

Kabinet Zaštitnika	020/241-642
Savjetnici	020/225-395
Centrala	020/225-395
Fax:	020/241-642
E-mail:	ombudsman@t-com.me
	www.ombudsman.co.me



Broj: 01-497/2020, 538/20
Podgorica, 07. 09. 2020. 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 40 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

Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda

1. Dana 23.06.2020. godine, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX iz Podgorice podnio je pritužbu na rad Disciplinske komisije i Uprave za statistiku.

U pritužbi je u bitnom navedeno da je 06.02.2020. godine, protiv njega pokrenut disciplinski postupak, da od toga dana nije donešena nikakva odluka. Podnosilac pritužbe smatra da se predmetni postupak odugovlači, posebno što je pod suspenzijom, tačnije, rješenjem direktora Uprave za statistiku zabranjeno mu je obavljanje poslova u tom organu do okončanja dicsiplinskog postupka, kao i umanjena naknada, čime mu je povrijeđeno i pravo na zaradu.

Uz pritužbu dostavljena je kopija određene dokumentacije.

2. Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je dana 26.06.2020. godine, shodno čl.28. st.1. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, pokrenuo ispitni postupak i od Disciplinske komisije zatražio izjašnjenje.

3. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe, Dsiciplinska komisija je u bitnom navela, da je istoj dana 07.02.2020.godine, od strane Uprave za statistiku dostavljena Odluka o pokretanju disciplinskog postupka broj:01-329 od 06. 02. 2020.godine, sa dokazima i Rješenjem o privremenom ograničavanju vršenja dužnosti broj: 01-330 od 6.2.2020.godine. Nadalje su naveli, da su potom od Uprave za statistiku zatražili da se izjasni da li je protiv imenovanog službenika podnijeta krivična prijava, te ukoliko jeste da dostave informaciju kod kojeg organa je postupak u toku, na koji zahtjev je Uprava za statistiku aktom od 16.juna 2020.godine, dostavljen Disciplinskoj komisiji dana 24.06.2020.godina, dostavila informaciju da protiv imenovanog nije podnijeta krivična prijava. Ukazali su i da su nakon dobijenog izjašnjenja, na

sjednici održanoj 25.06.2020.godine, donijeli odluku da se u predmetnom disciplinskom postupku zakaže rasprava za dan 08.09.2020.godine; da su pozivi za raspravu poslati državnom službeniku XX i ovlaštenom predstavniku Uprave za statistiku 01.07.2020.godine. Istakli su i činjenicu da je Disciplinskoj komisiji u decembru 2019.godine na nadležnost za postupanje, shodno Zaključku Vlade Crne Gore, odjednom dostavljeno 59 predmeta iz Ministarstva unutrašnjih poslova, koji su pored redovno zaprimljenih predmeta zahtijevali prioritet u radu s ozirom da se radi o predmetima iz 2014. 2015, 2016, 2017 i 2018. godine, a uz opšte poznati problem koji je zadesio i državu Crnu Goru - Covid 19 i donijetih mjera i Naredbi, zbog kojih se ni disciplinske rasprave u periodu od 17.marta do 25.maja nijesu mogle ni održavati, to je sve dovelo da Disciplinska komisija nije bila u mogućnosti da ranije zakaže disciplinsku raspravu u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti XX. Navedeno pojašnjenje dato je u cilju pravilnog i objektivnog sagledavanja razloga koji su doveli da predmetni postupak još uvijek nije okončan. U prilogu ovog izjašnjenja Zaštitniku je dostavljena određena dokumentacija.

ČINJENICE

I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Disciplinske komisije Uprave za statistiku, naknadno pribavljenih dokaza u toku ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

5. Dana 06.02.2020. godine, Uprava za statistiku je svojim aktom br.01-329, donijela Odluku o pokretanju disciplinskog postupka protiv zaposlenog XX zbog povrede službene dužnosti, kao i rješenje br.01-380, kojim se XX, privremeno ograničava vršenje dužnosti, tako što mu se zabranjuje obavljanje poslova u tom državnom organu do okončanja disciplinskog postupka. Istim rješenjem određeno je da će se u toku zabrane obavljanja poslova, imenovanom isplaćivati naknada u visini od 60% zarade isplaćene u mjesecu koji prethodi izricanju ove zabrane. Navedena odluka dostavljena je Disciplinskoj komisiji dana 07.02.2020. godine.

6. Dana 10.06.2020. godine, Disciplinska komisija od Uprave za statistiku zatražila je izjašnjenje, da li je protiv imenovanog podnijeta krivična prijava.

7. Dana 16.06.2020. godije, Uprava za statistiku dostavila je odgovor Disciplinskoj komisiji, a koje je zavedeno dana 24.06.2020. godine.

8. Dana 25. 06. 2020. godine, Disciplinska komisija održala je sjednicu na kojoj je donijela odluku da se u odnosnom predmetu zakaže rasprava za 08. 09. 2020. godine, u 8 i 30 časova.

9. Dana 01.07.2020. godine, Disciplinska komisija je uputila poziv za raspravu XX i Upravi za statistiku, koji je uručen podnosiocu pritužbe lično dana 15.07.2020. godine.

10. Dana 08.09.2020. godine, podnosilac pritužbe podnio je zahtjev za odlaganje disciplinske rasprave zbog bolesti, dostavljajući i Potvrdu o otvorenom bolovanju. Kako nijesu bile ispunjene procesne pretpostavke za održavanje rasprave, ista je odložena, a naredna zakazana za dan 26.10.2020. godine sa početkom u 9.00h. Poziv za narednu sjednicu, zajedno sa Zapisnikom, lično su dostavljeni podnosiocu pritužbe.

II RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 32

„Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

B. Zakon o radu („Sl.list CG“ br.74/19)

Član 2

(2) Ovaj zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i javnim službama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno”

Član 152

(1) Pokretanje postupka za utvrđivanje povreda radnih obaveza zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za tu povredu i učinioca.

(2) Vođenje postupka za utvrđivanje povrede radnih obaveza zastarijeva protekom tri mjeseca od dana pokretanja postupka za utvrđivanje radne obaveze.

C. Zakon o o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, upravljanje kadrovima, prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje njihovih prava i obaveza.

Član 3

(1) Državnim organom, u smislu ovog zakona, smatra se ministarstvo i drugi organ uprave (u daljem tekstu: organ državne uprave), služba Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore, sud i državno tužilaštvo.

Član 17

Na prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju se opšti propisi o radu.

Član 93

(1) Državni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa, koje mogu biti lakše ili teže.

Član 97

(1)Disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa na sopstvenu inicijativu ili na predlog neposrednog rukovodioca.

(4) Odluka o pokretanju disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti dostavlja se disciplinskoj komisiji iz člana 105 ovog zakona (u daljem tekstu: Disciplinska komisija) i državnom službeniku, odnosno namješteniku čija se disciplinska odgovornost utvrđuje.

Član 100

(1) Disciplinski postupak za težu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi Disciplinska komisija.

(5) U postupku odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti Disciplinska komisija primjenjuje zakon kojim se uređuje upravni postupak, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije uređeno.

Član 103

- (2) Pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine od dana saznanja za težu povredu službene dužnosti, a najkasnije u roku od četiri godine od dana kad je povreda učinjena.
- (4) Vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kad protekne dva puta onoliko vremena koliko je zakonom propisano za zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka.

D. Zakonom o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

Član 7

Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari.

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

E. Zakon o državnoj upravi ("Službeni list CG" br. 78/18)

Član 5

"Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad.

Član 7

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti organi državne uprave dužni su da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

F. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14)

Član 20

(1) Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje.

Član 41

(1) Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42

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

G. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio člana 6 stav 1 glasi kako slijedi:

„svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...“

III DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

PRAVO

I Navodna povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

11. Podnosilac pritužbe se žali na dugo trajanje disciplinskog postupka, tačnije da od 06.02.2020. godine, kao dana pokretanja disciplinskog postupka, nije donijeta odluka i sljedstveno tome, povrede prava na rad i zaradu.

12. Disciplinska komisija dala je svoj komentar da nije bila u mogućnosti da ranije zakaže disciplinsku raspravu u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, zbog velike preopterećenosti prioritetnim predmetima, kao i novonastalom situacijom usljed epidemiološke situacije izazavane novim COVID virusom.

a) Opšti principi-relevantna načela

13. Konvencija propisuje izuzetnu marljivost u sporovima vezanim za zaposlenje (vidjeti *Guzicka protiv Poljske*, br. 55383/00, stav 30, 13. jul 2004. godine, *Borgese protiv Italije*, 26. februar 1992. godine,

stav 18, Serija A br. 228-B i *Georgi Georgiev protiv Bugarske*, br. 22381/05, stav 18 in fine, 27. maj 2010. godine).

14. Razumni rok u okviru kojeg se mora sprovesti postupak i koji potpada pod članom 6 stav 1 EKJLP, mora se odrediti u svakom pojedinačnom slučaju prema okolnostima tog predmeta, uzimajući u obzir složenost činjeničnih i pravnih pitanja, ponašanje podnosioca i nadležnih tijela, kao i značaj predmeta za podnosioca (*Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, br.8737/79 od 13.jula 1983. godine).

b) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj

15. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, zapaža da je od pokretanja disciplinskog postupka, tj. od dana 06. 02. 2020. godine, do preduzimanja prve radnje od strane Disciplinske komisije i to traženja izjašnjenja od Uprave za statistiku, proteklo četiri mjeseca, a traženu informaciju je dobila svega 6 dana nakon upućivanja takvog zahtjeva. Zaštitnik primjećuje i da je nakon dobijanja takvog izjašnjenja rasprava zakazana tek za 08.09.2020. godine. Dakle, od pokretanja disciplinskog postupka do prve zakazane rasprave u disciplinskom postupku, proteklo je 7 mjeseci.

Zaštitnik nadalje primjećuje i da je ročište zakazano za dan 08.09.2020. godine, odloženo na zahtjev podnosioca pritužbe, a naredno zakazano za dan 26.10.2020. godine, sa početkom u 9.00h.

Zaštitnik konstatuje i da nakon 9 mjeseci od pokretanja disciplinskog postupka, neće biti održana prva rasprava.

16. Predmet disciplinskog postupka je teža povreda radne obaveze, pri čemu je podnosiocu pritužbe donijeta Odluka kojom se istom privremeno ograničava vršenje dužnosti, tako što mu se zabranjuje obavljanje poslova u tom državnom organu do okončanja disciplinskog postupka. Istim rješenjem određeno je da će se u toku zabrane obavljanja poslova, imenovanom isplaćivati naknada u visini od 60% zarade isplaćene u mjesecu koji prethodi izricanju ove zabrane. Stoga, Zaštitnik cijeni da je predmet za podnosioca pritužbe od izuzetnog značaja, obzirom da dovodi u pitanje njegovo pravo na rad, kao i na ostvarivanje zarade, te shodno tome zahtijeva hitnost u postupanju.

17. Zaštitnik nadalje zapaža i da je podnosilac pritužbe na dan održavanja rasprave u disciplinskom postupku, podnio predlog za njeno odlaganje, dostavljajući relevantnu medicinsku dokumentaciju u tom pravcu.

18. U pogledu ponašanja Disciplinske komisije, Zaštitnik podsjeća da član 6 stav 2 EKJLP, državama ugovoricama nameće dužnost da organizuju svoje sisteme na takav način da njihovi organi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obavezu postupati u predmetima u razumnom roku.

19. Uzimajući u obzir razloge kojima Disciplinska komisija opravdava duži vremenski period nepreduzimanja određenih radnji u odnosnom predmetu, a koji su nastali usljed epidemiološke situacije izazvane COVIDOM 19 i donošenja određenih mjera i preporuka od strane Nacionalno kordinacionog tijela za suzbijanje zaraznih bolesti, Zaštitnik ne može a da ne ukaže, da se postojanje okolnosti koje objektivno ometaju efikasnost postupka, ne može zanemariti.

20. Međutim, prioriteta dužnost organa državne uprave i postupajućih službenih lica jeste da vrše poslove na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, primjenjujući pravila i postupke propisane važećim propisima, kao i da organizuju vršenje svojih poslova na ekonomičan i efikasan način.

21. Iako je Zakonom o državnim službencima i namještenicima, kao *lex specialis-om*, propisano da rok za zastarjelost vođenja disciplinskog postupka jeste kada protekne dva puta onoliko vremena koliko je zakonom propisano za zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka (u roku od jedne godine od dana saznanja za težu povredu službene dužnosti, a najkasnije u roku od četiri godine od dana kad je povreda učinjena), to nužno ne znači da je legitimno i dato na volju poslodavcu da se disciplinski postupak za težu povredu radne obaveze može bez posljedica i kršenja prava na suđenje u razumnom roku, voditi u okviru tog perioda.

22. Ovo posebno ukoliko se ima u vidu da je važećim Zakonom o radu kao krovnim zakonom, propisano da vođenje postupka za utvrđivanje povrede radnih obaveza zastarijeva protekom tri mjeseca od dana pokretanja postupka za utvrđivanje radne obaveze, što ukazuje na hitnu prirodu u postupanju u ovakvim postupcima, posebno ukoliko se ima u vidu da je podnosiocu protužbe donijeta odluka kojom mu se privremeno ograničava vršenje dužnosti, do okončanja disciplinskog postupka, te da će mu se isplaćivati naknada u visini od 60% zarade isplaćene u mjesecu koji prethodi izricanju ove zabrane.

ZAKLJUČNA OCJENA

23. Zaštitnik konstatuje, a imajući u vidu sve činjenice utvrđene u ovom predmetu, koje je cijenio u svjetlu naprijed navedenih standarda ESLJP, ukupno dosadašnje trajanje disciplinskog postupka u ovom trenutku, nije kao takvo pretjerano, bar ne bez daljih indikacija.

24. Zaštitnik upozorava da, imajući u vidu da su zapažene značajne vremenske neaktivnosti (od pokretanja postupka do zakazivanja prve rasprave, potom vremenski period na koji je odloženo ročište – nepunih dva mjeseca), svako dalje neblagovremeno postupanje Disciplinske komisije može imati za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti za podnosioca pritužbe i kršenje njegovih prava (pravo na suđenje u razumnom roku i posljedično tome, pravo na rad i zaradu, tj. imovinu).

25. Neblagovremeno, odnosno neažurno postupanje organa uprave dovodi do povrede načela dobre uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani imaju. Njihova obaveza je da postupke vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe.

26. Imajući u vidu iznijeto, Zaštitnik očekuje da će Disciplinska komisija poštujući relevantne propise bez daljeg odlaganja preduzeti sve potrebne radnje kako bi se stekli uslovi za okončenje disciplinskog postupka.

27. Zaštitnik će u odnosnom predmetu pratiti dalje postupanje Disciplinske komisije i ukoliko se Disciplinska komisija ne bude pridržavala navedenih smjernica, Zaštitnik će iznova cijeliti da li je takvo postupanje Disciplinske komisije, zavisno od konkretnih okolnosti predmeta, složenosti činjeničnog i pravnog pitanja, te količine dokaza, opravdano i u skladu sa naprijed

izloženim standardima koji se tiču suđenja u razumnom roku, kao i prava na rad i zaradu, u okviru prava na imovinu, kao neminovne posljedice pretjerano dugog trajanja postupka.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Snežana Armenko

Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
- Disciplinskoj komisiji
-a/a