

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-5151/2
Podgorica, 4. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 28. oktobra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac u inicijativi, između ostalog, navodi da su nivoi kvalifikacije u navedenom Pravilniku u suprotnosti sa Zakonom o visokom obrazovanju („Službeni list CG“, br. 44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 17/19, 17/19, 47/19, 72/19 i 74/19), odnosno da nisu usklađeni sa odredbama čl. 10 stav 1 tač. 2, 3, 4 i člana 83 tog zakona, koji propisuje određeni broj ECTS kredita zavisno od završenog studijskog programa, već su propisani VII1, IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja. Nadalje, se navodi da je Pravilnik u suprotnosti sa članom 46 Zakona o upravnom postupku, čl. 8, 13, 17 i 146 Ustava Crne Gore, članom 2 Zakona o zabrani diskriminacije, članom 193 Zakona o radu i čl. 11, 12 i 14 Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organim državne uprave, da je upravna materija različito tretirana zavisno od radnog mjesta do radnog mjesta, te da se za istu vrstu poslova (vođenje upravnog postupka i donošenje odluka) različito postupa. Takođe, ističe se da je propisivanje uslova „znanje engleskog jezika B2“ za određena radna mjesta, u suprotnosti sa čl. 13, 8 i 17 Ustava Crne Gore, kao i člana 2 Zakona o zabrani diskriminacije, kao i da propisivanje uslova „vozački ispit B kategorije“ na određenim radnim mjestima u suprotnosti sa čl. 11, 12 i 14 Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, iz razloga što ti poslovi spadaju u pomoćne poslove.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Opšti zakonski okvir u službeničko-namješteničkom sistemu je Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG”, br. 2/18, 34/19 i 8/21), na osnovu koga je i donijet Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, broj 01-082/21-2778/4 od 23. 03. 2021. godine (u daljem tekstu: Pravilnik). Odredbama čl. 22, 24, 26, 28 i 29 ovog Zakona propisana su zvanja i uslovi u pogledu nivoa kvalifikacije obrazovanja za svaku kategoriju radnih mjesta (starješinu organa uprave, visoko rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar), sa izričitim određenjima VII1, VI, V, IV1, III, I2 nivo kvalifikacije obrazovanja, i u skladu sa tim odredbama u navedenom Pravilniku su propisane kvalifikacije nivoa obrazovanja, što po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koji mu je odredio Zakon o državnim službenicima i namještenicima, kao *lex specialis*.

Polazeći od opšteg i osnovnog pristupa u pripremi akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a to je djelokrug rada, vrsta, složenost i priroda poslova, Pravilnikom su utvrđena radna mjesta sa jasno razgraničenim nivoima odgovornosti, samostalnosti i koordinacije u vršenju poslova i zadataka. Naime, Pravilnikom su utvrđena konkretna radna mjesta čiji izvršioци vode upravne postupke i donose rješenja iz upravnih oblasti koje su u nadležnosti ovog ministarstva, na koji način se ne razdvaja postupak vođenja od postupka donošenja rješenja i time ostvaruje cilj da jedno ovlašćeno lice preuzima odgovornost za sprovođenje postupka i donošenje rješenja, što je u skladu sa određenjem člana 46 Zakona o upravnom postupku.

S tim u vezi, ne stoje navodi podnosioca inicijative da je suprotno članu 46 Zakona o upravnom postupku, za konkretno navedena radna mjesta (42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 i 51) propisano da ta lica pripremaju „nacрте odluka po zahtjevima osuđenih lica“. Naime, službenici raspoređeni na tim radnim mjestima samo pripremaju nacрте odluka na osnovu činjenica i dokaza iz spisa predmeta koji je formiran nakon sprovedenog postupka od strane ovlašćenog lica.

U odnosu na navode da su suprotno pozitivnim propisima za određena radna mjesta propisani uslovi „znanje engleskog jezika B2“ i „vozački ispit B kategorije“, ukazujemo na odredbu člana 34 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojim su propisani opšti uslovi za zasnivanje radnog odnosa, dok je stavom 6 istog člana propisano da se pored uslova iz stava 1 i drugih uslova propisanih posebnim zakonom, drugim propisom ili aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji mogu propisati i posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa, a time i za raspoređivanje službenika. Pri tome, uslovi vršenja poslova za konkretno radno mjesto su usaglašeni sa opisom poslova za isto radno mjesto.

U tom cilju, a polazeći od činjenice da je Crna Gora država članica Evropske konfederacije probacionih službi (CEP-a) i da se u okviru CEP-a i njihovih statusnih akata probacionom službom u Crnoj Gori smatra Direkcija

za uslovnu slobodu, to je za radno mjesto načelnik/ca Direkcije za uslovnu slobodu propisan uslov engleski jezik B2 jer korespodencija koja se odvija sa CEP-om je na engleskom jeziku, kao radnom jeziku. Takođe, redovne godišnje konferencije i sastanci gdje je obavezno i poželjno učešće države Crne Gore, preko svog predstavnika, su takođe održavaju na engleskom jeziku. Za ukazati je da je obaveza po osnovu članstva razmjena informacija o statističkim podacima u smislu broja predmeta u radu, broja zaduženja po službeniku, promjene zakonodavstva, kao i odgovaranje na upitnike u cilju razmjene informacija, to je za ovo radno mjesto i propisan uslov engleski jezik i u opisu poslova prepoznati ovi poslovi jer se trebaju obavljati s obzirom na njihov sadržaj i prirodu, a posebno značaj sa aspekta saradnje i članstva u CEP-u, na nivou načelnika.

Takođe, uslov „vozački ispit B kategorije“ je propisan s obzirom da opis poslova svih radnih mjesta u Direkciji za uslovnu slobodu, koji podrazumijeva izvršavanje kazni na teritoriji Crne Gore prema mjestu prebivališta osuđenog lica, te činjenicu da se službenici svakodnevno upućuju na terenski rad na teritoriji Crne Gore, a time i na upravljanje službenim vozilom u cilju izvršavanja svojih redovnih zadataka.

U odnosu na navod da je povrijeđen član 146 stav 1 Ustava Crne Gore koji propisuje da se zakoni i drugi propisi objavljuju prije stupanja na snagu, a da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, ukazujemo na izuzetak propisan istim članom, a koji glasi: „Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis mogu stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.“ U tom cilju, u postupku usvajanja Pravilnika na sjednici Vlade, predlagač pravilnika je obrazložio primjenu istog danom objavljivanja na oglasnoj tabli Ministarstva, nakon utvrđivanja od strane Vlade, radi obezbjeđivanja preduslova za nesmetan proces rada i unapređenje efikasnosti rada Ministarstva. Naime, prilikom usvajanja konkretnog Pravilnika Ministarstvo u dužem periodu nije imalo imenovan visoko rukovodni kadar, zbog čega je moglo doći do kašnjenja u ispunjavanju obaveza iz odgovarajućih programa i obaveza Ministarstva.

Inicijativa, u dijelu kojim se ukazuje na suprotnost akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa članom 2 Zakona o zabrani diskriminacije je bez osnova s obzirom da ne postoji sudska odluka ili predmet kojim je ovakva diskriminacija utvrđena, a ne može se paušalno utvrđivati ni u postupku ocjene ovog akta pred Ustavnim sudom.

U odnosu na ostale navode podnosioca inicijative, mišljenja smo da Ustavni sud nije nadležan da cijeni iznijete navode, jer se odnose na pitanja koja su stvar procjene donosioca akta.

Na osnovu navedenog, mišljenja smo da osporeni pravilnik nije nesaglasan sa Ustavom i zakonom.

 PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić
