

Akcija za ljudska prava

Ustavni sud Crne Gore  
Podgorica

Podgorica, 16. 05. 2010.

Na osnovu člana 150, stav 1 Ustava Crne Gore, podnosimo:

**Inicijativu za ocjenu ustavnosti člana 115, stav 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, broj 50/08)**

Član 115, stav 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima glasi:

„Na odluku Komisije za žalbe povodom žalbe na zaključak o privremenom udaljenju sa radnog mjesta državni službenik odnosno namještenik nema pravo na sudsku zaštitu.“

Smatramo da navedena odredba Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije u skladu sa garancijama prava i sloboda iz Ustava Crne Gore (čl. 17, st. 2, čl. 19, čl. 20, čl. 32) i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koji obavezuju Crnu Goru (čl. 6, st. 1, čl. 13 i čl. 14 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>1</sup>), pa predlažemo da Sud prihvati ovu inicijativu, razmotri predmet i donese

## ODLUKU

Utvrđuje se da član 115, stav 4, Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

<sup>1</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Sl. list Srbije i Crne Gore – međunarodni ugovori*, br. 9/2003.

## O B R A Z L O Ž E N J E

1. Odredbom čl. 115, st. 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima **uskraćeno je pravo na pristup sudu**, odnosno djelotvorna pravna zaštita u slučaju privremenog udaljenja sa radnog mjesta, koje dovodi do ozbiljnog ugrožavanja prava na rad i po osnovu rada, i

2. uskraćivanjem prava na pristup sudu u slučaju privremenog udaljenja s posla **državni službenici i namještenici neopravdano su diskriminirani** u odnosu na sva druga lica u radnom odnosu, koji protiv odluke o suspenziji mogu pokrenuti radni spor, kao i u odnosu na sudije i tužioce, koji protiv takve odluke mogu pokrenuti upravni spor.

1. Na osnovu člana 20 Ustava Crne Gore: “Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.” Takođe, na osnovu člana 32 Ustava: “Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.”

Ove članove valja tumačiti u skladu sa članovima 6, st. 1 i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima), imajući u vidu članove 9 i 17, st. 1 Ustava<sup>2</sup>.

Na osnovu člana 6, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima: “Svako, prilikom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ... ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom...”

Na osnovu člana 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima svako ima pravo na *djelotvoran* pravni lijek: “Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.” Venecijanska komisija, u svom mišljenju o Ustavu Crne Gore, istakla je žaljenje što u članu 20 Ustava nije naglašeno da pravni lijek mora biti “djelotvoran”, u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>3</sup> Drugim rječima, bez obzira na to što je taj pridjev izostavljen, podrazumijeva se da pravni lijek bude takav da zaista može dovesti do djelotvorne i efikasne zaštite prava, pa bi garanciju iz čl. 20 Ustava tako trebalo i tumačiti.

Državnim službenicima i namještenicima uskraćeno je pravo na sudsku zaštitu protiv konačne odluke o privremenom udaljenju sa radnog mjesta. Zakonom nije vremenski

---

<sup>2</sup> Član 9 Ustava Crne Gore: “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 17, stav 1 Ustava Crne Gore: “Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.”

<sup>3</sup> Mišljenje o Ustavu Crne Gore, *Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija)*, Strazbur, 20. decembar 2007, mišljenje br. 392/2006, prevod objavljen u „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008, str. 199, tačka 17.

ograničeno “privremeno” udaljenja sa radnog mjesta. Ono može trajati i godinu dana, u slučaju zastarjevanja disciplinskog postupka, što praktično znači i duže.<sup>4</sup> Međutim, ono može trajati i duže i obuhvatiti period do pravosnažnog okončanja disciplinskog postupka, a zatim i vrijeme do pravosnažnog okončanja upravnog spora. Za sve vrijeme privremenog udaljenja sa radnog mjesta, službenik je isključen iz procesa rada i stručnog usavršavanja i prima svega 60% zarade, što sve dovodi i do teško nadoknadivih posljedica.

Zbog toga, privremeno udaljenje sa radnog mjesta mora se smatrati mjerom koja ozbiljno ugrožava pravo na rad i prava po osnovu rada, dakle prava građanskopravne prirode za koja je u slučaju spora o njihovom uskraćivanju neophodno obezbijediti sudsku zaštitu. Umjesto sudske zaštite, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, predviđen je nedjelotvoran pravni lijek u vidu prava na žalbu Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore.

Ovaj pravni lijek je nedjelotvoran iz sljedećih razloga:

a) Komisija za žalbe nije nepristrasan i nezavisan organ, kao što je to sud, već je organ izvršne vlasti;

b) pravni lijek nije djelotvoran jer Zakon o državnim službenicima na žalost ne predviđa obavezu Komisije za žalbe da odlučuje meritorno u slučaju kada prvostepeni organ odbije da postupi u skladu sa njenim rješenjem, što se u praksi dešava.<sup>5</sup>

Privremeno udaljenje u trajanju od godinu i više dana može dovesti do ozbiljne štete po oštećenog službenika i zbog toga je neophodno obezbijediti efikasnu sudsku zaštitu u ovakvom slučaju. Pored toga što bi sudska zaštita bila poželjna i neophodna, posebno u slučaju nezakonitog ograničavanja prava službenika koji prijavi korupciju,<sup>6</sup> ona bi i realno bila djelotvorna, jer je Komisija za žalbe dužna da postupi po žalbi protiv zaključka o privremenom udaljenju sa radnog mjesta u kratkom roku od pet dana,<sup>7</sup> dok je i inače postupak sudske zaštite, kada je dostupan, propisan kao hitan.<sup>8</sup>

## **2. Državni službenici i namještenici neopravdano su diskriminirani uskraćivanjem prava na pristup sudu u slučaju privremenog udaljenja s posla u odnosu na ostale zaposlene, uključujući sudije i tužioce.**

<sup>4</sup> Član 67, st. 6 Zakona o državnim službenicima i namještenicima (*Sl. list CG*, br. 50/2008).

<sup>5</sup> Na primjer, u slučaju Mirjane Drašković, Komisija za žalbe je tri puta ukidala prvostepeno rješenje Veterinarske uprave kojim je odlučeno o otkazu, a Veterinarska uprava je tri puta donosila suštinski isto rješenje. Do sada su u postupku donesena sljedeća rješenja: Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/09-0201-2070, od 17.09.2009, Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br.165/8, od 14.11.2009, Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/09-0201-3030, od 17.12.2009, Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br. 323/-10-0201-3030/4, od 08.02.2010, Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/-0201-367/3, od 3.3.2010; Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br. 165/16-09, od 28.04.2010.

<sup>6</sup> Član 54, *ibidem*.

<sup>7</sup> Član 114, stav 3, *ibidem*.

<sup>8</sup> Član 115, stav 3, *ibidem*.

Na osnovu člana 19 Ustava Crne Gore: „Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda”. Član 17, stav 2 Ustava predviđa da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.” Član 14 Evropske konvencije, kao i član 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima takođe zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu.

Za razliku od državnih službenika i namještenika, koji protiv odluke o udaljenju nemaju pravo na sudsku zaštitu, svi ostali zaposleni na osnovu Zakona o radu i Opšteg kolektivnog ugovora<sup>9</sup>, uključujući i sudije i tužioce<sup>10</sup> imaju pravo na sudsku zaštitu i protiv ove odluke.

Na ovaj način, Zakonom o državnim službenicima nije obezbijeđeno pravo na jednaku zaštitu prava i sloboda državnim službenicima u odnosu na ostale zaposlene u Crnoj Gori, pa zbog toga zahtijevamo da Ustavni sud diskriminatornu odredbu čl. 115, st. 4 proglasi neustavnom.

---

Tea Gorjanc Prelević,  
izvršna direktorka Akcije za ljudska prava

---

<sup>9</sup> Član 120 u vezi čl. 119 i 130 Zakona o radu, "Službeni list CG", br. 49/2008 i 26/2009.

<sup>10</sup> Izričito propisano članom 6 Poslovnika o radu Sudskog savjeta i članom 67 Poslovnika o radu Tužilačkog savjeta.