

Broj: 542/2018
Podgorica, 20. novembar 2018. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, iz Podgorice daje

MIŠLJENJE

I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX, iz Podgorice, 27. jula 2018. godine, podnio je pritužbu na rad Ministarstva odbrane.

U pritužbi je naveo: da mu je povrijeđeno pravo na unaprjeđenje u službi; da je pisao zahtjeve za unaprjeđenje u čin poručnika i to 11. oktobra 2016. godine i 12. januara 2018. godine, ali da mu na zahtjev nije odgovoreno; da je predlog za njegovo unaprjeđenje dostavljen Generalštabu Vojske Crne Gore ali da do danas o njemu nije odlučeno; da su ostale njegove kolege iz njegove klase unaprijeđeni ali da jedino on nije i to bez obrazloženja.

Podnosilac je uz pritužbu dostavio određenu dokumentaciju.

II Postupanje Zaštitnika

2. Po pritužbi Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i od Ministarstva odbrane zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe.

3. Tim povodom Ministarstvo odbrane - Generalštab Vojske Crne Gore, aktom br. 808-06-1562 18-2, od 5. oktobra 2018. godine, dostavio je izjašnjenje u kojem je navedeno: da je unapređivanje profesionalnih vojnih lica uređeno Zakonom o Vojsci Crne Gore („ Službeni list CG" broj 51/17); da su odredbama člana 83 do 90 ovog zakona propisani uslovi za unapređivanje, vrijeme potrebno za unapređivanje, redovno i vanredno unapređivanje, kao i druga pitanja koja se tiču unapređivanja vojnih lica; da su osnovna određenja ovih odredbi da se unapređivanje vojnih lica vrši u skladu sa potrebama službe i citiranim zakonom, da je unapređivanje postavljeno fakultativno, odnosno da profesionalno vojno lice koje ispunjava propisane uslove može, a ne mora biti unaprijeđeno i da se unapređivanje profesionalnog vojnog lica ne pokreće zahtjevom tog lica, već ex fficio, odnosno po službenoj dužnosti;

da je protiv potporučnika XX disciplinski tužilac, odlukom Dis.T.broj: 13/18-2 od 3.jula 2018.godine, pokrenuo disciplinski postupak zbog disciplinskog prestupa - nedolično ponašanje kojim se nanosi šteta ugledu Ministarstva ili Vojsci, naročito narušavanje javnog reda i mira, posebno nepristojnim ponašanjem ili sukobljavanjem na javnom mjestu ili bilo koje drugo ponašanje koje remeti javni red i mir, bez obzira na mjesto i vrijeme događaja iz člana 157 stav 1 tačka 19 Zakona o Vojsci Crne Gore; da je činjenica da je imenovani podnio lični zahtjev za unapređivanje u čin poručnika, ali iz navedenih razloga zahtjev imenovanog nije razmatran niti je predložen od strane Generalštaba Vojske Crne Gore prilikom poslednjeg unapređivanja profesionalnih vojnih lica 13. jula 2018.godine.

Uz ovo izjašnjenje dostavljena je Zaštitniku kopija akta Dis. T. br. 13/18-2, od 3. jula 2018. godine.

III Utvrđene činjenice

4. Na osnovu pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije, utvrđeno je:

- da je XX, 11. oktobra 2016. godine, podnio zahtjev za unaprjeđenje u čin poručnika Ministarstvu odbrane Vojska Crne Gore Brigadi kopnene vojske;
- da je takođe imenovani 12. januara 2018. godine, podnio zahtjev za unaprjeđenje čina Generalštabu Vojske Crne Gore;
- da po predmetnim zahtjevima podnosiocu zahtjeva nije dostavljen odgovor.

IV. Relevantni propisi

5. Ustavom Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/07) određeno je:

“Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.”(član 57/1)

6. Zakonom o Vojsci Crne Gore ("Službeni list RCG" br. 51/17) propisano je:

"Vojno lice unapređuje se u čin u skladu sa ovim zakonom i potrebama službe.

Potrebe službe iz stava 1 ovog člana utvrđuju se Planom unapređivanja vojnih lica, koji donosi Ministarstvo, na predlog Generalštaba. Plan unapređivanja vojnih lica donosi se za period od dvije godine (član 83)

Profesionalno vojno lice može biti unaprijeđeno u neposredno viši čin, ako: 1) je u vremenu potrebnom za unapređivanje ocijenjeno najmanje ocjenama "dobar"; 2) za posljednje dvije godine prije unapređivanja nije kažnjeno za krivično djelo kaznom zatvora u trajanju do šest mjeseci; 3) u toku posljednje godine prije unapređivanja nije kažnjeno za disciplinski prestup; 4) se protiv njega ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti za disciplinski prestup; 5) je u činu koji ima provelo potrebno vrijeme; 6) poznaje strani jezik po Standardu odbrane SO STANAG 6001 na nivou "2222" - za oficira, odnosno po Standardu odbrane SO STANAG 6001 na nivou "1111" - za podoficira; 7) je postavljeno na formacijsko mjesto za koje je utvrđen čin viši od čina koji ima. Izuzetno, profesionalno vojno lice može biti unaprijeđeno u viši čin i ako ne ispunjava uslove iz stava 1 tačka 6 ovog člana, ako je, u činu koji ima, provelo vrijeme potrebno za unapređivanje iz člana 86 ovog zakona, u dvostrukom trajanju.Podoficir u činu starijeg

vodnika (OR6), koji ispunjava uslove za unapređivanje iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u čin starijeg vodnika I klase (OR7), ako je završio liderski podoficirski kurs. Podoficir u činu starijeg vodnika I klase (OR7), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u čin zastavnika (OR8), ako je završio napredni podoficirski kurs. Podoficir u činu zastavnika (OR8), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u čin zastavnika I klase (OR9), ako je završio visoku podoficirsku školu. Oficir u činu kapetana - poručnika bojnog broda (OF2), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u viši čin, ako je proveo i nalazi se na formacijskom mjestu majora - kapetana korvete (OF3), najmanje jednu godinu. Oficir u činu majora - kapetana korvete (OF3), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u viši čin, ako je proveo i nalazi se na formacijskom mjestu potpukovnika - kapetana fregate (OF4), najmanje jednu godinu i ima završeno usavršavanje komandno-štabnog nivoa ili naučno zvanje magistra u oblasti specijalnosti koja mu je određena, ili je doktor medicine. Oficir u činu potpukovnika - kapetana fregate (OF4), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u viši čin, ako je proveo i nalazi se na formacijskom mjestu pukovnika - kapetana bojnog broda (OF5), najmanje jednu godinu i ima završeno usavršavanje operativno-strategijskog nivoa ili zvanje doktora nauka, u oblasti specijalnosti koja mu je određena. Oficir u činu pukovnika - kapetana bojnog broda (OF5), koji ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, može biti unaprijeđen u viši čin, ako je proveo i nalazi se na formacijskom mjestu brigadnog generala - komodora (OF6), najmanje jednu godinu i ima završeno usavršavanje operativno-strategijskog nivoa ili zvanje doktora nauka, u oblasti specijalnosti koja mu je određena.

Oficir koji ima VI nivo kvalifikacije obrazovanja, kao i oficir koji je završio vojnu školu za oficire u trajanju do tri godine, može biti unaprijeđen najviše do čina kapetana - poručnika bojnog broda (OF2). Oficir koji je završio vojnu školu za oficire u trajanju do tri godine i ima VI nivo kvalifikacije obrazovanja, unapređuje se kao oficir koji ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja (član 84)

Izbor profesionalnih vojnih lica za unapređivanje vrši se jednom godišnje na osnovu uslova propisanih ovim zakonom, Plana unapređivanja vojnih lica i kriterijuma koji se odnose na: stručne i radne kvalitete, uzimajući naročito u obzir ocjene iz člana 125 ovog zakona, nivo obrazovanja i usavršavanja, mišljenje pretpostavljenih, radno iskustvo, karijerne planove razvoja i druge podatke, u skladu sa metodologijom za sprovođenje postupka redovnog unapređivanja profesionalnih vojnih lica. Izbor profesionalnih vojnih lica za unapređivanje vrši komisija koju obrazuje ministar. Metodologiju iz stava 1 ovog člana i način izbora profesionalnih vojnih lica za unapređivanje propisuje Ministarstvo (član 87)

Profesionalno vojno lice može se vanredno unaprijediti u neposredno viši čin, ako ispunjava uslove iz člana 84 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona i ako u izvršavanju misija i zadataka Vojske učini djelo od: 1) posebnog značaja za zaštitu života i zdravlja ljudi; ili 2) posebnog značaja za zaštitu prirodnih i drugih dobara; ili 3) postigne vanredne rezultate; ili 4) pokaže izuzetnu sposobnost u radu. Postupak za vanredno unapređivanje lica iz stava 1 ovog člana pokreće načelnik Generalštaba. (član 88).

7. Pravilnikom o postupku unaprjeđivanja profesionalnih vojnih lica ("Službeni list CG2 br. 47/07)¹ propisano je:

"Ovim pravilnikom propisuje se postupak za unaprjeđivanje i postupak i sulovi za vanredno unaprjeđivanje podoficira, podoficira po ugovoru, oficira i oficira po ugovoru. (član 1)

Postupak za unaprjeđivanje profesionalnih vojnih lica pokreće se predlogom koji se podnosi u roku od osam dana od dana ispunjenja uslova za unaprjeđivanje. (član 2)

Predlog za unaprjeđivanje profesionalnih vojnih lica podnosi nadležni starješina, u skladu sa Planom unaprjeđivanja i potrebama službe. Predlog iz stava 1 ovog člana podnosi se na obrascu koji čini sastavni dio ovog pravilnika". (član3)

Akt o unaprjeđivanju sadrži (...) čin u koji se unaprjeđuje i datum unaprjeđivanja. Prepis akta iz stava 1 ovog člana, dostavlja se unaprijeđenom licu, podnosiocu predloga za unapređenje i Ministarstvu". (član 6 st.1 i 2)

8. Pravilnikom o načinu izbora profesionalnih vojnih lica za unaprjeđivanje ("Službeni list CG" br. 60/18)² propisano je:

"Ovim pravilnikom propisuje se način izbora oficira i podoficira (u daljem tekstu: profesionalna vojna lica) za unaprjeđivanje (član 1)

Generalštab Vojske Crne Gore, do 1. novembra tekuće godine, sačinjava i dostavlja komisiji za izbor profesionalnih vojnih lica za unaprjeđivanje (u daljem tekstu: komisija) spisak profesionalnih vojnih lica koji do kraja te godine ispunjavaju uslove za unaprjeđivanje. Spisak iz stava 1 ovog člana, za profesionalna vojna lica koja su postavljena na formacijska mjesta u organu državne uprave nadležnom za poslove odbrane (u daljem tekstu: Ministarstvo), drugom organu državne uprave, državnom organu, privrednom društvu ili pravnom licu, sačinjava i komisiji dostavlja organizaciona jedinica Ministarstva nadležna za ljudske resurse (član 3);

Komisija, do 30. novembra tekuće godine, na osnovu spiska iz člana 3 ovog pravilnika sačinjava rang listu profesionalnih vojnih lica za unaprjeđivanje. Rang listu iz stava 1 ovog člana, komisija dostavlja za oficire ministru odbrane, a za podoficire načelniku Generalštaba Vojske Crne Gore, radi podnošenja predloga za unaprjeđivanje u skladu sa Zakonom o Vojsci Crne Gore (Član 4);

Odluka iz člana 5 ovog pravilnika dostavlja se profesionalnom vojnom licu koje je unaprijeđeno i organizacionoj jedinici Ministarstva nadležnoj za ljudske resurse. Spisak unaprijeđenih profesionalnih vojnih lica objavljuje se na internet stranici Ministarstva i Vojske Crne Gore (član 6).

9. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11), propisano je:

"Nakon završenog ispitivanja povrede ljudskih prava Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. (član 41)

Starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

¹ Pravilnik je važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

² Pravilnik je počeo da se primjenjuje 15. 09. 2018. godine

Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik/ca može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost. (član 42)

Zaključna ocjena

10. Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba XX u dijelu koji se odnosi na nedostavljanje odgovora po njegovim zahtjevima za unapređenje, osnovana i da je podnosiocu pritužbe od strane Generalštaba Vojske Crne Gore povrijeđeno pravo na odgovor.

11. Naime, u ispitnom postupku utvrđeno je da se XX, 12. januara 2018. godine, Generalštabu Vojske Crne Gore obratio pisanim zahtjevom za unapređenje u čin poručnika i da na njegov zahtjev Generalštab Vojske Crne Gore nije odgovorio u pisanoj formi.

12. Navodi iznijeti u izjašnjenju Generalštaba Vojske Crne Gore, koje je dostavljeno Zaštitniku od 9. oktobra 2018. godine, ne mogu biti opravdanje za nedostavljanje odgovora podnosiocu zahtjeva. Zaštitnik smatra da je Generalštab Vojske Crne Gore bio dužan da odgovori na zahtjev i o svom stavu obavijesti podnosioca zahtjeva pisanim putem.

13. Takođe, sama činjenica da podnosilac u pritužbi navodi da mu do dana podnošenja pritužbe (27. jula 2018. godine) nije odgovoreno i na zahtjev za unapređenje, od 11. oktobra 2016. godine, a na šta se u svom izjašnjenju Generalštab Vojske Crne Gore nije izjasnio, niti je to osporio, ukazuje da imenovanom nije odgovoreno i na ovaj zahtjev.

14. Zaštitnik smatra da podnijeti zahtjevi za unapređenje u viši čin u suštini predstavljaju sopstvenu inicijativu za unapređenje u viši čin, a pravilnim tumačenjem relevantnih odredaba Zakona o Vojski Crne Gore nije isključena mogućnost podnošenja inicijative za unapređenje.

15. Uskraćivanjem odgovora na podnijete zahtjeve, od strane Generalštaba Vojske Crne Gore po ocjeni Zaštitnika nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore kojom se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke, podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

16. Takođe ovakvo postupanje nadležnog organa nije u skladu i sa načelima i principima dobre uprave. Standard dobre uprave u postupanju organa podrazumijeva obavezu organa da se o ishodu postupaka u kojima se odlučuje o ostvarivanju nekog prava obavijeste lica o čijim pravima se odlučuje. U protivnom, drugačije postupanje ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti i otežavanje pravnog položaja lica o čijim pravima se odlučuje.

17. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

18. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku³.

19. U članu 13 Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) određeno je da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor⁴.

20. Što se tiče dijela pritužbe koji se odnosi na povredu prava na unapređenje, Zaštitnik se nije upuštao u ispitivanje povrede tog prava, imajući u vidu odredbe Zakona o Vojski Crne Gore ("Službeni list CG" br.88/09, 75/10 40/11, 32/14) koji je važio u vrijeme podnošenja inicijative, od 2016. godine i Zakona o Vojski Crne Gore ("Službeni list CG " br. 51/17) koji je važio u vrijeme podnošenja inicijative, od 2018. godine, kojima su propisani uslovi, vrijeme i postupak za unapređenje profesionalnih vojnih lica, kao i podzakonskog propisa koji je bliže uredio postupak unapređivanja profesionalnih vojnih lica, a budući da se radi o sopstvenoj inicijativi za unapređenje, po kojoj nije odgovoreno.

21. Na osnovu iznijetog, a polazeći od činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Ministarstvu odbrane - Generalštabu Vojske Crne Gore:

- da bez daljeg odlaganja, dostavi pisani odgovor na zahtjeve vojnog lica XX, od 11. oktobra 2016. godine i 12. januara 2018. godine;

- da u budućim postupanjima u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev ili inicijativu, blagovremeno dostavi odgovor podnosiocu, saglasno prirodi i formi obraćanja.

³ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

⁴ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

Generalštab Vojske Crne Gore dužan je da, u roku od 20 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Šučko Baković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu odbrane - Generalštabu Vojske Crne Gore
- a/a

