

Broj: 01- 1001/25
Podgorica, 04. decembar 2025. godine
MP/MP

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE
- g-dinu mr Marash Dukaj, ministru-

PODGORICA

Poštovani g-dine Dukaj,

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, kontinuirano prati stanje u oblasti ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, te ukazuje na potrebe unapređenja normativnog okvira i prakse u cilju njihove pune zaštite.

Tokom postupaka vođenih pred Zaštitnikom uočene su određene nedoumice u primjeni člana 34 stav 1 alineja 6 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19, 8/21, 37/22, 82/25). Sporna odredba propisuje da radni odnos u državnom organu može zasnovati lice koje „nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu“.

Ovako postavljena formulacija po mišljenju Zaštitnika predstavlja blanketnu i neodređenu normu, jer ne propisuje taksativnu listu krivičnih djela, ne definiše kriterijume procjene „nedostojnosti“, ne propisuje da li se u obzir uzima namjera, težina i vrsta krivičnog djela ili protek vremena u skladu sa odredbama Krivičnog zakonika Crne Gore koji propisuje institut rehabilitacije .

Ovakva normativna nepreciznost uzrokuje poteškoće u primjeni i dovodi do nepredvidljive i neujednačene prakse. Građanin unaprijed ne može znati da li određena osuda/kazna predstavlja prepreku za zaposlenje; različitog tumačenja od strane organa državne uprave i mogućeg arbitrarnog postupanja; rizika diskriminacije, posebno prema licima osuđenim za lakša krivična djela ili uslovno osuđenim licima; povrede načela proporcionalnosti, imajući u vidu da se zabrana zasnivanja radnog odnosa primjenjuje i na djela koja nisu relevantna za obavljanje posla u državnoj službi; odstupanja od evropskih i međunarodnih standarda, posebno onih koji uređuju pravo na rad, rehabilitaciju i reintegraciju osuđenih lica.

Pomenuta odredba ne razjašnjava koja krivična djela mogu predstavljati osnov za nedostojnost, da li se nedostojnost odnosi isključivo na djela povezana sa obavljanjem službe, da li se procjena vrši na osnovu težine djela, vrsti izrečene kazne, proteka vremena ili postojanja rehabilitacije, niti određuje ko vrši procjenu nedostojnosti i prema kojim kriterijumima.

Prema Ustavu Crne Gore, svako ima pravo na rad i slobodan izbor zaposlenja (član 62), a zabranjena je svaka diskriminacija (član 8). Načelo vladavine prava zahtijeva da zakonske norme budu jasne, precizne i predvidljive.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava dodatno potvrđuje ove standarde. Ograničenja prava moraju biti jasno utvrđena zakonom, usmjerena na legitiman cilj i proporcionalna, prethodna osuđivanost ne smije automatski isključivati lice iz mogućnosti zaposlenja, dok rehabilitacija i pravo na reintegraciju predstavljaju važne elemente zaštite ljudskih prava.

U većini evropskih država propisani su jasni, predvidljivi i objektivni kriterijumi. Uvođenje takvih rješenja u crnogorski pravni okvir doprinijelo bi profesionalizaciji javne uprave i unapređenju zaštite ljudskih prava.

Implementacija evropskih standarda dodatno bi ojačala integritet uprave, unaprijedila transparentnost i povećala pravnu predvidljivost, čime bi se značajno smanjio rizik od mogućih zloupotreba.

Nadalje, Važno je istaći da prema Krivičnom zakoniku Crne Gore lice koje je rehabilitovano smatra se neosuđivanim, te da osuda ne smije proizvoditi dalja pravna dejstva. Primjena pomenute odredbe na rehabilitovana lica mogla bi dovesti do narušavanja svrhe instituta rehabilitacije, faktičkog stvaranja trajne stigme i neopravdanog ograničavanja pristupa javnoj službi.

Prema crnogorskom zakonodavstvu, rehabilitacija ima dvostruki efekat izjednačava lice sa neosuđivanim i briše sve pravne posljedice osude, osim u slučajevima kada zakon izričito propisuje drugačije.

Stoga nijedan zakon ne može implicitno derogirati institut rehabilitacije. Ukoliko zakonodavac želi da ograniči zapošljavanje zbog ranije osude, mora jasno odrediti koja osuda ima takav efekat, definisati vremenski period nakon kojeg ograničenje prestaje, te opravdati mjeru legitimnim ciljem i principom proporcionalnosti.

Ustav i međunarodni standardi zahtijevaju da ograničenja zapošljavanja budu vremenski određena, budući da trajna zabrana nije proporcionalna. Pri procjeni opravdanosti ograničenja potrebno je uzeti u obzir koliko je vremena prošlo od izricanja osude, da li je lice pokazalo uredno ponašanje nakon izdržane kazne i da li je priroda krivičnog djela relevantna za obavljanje posla.

Rehabilitacija mora imati puni efekat, a ograničenje zapošljavanja mora biti jasno, precizno, ograničeno i vremenski određeno. Ne smije postojati trajna posljedica osude, te organ koji donosi odluku mora dokazati da je osuda i dalje relevantna, umjesto da to pretpostavlja.

Takođe, kroz postupke vođene pred Zaštitnikom uočeno je da organi državne uprave često ne daju adekvatno obrazloženje odluka o nedostojnosti, što onemogućava provjeru zakonitosti i proporcionalnosti, narušava pravnu sigurnost kandidata i otežava zaštitu prava lica koja ostvaruju status kandidata za rad u državnim organima. Prilikom odlučivanja, nadležni organ dužan je primijeniti princip proporcionalnosti i u obrazloženju jasno navesti razloge zbog kojih određeno krivično djelo predstavlja ili ne predstavlja prepreku za zasnivanje radnog odnosa.

Takođe, relevantna je uporedna praksa Ustavnog suda Srbije. U predmetu IUz-56/2023, Ustavni sud je utvrdio da odredba Zakona o državnim službenicima, kojom je propisano da državljaninu prestaje radni odnos i ako mu je izrečena uslovna osuda na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci bez obzira na period provjeravanja, nije u skladu sa ustavnim načelom jedinstva pravnog poretka. Sud je naglasio da Krivični zakonik izričito propisuje da pravne posljedice osude ne mogu nastupiti kada je riječ o uslovnoj osudi, ako ona ne bude opozvana, te da posebnim zakonima nije moguće derogirati ovu odredbu.

Ova praksa potvrđuje da zakonske norme koje automatski sankcionišu lica sa uslovnom osudom, bez uzimanja u obzir rehabilitacije ili specifičnih kriterijuma, mogu biti neustavne jer krše načela pravne sigurnosti, proporcionalnosti i jedinstva pravnog poretka.

S obzirom na postojeće pravne izazove u Crnoj Gori, Institucija Zaštitnika ukazuje na neophodnost preciznog utvrđivanja krivičnih djela koja mogu predstavljati prepreku za rad u državnim organima, te definisanja objektivnih kriterijuma procjene nedostojnosti i zaštite prava rehabilitovanih lica.

U svjetlu navedenih ustavnih i međunarodnih standarda, te imajući u vidu mogućnost pokretanja postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti ukoliko sporna norma ostane neprecizna, Institucija Zaštitnika naglašava da je cilj preventivnim djelovanjem omogućiti blagovremenu intervenciju zakonodavca i spriječiti eventualnu inicijativu za ocjenu ustavnosti.

Stoga Zaštitnik smatra neophodnim da Ministarstvo javne uprave **inicira** izmjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima, radi jasnog i taksativnog utvrđivanja krivičnih djela koja mogu predstavljati prepreku za rad u državnim organima, definisanja objektivnih kriterijuma za procjenu nedostojnosti (uključujući težinu djela, oblik krivice, protek vremena i povezanost djela sa prirodom posla), te izričitog propisivanja da rehabilitovana lica ne mogu biti isključena iz postupka zapošljavanja.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Tatjana Radović Todorović