



KOMISIJA ZA ŽALBE: „PROFESIONALIZACIJA“ BEZ POKRIĆA

decembar 2021.

Autori: Milena Muka, Nikola Martinović



Komisija za žalbe ima vrlo važnu ulogu u službeničkom sistemu, s obzirom na to da štiti prava i interese državnih službenika i namještenika i kandidata za posao u državnim organima. Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2017. godine je omogućio profesionalizaciju Komisije za žalbe. Drugim riječima, svi njeni članovi u potpunosti su posvećeni radu u Komisiji, dok su ranije to radili uporedo sa drugim poslovima, a za odlučivanje u Komisiji dobijali posebnu naknadu. Istovremeno, njena nadležnost je proširena, pa umjesto zasebnih komisija za žalbe na lokalnom nivou, ona sada odlučuje i o žalbama lokalnih službenika i namještenika i kandidata za posao u organima lokalne uprave. Međutim, procedura imenovanja i razrješenja nije u dovoljnoj mjeri razrađena, što se negativno odrazilo u praksi.

Naime, 2. oktobra 2021. godine Vlada je odlukom bez održavanja sjednice, telefonski razriješila čitavu Komisiju za žalbe, pozivajući se na zakonske odredbe koje upućuju na nestručno i nesavjesno obavljanje dužnosti. Ovo razrješenje, koje je uslovalo i činjenicu da je skoro tri mjeseca, do vremena pisanja ove analize krajem decembra 2021. godine, službenički sistem ostao bez funkcionalnog drugostepenog tijela za postupanje po žalbama, pokazalo je propuste u pravnom okviru koje imaju dalekosežne posljedice po efikasnost zaštite prava u postupcima zapošljavanja, rasporeda, nagrađivanja, prestanka radnog odnosa i sl. Cilj ove analize je da pruži kritički osvrt na proceduru imenovanja, odlučivanja i razrješenja Komisije za žalbe i izvuče pouke iz višemjesečnog nefunkcionisanja ovog tijela kako bi se slične situacije u budućnosti preduprijedile.

Imenovanje Komisije za žalbe: Kreativna tumačenja i razlike u konkursima 2018. i 2021. godine

Zakon propisuje da predsjednika i članove Komisije za žalbe imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministarstva, nakon sprovedenog javnog konkursa.¹ Iako zakon propisuje relativno stroge uslove, pa se za predsjednika traži visoki nivo obrazovanja, pravni fakultet, položen pravosudni ispit i najmanje deset godina radnog iskustva u oblasti prava, a za člana pravni fakultet i najmanje sedam godina radnog iskustva u oblasti prava, sam postupak izbora članova Komisije nije dovoljno razrađen. Ministarstvu je ostavljen veliki prostor kako želi da sprovede javni konkurs, a na konkurs mogu da se prijave i politički aktivna lica.

¹ Član 141 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, br. 02/18, 34/19 i 08/21)

Da je ostavljen prostor za kreativno tumačenje propisa, govori i činjenica da je resorno ministarstvo različito sprovelo konkurs 2018. godine i 2021. godine. Prvi konkurs je sproveden po specifičnoj proceduri, uz usmene intervjuje kandidata, koji su, sudeći po dokumentaciji, u prosjeku, trajali najviše devet minuta. Sastojali se od načelnog razgovora o mandatima komisija i pravnom okviru, i kao takvi, nisu bili dobra osnova za suštinsku provjeru sposobnosti. Primjera radi, intervju sa kandidatkinjom koja je naknadno izabrana za predsjednicu Komisije za žalbe počeo je u 10.28 časova a sa narednim kandidatom u 10.36 časova.² Dodatno, prema Internet pretrazi, bivša predsjednica je bila politički aktivna u tada vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista.³

Na drugoj strani, aktuelni javni konkurs za članove Komisiji za žalbe je Uprava za kadrove objavila za potrebe MJUDDM.⁴ Za predsjednika Komisije, oglašavanjem je predviđeno da se provjera kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata vrši na isti način kao i za starješinu organa uprave,⁵ dok je za članove Komisije predviđeno da se provjera vrši na isti način kao i za visoki rukovodni kadar.⁶ Dakle, od kandidata će se tražiti da pripreme i pisani rad i da prođu usmeni intervju, u skladu sa okvirom kompetencija, koji naglasak stavlja na kompetencije liderstva, saradnje, komunikacije, inovativnosti i orijentisanosti na rezultate. Nema naglasaka na praktičnom radu odlučivanja u pojedinim predmetima, ili drugim bitnim aspektima rada Komisije za žalbe.

Odlučivanje Komisije za žalbe

Komisija o žalbi odlučuje, po pravilu, nakasnije 30 dana od dana prijema žalbe. Odlučivanje je detaljnije uređeno Poslovníkom o radu. Prema njemu, Komisija odlučuje na sjednicama koje nisu javne, a sjednice se održavaju po potrebi najmanje jednom sedmično. Komisija može da odlučuje ako sjednici prisustvuje predsjednik Komisije, odnosno član Komisije koji ga zamjenjuje i najmanje još tri člana Komisije.⁷ Predmeti se dodjeljuju u rad članovima Komisije prema redosljedu upisa izjavljenih žalbi i abecednom redosljedu prezimena članova Komisije (u daljem tekstu: izjavitelac). Time je spriječena arbitrasnost u dodjeli predmeta ali i jasno locirana odgovornost za rad po žalbama na pojedinačnim članovima, iako Komisija donosi odluke kao kolegijalni organ.

Poslovník sadrži i odredbu o sprječavanju sukoba interesa, jer propisuje da predsjednik i članovi Komisije ne mogu preduzeti bilo koju radnju ili pružiti uslugu koja je interesno povezana sa radom u Komisiji, odnosno koja posredno ili neposredno dovodi u sumnju njihovu nepristrasnost rada u Komisiji. Iako pohvalna, ova odredba nije u potpunosti usklađena sa nepostojanjem odredbe koja bi spriječila politički aktivne osoba da uopšte uzmu članstvo u Komisiji.

Poslovník propisuje da se javnost rada Komisije obezbeđuje davanjem saopštenja za javnost, ažuriranjem internet stranice Komisije, omogućavanjem pristupa informacijama u skladu sa zakonom i prezentacijom i publikovanjem izvještaja o radu. Iako Komisija ima zasebnu stranicu, od konstituisanja 2018. godine, nije dato nijedno saopštenje za javnost, osim o promjeni načina rada sa stranaka zbog pandemije koronavirusa.⁸ U okviru sajta,

2 Milena Muk (2020) *Integritet zapošljavanja u državnim organima: Provjera sposobnosti ili podobnosti*, Institut alternativa, Podgorica, str. 9, dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2020/02/Integritet-zaposljavanja_cg.pdf

3 <https://www.dps.me/me/clanovi/vera-medojevic>

4 Uprava za kadrove, *javni konkurs*, br. 02-100/21-2915/2 i 02-100/21-2912/2 od 25.10.2021. godine

5 Član 58 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG”, br. 02/18, 34/19 i 08/21)

6 Član 56, *Ibid.*

7 Član 13 Poslovníka o radu Komisije za žalbe, br. 1/2018 od 22. novembra 2018. godine

8 <https://kzz.gov.me/naslovna>

nijesu dostupni godišnji izvještaji za 2018, 2019. i 2020. godinu, iako se oni mogu pronaći na Internet stranici Vlade. Takođe, iako postoji rubrika „Odluke Komisije“, ona je prazna.

Prestanak mandata Komisije za žalbe: „Nestručnost“ i „nesavjesnost“ po slobodnoj procjeni

Zakon o državnim službenicima i namještenicima je naročito nedorečen kada je u pitanju predstanak mandata Komisije za žalbe, odnosno razrješenje. Naime, osim zbog uobičajenih okolnosti (ako je član osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora ili za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu), član Komisije može biti razriješen i ako nestručno ili nesavjesno obavlja dužnost. Međutim, postupak utvrđivanja nestručnosti ili nesavjesnosti nije predviđen niti detaljnije opisan, što se u nedavnom slučaju razrješenja čitave Komisije za žalbe naročito negativno odrazilo.

Slučaj razrješenja svih članova Komisije u oktobru 2021. godine

Vlada Crne Gore je 2. oktobra 2021. godine donijela rješenje o prestanku mandata predsjednice i članova Komisije za žalbe⁹ na predlog Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, nakon što je Ministarstvo odbrane obavijestilo MJUDDM o propustima rada Komisije za žalbe. Odluka je donijeta telefonski, bez održavanja sjednice, uz saglasnost većine članova Vlade, ali nije objavljena u okviru materijala na sajtu Vlade, već samo kao rješenje, bez obrazloženja, u Službenom listu. Uvidom, koji smo ostvarili na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama u Predlog MJUDDM, razlozi koji su navedeni za prestanak mandata su da je Komisija pokazala nestručnost i nesavjesnost u obavljanju dužnosti, „jer je kao profesionalno stručno tijelo morala znati i postupati u okviru rokova i granica svojih ovlaštenja u skladu sa zakonom, pridržavajući se načela nezavisnosti i samostalnosti u radu.“¹⁰

Prestanku mandata Komisije prethodila je odluka Ministarstva odbrane o izboru kadeta na Vazduhoplovnoj akademiji u Grčkoj, donijeta 29.7.2021. godine, u kojoj je nezadovoljnim kandidatima u uputstvu o pravnom lijeku predloženo da na odluku Ministarstva nije dozvoljena žalba, već se može pokrenuti upravni spor.¹¹ Upravni sud Crne Gore je u ovom slučaju donio rješenje da je tužba nedozvoljena i spise predmeta ustupio Komisiji 2.9.2021. godine. Ovaj slučaj je bio i predmet poslaničkog pitanja u Skupštini Crne Gore, gdje je ministarka odbrane u odgovoru navela da kandidat koji je izjavio žalbu nije imao pravo na žalbu i da je Upravni sud napravio previd, jer Komisija nije nadležna u ovom slučaju.¹²

Razlog tome je što Ministarstvo odbrane tumači da pojedinac koji se žalio nema status kadeta, odnosno vojnog lica, pa samim tim u datom slučaju ne važni ni supsidijarna primjena propisa o državnim službenicima i namještenicima na vojna lica koja je predviđena Zakonom o vojsci.¹³ Međutim, uprkos sporu u vezi sa nadležnošću u datom slučaju, Komisija je poslala 13. 9. 2021. godine urgenciju Ministarstvu odbrane da postupi po žalbi u

9 Rješenje Vlade Crne Gore, broj: 04-4676/2 od 2. oktobra 2021. godine

10 Predlog Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, broj: 01-010/21-4015/2 od 1. oktobra 2021. godine

11 Odluka Ministarstva odbrane, broj: 06012-805/21-4042/25 od 29.

12 Odgovor Ministarstva odbrane na pitanje poslanika na sjednici Skupštine CG, dana 26.11.2021. godine, dostupan na: <https://www.youtube.com/watch?v=JVM9Wd2oeBU>

13 Zakon o Vojsci Crne Gore, ("Sl. list CG", br. 51/2017 i 34/2019)

roku od dva dana, koju je Ministarstvo primilo 14.9.2021. godine. Ministarstvo je 16.9.2021. godine postupilo po žalbi i odlučilo da je žalba nedozvoljena, koje je dostavljeno Komisiji dan kasnije. Međutim, Komisija je, takođe, 16.9.2021. godine donijela rješenje kojim se žalba usvaja, jer Ministarstvo odbrane nije ispunilo dužnost da bez odlaganja dostavi žalbu drugostepenom organu, sa spisima predmeta.¹⁴

Dakle, u predmetnom slučaju je došlo do različitog tumačenja o tome da li je žalba uopšte dozvoljena, dok je Komisija, prema predlogu razrješenja, prije isteka roka za urgenciju koju je sama poslala, donijela odluku bez spisa predmeta. Međutim, sve da to i jeste predstavljalo „nestručno i nesavjesno“ obavljanje poslova, predlog o razrješenju ne sadrži neke važne činjenice. U prvom redu, nejasno je ko je od članova bio izvjestilac u datom slučaju niti iz prijedloga rješenja sa obrazloženjem proizilazi da su članovi dobili priliku da se izjasne o navodima ili da je sproveden postupak utvrđivanja njihove individualne odgovornosti.

Razrješenjem Komisije za žalbe, došlo se do situacije da zaštita prava državnih službenika i namještenika bude suspendovana nekoliko mjeseci. Ovakvim postupkom Vlade, kreirana je situacija u kojoj bi državni organi mogli imati problem i sa odlaganjem zapošljavanja državnih službenika i namještenika, ako se neko od kandidata odluči da preispita odluku o izboru državnog organa, jer žalba izjavljena na odluku o izboru državnog službenika i namještenika odlaže izvršenje rješenja.

Da bismo utvrdili da li je u naročito važnim postupcima zapošljavanja i rasporeda bilo žalbi u periodu nepostojanja funkcionalne Komisije za žalbe, zahtjevom za slobodan pristup informacijama zatražili smo sve žalbe koje je Komisija primila u periodu između 02.10.2021. i 19.11.2021. godine. U tom periodu, podnijeta je jedna žalba na odluku o izboru u Ministarstvu odbrane, što znači da državni službenik ne može da zasnuje radni odnos dok se ne postupi po toj žalbi. Takođe, trenutno je u proceduri i 29 žalbi koje se odnose na raspoređivanje službenika, ali žalbe koje se odnose na raspoređivanje državnih službenika ne odlažu izvršenje rješenja,¹⁵ pa nezadovoljni službenici moraju da čekaju ponovno uspostavljanje rada Komisije da bi se riješilo o njihovim pravima. Ovo je samo dio žalbi koje službenici mogu da podnesu a njihov broj u posmatranom periodu nije zanemarljiv.

Zaključak

Komisija za žalbe već nekoliko mjeseci nije funkcionalna i trenutno je zaštita prava državnih službenika i namještenika suspendovana. Slučaj razrješenja Komisije za žalbe pokazuje koliko neizvedene zakonske norme, koje načelno upućuju na nestručno i nesavjesno obavljanje poslova, bez bližeg preciziranja tih pojmova ili postupka utvrđivanja odgovornosti, mogu da prozivedu problema u praksi. Problem predstavlja i postupak izbora novih članova Komisije, koje nije dovoljno definisan, pa je resornom ministarstvu ostavljeno da kreativno tumači zakon što se ogleda u razlikama sprovođenja konkursa za Komisiju tokom 2018. i 2021. godine. Prethodna politička eksponiranost bivše predsjednice Komisije za žalbe takođe naročito nije išla na ruku proklamovanom cilju profesionalizacije ovog tijela. Zbog toga je neophodno razraditi određene zakonske norme i procedure, kako bi se proces profesionalizacije Komisije za žalbe razradio do kraja.

14 Član 125 stav 5 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG”, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17)

15 Član 63 stav 6 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG”, br. 02/18, 34/19 i 08/21)

Preporuke:

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba da razradi postupak razrješenja članova Komisije za žalbe zbog nestručnog i nesavjesnog obavljanja funkcije, koji će uvažiti pretpostavke nezavisnosti ovog tijela od neprimjerenog političkog uticaja i omogućiti sagledavanje svih bitnih činjenica i individualne odgovornosti;
- Prilikom odluke o razrješenju članova Komisije za žalbe, neophodno je voditi računa o srazmjernosti učinjene povrede dužnosti takvoj odluci i posljedicama koje po zaštitu prava zaposlenih i kandidata za posao to može proizvesti;
- Potrebno je da se zakonom propiše posebna procedura za sprovođenje javnog konkursa Komisije za žalbe, na osnovu kojeg bi se cijenile kompetencije članova od značaja za njihov rad u pojedinačnim predmetima na pravno predvidiv način;
- Potrebno je propisati da predsjednik i članovi Komisije za žalbe ne smiju biti politički aktivni u određenom periodu koji prethodi njihovom imenovanju;
- Komisija za žalbe u saradnji sa resornim ministarstvom treba da sačini katalog procedura i odluka za koje je nadležna, kako bi svi pojedinci bili potpuno informisani o svojim pravima u okviru službeničkih odnosa;
- Komisija za žalbe treba redovno i proaktivno da objavljuje informacije o svom radu i odlukama na Internet stranici.



Ovaj dokument sačinjen je uz finansijsku podršku Evropske unije i uz kofinansiranje of strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Sadržaj ovog dokumenta, iznijeti podaci i stavovi ne predstavljaju zvaničan stav Evropske unije niti Ministarstva javne uprave. Institut alternativa odgovoran je za informacije i stavove iznijete u ovom Izvještaju.



Project Coordinator

