

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-5423/2
Podgorica, 26. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 17. novembra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 34/21), koju su podnijeli Vanja Mugoša, advokat i Bojana Marković, advokatica iz Podgorice**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci inicijative predlažu ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 34/21), preciznije usaglašenost člana 5 Uredbe sa Ustavom i zakonima, posebno u dijelu koji određuje da će Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima početi sa radom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, te da će direktoru Uprave za dijasporu, kao i licima koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra u ovom organu, prestati mandat danom stupanja na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, i to sa: pravom na rad (iz člana 62 Ustava Crne Gore); osnivanjem i nadzorom (iz člana 27 Zakona o državnoj upravi); i saglasnošću pravnih propisa (iz člana 145 Ustava Crne Gore).

Naime, podnosioci smatraju da su rješenja o prestanku mandata direktoru i pomoćnicima direktora Uprave za dijasporu neustavna i nezakonita, jer ih je Vlada Crne Gore donijela na predlog ministra vanjskih poslova, koji nije ovlašćen da predlaže prestanak mandata rukovodećeg

kadra u Upravi za dijasporu, te su ista u suprotnosti sa članom 25 Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG“, br. 78/18 i 70/21). Takođe, podnosioci smatraju da je osporenom Uredbom samo izmijenjen naziv označenog organa, iz „Uprava za dijasporu“ u „Uprava za saradnju sa dijasporom – iseljenicima“, što znači da označeni organ nije ukinut, niti je osnovan novi, te je na taj način postupljeno u suprotnosti sa članom 27 Zakona o državnoj upravi, kao i da u konkretnom nije slučaj propisan članom 134 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21), iz kog razloga direktoru i pomoćnicima direktora nije mogao prestati mandat. Nadalje, navode da posebno treba imati u vidu da je pravo na rad Ustavom zagarantovano pravo, kao i da je u vezi toga Ustavni sud zauzeo stav da pravo na rad predstavlja „pravo pojedinca da mu radni odnos ne prestane na način suprotan od onog koji je utvrđen odgovarajućim zakonima...“. Na kraju ukazuju, da su osporena Uredba i rješenja o prestanku mandata direktora i pomoćnika direktora u direktnoj suprotnosti sa ustavnim načelom ustavnosti i zakonitosti predviđenim u članu 145 Ustava Crne Gore koji propisuje da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. U prilog svemu navedenom, ukazuju na presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Kovesi protiv države Rumunije.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 5 Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave dodata su dva nova člana 60đ i 60e kojima se uređuje prelazni režim u vezi izmjena iz čl. 1 do 4 ove uredbe.

Osporene odredbe čl. 60đ i 60e glase:

„Član 60đ

Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima, počće sa radom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove uredbe.

U roku iz stava 1 ovog člana odrediće se vršilac dužnosti direktora Uprave za saradnju sa dijasporom - iseljenicima i, u skladu sa djelokrugom utvrđenim ovom uredbom, donijeti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i preuzeti od Uprave za dijasporu državni službenici i namještenici koji su vršili preuzete poslove, oprema i službena dokumentacija.

Državni službenici i namještenici koji ne budu raspoređeni u skladu sa aktom iz stava 2 ovog člana, ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima.

Član 60e

Direktoru Uprave za dijasporu, kao i licima koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra u ovom organu, mandat prestaje danom stupanja na snagu ove uredbe.“

Ustavom je propisano: da se zakonom, pored ostalog, uređuju način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to naophodno za njihovo funkcionisanje (član 16 stav 1 tačka 3); da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti (član 62); da Skupština Crne Gore uređuje sistem državne uprave (član 82 stav 1 tačka 9); da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (član 111); i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Saglasno navedenim ustavnim određenjima Zakonom o državnoj upravi uređeni su poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave, i s tim u vezi članom 27 pomenutog zakona propisano je da Vlada svojim aktom osniva organe državne uprave, utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne uprave i uređuje druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Iz navedenog proizilazi da je Vlada ovlašćena da svojim propisom uređuje organizaciju i način rada organa državne uprave (ministarstva i organi uprave), kao i da jednom utvrđenu organizaciju organa državne uprave može mijenjati, odnosno ukidati i osnivati nove organe državne uprave, a radi obezbjeđivanja efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja poslova, a sve u skladu sa Ustavom Crne Gore i zakonima.

Saglasno tome, Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 34/21) i njome izvršila određene izmjene u organizaciji državne uprave, a osporenim odredbom člana 5 ove uredbe propisala prelazno rješenje u vezi navedenih izmjena. Imajući u vidu prethodno zaključuje se da su osporene odredbe Uredbe saglasne sa odredbom člana 27 Zakona o državnoj upravi, kao i odredbom člana 145 Ustava (saglasnost pravnih propisa), budući da ista počiva na ovom načelu, kao i na načelu legaliteta.

Dalje, Ustavom je propisano da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti. Sa ovim u vezi, ukazujemo da donošenjem Uredbe kojom je osnovana Uprava za saradnju sa dijasporom

- iseljenicima, nije povrijeđeno pravo na rad, već je zbog drugačije organizacije organa državne uprave u oblasti saradnje sa dijasporom - iseljenicima, u konkretnom slučaju imalo za posljedicu prestanak mandata, a ne prestanak prava na rad.

Naime, Uredbom je izvršena reorganizacija državne uprave na način da, Uprava za dijasporu sada postaje novi organ uprave, tj. Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima. Uredbom je propisan novi djelokrug rada, tj. vršenje poslova u oblasti koordinacije i davanja podrške dijaspori u integracijskim procesima Crne Gore, kroz pripremu za ulazak u EU, koje poslove do osnivanja nove uprave, nije obavljala dotadašnja Uprava za dijasporu.

Na osnovu svega navedenog neosnovane su tvrdnje podnosioca inicijative da je Uredbom izmijenjen samo naziv označenog organa. Naime, iz Uredbe, naročito iz člana 60d stav 1 prelaznog režima, proizilazi da je ovom Uredbom osnovan novi organ uprave i utvrđen novi djelokrug poslova, sa nazivom Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima.

Na kraju, pogrešno je ukazivanje podnosioca inicijative da se u konkretnom slučaju ne može primijeniti odredba člana 134 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je propisano da licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra prestaje mandat ako se državni organ ukine ili ako se ukine dio poslova koji ne prelaze u djelokrug drugog državnog organa ili ako njegovo radno mjesto bude ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Ovo iz razloga jer je u konkretnom slučaju direktoru, kao i licima koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra u ovom organu, stupanjem na snagu Uredbe prestao mandat (član 60e) zbog ukidanja Uprave za dijasporu i osnivanja novog organa uprave Uprave za saradnju sa dijasporom - iseljenicima, sa proširenim djelokrugom poslova i promijenjenim nazivom.

Na osnovu iznijetih razloga, mišljenja smo da je osporena Uredba saglasna sa Ustavom i zakonom.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

