

Broj 01-1005/26

Podgorica, 6. oktobar 2026. godine

MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 3/26) i čl. 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX podnijete u ime XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Podnosilac pritužbe, preko punomoćnika, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore pritužbu zbog postupanja Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore u postupku prijema pripravnika u Upravu policije, navodeći povredu prava na jednak pristup radnim mjestima, prava na djelotvoran pravni lijek, prava na dobru upravu, obrazloženu odluku i pravnu sigurnost.

Postupak pred Zaštitnikom odnosi se na ocjenu postupanja Ministarstva unutrašnjih poslova sa stanovišta poštovanja ljudskih prava i principa dobre uprave, naročito u pogledu utvrđivanja činjenica, obrazlaganja odluka, postupanja po pravnim uputima nadležnih organa, djelotvorne pravne zaštite i pravne sigurnosti podnosioca pritužbe.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe i raspoložive dokumentacije u spisima predmeta, uključujući dokumentaciju dostavljenu od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, mogu se sublimirati na sljedeći način:

3. Vlada Crne Gore je Zaključkom broj 08-100/24-1174/2 od 12. marta 2024. godine dala saglasnost Ministarstvu unutrašnjih poslova za pokretanje postupka za popunu radnih mjesta pripravnika javnim oglašavanjem za lica koja su završila JU Višu stručnu školu Policijsku akademiju u Danilovgradu.

4. Ministar unutrašnjih poslova je 3. jula 2024. godine donio odluku o pokretanju postupka za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme, u svojstvu pripravnika, između ostalog za radno mjesto policajca/ke u Odjeljenju bezbjednosti Bar, Regionalni centar bezbjednosti „Jug“.

5. Uprava za ljudske resurse je 26. jula 2024. godine objavila javni oglas za četiri izvršioca na određeno vrijeme, u trajanju od 12 mjeseci.

6. Uprava za ljudske resurse je 27. avgusta 2024. godine sačinila Listu kandidata koji ispunjavaju uslove javnog oglasa, na kojoj se, između ostalih, nalazio i XX.

7. Ministarstvo unutrašnjih poslova je aktom od 10. septembra 2024. godine obavijestilo Upravu za ljudske resurse da XX ne ispunjava poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa u zvanju policijskog službenika iz člana 125 stav 1 tačka 4 Zakona o unutrašnjim poslovima, zbog postojanja bezbjednosnih smetnji.

8. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 30. oktobra 2024. godine donijelo odluku o izboru drugog kandidata, dok podnosilac nije izabran zbog toga što, prema stavu organa, nije ispunjavao navedeni poseban uslov.

9. Komisija za žalbe je rješenjem od 13. februara 2025. godine poništila odluku Ministarstva unutrašnjih poslova i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

10. Postupajući u ponovnom postupku, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 15. aprila 2025. godine ponovo donijelo odluku kojom je izabran isti kandidat.

11. Komisija za žalbe je 8. oktobra 2025. godine odbila žalbu podnosioca kao neosnovanu.

12. Upravni sud Crne Gore je presudom U.br. 7164/25 od 27. aprila 2026. godine poništio navedeno rješenje Komisije za žalbe, ocjenjujući da su razlozi dati u obrazloženju osporenog rješenja nejasni, da ne upućuju na odluku u dispozitivu i da se iz obrazloženja ne može zaključiti da je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno, a samim tim ni da je pravilno primijenjen materijalni propis.

13. Državna komisija za žalbe je rješenjem broj UPII 21-102/26-765/2 od 25. juna 2026. godine usvojila žalbu podnosioca, poništila rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova od 15. aprila 2025. godine i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

14. Podnosilac je u međuvremenu od Agencije za nacionalnu bezbjednost zatražio podatke o tome da li se protiv njega vode evidencije ili su prema njemu preduzimate mjere iz nadležnosti Agencije. Aktom od 26. novembra 2025. godine ANB ga je obavijestila da nije prikupljala podatke o njemu niti vodi evidenciju njegovih ličnih podataka.

15. Podnosilac je 12. februara 2026. godine Ministarstvu unutrašnjih poslova podnio zahtjev za reviziju Izvještaja Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji, a Ministarstvo ga je aktom od 24. februara 2026. godine obavijestilo da zakon ne propisuje pravni osnov za reviziju tog izvještaja.

16. Podnosiocu su tokom 2025. i 2026. godine izdati oružni listovi, što je on u postupku isticao kao okolnost koja, prema njegovom mišljenju, dovodi u pitanje zaključak o njegovoj bezbjednosnoj podobnosti za zasnivanje radnog odnosa u Upravi policije.

17. Nakon rješenja Državne komisije za žalbe od 25. juna 2026. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 18. avgusta 2026. godine donijelo odluku broj 01-UPI-100/26-18602/1, kojom je ponovo izabran XX za pripravnika u Odjeljenju bezbjednosti Bar, Regionalni centar bezbjednosti „Jug“, Uprava policije.

18. Ministarstvo unutrašnjih poslova, iako je od Zaštitnika zatraženo izjašnjenje o navodima pritužbe, nije dostavilo obrazloženo izjašnjenje kojim bi se posebno izjasnilo o navodima podnosioca, već je dostavilo određenu dokumentaciju.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore

Član 8 stav 1

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

Član 19

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Član 9

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 20

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

Zakon o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 070/21 od 25.06.2021, 123/21 od 26.11.2021, 003/23 od 10.01.2023, 084/24 od 06.09.2024, 040/26 od 23.03.2026, 117/26 od 07.08.2026, 137/26 od 21.09.2026)

Član 125

Lice koje zasniva radni odnos u zvanju policijskog službenika, pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa državnih službenika i namještenika, mora ispunjavati i sljedeće uslove, i to da:

- 1) protiv njega nije pokrenut krivični postupak za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti;
- 2) ima odgovarajući nivo kvalifikacije obrazovanja, u skladu sa ovim zakonom;
- 3) ima posebnu psihičku i fizičku sposobnost za vršenje policijskih poslova; i
- 4) ne postoje bezbjednosne smetnje za vršenje policijskih poslova- član 125 stav 1 – posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa u zvanju policijskog službenika, naročito tačka 4 – nepostojanje bezbjednosnih smetnji;

Postojanje bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova utvrđuje se provjerom koju sprovodi Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji iz člana 128 ovog zakona.

Odluku o zasnivanju radnog odnosa u Policiji donosi ministar.

Član 127

Smatra se da postoje bezbjednosne smetnje iz člana 125 stav 1 tačka 4 ovog zakona, za prijem pripravnika, korisnika stručnog osposobljavanja u Policiji i za prijem na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje. u smislu ovog zakona, ako:

- 1) je lice pravosnažnom presudom osuđeno za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, osim za krivična djela protiv bezbjednosti javnog saobraćaja za koja je propisana kazna zatvora do tri godine, ako nije brisana iz kaznene evidencije;
- 2) je lice osuđeno na kaznu zatvora za krivično djelo sa elementima korupcije u smislu ovog zakona, ako nije brisana iz evidencije;
- 3) je lice registrovano u evidenciji uživaoca opojnih droga, koju vodi organ državne uprave nadležan za poslove zdravlja;
- 4) je lice kažnjeno za prekršaj protiv javnog reda i mira sa elementima nasilja, nasilničkog ponašanja ili izazivanja težih sukoba u svojoj radnoj i životnoj sredini i porodici, ako nije brisan iz prekršajne evidencije;

- 5) dosadašnje ponašanje, navike ili sklonosti ukazuju na nepodobnost za rad u policijskom zvanju;
- 6) lice ima ili održava veze sa licima koja neovlašćeno prikupljaju tajne i druge podatke, teroristima, saboterima, članovima organizovanih kriminalnih grupa ili licima za koja se osnovano sumnja da pripadaju takvim grupama;
- 7) lice prikriva ili daje netačne podatke o sebi i članovima porodice, koji su od značaja za vršenje policijskih poslova; ili
- 8) postoje druge okolnosti koje lice čine nedostojnim za rad u policijskom zvanju.

Član 128

Bezbjednosne smetnje utvrđuje Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji koju obrazuje Vlada, na predlog ministra, uz pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Skupštine.

O postojanju bezbjednosne smetnje obavijestit će se kandidat, pri čemu ne postoji obaveza obavještanja kandidata o razlozima na osnovu kojih je utvrđeno postojanje bezbjednosne smetnje.

Pravilnik o sastavu i načinu rada Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova ("Službeni list Crne Gore", br. 020/22)

Član 16

Ovim pravilnikom propisuju se sastav i način rada Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, prijem pripravnika i za prijem na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje i bezbjednosnih smetnji za dalji rad u policijskom zvanju, odnosno za nastavak pripravnčkog staža, obrazovanja, obuke, kao i posebnog stručnog osposobljavanja ili usavršavanja u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima (u daljem tekstu: Komisija), kao i druga pitanja od značaja za provjeru bezbjednosnih smetnji.

Član 4

Radi provjere postojanja bezbjednosnih smetnji iz člana 1 ovog pravilnika, Komisija, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima (u daljem tekstu: Zakon), dostavlja podatke o licu za koje se vrši provjera nadležnoj organizacionoj jedinici Policije prema mjestu prebivališta tog lica i Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

Član 5

Provjeru postojanja bezbjednosnih smetnji za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, prijem pripravnika i za prijem na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje vrši policijski službenik koga određuje rukovodilac organizacione jedinice iz člana 4 ovog pravilnika. Prije vršenja provjere iz stava 1 ovog člana, lice za koje se vrši provjera, u skladu sa Zakonom, Policiji daje pisanu saglasnost za vršenje provjere.

Član 6 stav 1

Nakon davanja saglasnosti iz člana 5 stav 2 ovog pravilnika, lice za koje se vrši provjera popunjava upitnik za provjeru postojanja bezbjednosnih smetnji za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, prijem pripravnika i za prijem na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje (u daljem tekstu: upitnik), koji sadrži mjesta u koja se upisuju podaci o: [...]

Član 7

O izvršenoj provjeri iz člana 5 stav 1 ovog pravilnika, policijski službenik sačinjava pisani izvještaj koji se sa popunjenim upitnikom dostavlja Komisiji, u roku od 30 dana od dana prijema popunjenog upitnika. Sastavni dio izvještaja iz stava 1 ovog člana su spisi predmeta koji se odnose na izvršenu provjeru, u kojima moraju biti pojedinačno naznačeni svi izvori koji su korišćeni u postupku provjere i uloženi svi prilozi koji dokazuju tačnost prikupljenih podataka.

Član 8

Na osnovu izvještaja iz člana 7 ovog pravilnika, upitnika i mišljenja Agencije za nacionalnu bezbjednost, Komisija, u skladu sa Zakonom, sačinjava izvještaj sa mišljenjem o postojanju ili nepostojanju bezbjednosnih smetnji za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, prijem pripravnika i za prijem na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje."

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

Član 11

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari.

Član 22 stav 7

Obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Član 126 stav 8

Kad drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje, dužan je da ukaže prvostepenom javnopravnom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni javnopravni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 002/18, 034/19, 008/21, 037/22, 082/25, 003/26, 033/26)

Član 89

Pripravnik je lice koje prvi put zasniva radni odnos u državnom organu u određenom nivou kvalifikacije obrazovanja, radi osposobljavanja za samostalno vršenje poslova.

Pripravnik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglasa, koji objavljuje i sprovodi organ za upravljanje kadrovima u skladu sa ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Na osnovu potpune i uredne dokumentacije koja je blagovremeno dostavljena, organ za upravljanje kadrovima sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa i u roku od tri dana dostavlja je starješini državnog organa koji donosi odluku o izboru kandidata.

Zakon o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", br. 054/16, 011/24, 053/25)

Član 57

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno

druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.

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

Član 41

(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

(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

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.“

Povelja o temeljnim pravima Evropske unije:

“Član 41 st. 1 i 2, tačka (c)

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku. Ovo pravo uključuje: (c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.“

V OCJENA ZAŠTITNIKA

19. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju Ministarstva unutrašnjih poslova u postupku prijema pripravnika u Upravu policije, smatrajući da je zbog zaključka o postojanju bezbjednosnih smetnji isključen iz postupka izbora, a da mu nijesu saopštene činjenice i okolnosti na kojima je takav zaključak zasnovan, niti mu je omogućeno da ga na djelotvoran način ospori. Posebno ukazuje na činjenicu da su odluke Ministarstva u više navrata poništavane i predmet vraćan na ponovni postupak, čime je, prema njegovom mišljenju, dovedeno u pitanje ostvarivanje njegovog prava na djelotvornu pravnu zaštitu, pravnu sigurnost i dobru upravu.

20. Zaštitnik, u okviru svog mandata, cijeni da predmet njegovog ispitivanja nije utvrđivanje postojanja ili nepostojanja konkretne bezbjednosne smetnje kod podnosioca, niti preispitivanje odluka nadležnih organa sa stanovišta njihove zakonitosti, već ocjena postupanja organa sa stanovišta poštovanja ljudskih prava i principa dobre uprave. U tom smislu, od značaja su način utvrđivanja relevantnih činjenica, obrazlaganje odluka, postupanje po obavezujućim pravnim uputima drugostepenog organa i suda, kao i obezbjeđivanje djelotvorne pravne zaštite i pravne sigurnosti podnosioca.

21. Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje posebne uslove za zasnivanje radnog odnosa u zvanju policijskog službenika, među kojima je i nepostojanje bezbjednosnih smetnji, imajući u vidu posebnu prirodu poslova koji se obavljaju u policijskoj službi i potrebu zaštite javne bezbjednosti i integriteta policijske službe. Zakonom je propisano da postojanje bezbjednosnih smetnji utvrđuje Komisija za provjeru postojanja bezbjednosnih smetnji, koja u postupku provjere postupa u skladu sa zakonom

propisanim ovlaštenjima i pribavlja podatke i mišljenja nadležnih organa. Zaštita javnog interesa kojoj ovakav postupak služi, međutim, ne isključuje potrebu poštovanja procesnih garancija u njegovom sprovođenju, naročito u pogledu utvrđivanja relevantnih činjenica, obrazlaganja odluka i mogućnosti njihove djelotvorne kontrole.

22. Upravo zbog prirode postupka bezbjednosne provjere, od posebnog je značaja obezbijediti ravnotežu između zaštite legitimnog javnog interesa i zahtjeva da postupanje javne vlasti bude zasnovano na utvrđenim činjenicama, relevantnim razlozima i podvrgnuto odgovarajućoj kontroli. Činjenica da određene informacije koje mogu biti od značaja za postupak bezbjednosne provjere mogu biti zaštićene odgovarajućim stepenom tajnosti, kao i da zakon ne propisuje obavezu da se kandidatu saopšte razlozi zbog kojih je utvrđeno postojanje bezbjednosne smetnje, sama po sebi ne isključuje potrebu da odluka i postupanje nadležnih organa budu zasnovani na provjerljivim činjenicama i razlozima, u okviru mehanizama institucionalne i sudske kontrole.

23. Princip dobre uprave podrazumijeva da javna vlast postupa pažljivo, nepristrasno i predvidivo, uz transparentnost u mjeri u kojoj je dopušta priroda konkretnog postupka i uz poštovanje procesnih garancija. Njegov sastavni dio je i obaveza organa da odluku zasnuje na potpuno i pravilno utvrđenim relevantnim činjenicama i da navede razloge koji omogućavaju razumijevanje načina na koji je, na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja i primijenjenih pravnih pravila, došao do konačnog zaključka. U tom smislu, obrazloženje odluke nije puka formalnost, već predstavlja važnu procesnu garanciju koja omogućava stranci da razumije razloge odluke, a nadležnom organu i sudu da ispitaju osnovanost postupanja i odluke.

24. Ovaj zahtjev je jasno izražen i u Zakonu o upravnom postupku. Obaveza utvrđivanja materijalne istine nalaže organu da pravilno i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje, dok zahtjev obrazloženja podrazumijeva da odluka sadrži utvrđeno činjenično stanje, relevantne pravne propise i razloge koji, imajući u vidu utvrđene činjenice, vode do odluke sadržane u dispozitivu. Ove odredbe treba posmatrati kao međusobno povezane procesne garancije, jer se zahtjev za obrazloženom odlukom ne može cjelovito ostvariti ukoliko prethodno nijesu potpuno i pravilno utvrđene činjenice relevantne za odlučivanje.

25. Standard obrazložene odluke razvijen je i u praksi Evropskog suda za ljudska prava u okviru člana 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Iako obim obaveze obrazlaganja zavisi od prirode odluke i okolnosti konkretnog slučaja, iz prakse Suda proizlazi da razlozi odluke treba da pokažu da su odlučna pitanja i argumenti koji su mogli biti od značaja za ishod postupka razmotreni. Obrazloženje treba da omogući stranci da razumije osnov odluke, kao i da nadležnom organu ili sudu koji vrši kontrolu omogući ispitivanje njene osnovanosti. Istovremeno, član 13 Konvencije garantuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred domaćim organom, što podrazumijeva da pravni lijek mora biti djelotvoran ne samo u formalnom, već i u praktičnom smislu. U istom smislu, Savjet Evrope u standardima dobre uprave naglašava značaj jasnih i razumljivih upravnih odluka koje sadrže činjenične i pravne razloge na kojima se zasnivaju, između ostalog i radi omogućavanja njihove djelotvorne kontrole.

26. Evropski sud za ljudska prava je u više svojih presuda naglasio da pozivanje države na razloge nacionalne bezbjednosti ne može samo po sebi opravdati potpuno isključivanje sudske ili druge nezavisne kontrole odluke koja nepovoljno utiče na pravni položaj pojedinca. U predmetima *Regner protiv Češke Republike* i *Muhammad i Muhammad protiv Rumunije*, Sud je ukazao na potrebu da pojedincu bude omogućen najmanje onaj stepen informacija koji mu omogućava da razumije suštinu

razloga zbog kojih je takva odluka donesena i da ih, uz uvažavanje legitimnih zahtjeva zaštite povjerljivih informacija, djelotvorno ospori pred nezavisnim organom.

27. U konkretnom slučaju, negativna bezbjednosna procjena imala je neposredan uticaj na mogućnost podnosioca pritužbe da pristupi zaposlenju za koje je, prema raspoloživoj dokumentaciji, ispunjavao ostale relevantne uslove i za koje je iskazao interesovanje. Stoga je, po ocjeni Zaštitnika, od posebnog značaja da postupak donošenja i kontrole takve procjene bude sproveden na način koji omogućava djelotvornu provjeru postupanja nadležnih organa, uz istovremeno uvažavanje zahtjeva zaštite nacionalne bezbjednosti i povjerljivosti podataka.

28. U predmetu podnosioca pritužbe ovaj standard dobija dodatni značaj imajući u vidu da je odluka kojom podnosilac nije izabran povezana sa postupkom bezbjednosne provjere, čiji sadržaj i razlozi nijesu u cijelosti dostupni kandidatu. U okolnostima u kojima kandidat nema neposredan uvid u sve elemente koji su bili od značaja za donošenje odluke, od posebnog značaja je da postoje odgovarajući mehanizmi institucionalne i sudske kontrole kojima se, uz poštovanje pravila o zaštiti podataka i informacija sa odgovarajućim stepenom tajnosti, može ispitati postupanje nadležnih organa i osnov za donošenje odluke. Djelotvornost takve kontrole podrazumijeva mogućnost da nadležni organ ili sud raspolaže informacijama potrebnim za ocjenu odlučnih pitanja u predmetu i da se, u okviru svojih ovlašćenja, izjasni o relevantnim prigovorima podnosioca.

29. U konkretnom slučaju, upravo su pitanja potpunosti i pouzdanosti utvrđenih činjenica i mogućnosti njihove djelotvorne kontrole bila predmet razmatranja nadležnih organa u više faza postupka. Državna komisija za žalbe je u svojim odlukama ukazivala na nedostatke u spisu predmeta koji nijesu omogućavali provjeru da li je postupak utvrđivanja bezbjednosnih smetnji u odnosu na podnosioca pritužbe sproveden u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima. Posebno je ukazano na nejasnoće u pogledu akta kojim je utvrđeno postojanje bezbjednosne smetnje, imajući u vidu zakonom propisanu nadležnost Komisije za provjeru postojanja bezbjednosnih smetnji.

30. Državna komisija je istovremeno ukazala i na nedostatke u obrazloženju odluke o izboru kandidata. Naime, iz obrazloženja odluke nije bilo moguće utvrditi kriterijume koji su primijenjeni prilikom izbora jednog kandidata u odnosu na druge kandidate koji su ispunjavali uslove javnog oglasa, niti je bilo jasno da li su i na koji način popunjena ostala oglašena radna mjesta. Ovakav nedostatak nije od značaja samo za razumijevanje razloga zbog kojih je izvršen izbor konkretnog kandidata, već i za jasnoću i provjerljivost postupka izbora u cjelini.

31. U ponovljenom postupku ostala su pitanja koja su prethodno bila predmet ocjene Državne komisije i Upravnog suda. Upravni sud Crne Gore je presudom U.br. 7164/25 od 27. aprila 2026. godine ukazao na nepotpuno i nepravilno utvrđeno činjenično stanje i nedostatke u obrazloženju odluke, ali i na činjenicu da Sudu nije dostavljen potpuni spis predmeta, uključujući dokumentaciju od neposrednog značaja za ocjenu odlučne činjenice postojanja bezbjednosne smetnje. Zbog toga Sud nije bio u mogućnosti da u potpunosti izvrši kontrolu odlučne činjenice na kojoj je osporena odluka bila zasnovana.

32. Posebno je značajno što je Upravni sud ukazao i na propust prvostepenog organa da u ponovljenom postupku postupi po ranije datim pravnim uputima. Obavezujući karakter pravnog shvatanja i uputstava drugostepenog organa i suda ne može se svesti na procesnu formalnost, već predstavlja važnu garanciju pravne sigurnosti i predvidivosti postupanja organa. Kada je odluka

poništena i predmet vraćen na ponovni postupak, obaveza organa je da otkloni nedostatke na koje je ukazano i da u ponovnom odlučivanju postupi u skladu sa datim pravnim uputima, kako bi se obezbijedilo da prethodno utvrđene nepravilnosti budu stvarno otklonjene, a ne samo formalno konstatovane.

33. U tom smislu, višestruko vraćanje istog predmeta na ponovni postupak, posebno kada se u narednim fazama postupka ponavljaju ili ne otklanjaju ranije utvrđeni nedostaci, može dovesti do produžavanja pravne neizvjesnosti i umanjivanja praktične djelotvornosti pravne zaštite. Djelotvornost pravne zaštite ne ogleda se samo u formalnoj mogućnosti korišćenja raspoloživih pravnih sredstava, već i u tome da odluke nadležnih organa i suda imaju stvarni učinak na dalje postupanje i da se, u skladu sa datim pravnim uputima, preduzmu odgovarajuće mjere radi otklanjanja utvrđenih nedostataka.

34. U konkretnom predmetu, nakon presude Upravnog suda i nove odluke Državne komisije za žalbe od 25. juna 2026. godine, kojom je ponovo poništena odluka Ministarstva unutrašnjih poslova i predmet vraćen na ponovni postupak, Ministarstvo je 18. avgusta 2026. godine donijelo novu odluku kojom je ponovo izabran isti kandidat, XX. Sama činjenica da je u ponovljenom postupku donijeta odluka sa istim ishodom ne znači da je organ postupio nepravilno, niti Zaštitnik može ocjenjivati koji kandidat je trebalo da bude izabran. Međutim, imajući u vidu da su u prethodnim fazama postupka više puta utvrđivani nedostaci u pogledu utvrđivanja relevantnih činjenica, obrazloženja odluke i postupanja po datim pravnim uputima, u ponovljenom postupku bilo je potrebno da se tim nedostacima posveti posebna pažnja i da nova odluka, u okviru zakonom dopuštenog obima obrazlaganja, omogući uvid u to da li su i na koji način dati pravni uputi uzeti u obzir.

35. Zaštitnik je imao u vidu i navode podnosioca pritužbe koji se odnose na akt Agencije za nacionalnu bezbjednost od 26. novembra 2025. godine, kojim je obaviješten da Agencija nije prikupljala podatke o njemu niti vodila evidenciju njegovih ličnih podataka, kao i činjenicu da su mu tokom 2025. i 2026. godine izdata tri oružna lista. Podnosilac pritužbe navedene okolnosti dovodi u vezu sa ocjenom o postojanju bezbjednosnih smetnji za zasnivanje radnog odnosa u policiji. Zaštitnik ih sagledava imajući u vidu posebnosti i različit obim postupaka u kojima su navedene činjenice nastale, u okviru ocjene načina postupanja nadležnih organa i mogućnosti djelotvorne kontrole donesenih odluka.

36. Pri tome, Zaštitnik ne ulazi u ocjenu postojanja ili nepostojanja bezbjednosne smetnje na osnovu navedenih okolnosti, imajući u vidu da je predmet njegove ocjene način postupanja nadležnih organa, a ne osnovanost same bezbjednosne procjene. Njihov značaj može se sagledavati sa stanovišta toga da li su nadležni organi, u okviru svojih ovlašćenja, potpuno i pravilno razmotrili činjenice i okolnosti relevantne za odlučivanje, kao i da li je takvo postupanje bilo podvrgnuto odgovarajućoj kontroli.

37. Zaštitnik je cijenio i činjenicu da Ministarstvo unutrašnjih poslova, po zahtjevu za dostavljanje izjašnjenja i dokumentacije od značaja za ispitivanje navoda pritužbe, nije dostavilo posebno izjašnjenje o navodima podnosioca pritužbe i pitanjima relevantnim za ocjenu postupanja, već je Odjeljenje za ljudske resurse dostavilo dokumentaciju kojom je raspolagalo. Dostavljena dokumentacija omogućila je Zaštitniku da sagleda značajan dio činjenica i okolnosti relevantnih za predmet, ali ne i da u potpunosti sagleda stav Ministarstva o pojedinim pitanjima od značaja za ocjenu njegovog postupanja, naročito u dijelu koji se odnosi na način utvrđivanja bezbjednosnih smetnji, postupanje po pravnim uputima nadležnih organa i preduzete mjere radi otklanjanja prethodno utvrđenih nedostataka.

38. Istovremeno, na osnovu raspoloživih podataka i dokumentacije, Zaštitnik ne nalazi dovoljno elemenata koji bi ukazivali na različito postupanje prema podnosiocu pritužbe po nekom od diskriminatornih osnova, niti se sama činjenica da nije izabran, odnosno sprovođenje postupka bezbjednosne provjere, može smatrati diskriminatornim postupanjem. Ocjena Zaštitnika stoga nije usmjerena na pitanje da li je podnosiocu pritužbe trebalo omogućiti zaposlenje, već na način sprovođenja postupka, obrazloženje donesenih odluka i mogućnost njihove djelotvorne kontrole.

39. Sagledavajući navedene okolnosti u njihovoj međusobnoj povezanosti, Zaštitnik nalazi da se u konkretnom slučaju pitanje poštovanja prava podnosioca pritužbe ne iscrpljuje u tome da li su postojali razlozi koji su mogli biti od značaja za utvrđivanje bezbjednosne smetnje, već i u tome da li je postupak u kojem je ta činjenica bila od neposrednog značaja za njegov položaj sproveden uz poštovanje procesnih garancija i uz obezbjeđivanje djelotvorne kontrole donesenih odluka. Imajući u vidu da su u više faza postupka utvrđivani nedostaci u pogledu potpunosti činjeničnog stanja, obrazloženja odluka i postupanja po obavezujućim pravnim uputima, Zaštitnik nalazi da je u konkretnom slučaju postojala potreba za potpunijim i djelotvornijim otklanjanjem tih nedostataka u ponovljenim postupcima.

40. U tom kontekstu, zahtjev za obrazloženom odlukom i mogućnošću djelotvorne kontrole odlučivanja ima značaj i sa stanovišta potrebe da se isključi proizvoljnost u postupanju javne vlasti. Odluka kojom se zadire u položaj pojedinca treba da bude zasnovana na relevantno utvrđenim činjenicama, primijenjenim pravnim pravilima i razlozima koji omogućavaju sagledavanje veze između utvrđenog činjeničnog stanja i donesenog zaključka, kako bi postupanje organa bilo provjerljivo i zasnovano na objektivnim i relevantnim razlozima.

41. Imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik nalazi da je u konkretnom slučaju postupanjem Ministarstva unutrašnjih poslova povrijeđen princip dobre uprave i pravne sigurnosti podnosioca pritužbe, dok je usljed višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak i nedovoljnog otklanjanja prethodno utvrđenih nedostataka umanjena praktična djelotvornost mehanizama pravne zaštite koje je podnosilac koristio u postupku prijema u Upravu policije.

42. Zaštitnik je imao u vidu i zahtjev podnosioca pritužbe da se Ministarstvu unutrašnjih poslova preporuči da mu omogući djelotvornu reviziju predmetnog izvještaja, kao i obavještenje Ministarstva od 24. februara 2026. godine, prema kojem važećim propisima nije propisan pravni osnov za reviziju tog izvještaja. U odnosu na navedeni zahtjev, Zaštitnik ukazuje da se mogućnost i način preispitivanja predmetnog izvještaja moraju sagledavati u okviru važećeg pravnog okvira i nadležnosti Ministarstva.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da u postupcima prijema u policijsku službu, u okviru zakonom dopuštenog obima obrazlaganja i uz poštovanje propisa kojima se uređuje zaštita podataka i informacija čije je saopštavanje ograničeno, odluke zasniva na potpuno i pravilno utvrđenim relevantnim činjenicama, te jasno navodi razloge i kriterijume od značaja za donošenje odluke, na način koji omogućava njeno razumijevanje i djelotvornu institucionalnu i sudsku kontrolu;

- da, u slučaju ponovnog poništavanja odluke i vraćanja predmeta na ponovni postupak od strane drugostepenog organa ili suda u predmetnoj upravnoj stvari, dosljedno postupi po datim pravnim uputima i preduzme odgovarajuće mjere radi potpunog i stvarnog otklanjanja prethodno utvrđenih nedostataka, kako bi se spriječilo njihovo ponavljanje i nepotrebno produžavanje postupka.

Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno je da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu unutrašnjih poslova
- a/a