



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 -63/23
Podgorica, 8. maj 2023. godine
MP/MP

Na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi xx iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje Ministarstva unutrašnjih poslova po zahtjevu podnosioca pritužbe br. 01-074/22 -13761, od 19. maja 2022. godine.

II ČINJENICE

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova ni nakon urgencije nije dostavilo izjašnjenje Zaštitniku.

3. Dana 19. maja 2022. godine, podnosilac pritužbe Ministarstvu unutrašnjih poslova podnio je zahtjev za dobijanje određenih informacija, kao i da postupi po presudi Upravnog suda CG U. br. 1461/06, od 20. februara 2007. godine, kojom je naloženo Ministarstvu da donese odluku po zahtjevu imenovanog od 8. novembra 2006. godine.

4. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Ministarstvo unutrašnjih poslova postupilo po odnosnom zahtjevu i o svom postupanju obavijestilo podnosiocu zahtjeva.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Sl.list CG“, br. 1/07)

Član 57 stav 1

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21, 52/22)

Član 3

Organi državne uprave vrše poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Član 5

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

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.

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

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.

IV DRUGA RELEVANTNA 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.*

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.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

5. Podnosilac pritužbe ističe da je dana 19. maja 2022. godine, Ministarstvu unutrašnjih poslova podnio zahtjev kojim je tražio dostavljanje određenih informacija, kao i da postupi po presudi Upravnog suda CG U. br. 1461/06, od 20. februara 2007. godine, ali da po tom zahtjevu Ministarstvo nije postupilo, odnosno obavijestilo ga o ishodu svog postupanja.

6. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije se izjasnilo na navode podnosioca pritužbe, odnosno nije dostavilo izjašnjenje Zaštitniku ni nakon upućene urgancije od 03. aprila 2023. godine.

7. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je saglasno odredbi člana 35 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/2014), odlučio da okonča postupanje po pritužbi i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima raspolaže, bez izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova.

8. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu.

Povreda prava na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka

(a) Opšti principi – relevantna načela

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

10. 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 roku¹.

11. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave² 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 ljkovima.

12. 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 odgovor³. 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.

13. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

¹ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

² Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Savjeta Evrope*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.

³ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

14. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Ministarstvu unutrašnjih poslova podnosilac pritužbe obratio zahtjevom za dobijanje određenih informacija, kao i da Ministarstvo postupi po presudi Upravnog suda U. br. 1461/06, od 20. februara 2007. godine, po kojem Ministarstvo do dana podnošenja pritužbe nije postupilo, odnosno obavijestilo podnosioca zahtjeva o ishodu svog postupanja.

15. Ministarstvo unutrašnjih poslova po mišljenju Zaštitnika, bilo je dužno da razmotri zahtjev podnosioca i da mu odgovori u pisanoj formi, kao i obrazloži razloge odnosno svoj stav po odnosnom pitanju.

16. Zaštitnik ukazuje da organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

17. Uskraćivanjem odgovora na podnijeti zahtjev od strane pomenutog organa po ocjeni Zaštitnika nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

18. Takođe, Zaštitnik zapaža da je Ministarstvo unutrašnjih poslova postupilo i suprotno odredbi člana 7 Zakona o državnoj upravi kojom je propisano da su organi državne uprave dužni da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

19. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje nadležnog organa predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke za dobijanje odgovora, što ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe.

20. 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.

21. Istovremeno Zaštitnik naglašava da nesprovođenje sudskih odluka proizvodi dejstvo, koje dovodi do situacija koje nijesu u skladu sa principom vladavine prava, principom koji su organi javne vlasti u obavezi da poštuju. Po mišljenju Zaštitnika bilo bi besmisleno da pravni sistem dozvoli da sudska odluka ostane nedjelotvorna na štetu podnosioca pritužbe.

22. Takođe, Zaštitnik podsjeća na praksu ESLJP prema kojoj je Sud utvrdio da odugovlačenje izvršenja odluke nakon što je ista donijeta, može da predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku, koja je zagarantovana članom 6. EKLJP-a. Nadležni organi imaju pozitivnu obavezu da organizuju sistem za sprovođenje odluka, koji je djelotvoran i u pravnom smislu, i u praktičnom smislu, koji obezbjeđuje njihovo sprovođenje bez nepotrebnih odlaganja (vidi, Pecev protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, br. 21839/03, od 6. novembra 2008).

23. Zaštitnik takođe konstatuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova, ignorišući zahtjev Zaštitnika i ne obavještavajući ga o razlozima zbog kojih nije odlučeno po zahtjevu podnosioca pritužbe nije ostvarilo

zakonom predviđenu saradnju sa Institucijom Zaštitnika u toku ispitnog postupka, niti je izrazilo svoj stav o osnovanosti pritužbe.

24. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore, ne predstavlja samo obavezu svih njenih građana, već prije svega predstavlja obavezu svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnivaju na poštovanju Ustava i zakona. Dakle, organi državne uprave nemaju diskreciono pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

25. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevnima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

26. Shodno svemu naprijed navedenom, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje

MIŠLJENJE

Podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po zahtjevu br. 01-074/22-13761, od 19. maja 2022. godine, povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da bez daljeg odlaganja, postupi po zahtjevu podnosioca pritužbe od 19. maja 2022. godine i o svom postupanju obavijesti podnosioca zahtjeva.

Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno je da, po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

**ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Siniša Bjeković

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