



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: 505/22-8
Podgorica, 30.12.2022. godine
MB

Na osnovu osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14 i 21/17) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore" br. 53/14.) nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi XX, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje

MIŠLJENJE

I Uvod

1. XX je 5.7.2022. godine, podnio pritužbu instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore na rad službenika Uprave policije – Odjeljenja bezbjednosti Podgorica, u kojoj, u bitnom, navodi: da se dana 1.12.2021. godine i dana 15.2.2022. godine, obratio Odjeljenju bezbjednosti Podgorica pisanim putem; da su zahtjevi zavedeni pod brojem 14/3-215/21-27341 (zahtjev od 1.12.2021. godine) i 14/3-215/21-27341/2 (zahtjev od 15.2.2022. godine); da nije dobio nikakav odgovor od strane Uprave policije te da traži od institucije Zaštitnika da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, preduzme radnje radi rješavanja ovog problema.

Uz pritužbu je dostavio kopiju zahtjeva 14/3-215/21-27341 od 1.12.2021. godine i 14/3-215/21-27341/2 od 15.2.2022. godine, kao i dokumentaciju koja se odnosi na postupak sproveden pred Agencijom za sprječavanje korupcije, koja se odnosi na navode iz zahtjeva koji su podnešeni Upravi policije.

II Postupanje Zaštitnika

2. Uvidom u pritužbu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je utvrdio da ista ispunjava uslove sadržane u čl. 31 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore¹, koji se tiču njene sadržine.

3. Zaštitnik je aktom br. 01-505/22-2 od 25.7.2022. godine, zatražio izjašnjenje od strane Uprave policije – Odjeljenja bezbjednosti Podgorica izjašnjenje povodom navoda u pritužbi kao i dokumentaciju povodom podnešenih zahtjeva ukoliko je ista formirana.

Uprava policije – Odjeljenje bezbjednosti Podgorica je Instituciji Zaštitnika 22.8.2022. godine, dostavila izjašnjenje br. 074/22-15977/2 od 12.8.2022. godine, u kojem je navedeno da su zahtjevi podnosioca pritužbe koji su predati Odjeljenju bezbjednosti Podgorica, dostavili kabinetu direktora Uprave policije

¹ Službeni list Crne Gore", (br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017).

na dalju nadležnost jer policijski službenik u vezi kojeg su se zahtjevi odnosili je službenik druge organizacione jedinice Uprave policije – Sektora granične policije.

4. Sa tim u vezi, Zaštitnik je aktom br. 01-505/22-4 od 20.9.2022. godine, zatražio izjašnjenje od strane kabineta direktora Uprave policije povodom navoda iznesenih u pritužbi, kao i dokumentaciju formiranu povodom podnešenih zahtjeva, ukoliko je ista formirana.

Uprava policije – kabinet direktora je dostavio izjašnjenje - akt broj 074/22-33391/2 od 13.10.2022. godine, koji je dostavljen instituciji Zaštitnika 20.10.2022. godine, u kojem je naveden odgovor na podnešene zahtjeve Upravi policije podnosioca pritužbe.

5. Međutim, kako to nije bio predmet postupanja Zaštitnika u konkretnom slučaju, Zaštitnik je aktom br. 01-505/22-6 od 27.10.2022. godine, zatražio od kabineta direktora Uprave policije dopunu izjašnjenja tražeći da se izjasne na okolnosti da li je Uprava policije postupila po zahtjevima podnosioca pritužbe, odnosno da li je istom dostavila odgovor na podnešene zahtjeve.

Instituciji Zaštitnika je 30.11.2022. godine, dostavljeno izjašnjenje Uprave policije br. 074/22-33391/2 od 28.11.2022. godine, u kojem se navodi da dostavljaju na upoznavanje odgovor koji su uputili građaninu xx, u konkretnom slučaju podnosiocu pritužbe.

III Utvrđene činjenice:

6. Cijeneći navode iz pritužbe, dostavljenog izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova – Uprave policije i spisa predmeta, utvrđene su sljedeće činjenice:

- da se podnosilac pritužbe obraćao zahtjevima Upravi policije, koji su zavedeni pod br. 14/3-215/21-27341 od 1.12.2021. godine i 14/3-215/21-27341/2 od 15.2.2022. godine;
- da je Zaštitnik je aktom br. 01-505/22-2 od 25.7.2022. godine, zatražio izjašnjenje od strane Uprave policije – Odjeljenja bezbjednosti Podgorici povodom navoda da na zahtjeve podnosioca pritužbe nije odgovoreno;
- da je 30.11.2022. godine, dostavljeno izjašnjenje Uprave policije br. 074/22-33391/2 od 28.11.2022. godine, u kojem se navodi da dostavljaju na upoznavanje odgovor koji su uputili podnosiocu pritužbe.

IV Relevantni propisi:

7. Ustav Crne Gore ("Službeni list CG" br.1/2007i 38/13) određuje:

„Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. (član 17, stav 1)

“Svako ima pravo na ličnu slobodu.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti”. (član 81 stav 1 i 2)ž

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

8. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ("Službeni list CG" broj 42/2011 i 32/2014 i 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017) propisuje:

“Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjim ili nepostupanjem državnih organa, organa

državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, kao i mjere za spriječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.” (član 2)

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje.

„Postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda pokreće se povodom pritužbe ili po sopstvenoj inicijativi.“ (član 28 stav 1)

Pritužba se podnosi u roku od šest mjeseci od dana saznanja za učinjenu povredu ljudskih prava i sloboda, odnosno u roku od jedne godine od dana učinjene povrede.

Izuzetno, Zaštitnik/ca može postupati i po isteku roka iz stava 1 ovog člana, ako ocijeni da značaj slučaja to zahtijeva. (član 32)

Starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom dužan je da Zaštitniku/ci na njegov/njen zahtjev:

- stavi na raspolaganje sve podatke iz nadležnosti organa kojim rukovodi, bez obzira na stepen tajnosti;
- omogući neposredan uvid u službene spise, dokumenta i podatke, kao i da mu/joj dostavi kopije traženih spisa i dokumenata, bez obzira na stepen tajnosti;
- da mu/joj omogući slobodan pristup svim prostorijama. (član 36)

“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.“ (član 41)

9. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) propisuje:

“Upravne aktivnosti podrazumijevaju donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom.” (član 3)

“Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima.

Odredbе posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.” (član 4)

“Upravnom aktivnošću javnopravnog organa pravo stranke može biti ograničeno samo ako je to nužno da se postigne zakonom utvrđena svrha, ako je to srazmjerno cilju koji treba postići i ako se time ne krše ljudska prava i slobode.

Kad se stranci i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, javnopravni organ je dužan da prema stranci i drugom učesniku u postupku primijeni propisane mjere koje su za njih povoljnije, ako se tim mjerama postiže cilj zakona.” (član 6)

“Javnopravni organ je dužan da omogući stranci i drugim učesnicima u upravnom postupku da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa javnim interesom.

Kad ovlašćeno službeno lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (u daljem tekstu: ovlašćeno službeno lice), s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da stranka ili drugi učesnik u upravnom postupku imaju osnova za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, upozoriće stranku ili drugog učesnika na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji.

Neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne može biti na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa.” (član 8)

“Podneskom u upravnom postupku smatra se zahtjev, predlog, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor i drugi podnesak kojima se stranka obraća javnopravnom organu u vezi sa određenom upravnom stvari.

Podnesak mora da bude dovoljno razumljiv i, da bi se po njemu moglo postupiti, mora da sadrži: naziv javnopravnog organa kojem se upućuje; predmet na koji se podnesak odnosi; ime i prezime, prebivalište

ili boravište i adresu, odnosno naziv i sjedište stranke, ime i prezime zastupnika, punomoćnika ili predstavnika, kao i način na koji stranka želi da joj javnopravni organ odgovori na podnesak.

Stranka podnesak može podnijeti javnopravnom organu neposrednom predajom, dostavljanjem podneska poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima o elektronskoj upravi. Ako zakonom nije drukčije propisano, kratka i hitna saopštenja mogu se uputiti i telefonom ili poslati telegramom, ukoliko je to po prirodi stvari moguće, o čemu ovlašćeno službeno lice sačinjava pisanu zabilješku koju prilaže spisima predmeta. (član 59)

“Javnopravni organ koji je primio podnesak dužan je da ga evidentira prema redosljedu prijema.

Ako javnopravni organ istom poštanskom dostavom, odnosno elektronskim putem primi više podnesaka smatra se da su istovremeno podnijeti.

Na zahtjev stranke, javnopravni organ izdaje potvrdu u kojoj se navodi da je podnesak primljen, kao i datum i vrijeme prijema, predmet podneska i, ukoliko ih ima, spisak akata priloženih uz podnesak. Za izdavanje potvrde ne naplaćuje se taksa.“(član 64)

V Druga relevantna dokumenta:

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

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

11. Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom od 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.

ZAKLJUČNA OCJENA

12. XX je 5.7.2022. godine, podnio pritužbu instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore na rad službenika Uprave policije – Odjeljenja bezbjednosti Podgorica, u kojoj u bitnom, navodi: da se dana 1.12.2021. godine i dana 15.2.2022. godine, obratio Odjeljenju bezbjednosti Podgorica pisanim putem; da su zahtjevi zavedeni pod brojem 14/3-215/21-27341 (zahtjev od 1.12.2021. godine) i 14/3-215/21-27341/2 (zahtjev od 15.2.2022. godine); da nije dobio nikakav odgovor od strane Uprave policije te da traži od institucije Zaštitnika da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, preduzme radnje radi rješavanja ovog problema.

Uz pritužbu je dostavio i kopije zahtjeva 14/3-215/21-27341 od 1.12.2021. godine i 14/3-215/21-27341/2 od 15.2.2022. godine.

13. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik zaključuje da Uprava policije, u momentu podnošenja pritužbe, nije dostavila bilo kakav odgovor podnosiocu pritužbe, iako se on dva puta obraćao Upravi policije – Odjeljenju bezbjednosti Podgorica, kako je to prethodno navedeno.

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka zaključuje se da je podnosiocu pritužbe poslat odgovor na svoje zahtjeve nakon skoro jedne godine od dana podnošenja prvog zahtjeva, odnosno skoro devet mjeseci i petnaest dana od podnošenja drugog zahtjeva, te nakon skoro četiri mjeseca i petnaest dana od dana obraćanja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik ukazuje da ovakvo postupanje predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke, iz čega proizilazi neažurnost u postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe. Standard dobrog postupanja i etičko pravilo ponašanja u postupanju državnih organa, podrazumijeva obavezu da građanima, uvijek kad im se obrate podneskom ili zahtjevom dostave pisani odgovor. Ako je građanin tražio određeno obavještenje ili informaciju, neophodno je da mu se pisano odgovori, a po potrebi i da se ukaže na razloge zbog kojih iste nije moguće pružiti.

14. Zaštitnik takođe ukazuje da dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

Kašnjenje organa javne uprave u donošenju odluka i djelovanju, može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima.

15. Zaštitnik podsjeća da je Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio 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.

16. 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 roku².

Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave³ sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljekovima.

17. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor⁴. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

18. Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju funkcije djeluje i na način što ukazuje, upozorava i kritikuje⁵, u ovom predmetu, Zaštitnik primjećuje da je neblagovremeno postupanje po zahtjevima, tačnije

² Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka;

³ Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Savjeta Evrope*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.;

⁴ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja.

Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

⁵ Član 20 stav 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014.).

nedostavljanje odgovora od strane Uprave policije skoro jednu godinu od dana podnošenja prvog zahtjeva, odnosno skoro devet mjeseci i petnaest dana od podnošenja drugog zahtjeva, objektivno moglo izazvati utisak podnosioca pritužbe da njegovim navodima u zahtjevu nije posvećena dužna pažnja i da kao građanin nije uvažen na odgovarajući način.

Shodno navedenom, polazeći od svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje

PREPORUKU

Upravi policije:

a) da u budućim u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana/ki, i dostavlja odgovor na podnešene zahtjeve/pritužbe u skladu sa Ustavom i Zakonom.

Zaštitnik će poštovanje ove preporuke pratiti u kontinuitetu.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Mirjana Radović

Dostaviti:

- Podnosiocu pritužbe;
- Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije – direktoru;
- a/a.