

Broj: 113/22

Podgorica, 15. jun 2022. godine

KM/KM

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa članom 41. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi X.X. iz Podgorice, daje

MIŠLENJE

I UVOD

1. X.X. podnio je pritužbu kojom je Ministarstvu unutrašnjih poslova stavio na teret diskriminaciju sadržanu u Rješenju br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine kojim je raspoređen na radno mjesto *samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance*.

2. Podnosilac u pritužbi, u suštini, ističe da je Rješenjem br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine raspoređen na radno mjesto *samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance*; da radno mjesto na koje je raspoređen ne predstavlja drugo odgovarajuće radno mjesto, shodno njegovoj kvalifikaciji obrazovanja i radnom iskustvu; da je opis poslova na koje je raspoređen znatno drugačiji u odnosu na posao koji je ranije obavljao na mjestu *samostalni referent u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave*; da je posao obavljao savjesno i revnosno, o čemu je dostavio ocjene o radu. Podnosilac smatra da je sporno raspoređivanje rezultat revanšističkog odnosa i diskriminacije koji su uslijedili nakon što je ukazivao na nepravilnosti u radu poslodavca (neisplaćena zarada za noćni rad i dr.). Takođe, ističe da je jedini službenik u *Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu* koji je, po donošenju novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova br. 100/21-2062/2, od 8. februara 2021. godine, raspoređen na drugo neodgovarajuće radno mjesto.

Podnosilac je uz pritužbu dostavio određenu dokumentaciju.

II ISPITNI POSTUPAK

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35. stav 1. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 113/22-1 od 16. marta 2022. godine tražio od Ministarstva unutrašnjih poslova - Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu da dostavi izjašnjenje na navode iz pritužbe.

4. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, aktom br. 006/22-7665/2, od 1. aprila 2022. godine, dostavilo Zaštitniku odgovor Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance, br. 04-074/22-8841/1, od 30. marta 2022. godine, u kojem je, u suštini, navedeno:

- Da je službenik X.X. u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji od aprila 2019. godine, rasporednim rješenjem br. 113/19-2654, od 12. marta 2020. godine, bio raspoređen na radno mjesto br. 126 - samostalni referent;
- Da je obavljao poslove samostalnog referenta, za koje je bilo propisano IV nivo kvalifikacija obrazovanja, najmanje 3 godine radnog iskustva, položen stručni ispit, vozačka dozvola B kategorije;
- Da su, donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova od aprila 2020. godine, poslovi bezbjedonosne zaštite i zaštite kritične infrastrukture cjelokupnog Ministarstva objedinjeni i centralizovani u jednom Odsjeku u okviru Direktorata za nadzor, a da je broj radnih mjesta povećan za 11, koliko je potrebno za vršenje poslova bezbjedonosne zaštite novoformiranog Odsjeka za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu - Božaj i dijela kritične infrastrukture Ministarstva;
- Da je za navedene poslove preuzeto 6 službenika iz Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu (gdje su obavljali poslove zaštite lica i imovine - Spuž), među kojima je bio i službenik X.X.;
- Da je službenik X.X. nakon navedene izmjene nastavio da obavlja poslove u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu - Spuž, jer mu nije uručeno rasporedno rješenje od strane Direktorata za nadzor, a kada se ukazalo slobodno radno mjesto u Direktoratu za upravne poslove, državljanstvo i strance, raspoređen je u Područnu jedinicu Podgorica, u skladu sa članom 130 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima;
- Da je ovaj organ cijenio rad službenika X.X. i uzeo u obzir da treba da bude raspoređen na slobodno radno mjesto koje odgovara njegovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koje ispunjava uslove;

- Da je, imajući u vidu da je prebivalište i mjesto rada svih ostalih neraspoređenih službenika na obavljanju ovih poslova Danilovgrad, a prebivalište službenika X.X. Podgorica, rasporednim rješenjem br. 100/22-1319, od 31. januara 2022. godine raspoređen na upražnjeno radno mjesto br. 207 - samostalni referent, za koje posjeduje stručne kvalifikacije i potrebno radno iskustvo (IV nivo kvalifikacije obrazovanja, najmanje 2 godine radnog iskustva i položen stručni ispit) kojim su propisani sljedeći poslovi: utvrđivanje identiteta podnosioca zahtjeva, uzimanje biometrijskih podataka, skeniranje i unošenje podataka, vršenje poslova registracije, izdavanje identifikacione i druge isprave, obavljanje poslova upisničara i šalterskog službenika, vođenje propisanih evidencija, preuzimanje dokumentacije i spisa predmeta od šalterskih službenika, arhiviranje predmeta, ...).

4.1. U odnosu na navode iz pritužbe u vezi sa nepravilnostima u radu poslodavca koje se odnose na neisplaćenu zaradu za noćni rad, u izjašnjenju se ističe da se od strane Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance - Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu svakog mjeseca blagovremeno dostavlja Izvještaj o broju časova noćnog rada (shodno rasporedu rada) Službi za finansijske opšte i pomoćne poslove Ministarstva unutrašnjih poslova, a u cilju adekvatnog obračuna zarade. U izjašnjenju se takođe navodi da ovaj organ nije u saznanju da je podnosilac pritužbe ukazivao na nepravilnosti u radu organa, čime je, kako se navodi, službenik X.X. želio istaći njegov položaj ranjivosti i nejednakost u postupanju u odnosu na lično svojstvo, a što nema osnova niti u činjenicama niti u pravnom smislu, jer ovaj organ nije zaprimio niti jedan podnesak od strane imenovanog koji sadrži navode o nepravilnostima u radu poslodavca.

5. Zaštitnik je, u cilju pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, podnosiocu pritužbe dostavio odgovor Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance, br. 04-074/22-8841/1 od 30. marta 2022. godine, radi izjašnjenja i eventualne dopune pritužbe novim činjenicama i okolnostima.

5.1. U izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku 17. maja 2022. godine, podnosilac pritužbe je, u suštini, naveo:

- Da je rješenjem Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 023-145/17-5 od 16. juna 2017. godine zasnivao radni odnos na neodređeno vrijeme, na mjesto zaštitar lica i imovine, Odsjek - Centar za poslove azila u Upravi za zbrinjavanje izbjeglica, organa u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja;

- Da je u prethodnom periodu, do zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, a počevši od 15. novembra 2015. godine, obavljalo iste poslove po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, gdje je takođe obavljao poslove obezbjeđenja objekata i lica u Centru za poslove azila u Spužu;

- Da je shodno Sporazumu o preuzimanju službenika 01 broj 050/18-4218 od 6. februara 2018. godine raspoređen u Direkciji za prihvata i smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorata za građanska stanja i lične isprave Ministarstva unutrašnjih poslova, gdje je nastavio da obavlja poslove zaštite lica i imovine;
- Da je nakog toga Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova broj 01-113/19-26564 od 12. marta 2020. godine raspoređen na radno mjesto samostalni referent u Direkciji za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorata za građanska stanja i lične isprave, te da je u opisu ovog radnog mjesta, između ostalog, obavljanje poslova zaštite lica i imovine u granicama šticienog prostora;
- Da su se za navedeno radno mjesto (br. 126 - samostalni referent) tražili sljedeći uslovi: IV nivo kvalifikacije obrazovanja, najmanje 3 godine radnog iskustva, položen stručni ispit za vršenje poslova zaštite lica i imovine koje ne obezbjeđuje država, vozačka dozvola B kategorije;
- Da je rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim se raspoređuje na radno mjesto broj 126 - samostalni referent u Direkciji za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorata za građanska stanja i lične isprave bilo posljednje rješenje koje je dobio prije donošenja osporavanog Rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova 01 broj 100/22-13/9 od 31. januara 2022. godine, kojim je premješten na drugo radno mjesto, a na koje je u zakonski predviđenom roku uložio žalbu Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore.

5.1.1. U odnosu na navode iz izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova da je podnosilac pritužbe rješenjem od 31. januara 2022. godine premješten na drugo radno mjesto u okviru Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance, jer mu nije uručeno rasporedno rješenje od strane Direktorata za nadzor, podnosilac ističe:

- Da, zajedno sa ostalim službenicima koji su angažovani na poslovima zaštite lica i imovine u Spužu, a koji su bili raspoređeni na radno mjesto 126 - samostalni referent, nije mogao dobiti novo rasporedno rješenje od strane Direktorata za nadzor, zato što nema policijsko zvanje, a što V.D. generalnog direktora, kako navodi podnosilac, veoma dobro zna;
- Da Direktorata za nadzor može raspoređivati, a samim tim i u svom sastavu imati samo one službenike koji imaju policijska zvanja, te da je to razlog zbog koga su službenici, među kojima je i podnosilac pritužbe, sa rasporednim rješenjem na radno mjesto 126 - samostalni referent od 12. marta 2020. godine, nastavili svoj dalji rad i angažovanje u okviru Direkcije za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorata za građanska stanja i lične isprave, na poslovima obezbjeđenja, odnosno zaštite lica i imovine.

5.1.2. U odnosu na opis poslova koje je podnosilac pritužbe obavljao prije osporavanog rasporednog rješenja od 31. januara 2022. godine, ističe:

- Da je opis poslova na koje je raspoređen rješenjem od 31. januara 2022. godine sljedeći: utvrđivanje identiteta podnosioca zahtjeva, uzimanje biometrijskih podataka, skeniranje i unošenje podataka, vršenje poslova registracije, izdavanje identifikacione i druge isprave,

obavljanje poslova upisničara i šalterskog službenika, vođenje propisanih evidencija, preuzimanje dokumentacije i spisa predmeta od šalterskih službenika, arhiviranje predmeta, ...);

- Da je opis poslova na radnom mjestu sa kojeg je premješten, odnosno prethodnom radnom mjestu u Centru za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu sljedeći: zaštita lica i imovine u granicama šticienog prostora; kontrola i evidencija lica koja ulaze odnosno izlaze iz Centra; kontrola i staranje poštovanja kućnog reda; pravovremeno reagovanje na sve vanredne situacije (narušavanje kućnog reda, požar, poplave i sl.); preduzimanje neophodnih mjera za uspostavljanje narušenog kućnog reda; vršenje kontrole unošenja i stvari u Centar, kao i kontrola iznošenja imovine Centra; odgovornost za sigurnost i bezbjednost ljudstva i objekata, kao inventara i materijalnih dobara u i oko šticienog objekta u granicama šticienog prostora; uredno vođenje evidencija koje su predviđene i u funkciji su obavljanja poslova zaštite objekta; otklanjanje opasnosti koje mogu oštetiti ili uništiti objekat ili sredstva i imovinu u njemu; obavještanje svog pretpostavljenog o svom radu i svim drugim događajima za vrijeme svoga rada; obavljanje drugih poslova po nalogu pretpostavljenog;

- Da se opis poslova radnog mjesta na koje je raspoređen posljednjim rješenjem od 31. januara 2022. godine bitno razlikuje od opisa poslova koje je obavljao prije osporenog raspoređivanja, te da je za radno mjesto samostalni referent u područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance propisano najmanje dvije (2) godine radnog iskustva, dok je za radno mjesto na koje je ranije bio raspoređen, samostalni referent na poslovima zaštite lica i imovine u Direkciji za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu propisano najmanje tri (3) godine radnog iskustva, što dalje znači, kako podnosilac navodi, da radno mjesto na koje je raspoređen ne predstavlja drugo odgovarajuće radno mjesto.

5.1.3. Podnosilac u izjašnjenju na odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova dalje navodi:

- Da je trenutno u Centru za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu u Spužu angažovano troje službenika koji rade po osnovu ugovora, što jasno govori o obimu poslova;

- Da je tih troje službenika angažovano znatno prije nego što mu je uručeno rješenje o premještanju na drugo radno mjesto, a obavljaju iste poslove kao i on što je obavljao;

- Da je u saznanju da je nakon njegovog premještanja, u Centru za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu zaposlen drugi službenik, izvjesni Y.Y., koji se tu kratko zadržao, a bio je angažovan da radi na istim poslovima koje je i podnosilac obavljao;

- Da je Uprava za kadrove, 22. marta 2017. godine objavila javni oglas za prijem u radni odnos na neodređeno vrijeme za šest izvršilaca, za radno mjesto zaštitar lica i imovine u Odsjeku - Centar za poslove azila sa mjestom rada u Spužu, u Upravi za zbrinjavanje izbjeglica, organu u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja;

- Da je tada, a nakon provjere sposobnosti i testiranja, kao prvorangirani kandidat, zajedno sa još četiri (4) službenika zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, i to sa: Y.X., Q.Q., W.W. i Y.Z.;
- Da je u periodu od septembra 2008. godine do juna 2015. godine bio službenik obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS), te da je znatno prije rada u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu obavljao poslove obezbjeđenja;
- Da izjašnjenje VD generalnog direktora da je njegovo mjesto prebivališta u Podgorici bilo jedno od argumenata za premještanje na drugo radno mjesto doživljava kao nedobronamjerno i nekorektno;
- Da je Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova 01 broj 130/18-61004 od 15. avgusta 2018. godine ocijenjen sa ocjenom „zadovoljno na probnom radu“, te da je za 2019, 2020 i 2021. godinu ocijenjen ocjenom „dobar“, iz čega se, kako navodi, može zaključiti da je posao obavljao savjesno i revnosno, i da niti jedna pritužba na njegov rad nije postojala.

5.1.4. Konačno, u odnosu na navode iz izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova u kojem se konstatuje da ovaj organ nije u saznanju da je podnosilac pritužbe ukazivao na nepravilnosti u radu organa, jer nije zaprimio niti jedan podnesak od strane imenovanog koji sadrži navode o nepravilnostima u radu poslodavca, podnosioc pritužbe ističe:

- Da sa indignacijom odbacuje ovakve navode v.d. generalnog direktora, za šta ima dokaze i pismene, kao i kolege zaposlene u Centru za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu;
- Da je, hronološki gledano, čitavu 2021. godinu, kao i početak 2022. godine, sve do dana kada mu je uručeno rješenje o premještanju na drugo radno mjesto, ukazivao na nepravilnosti u radu poslodavca;
- Da je neposrednom starješini načelnici xx u više navrata usmeno ukazivao na nepravilnosti u radu organa u kome je zaposlen, a da se jednom obratio pisanim putem i ovjerio na arhivu MUP-a sa datumom 24. jun 2021. godine;
- Da nijesu istiniti navodi vd generalnog direktora xx da nije zaprimio niti jedan podnesak sa njegove strane, te da ima dokument sa potpisom vd generalnog direktora, koji ga demantuje;
- Da je nepravilnosti u radu poslodavca prijavio svim inspekcijama, prvo Upravi za inspeksijske poslove, nakon toga Upravnoj inspekciji, a zatim i Budžetskoj inspekciji Ministarstva rada i socijalnog staranja, te da je jedino on iz Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu to uradio;
- Da je nepravilnosti u radu poslodavca prijavio Državnom sekretaru MUP-a, i to mejlom od 21. januara 2022. godine; kao i Generalnom sekretaru Unije slobodnih sindikata Crne Gore, mejlom od 2. februara 2022. godine;
- Da je na osnovu navedenog potpuno jasno da je stekao lično svojstvo prilikom prijave poslodavca zbog nepravilnosti u radu, a imajući u vidu da mu je rješenje o premještanju na drugo radno mjesto uručeno 7. februara 2022. godine;

- Da je zbog svega navedenog sasvim jasno da je sporno raspredjivanje rezultat revanšističkog odnosa i diskriminacije koji su uslijedili nakon što je na više adresa prijavio poslodavca za nepravilnosti u radu.

III UTVRĐENE ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

6. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pritužbe, izjašnjenja, dostavljene i pribavljene dokumentacije, utvrđene su sljedeće relevantne činjenice:

- Da je podnosilac pritužbe Rješenjem Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 023-145/17-5 od 16. juna 2017. godine zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme na radno mjesto zaštitar lica i imovine, Odsjek - Centar za poslove azila, u Upravi za zbrinjavanje izbjeglica, organu u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja;

- Da je podnosilac pritužbe shodno Sporazumu o preuzimanju službenika 01 broj 050/18-4218, od 6. februara 2018. godine raspoređen u Direkciji za prihvrat i smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave, Ministarstva unutrašnjih poslova;

- Da je podnosilac pritužbe Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova br. 01-113/19-26564, od 12. marta 2020. godine raspoređen na radno mjesto broj 126 - samostalni referent u Direkciji za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave;

- Da je podnosilac pritužbe Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine raspoređen sa radnog mjesta samostalni referent u Direkciji za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave, na radno mjesto broj 207 – samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance, koje mu je uručeno 7. februara 2022. godine;

- Da su za radno mjesto samostalni referent u Direkciji za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave bili propisani sljedeći uslovi: IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja; najmanje tri (3) godine radnog iskustva; položen stručni ispit za vršenje poslova zaštite lica i imovine koje ne obezbjeđuje država, vozačka dozvola B kategorije;

- Da su za radno mjesto samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance propisani sljedeći uslovi: IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja; najmanje dvije (2) godine radnog iskustva; položen stručni ispit za rad u državnim organima;

- Da su za radno mjesto sa kojeg je podnosilac pritužbe premješten propisani sljedeći poslovi: zaštita lica i imovine u granicama šticećenog prostora; kontrola i evidencija lica koja ulaze odnosno izlaze iz Centra; kontrola i staranje poštovanja kućnog reda; pravovremeno reagovanje na sve vanredne situacije (narušavanje kućnog reda, požar, poplave i sl.); preduzimanje neophodnih mjera za uspostavljanje narušenog kućnog reda; vršenje

kontrole unošenja i stvari u Centar, kao i kontrola iznošenja imovine Centra; odgovornost za sigurnost i bezbjednost ljudstva i objekata, kao inventara i materijalnih dobara u i oko šticećenog objekta u granicama šticećenog prostora; uredno vođenje evidencija koje su predviđene i u funkciji su obavljanja poslova zaštite objekta; otklanjanje opasnosti koje mogu oštediti ili uništiti objekat ili sredstva i imovinu u njemu; obavješćavanje svog pretpostavljenog o svom radu i svim drugim događajima za vrijeme svoga rada; obavljanje drugih poslova po nalogu pretpostavljenog;

- Da su za radno mjesto na koje je podnosilac pritužbe raspoređen, broj 207 - samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, propisani sljedeći poslovi: utvrđivanje identiteta podnosioca zahtjeva uzimanjem biometrijskih podataka; skeniranje i unošenje podataka; vršenje poslova registracije, izdavanje identifikacione i druge isprave; obavljanje poslova upisničara i šalterskog službenika; vođenje propisanih evidencija; preuzimanje dokumentacije i spisa predmeta od šalterskih službenika, skeniranje dokumenata; dostavljanje spisa predmeta ovlašćenom službeniku za donošenje odluka po zahtjevu; arhiviranje predmeta, i dr.);

- Da je podnosilac pritužbe ukazivao na nepravilnosti poslodavca (Ministarstva unutrašnjih poslova) u vezi sa obračunskim satima za noćni rad, prekovremeni rad i dr., što, između ostalog, proizilazi iz: Zahtjeva za dostavljanje obračunskih sati za noćni rad zavedenog kod Ministarstva unutrašnjih poslova, Direktorata za upravne poslove, državljanstvo i strance, Direkcije za azil, pod poslovnom oznakom 04/6-110/21-13786/1 od 24. juna 2021. godine, a povodom čega je vođen postupak pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova; Odgovora na Zahtjev o dostavljanju broja časova noćnog rada za službenika Direkcije za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, X.X., sa Izvješćajem o broju časova noćnog rada po mjesecima koji su traženi u Zahtjevu, koji je potpisao v.d. generalni direktor Ministarstva unutrašnjih poslova; kao i iz mejla koji je podnosilac pritužbe 21. januara 2022. godine uputio državnom sekretaru Ministarstva unutrašnjih poslova, u kojem ga upoznae da se u Direkciji za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu krši Zakon o radu (neredovne isplate za noćni rad tokom 2021. godine, nejednaka isplata prekovremenih sati, „problematičan“ način obračuna prazničnih sati); odnosno mejla koji je podnosilac pritužbe 2. februara 2022. godine uputio Uniji slobodnih sindikata Crne Gore;

- Da je podnosilac pritužbe protiv Rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova broj 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, koji postupak je u toku.

IV RELEVANTNO PRAVO

Domaće pravo:

7. Ustav Crne Gore:

“Član 8 stav 1

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 17

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

8. Zakon o zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17):

“Član 2 st. 1 i 2

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Član 16 stav 1

Zabranjena je diskriminacija po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, odnosno lica koja po nekom drugom osnovu obavljaju rad kod poslodavca.

Član 29 stav 1 i 2

Ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog/u. Pravilo o teretu dokazivanja iz stava 1 ovog člana primjenjuje se i u postupanju za zaštitu od diskriminacije kod Zaštitnika/ce.”

9. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 002/18, 034/19, 008/21):

“Član 13

Zabranjeno je dovoditi u povlašćeni, odnosno neravnopravan položaj državnog službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njegovih prava i obaveza ili mu uskraćivati, odnosno ograničavati prava, a naročito zbog političke, nacionalne, rasne, polne ili vjerske pripadnosti ili po osnovu drugog ličnog svojstva.

Član 63, st. 1 i 2

Državni službenik, odnosno namještenik može se, zbog potreba rada, trajno rasporediti na drugo odgovarajuće radno mjesto u državnom organu, za koje ispunjava propisane uslove.

Odgovarajućim radnim mjestom, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se radno mjesto za koje je propisan isti nivo kvalifikacije obrazovanja i radno iskustvo u jednakom ili dužem trajanju.

Član 130 stav 1

Kad se zbog izmjene unutrašnje organizacije državnog organa donosi novi ili vrši izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, raspoređivanje državnih službenika, odnosno namještenika vrši se na radna mjesta koja odgovaraju njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koja ispunjavaju druge propisane uslove, uzimajući u obzir poslove na kojima su ranije radili."

10. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17):

"Član 27 st. 1 i 2

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

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

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje."

Međunarodno pravo:

11. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembar 2000. godine):

Član 14

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status."

12. Protokol broj 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osiguraće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminisan od strane javnih tijela po bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.

V ZAKLJUČNA OCJENA

13. Podnosilac pritužbe je Ministarstvu unutrašnjih poslova stavio na teret diskriminaciju sadržanu u Rješenju br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine kojim je raspoređen na radno mjesto *samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance*. Lično svojstvo nalazi u činjenici što je više puta počev od 2021. godine, pa sve do dana uručivanja osporenog rješenja o raspoređivanju ukazivao na nepravilnosti u radu poslodavca u vezi sa obračunom i isplatom za noćni i prekovremeni rad.

14. U odnosu na pitanje da li pritužbom ukazano lično svojstvo potpada pod zaštićene osnove diskriminacije, Zaštitnik podsjeća da je Zakonom o zabrani diskriminacije lista osnova diskriminacije otvorena, kao i da Evropski sud za ljudska prava daje široko tumačenje „zaštićenih osnova“.¹ Evropski sud ponavlja da je riječima „drugi status“ pridodano šire značenje i njihovo tumačenje nije ograničeno na karakteristike koje su lične u smislu da su urođene ili svojstvene.² To je razlog zbog koga se u svakom pojedinačnom slučaju detaljno analiziraju razlozi koji se nalaze iza potencijalnog nepovoljnijeg postupanja radi dokazivanja da li je zaštićeni osnov bio povod takvog postupanja, bilo direktno bilo posredno.

15. Podnosilac pritužbe je dokazao da je više puta na različite adrese, uključujući Ministarstvo unutrašnjih poslova, ukazivao na propuste u vezi sa neisplaćenim satima za noćni rad i dr., kroz zahtjeve za dostavljanje broja časova noćnog rada, zahtjeve za dostavljanje obračunskih sati, kao i mejlove upućene državnom sekretaru Ministarstva unutrašnjih poslova i Uniji slobodnih sindikata Crne Gore. Stoga, a imajući u vidu stav Evropskog suda da tumačenje ličnih svojstava ne smije biti rigidno i formalistički, Zaštitnik je stava da lično svojstvo na koje ukazuje podnosilac potpada pod kategoriju drugih ličnih svojstava, u odnosu na koje je cijenjeno da li je predstavljalo osnov za potencijalno nepovoljno postupanje prema njemu raspoređivanjem na radno mjesto *samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica*.

16. Podnosilac pritužbe je iznio činjenice i dokaze kojima je diskriminaciju učinio vjerovatnom, i to na način što je ukazao na lično svojstvo razlikovanja, kao i na nejednako postupanje prema njemu u odnosu na druge kolege/inice iz Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu koji se nalaze u istoj/analognoj činjenično-pravnoj situaciji, a koji su nastavili da obavljaju poslove zaštite lica i imovine, odnosno koji nijesu raspoređeni na drugo eventualno neodgovarajuće radno mjesto. Stoga je, saglasno članu 29. Zakona o zabrani diskriminacije, teret dokaza da usljed pritužbom opisanog postupanja nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prešao na Ministarstvo unutrašnjih poslova.

¹ ESLJP, slučaj *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (Aplikacija br. 42184/05), presuda od 16. marta 2010. godine, stav 70

² ESLJP, slučaj *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7205/07, stav 56-59, presuda od 13. maja 2010. godine

17. Zaštitnik podsjeća na opšta načela saglasno kojima razlika u postupanju između lica koja se nalaze u relativno sličnim situacijama predstavlja diskriminaciju ukoliko za takvo postupanje ne postoji objektivno i razumno opravdanje, odnosno ukoliko se tim postupanjem ne nastoji postići legitimni cilj ili ako ne postoji razuman odnos srazmjernosti između sredstava i cilja koji se tim sredstvima nastoji postići.³

18. Iz spisa predmeta nesporno proizilazi da je podnosilac pritužbe Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova br. 01-113/19-26564, od 12. marta 2020. godine bio raspoređen na radno mjesto broj 126 - samostalni referent u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, Direktorat za građanska stanja i lične isprave, kao i da su za navedeno radno mjesto bili propisani sljedeći uslovi: IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja; najmanje tri (3) godine radnog iskustva; položen stručni ispit za vršenje poslova zaštite lica i imovine koje ne obezbjeđuje država, vozačka dozvola B kategorije. Iz spisa dalje proizilazi da je podnosilac pritužbe posljednjim Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine raspoređen sa radnog mjesta samostalni referent u Direkciji za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, na radno mjesto broj 207-samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance, kao i da su za navedeno radno mjesto propisani sljedeći uslovi: IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja; najmanje dvije (2) godine radnog iskustva; položen stručni ispit za rad u državnim organima.

19. Iz osporenog Rješenja br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine proizilazi da se pravni osnov za njegovo donošenje, između ostalog, nalazi u članu 63 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je u stavu 1 propisano da se državni službenik, odnosno namještenik može, zbog potreba rada, trajno rasporediti na drugo odgovarajuće radno mjesto u državnom organu, za koje ispunjava propisane uslove. Stavom 2 istog člana propisano je da se odgovarajućim radnim mjestom, u smislu stava 1 ovog člana, smatra radno mjesto za koje je propisan isti nivo kvalifikacije obrazovanja i radno iskustvo u jednakom ili dužem trajanju.

20. Međutim, u izjašnjenju Ministarstva unutrašnjih poslova dostavljenom Zaštitniku, ovaj organ se pozvao na član 130 Zakona o državnim službenicima i namještenicima kao pravni osnov za donošenje osporenog rješenja, kojim je propisan način raspoređivanja državnih službenika, odnosno namještenika u slučaju reorganizacije, odnosno donošenja novog ili izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Zaštitnik primjećuje da je članom 63 Zakona o državnim službenicima i namještenicima uređeno trajno raspoređivanje državnog službenika, odnosno namještenika zbog potreba rada, a članom 130 raspoređivanje državnog službenika, odnosno namještenika usljed reorganizacije, što predstavlja dva različita pravna osnova za donošenje rješenja o raspoređivanju. S tim u vezi, Zaštitnik je cijenio da li je došlo do diskriminacije u vezi sa pravnim osnovom eksplicitno

³ ESLJP, slučaj *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 13378/05, stav 60

navedenim u osporenom Rješenju br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine, jer je Ministarstvo upravo ovim pravnim aktom odlučilo o pravu podnosioca pritužbe, a na koje je i izjavio žalbu pred Komisijom za žalbe Vlade Crne Gore.

21. Zaštitnik ne osporava ovlašćenje ministra da shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva rad svog resora organizuje na način koji će obezbijediti atribute efikasnosti, blagovremenosti, kontinuiteta i kvaliteta, pa stoga Zaštitnik nije imao zakonsko ovlašćenje da preispituje valjanost i cjelishodnost akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa.

22. Ministarstvo unutrašnjih poslova u kontradiktornom postupku pred Zaštitnikom nije oborilo tvrdnju podnosioca pritužbe da je jedini službenik, odnosno namještenik Direkcije za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu koji je raspoređen na drugo radno mjesto u čijem opisu poslova nije zaštita lica i imovine, odnosno da je jedini službenik koji je raspoređen na drugo radno mjesto za čije obavljanje je potrebno manje radnog iskustva u odnosu na iskustvo koje je bilo potrebno za obavljanje radnog mjesta sa kojeg je raspoređen. Osim što Ministarstvo unutrašnjih poslova nije opovrglo uzročno - posljedičnu vezu između nepovoljnog postupanja prema podnosiocu pritužbe i ličnog svojstva na koje je ukazao u pritužbi, ono je razloge raspoređivanja podnosioca pritužbe, između ostalog, pravdalo potencijalno diskriminatornim osnovom kakvo je mjesto prebivališta, što, prema ocjeni Zaštitnika, nema objektivnog utemeljenja u zakonu, tim prije što je mjesto rada shodno prethodnom rasporednom rješenju podnosioca pritužbe bilo Danilovgrad, i što njegovo mjesto prebivališta Podgorica, nije predstavljalo smetnju za obavljanje poslova.

23. Podnosilac pritužbe je osporenim rješenjem doveden u nepovoljan položaj u odnosu na druge kolege/inice u analognoj činjenično - pravnoj situaciji iz Direkcije za prihvrat stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, raspoređivanjem na radno mjesto za koje je propisano manje radnog iskustva u odnosu na radno iskustvo koje je bilo propisano za radno mjesto sa kojeg je raspoređen, a što je suprotno i odredbi člana 63 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, na koju se Ministarstvo poziva kao osnov za donošenje rješenja o raspoređivanju. Rasporedom na drugo radno mjesto, samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, značajno je promijenjen opis poslova na kojima je podnosilac ranije radio, a koji se odnose na zaštitu lica i imovine.

24. Slijedom iznijetog, Zaštitnik je mišljenja da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije iznijelo objektivno i razumno opravdanje zbog kojeg je podnosilac pritužbe raspoređen na radno mjesto samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica, iz čega proizilazi da je prema podnosiocu pritužbe izvršen akt diskriminacije po osnovu drugog ličnog svojstva stečenog prijavljivanjem poslodavca za određene nepravilnosti u radu, a što je suprotno članu 8 stav 1 i članu 17 stav 2 Ustava Crne Gore, članu 2 stav 1 i 2 i članu 16 stav 1 Zakona o zabrani

diskriminacije, kao i članu 1 Protokol broj 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

25. Zaštitnik nije cijenio zakonitost spornog akta jer za to nije nadležan. Međutim, o njegovoj zakonitosti će se odlučivati u postupku pred Komisijom za žalbe Vlade Crne Gore po žalbi na Rješenje br. 100/22-13/9, od 31. januara 2022. godine, koji je u toku.

26. Imajući u vidu da Ministarstvo unutrašnjih poslova saglasno odredbi člana 29. Zakona o zabrani diskriminacije nije opovrglo navode da je podnosilac pritužbe jedini službenik, odnosno namještenik Direkcije za prihvatanje stranaca koji traže međunarodnu zaštitu koji je, u analognim činjenično pravnim situacijama, raspoređen na drugo radno mjesto u čijem opisu poslova nije zaštita lica i imovine, odnosno da je jedini službenik koji je raspoređen na drugo radno mjesto za čije obavljanje je potrebno manje radnog iskustva u odnosu na iskustvo koje je bilo potrebno za obavljanje radnog mjesta sa kojeg je raspoređen, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- Da ukloni posljedice diskriminacije prema podnosiocu pritužbe, a u svemu slijedeći stavove iznijete u ovom mišljenju.

Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno je, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja, dostaviti izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuka.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Nerma Dobardžić**

Dostaviti:

- Podnosiocu pritužbe;
- Ministarstvu unutrašnjih poslova;
- a/a.