



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- 278/22**  
**Podgorica, 14. jun 2022. 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), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na onemogućavanje obavljanja stručnog osposobljavanja podnosioca pritužbe i zaključivanja ugovora o stručnom osposobljavanju sa istim od strane poslodavca Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije CB Nikšić, kao i nedostavljanja obrazloženja odluke o razlozima koji su doveli do takvog postupanja.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok je Uprava policije - Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove - Biro za ljudske resurse samo dostavila kopiju obavještenja koje je upućeno podnosiocu pritužbe od strane Ministarstva unutrašnjih poslova.

3. Dana 1. decembra 2021. godine, završen je drugi krug Programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem za korisnike koji su bili prijavljeni na program, a koji nijesu dobili poslodavca kod kojeg bi obavljali stručno osposobljavanje.

4. Nakon elektronski sprovedenog povezivanja poslodavaca i korisnika, a na osnovu prosječne ocjene potencijalnih korisnika i izabranih preferenci, određeni broj lica dobilo je mogućnost da se stručno osposobljava kod izabranog poslodavca, među kojima je i podnosilac pritužbe.

5. Na spisku uparenih visokoškolaca koji je objavljen na sajtu eUprava utvrđeno je da je XX (pod brojem 1993) uparen sa poslodavcem Ministarstvo unutrašnjih poslova Upravu policije - Centar bezbjednosti Nikšić - studijski program "Studije bezbjednosti".

6. Dana 10. januara 2022. godine, podnosilac pritužbe od strane službenice Ministarstva unutrašnjih poslova XX elektronskim putem obaviješten je da je u obavezi da se javi na posao dana 17. januara 2022. godine u organizacionoj jedinici sa kojom je uparen, kada će biti i organizovano i potpisivanje ugovora.

7. U periodu od 17. januara 2022 godine, do 14. februara 2022. godine, podnosilac pritužbe obavljao je stručno osposobljavanje u pomenutom organu.

8. U navedenom periodu sa podnosiocem pritužbe od strane pomenute organizacione jedinice nije zaključen ugovor o stručnom osposobljavanju.

9. Dana 25. februara 2022. godine, podnosilac pritužbe elektronskim putem je od strane kabineta Ministra unutrašnjih poslova obaviješten da je za zaključenje ugovora o stručnom osposobljavanju, neophodna saglasnost volja obje strane potpisnice ugovora, što u konkretnom nije slučaj.

### **III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

**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.

#### **Član 20**

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu. Svako ima pravo na pravnu pomoć."

**Zakon o o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem** ("Službeni list Crne Gore", br. 38/12)

#### **Član 1**

Lice sa stečenim visokim obrazovanjem koje nema radno iskustvo u određenom nivou obrazovanja stručno se osposobljava u skladu sa ovim zakonom.

#### **Član 8 stav 1**

Ugovor o stručnom osposobljavanju zaključuju korisnik i poslodavac.

**Pravilnik o načinu obavljanja javnog poziva, postupku i kriterijumima za stručno osposobljavanje** ("Službeni list CG" br. 46/12)

#### **Član 1**

Ovim pravilnikom uređuje se način objavljivanja javnog poziva, postupak prijavljivanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem koje nema radno iskustvo u određenom nivou obrazovanja i nalazi se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (u daljem tekstu: korisnik), kriterijumi za njihovo upućivanje kod poslodavca, rokovi i druga pitanja od značaja za obavljanje stručnog osposobljavanja.

#### **Član 7**

Upućivanje korisnika na stručno osposobljavanje kod poslodavca vrši se na osnovu elektronske rang liste, automatski generisane na osnovu rezultata koje su korisnici ostvarili tokom studiranja (iskazanih u obliku prosječne ocjene tokom studiranja) i pet iskazanih preferenci korisnika. Administrator Portala elektronske uprave elektronsku generisanu rang listu dostavlja Upravi, odnosno Zavodu. Elektronska rang lista dostupna je na sajtu Portala elektronske uprave. Uprava, odnosno Zavod na osnovu rang liste vrše upućivanje korisnika za obavljanje stručnog

osposobljavanja, o čemu u pisanoj formi obavještavaju korisnika i poslodavca najkasnije do 15. decembra tekuće godine.

### Član 8

Poslodavac i korisnik zaključuju ugovor o stručnom osposobljavanju najkasnije do 15. januara tekuće godine.

### Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

#### Član 27

Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije.

#### Član 41 stav 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 stav 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. "

### 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...“*

#### Član 13

*„Svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“*

## IV 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 razumnoj roku.*

*Ovo pravo uključuje:*

*(c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.*

**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.

## V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

10. Podnosilac pritužbe se žali da iako je putem Vladinog programa za stručno osposobljavanje lica sa stečenim visokim obrazovanjem, a nakon elektronski sprovedenog povezivanja, dobio Ministarstvo unutrašnjih poslova - Upravu policije CB Bezbjednost Nikšić kao poslodavca kod kojeg će obavljati stručno osposobljavanje isto mu nije omogućeno, niti je, iako su se za to stekli svi uslovi, zaključio ugovor o stručnom osposobljavanju. Nadalje se žali da se više puta obraćao Ministarstvu unutrašnjih poslova kako bi dobio obrazloženje za takvo postupanje, ali da je isti ostao uskraćen bilo kakvog obrazloženja.

11. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika, Uprave policije Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove - Biro za ljudske resurse, Zaštitniku dostavila je kopiju obavještenja, od 25. februara 2022. godine, koje je upućeno od strane Kabineta Ministarstva unutrašnjih poslova podnosiocu pritužbe, bez izjašnejnja na navode koji su iznijeti u njegovoj pritužbi.

12. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na (ne)postupanje ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, valja razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

### a) Opšti principi – relevantna načela

13. Evropski sud za ljudska prava ponavlja da, prema dobro ustanovljenoj praksi koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala treba da na odgovarajući način navode razloge na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisiće od prirode odluke i okolnosti slučaja.<sup>1</sup>

14. Nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omoguće stranki da uspješno ostvari pravo na ulaganje pravnog lijeka. Obrazloženje odluke se izvodi i iz razloga pravne prirode jer se pravni stavovi izraženi u odluci mogu ispitati samo ako je dato potpuno i logično obrazloženje.<sup>2</sup>

15. Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.<sup>3</sup>

16. Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18) koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građana, mora sadržati obrazloženje. Posebno se mora navesti

<sup>1</sup> Ruiz Torija protiv Španije i Niro Balani protiv Španije, 9. decembar 1994. godine, st.27, 29, serija A br.303-A i 303-B” i Higgins i drugi protiv Francuske, 19. februar 1998. godine, stav 42, Izvještaji 1998-I.

<sup>2</sup> G.P Ilić Pravo na obrazloženu odluku Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu UDK 342. 722:347.962.6

<sup>3</sup> Rezolucija (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti. Ova rezolucija ostavlja javnoj vlasti mogućnost stranci da saopšti razloge u obrazloženju akta.

priroda pravnih lijekova, pred kojim se pravno sredstvo može iskoristiti i rok za njegovu primjenu (član 19).<sup>4</sup>

## **b) Primjena principa na konkretni slučaj**

17. Sastavni dio prava na pravično suđenje je pravo na obrazloženu odluku. Pravo na obrazloženu odluku nije obaveza samo sudova, kako redovnih, tako i Ustavnog suda Crne Gore, već svih organa javne (državne) vlasti koji odlučuju u raznim postupcima, o pravima fizičkih i pravnih lica.

18. Obrazloženja odluka izuzetno su važna, jer je nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donošenje, prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrerno odlučivanje. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

19. Kolika će biti široka obaveza organa da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

20. Sa druge strane, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke u pravilu će se smatrati relevantnima ako jasno upućuju na to da organi u konkretnom slučaju nijesu sproveli procjenu na nerazuman način, da nijesu učinili neku drugu očiglednu grešku u procjeni, pogrešno procijenili postojanje nekog važnog faktora ili pak propustili razmotriti sve relevantne faktore odnosno propustili uzeti u obzir sve činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, da nijesu odbili sprovesti dokaze koji bi mogli dovesti do drugačije odluke i pri tome nijesu zanemarili dokaze koje su organu prezentirale stranke u postupku i sl. Ukratko, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke moraju obuhvatiti sve važne aspekte razmatranog slučaja koji su mogli uticati na konačnu odluku organa (mjerilo relevantnosti).

21. U konkretnoj slučaju, prema stanju u spisima predmeta, očigledno je da navedeni akt - obavještenje Ministarstva unutrašnjih poslova koje je dostavljeno podnosiocu pritužbe, osim prostog navođenja da je za zaključenje ugovora o stručnom osposobljavanju neophodna saglasnost volja obje strane, što u konkretnom nije slučaj, ne sadrži ni jedan jasan i uvjerljiv razlog zbog kojeg sa podnosiocem pritužbe nije zaključen ugovor o stručnom osposobljavanju, odnosno koji su to razlozi koji su opredijelili organ da zauzme svoj stav da imenovani ne nastavi dalje obavljanje stručnog osposobljavanja, a budući da je stručno osposobljavanje započeo kod tog poslodavca.

22. Zaštitnik smatra da je nadležni organ bio dužan da u svom obavještenju navede razlog koji je predstavljao eventualnu smetnju za obavljanje stručnog osposobljavanja podnosioca pritužbe.

23. Istovremeno Zaštitnik ističe da, iako je XX usmenim putem od strane službenice Ministarstva unutrašnjih poslova obaviješten da zbog bezbjedonosnih provjera ne može obavljati stručno osposobljavanje, nikako nije mogao biti uskraćen da pisanim putem bude obaviješten da je donošenju odluke prethodio određeni postupak iz kojeg su proizašli odlučni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja svoje odluke.

---

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

24. Dakle, u konkretnom slučaju, analizirajući utvrđeno činjenično stanje, Zaštitnik konstatuje da nadležno Ministarstvo za svoj stav uopšte nije iznijelo razloge, odnosno obrazloženje, te da je ovakvim propustom organa, odnosno izostankom obrazloženja kod podnosioca pritužbe moglo stvoriti utisak proizvoljnosti, samovolje i arbitrnosti, kao i nepovjerenje u profesionalizam i pravičnost prilikom donošenja odluke.

25. Zaštitnik ukazuje da je obaveza organa javne vlasti da o ishodu postupka u kojima se odlučuje o ostvarivanju nekog prava obavijeste lica o čijim pravima se odlučuje sa potpunim i jasnim obrazloženjem. Javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji moraju postupati u skladu sa zakonom, međunarodnim pravom ali i opštim načelima prava koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje.

26. Građanima se mora dostaviti obrazložena odluka kojom se odlučuje o njihovim pravima i ista mora da sadrži upustvo o pravnoj zaštiti. Tim upustvom građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, (organ) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje.

27. U značajnom broju predmeta, Sud je obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Ustavom i Konvencijom zajemčenog prava na pravično suđenje .

28. Dakle, primijenjeno na konkretan slučaj, pri činjenici da je obrazloženje obavještenja apsolutno izostalo, potpuno je upitno na koje razloge i okolnosti podnosilac pritužbe treba da se žali, kada oni nijesu ni navedeni.

29. Zaštitnik ovim putem napominje Ministarstvu unutrašnjih poslova da je Zaštitnik u predmetu poslovne oznake br. 01-35/19, koji je formiran po pritužbi na rad i postupanje Minstarstva, nakon završenog ispitnog postupka dana 26. juna 2019. godine, donio Mišljenje u kojem je utvrdio da je Ministarstvo unutrašnjih poslova povrijedilo pravo na obrazloženu odluku, iz kojeg je razloga izdao preporuku Ministarstvu da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom pozivu za stručno osposobljavanje korisnika ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima i principima dobre uprave i da odluke koje donose sadrže obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima za odluku.

30. Imajući u vidu naznačeno mišljenje, kao i utvrđene činjenice u odnosnom predmetu Zaštitnik konstatuje da pomenuto Ministarstvo i dalje ne djeluje u skladu sa međunarodnim standardima i načelima, niti vodi računa o poboljšanju kvaliteta svog rada kako bi odluke bile zasnovane na suštinskim principima dobre uprave, odnosno da budu čvrsto utemeljene na argumentovanom obrazloženju sa uvjerljivim i jasnim razlozima za njihovo donošenje.

Shodno svemu prednjem, u smislu gore navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

## **M I Š L J E N J E**

Donošenjem neobrazloženog akta/obavještenja, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, podnosiocu pritužbe povrijeđeno je pravo na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje,

zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

## **P R E P O R U K U**

### **Ministarstvu unutrašnjih poslova**

- Da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom pozivu za stručno osposobljavanje korisnika ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima i principima dobre uprave i da odluke koje donosi sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima kojima se rukovodio pri donošenju odluke i uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova obavezno je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
Snežana Armenko

Dostavljeno:  
- podnosiocu pritužbe  
- Ministarstvu unutrašnjih poslova  
- a/a.