

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore na sjednici od _____ 2025. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 128 stav 10 Zakona o unutrašnjim poslovima ("Službeni list CG", br. 70/21, 123/21, 3/23 i 84/24) koju je podnio advokat mr Nebojša Golubović iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom ističe da se primjenom osporavanog člana ostavlja mogućnost za proizvoljno postupanje prilikom izbora kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa, otvaraju vrata partitokratiji, kao i da je osporavana norma podobna da uništi životne ciljeve i poništi uloženi trud, sposobnosti i entuzijizam pojedinaca. Nadalje ukazuje da je odredba u suprotnosti sa članom 32 Ustava Crne Gore kojim se garantuje pravo na pravično suđenje i članom 18 Zakona o upravnom postupku kojim se propisuje da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u pravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem, kao i sa odredbom člana 22 kojom se propisuje da 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 donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja. Takođe ukazuje da je praksa Ministarstva unutrašnjih poslova, sa pozivom na spornu odredbu, takva da se na objektivno provjerljiv način ne može utvrditi koji su razlozi zbog kojih je donijeta odluka o izboru nekog kandidata, odnosno zbog kojih razloga nije izabran neki drugi kandidat, te smatra da odluka koju donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova mora sadržati razloge i motive kojima se obrazlaže njeno donošenje. Takođe navodi da se na taj način povređuje pravo na pravni lijek budući da adresat nema mogućnost da izjavi djelotvornu žalbu kojom bi osporavao utvrđeno činjenično stanje, kada i ne zna šta je utvrđeno, niti o kakvoj se bezbjednosnoj smetnji radi, a zbog koje nije izabran po raspisanom oglasu.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Zakonom o unutrašnjim poslovima propisano je da 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 ne postoje bezbjednosne smetnje za vršenje policijskih poslova (član 125 stav 1 tačka 4), da se postojanje bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova utvrđuje provjerom koju sprovodi Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji iz člana 128 ovog zakona (član 125 stav 5), dok je članom 128 Zakona o unutrašnjim poslovima i Pravilnikom o sastavu i načinu rada Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova ("Službeni list CG", br. 20/22) propisan način utvrđivanja postojanja bezbjednosnih smetnji i postupanje Komisije.

Takođe članom 128 stav 10 Zakona o unutrašnjim poslovima propisano je da se o postojanju bezbjednosne smetnje obavještava kandidat, pri čemu ne postoji obaveza obavještavanja kandidata o razlozima na osnovu kojih je utvrđeno

postojanje bezbjednosne smetnje. Smatramo da ova zakonska formulacija predstavlja "značajnu mjeru procesne pravde", posebno rukovodeći se praksom Evropskog suda za ljudska prava shodno kojoj pravo na objelodanjivanje relevantnih dokaza nije apsolutno i koja postavlja standarde prema kojima su ograničenja dozvoljena. Evropski sud za ljudska prava je naglasio da pravo strana na pravično suđenje, uključujući i načelo "jednakosti oružja" nije apsolutno. Države uživaju određenu slobodu procjene u tom pogledu (*Regner protiv Češke Republike*, presuda od 19. septembra 2017. godine, stav 147).

Naime, iako se generalno smatra osnovnom odlikom "prirodne pravde i pravičnosti" da se moraju pokazati "dokazi na koje se oslanja donosilac odluke", odnosno pravo stranke da zna za predmet koji se "vodi protiv njega i dokazi i izjave koji su dati i koji se tiču njega, sa prilikom da ih ispravi ili im protivrječi", ipak postoje slučajevi u kojima ovaj princip koliko god bio važan – nije apsolutan, jer se odluke često donose na osnovu vrlo osjetljivih informacija za koje se smatra da predstavljaju ozbiljnu prijetnju nacionalnoj bezbjednosti ili bezbjednosti drugih, ako se otkriju na javnom sudu, ili čak samo otkriju pojedincu na koje se to odnosi.

U odnosu na navode da je povrijeđeno pravo na pravni lijek u odnosu na odluku o izboru kandidata, budući da adresat nema mogućnost da izjavi djelotvornu žalbu kojom bi osporavao utvrđeno činjenično stanje, kada i ne zna šta je utvrđeno, niti o kakvoj se bezbjednosnoj smetnji radi, a zbog koje nije izabran po raspisanom oglasu, mišljenja smo da su navodi neosnovani iz razloga što se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima kojim se uređuje zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta omogućava kandidatima pravo na pravni lijek u cilju zaštite prava pred Komisijom za žalbe, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Naime, postupak bezbjednosne provjere prema članu 128 Zakona o unutrašnjim poslovima nije upravni postupak. Iako se radi o postupku koji sprovodi organ državne uprave, postupak bezbjednosne provjere nije upravni postupak u smislu Zakona o upravnom postupku, jer njegov ishod ne proizvodi upravni akt koji bi bio podoban za žalbu ili upravni spor na način kako je to predviđeno u upravnom pravu.

Nadalje, imajući u vidu navode da odluka o izboru kandidata ne sadrži utvrđeno činjenično stanje i obrazložene razloge u odnosu na član 128 stav 10 Zakona o unutrašnjim poslovima, ukazujemo da se ista sačinjava shodno dostupnim podacima imajući u vidu činjenicu da se izvještaji Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova označavaju odgovarajućim stepenom tajnosti, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, a u cilju zaštite izvora podataka na osnovu kojih se i sačinjavaju izvještaji, a koji podaci su dobijeni posredstvom rada više relevantnih institucija.

Kako se radi o veoma značajnom mehanizmu, ukazujemo da bi se saopštavanjem razloga na osnovu kojih je utvrđeno postojanje bezbjednosne smetnje u potpunosti učinila dostupnom metodologija prikupljanja podataka i otkrili

izvori prikupljanja podataka, a u krajnjem omogućio neovlašćenom licu pristup podacima koji su označeni stepenom tajnosti.

Naročito napominjemo da su policijski poslovi od vitalnog značaja za državu, kao i da provjera bezbjednosnih smetnji predstavlja preduslov za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, te da ista ne služi za proizvoljno postupanje prilikom izbora kandidata u postupku zapošljavanja kako je navedeno u Inicijativi, već omogućava adekvatnu zaštitu od zloupotreba pojedinaca, a sve u cilju pravilne selekcije budućih policijskih službenika i obezbjeđenja efikasnosti vršenja policijskog poziva.

Naime, smatramo da prilikom utvrđivanja postojanja bezbjednosnih smetnji nema bilo kakve proizvoljnosti, niti se mišljenje o postojanju bezbjednosne smetnje može tretirati kao subjektivno, s obzirom da podaci na osnovu kojih se temelji mišljenje Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova moraju biti sadržani i moraju imati potporu i osnovu u odgovarajućim evidencijama, bez obzira da li se radi o podacima koji su sadržani u evidencijama koje u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima ili drugim zakonom vodi Policija, ili se radi o evidencijama koje Agencija za nacionalnu bezbjednost vodi u okviru svojih nadležnosti u skladu sa Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

Dakle, postojanje bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova utvrđuje se na osnovu provjerljivih činjenica u zakonom propisanom postupku shodno odredbama lex specialis zakona kojima se uređuje oblast unutrašnjih poslova i oblast nacionalne bezbjednosti.

Takođe, Izvještaj sa mišljenjem o postojanju ili nepostojanju bezbjednosne smetnje Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji za vršenje policijskih poslova dostavlja ministru, koji taj izvještaj dostavlja Odboru za bezbjednost i odbranu, na upoznavanje, na koji način se obezbjeđuje dostupnost podataka relevantnim organima.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporena odredba člana 128 stav 10 Zakona o unutrašnjim poslovima nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore.

**Predsjednik,
mr Miloško Spajić**