici Državnog zbora, odnosno radnog tijela čiji je član, dužan je da o razlozima spriječenosti obavijesti predsjednika parlamenta, odnosno predsjednika radnog tijela, najkasnije dan prije početka zakazane ili nastavka prekinute sjednice, osim ako nije u mogućnosti da to uradi iz razloga na koje nije mogao uticati.

Opravlđanim odsustvom poslanika, u skladu sa Poslovníkom, smatra se:

- opravdano odsustvo sa posla kao što je definisano propisima o radnim odnosima i zdravstvenom osiguranju;

- odsustvo u vezi sa radnim zadacima odobrenim od strane predsjednika Državnog zbora;

⁵Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru NN 55/00, 107/01, 86/09, 86/09, 91/10, 49/11, 12/12, 102/14, 44/17, 6a

⁶ Poslanik ima pravo na poslanički paušal za povećane materijalne troškove u vršenju poslaničke dužnosti u mjesečnom iznosu od 10 dnevnica za službeno putovanje u Republici Hrvatskoj. Odluku o visini i načinu isplate poslaničkog paušala donosi radno tijelo doma Hrvatskog sabora kojom su ti poslovi stavljeni u djelokrug Poslovníkom doma. Poslanički paušal ne podliježe oporezivanju.

⁷ Poslovník Državnega zbora, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (2.10.2019)

- vanredno odsustvo odobreno u skladu sa zakonom i aktom Mandatno-izborne komisije;

- odsustvo poslanika sa sjednice radnog tijela zbog istovremenog učešća u radu drugog radnog tijela čiji je član;

- odsustvo poslanika sa sjednice radnog tijela čiji je član ako, nakon odobrenja izdatog od strane šefa poslaničkog kluba, poslanika na sjednici mijenja drugi poslanik iz istog poslaničkog kluba;

- odsustvo zbog aktivnosti poslanika u izbornoj jedinici tokom dana određenih za aktivnosti u izbornim jedinicama od strane programa rada Državnog zbora;

- odsustvo zbog najavljenog i obrazloženog odsustva svih članova poslaničkog kluba čiji je poslanik član a tiče se odsustva sa rasprave o određenoj tački dnevnog reda;

- odsustvo u vezi sa radnim zadacima koje je odobrio šef poslaničkog kluba.

Odsustvo zbog okolnosti na koje nije mogao uticati se takođe smatra opravdanim odsustvom poslanika.

Šef poslaničkog kluba može odobriti odsustvo u vezi sa radnim zadacima samo ukoliko garantuje (osigura) da neće više od jedne trećine poslanika tog poslaničkog kluba biti opravdano odsutno sa sjednice Parlamenta, odnosno njegovog radnog tijela, iz gore navedenih razloga koji se smatraju opravdanim odsustvom. Šef poslaničkog kluba obavještava predsjednika Parlamenta ili predsjednika radnog tijela i Mandatno-izbornu komisiju pitanja o odsustvu koji se odnosi na prethodno pomenute radne zadatke najkasnije dan prije početka zakazane ili nastavka prekinute sjednice Parlamenta, odnosno njegovog radnog tijela.⁸ Nakon sjednice Parlamenta, odnosno njegovog radnog tijela, generalni sekretar, odnosno sekretar radnog tijela, obavještava Mandatno-izbornu komisiju u pisanoj formi o odsustvu poslanika sa sjednice Parlamenta odnosno radnog tijela.⁹

Za dane neopravdanog odsustva sa sjednice Parlamenta ili radnog tijela poslanik nema pravo na zaradu, odnosno naknadu za troškove ishrane tokom rada, kao ni na naknadu troškova radi dolaska i odlaska s posla.¹⁰ Na osnovu obavještenja o odsustvu poslanika sa sjednice, predsjednik Mandatno-izborne komisije obavještava poslanika koji je neopravdano bio odsutan o rezultirajućem smanjenju plate i drugih ličnih primanja. S tim u vezi, poslanik ima pravo prigovora, koji se upućuje Komisiji u roku od osam dana od dana prijema obavještenja. Prigovor odlaže izvršenje mjere. Komisija odlučuje o prigovoru rješenjem koje uvažava prigovor i ukida mjeru, ili odbacuje prigovor i potvrđuje mjeru izvršenja da se smanji plate i druga lična primanja. Poslanik koji je podnio prigovor obavještava se o odluci koju donosi komisija pisanim putem.¹¹ Detaljniji postupak utvrđivanja odgovornosti poslanika za neopravdano odsustvo sa sjednica Državnog zbora ili radnog tijela utvrđuje Mandatno-izborna komisija.¹²

⁸ Član 95 Poslovnika

⁹ Član 96 Poslovnika

¹⁰ Član 97 Poslovnika

¹¹ Član 98 Poslovnika

¹² Član 99 Poslovnika.

2.3 Srbija

Odsustvo poslanika sa plenarnih sjednica bliže je uređeno u članu 90 *Poslovnika* koji glasi: Na početku rada na sjednici Narodne skupštine, svakog dana kada Narodna skupština zasijeda, predsjednik Narodne skupštine obavještava Narodnu skupštinu koji su narodni poslanici spriječeni da prisustvuju sjednici Narodne skupštine, kao i o tome ko je pozvan na sjednicu. **U praksi, dovoljno je da poslanik obavijesti predsjednika Narodne skupštine da je spriječen da prisustvuje. Nijesu bliže određeni ili navedeni razlozi za opravdano odsustvovanje sa plenarnih sjednica ni u jednom aktu.** Pošto članovi odbora imaju zamjenike, za očekivati je da se članovi i njihovi zamjenici dogovore o prisustvovanju sjednicama odbora. Relevantan je i član 7 Zakona o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije¹³ koji glasi:

(1) Nagrada narodnom poslaniku umanjuje se kada, u toku mjeseca neopravdano izostane sa jedne četvrtine sjednica Skupštine ili odbora - za 25%, odnosno sa polovine sjednica - za 50%.

(2) Narodni poslanik koji neopravdano izostane sa više od polovine sjednica u toku mjeseca nema pravo na nagradu.

Šta je neopravdan izostanak nije definisano nijednim aktom.

2.4 Belgija (donji dom)

Razlozi opravdanog odsustva mogu biti: **učešće u radu međunarodnih parlamentarnih skupština, prisustvo na međunarodnim sastancima, nesreća, dugoročna bolest i porodijsko odsustvo.** Prigovore u vezi sa prisustvom, predsjednik, u cilju rješavanja istih prosljeđuje Kolegijumu. Poslanici koji nijesu u mogućnosti da prisustvuju dužni su da upute obrazloženo obavještenje u pisanoj formi.¹⁴

2.5 Litvanija

U skladu sa Poslovníkom Parlamenta Litvanije, poslanicima se u slučaju odsustva bez važnog opravdanog razloga sa više od polovine sjednica, na kojima je glasanje o usvajanju pravnih akata unaprijed zakazano i održano u planiranom terminu, umanjuje mjesečna zarada za jednu trećinu ukupnog iznosa.

Važnim opravdanim razlozima odsustva sa sjednica Parlamenta i sjednica odbora ili komisija, u skladu sa *Poslovníkom*, smatraju se **privremena radna nesposobnost, službeni put, odsustvo zbog brige o djetetu ili druge značajne okolnosti, kao i odsustvo sa sjednica nakon odobrenja Borda parlamenta** (Kolegijuma). Ukoliko poslanik ne obavijesti o odsustvu sa sjednica Parlamenta ili odbora ili odbije da navede razloge odsustva, smatra se da je odsustvovao sa sjednice bez važnog opravdanog razloga. Služba koja je zadužena za pripremu sjednica Parlamenta ili sekretarijat odbora (u slučaju odsustva sa sjednice odbora) registruje obavještenje poslanika o odsustvu sa sjednice.

¹³ Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Sl. glasnik RS br. 7/91, 22/91, 28/91, 48/91 - dr. zakon, 68/91, 44/98 - dr. zakon, 34/01 - dr. zakon)

¹⁴ Annexes au Règlement de la Chambre des représentants, Indemnité Parlementaire, Lettre du président de la Chambre du 16 septembre 2010
(extrait) https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Indemnit%C3%A9%20parlementaire%20NTC.pdf (2.10.2019)

Takva informacija zajedno sa dokumentacijom kojom se opravdava odsustvo sa sjednice Parlamenta ili odbora i zaključcima predsjednika odbora dostavlja se Odboru za etiku i procedure najkasnije do desetog dana narednog mjeseca.

Odbor za etiku i procedure odlučuje o tome da li su razlozi odsustva poslanika sa sjednice Parlamenta važni i opravdani ili nijesu, dok predsjednici odbora odlučuju o tome da li su razlozi odsustva poslanika sa sjednice odbora važni i opravdani.¹⁵

2.6 Njemačka (donji dom)

Ukoliko prisustvo nije zabilježeno u skladu sa predviđenim pravilima, poslaniku se umanjuje paušalna naknada za svaki dan zasijedanja u zavisnosti od razloga izostanka i to: u slučaju izostanka iz neopravdanih razloga (200 eura), u slučaju opravdanog izostanka (100 eura), u slučaju odsustva u vrijeme zasijedanja, kada nema plenarne sjednice (100 eura), u slučaju odsustva zbog bolesti ili privremene nesposobnosti, uz dostavljanje medicinskog uvjerenja (20 eura), u slučaju neopravdanog odbijanja glasanja prozivkom (100 eura).

U određenim pravno definisanim slučajevima, poslaniku se ne umanjuje paušalna naknada, i to u slučaju **zaštite materinstva ili ukoliko poslanik ima dijete mlađe od 14 godina starosti koje živi u istom domaćinstvu, a za koje je ljekar utvrdio bolest ili o kojem poslanik mora da brine lično jer nema druge osobe u domaćinstvu koja bi preuzela tu obavezu.** Od trenutka prikazivanja registra prisustva, obavljanje funkcije predsjednika ili sekretara, zahtjevi za riječ na plenarnoj sjednici, upotreba glasačke kartice, učešće u glasanju prozivkom, upisivanje u registar prisustva odbora ili drugog tijela Parlamenta, upisivanje u registar prisustva Vijeća starješina ili prethodno odobreni službeni put na dan sjednice unose se u registar i smatraju se prisustvom na sjednici.¹⁶

2.7 Portugal

Poslovnik¹⁷ i Zakon o poslanicima Parlamenta Portugala¹⁸ sadrže opšte odredbe koje se tiču prisustva poslanika plenarnim sjednicama i sjednicama odbora. S tim u vezi, poslanik je dužan da prisustvuje plenarnoj sjednici i sjednicama odbora čiji je član, obavlja dužnost i vrši funkciju za koju je imenovan na predlog parlamentarne grupe, i učestvuje u glasanju. Prema Poslovniku i Zakonu o poslanicima, svaki poslanik koji odsustvuje sa unaprijed zakazane sjednice ili glasanja bez opravdanog razloga gubi 1/20 mjesečne zarade u prva

¹⁵ The Statute of the Seimas, 17 February 1994 No I-399 Vilnius (As last amended on 22 December 2015 – No XII-2211)
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?jfwid=1clcwotcg> (2.10.2019)

¹⁶ Member of the Bundestag Act, Act on the Legal Status of Members of the German Bundestag of 18 February 1977 (Federal Law Gazette I, p. 297), in the version promulgated on 21 February 1996 (Federal Law Gazette I, p. 326), as amended by Article 1 of the Act of 11 July 2014 (Federal Law Gazette I, p. 906)
<https://www.bundestag.de/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf> (2.10.2019)

¹⁷ Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2007 of 20 August 2007, as amended by the Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2010 of 14 October 2010
http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf (2.10.2019)

¹⁸ Statute governing Members of the Assembly of the Republic,
<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/StatuteofMembers.pdf> (2.10.2019)

tri slučaja odsustva, odnosno 1/10 zarade u svim narednim slučajevima odsustva, do broja odsustava koje dovode do gubitka poslaničkog mjesta.

Takođe, svaki poslanik koji bez opravdanja odsustvuje sa sjednice odbora gubi 1/30 mjesečne zarade, do najviše četiri odsustva po odboru, odnosno zasijedanju Parlamenta. Poslanik koji odsustvuje sa četiri sjednice odbora tokom zasijedanja, gubi svoje mjesto u datom odboru.

Do umanjenja zarade i gubitka mjesta dolazi osam dana nakon što je predsjednik Parlamenta zatražio od dotičnog poslanika da dostavi opravdanje za svoj postupak, u slučajevima kada se opravdanje smatra neadekvatnim, ili ukoliko poslanik uopšte ne odgovori.¹⁹

Zakon predviđa i mogućnost gubitka poslaničkog mjesta, između ostalog, i u slučajevima kada se poslanici registruju kao članovi partije čiji kandidat nijesu bili na izborima, ukoliko uopšte ne zauzmu svoje poslaničko mjesto, ili prekorače dozvoljeni broj izostanaka, **izuzev u slučajevima koji se smatraju opravdanim: bolest, sklapanje braka, roditeljsko odsustvo, gubitak člana porodice, viša sila, parlamentarne misije ili drugi poslovi, politički rad ili rad za potrebe partije kojoj poslanik pripada, kao i učešće u parlamentarnim aktivnostima, u skladu sa Poslovníkom. U izuzetnim slučajevima, saobraćajne poteškoće takođe se smatraju opravdanim razlogom za izostanak.**²⁰

¹⁹ Član 23 Zakona o poslanicima.

²⁰ Član 8 Zakona o poslanicima.

IZVORI INFORMACIJA

Annexes au Règlement de la Chambre des représentants, Indemnité Parlementaire, Lettre du président de la Chambre du 16 septembre 2010 (extrait)
https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Indemnit%C3%A9%20Parlementaire%20NTC.pdf (2.10.2019)

Member of the Bundestag Act, Act on the Legal Status of Members of the German Bundestag of 18 February 1977 (Federal Law Gazette I, p. 297), in the version promulgated on 21 February 1996 (Federal Law Gazette I, p. 326), as amended by Article 1 of the Act of 11 July 2014 (Federal Law Gazette I, p. 906)
<https://www.bundestag.de/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf>

Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2007 of 20 August 2007, as amended by the Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2010 of 14 October 2010
http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf (2.10.2019)

Statute governing Members of the Assembly of the Republic,
<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/StatuteofMembers.pdf> (2.10.2019)

The Statute of the Seimas, 17 February 1994 No I-399 Vilnius (As last amended on 22 December 2015 – No XII-2211)
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?ifwid=1clcwotcg>
(2.10.2019)

Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru NN 55/00, 107/01, 86/09, 86/09, 91/10, 49/11, 12/12, 102/14, 44/17, 6a Poslovnik Državnega zbora
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34>

Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Sl. glasnik RS br. 7/91, 22/91, 28/91, 48/91 - dr. zakon, 68/91, 44/98 - dr. zakon, 34/01 - dr. zakon)