



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04- 1200

Podgorica, 9. april 2024. godine

MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA
Naida Nišić, ministarka

Predmet: Inicijativa o potrebi unaprjeđenja Nacrta zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu

Uvažena gospođo Nišić,

Imajući u vidu značaj Zakona o radu, kao sistemskog zakona, odnosno jednog od osnovnih zakona čiji je značaj izuzetno veliki za ostvarivanje čitavog korpusa ekonomskih i socijalnih prava, te cijeneći da je stanje prevencije korupcije u kontekstu tržišta rada jedno od najosjetljivijih, Agencija za sprječavanje korupcije je prepoznala interes da još jednom analizira Zakon o radu, ovog puta njegove najnovije izmjene i dopune koje je Ministarstvo rada i socijalnog staranja u formi Nacrta stavilo na javnu raspravu 12.3.2024.

Agencija u okviru nadležnosti propisanih Zakonom o sprječavanju korupcije, preciznije članom 78 i 79 Zakona sprovodi procjenu rizika od korupcije kako važećih propisa, tako i nacrta zakona i podzakonskih akata koji sadrže odredbe koje mogu dovesti do koruptivnog rizika. Navedeni rizik ne podrazumijeva samo rizike od korupcije u najužem smislu, već i narušavanje etičnosti, transparentnosti, štete po javni interes itd, jednom riječju sve ono što može otvoriti mogućnost za neki od oblika koruptivnog ponašanja. Ovu nadležnost Agencija ostvaruje po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresovanih strana.

S tim u vezi, Agencija je u proteklom periodu u tri navrata analizirala Zakon o radu i donijela mišljenja 28. juna 2017. (broj: 03-03-2400)¹, 25. oktobra 2017. godine (03-03-2796)² i 10.9.2021. (broj: 03-04-1726)³.

¹https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mišljenje_na_Zakon_o_radu.pdf

Imajući u vidu da je predmet izmjena i dopuna koje je objavilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja 12.3.2024.⁴ bio:

- status životnog partnera;
- ograničenje trajanja dužine probnog rada shodno dužini ugovora o radu koji je zaključen;
- ponovno predviđanje probnog rada za isti ugovor o radu na isto radno mjesto sa istim opisom poslova;
- prava zaposlenih koji rade na daljinu i koji rade od kuće;
- uslovi za postizanje dogovora sa zaposlenim o radu van prostorije poslodavca u slučaju vanrednih okolnosti;
- proširivanje slučajeva plaćenog odsustva zbog ličnih potreba;
- predviđanje prava na neplaćeno odsustvo;
- obaveza donošenja liste poslova koje ne mogu raditi mlađi od 18 godina;
- uvođenje očinskog odsustva i način korišćenja istog i
- prestanak radnog odnosa po sili zakona sa 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja,

Agencija konstatuje da preporuke koje su date u ranijim mišljenjima, a koje se uglavnom odnose na potrebu otklanjanja korupcijskih rizika identifikovanih u tekstu zakona, nijesu našle mjesto u predmetnim izmjenama i dopunama formulisanim kroz posljednji Nacrt zakona o radu.

Naime, Agencija je u cilju unapređenja ukupnog zakonskog teksta, a u odnosu na svoja ranija mišljenja, posebno analizirala odredbe koje se odnose na obaveze poslodavca (član 19 u odnosu na član 168), zasnivanje radnog odnosa (prijavljivanje i javno oglašavanje – član 24, poništenje oglasa – član 27), vrste ugovora o radu (ugovor o radu na određeno vrijeme - član 37), prava i obaveze zaposlenih (prekovremeni rad – član 64 i preraspodjela radnog vremena – član 68) i otkaz od strane poslodavca (individualni otkaz - 172). Shodno navedenom, u cilju zaštite javnog interesa, Agencija je utvrdila da je neophodno preispitati analizirane norme, kako iste uslijed širokih diskrecionih ovlaštenja datih poslodavcu, nedefinisanih normi i neusklađenosti sa međunarodnim izvorima prava, mogu prouzrokovati narušavanje integriteta, transparentnosti i pravne sigurnosti.

Konkretno, kada je u pitanju član 172 stav 4 i 5 Zakona o radu propisano je sljedeće: „Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom, bez vođenja postupka utvrđivanja odgovornosti, ako za to postoji opravdani razlog, i to: ... (4) ako odbije da zaključi aneks ugovora o radu iz člana 47 stav 1 tačka 1 ovog zakona⁵; 5) ako odbije da zaključi aneks ugovora o radu iz člana 47 stav 1 tač. 2 i 3 ovog zakona“.

² https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mišljenje_na_zakon_o_radu.pdf

³ https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mišljenje_na_Zakon_o_radu_m84Q5TF.pdf

⁴ <https://www.gov.me/clanak/poziv-za-javnu-raspravu-za-nacrt-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-radu>

⁵ Član 47 stav 1 tačka 1-3 Zakona o radu: „Poslodavac i zaposleni mogu da ponude izmjenu ugovora o radu (u daljem tekstu: aneks ugovora), iz sljedećih razloga: 1) raspoređivanje na

Navedena zakonska odredba predstavlja pretežno liberalno rješenje koje nema za cilj zaštitu postojećih radnih mjesta, već pokušaj da se fleksibilnijim regulisanjem radnih odnosa poslodavci rasterete, kako bi bez većih obaveza otpuštali i zapošljavali radnike. Nepostojanje preciznijih kriterijuma i eventualne zaštite radnika u slučaju ponude navedenog aneksa ugovora o radu, ostavlja poslodavcu široka ovlašćenja da na ovaj način otpušta zaposlene i tako eventualno zloupotrijebi navedene zakonske odredbe. Takođe, prestanak radnog odnosa iz člana 172 naročito je problematičan za privatni sektor, te za onaj dio javnog sektora u kome se radni odnosi regulišu opštim propisima o radu, a koji obavlja poslove od javnog interesa, te navedena rješenja znače široko diskreciono ovlašćenje poslodavca da koristi navedene modalitete otpuštanja zaposlenih. To može ukazivati na potencijalnu opasnost korišćenja ovog mehanizma kao sredstva pritiska na zaposlene, što se naročito u institucijama u kojima se vrše poslovi od javnog interesa ne bi smjelo događati prilikom donošenja ovakvih odluka.

Ovako definisana diskreciona ovlašćenja poslodavca prilikom otkazivanja ugovora o radu naročito narušavaju integritet u javnom sektoru i mogu aktivirati rizike korupcije u smislu nedovoljne transparentnosti i nedostatka odgovarjuće zaštite od mogućih zloupotreba u procedurama prilikom otkaza ugovora o radu, te pogodovati neprimjerenim uticajima na donošenje takvih odluka, pa bi određeni mehanizmi kontrole takvih postupaka morali biti uvedeni. Agencija smatra, da bi se izmjenom predmetnog člana doprinijelo smanjenju prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, posebno kada su lica, zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj.

Dalje, u članu 19 stav 1 tačka 1 propisano je da je poslodavac dužan da ima akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ako ima više od deset zaposlenih. Istovremeno, članom 168 stav 5 propisano je da poslodavac ne može u roku od šest mjeseci da zasnuje radni odnos sa drugim zaposlenim na poslovima na kojima je, u smislu stava 1 ovog člana⁶, prestala potreba za radom zaposlenih. Navedeno dovodi u pitanje postojanje obaveze donošenja Akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u situaciji kada je poslodavcu omogućeno da svakih 6 mjeseci uvodi odnosno ukida istovjetna radna mjesta. Navedeno rješenje ostavlja prostor za zloupotrebe od strane poslodavca koji bi u kratkim vremenskim intervalima mogao ukidati, odnosno

drugi odgovarajući posao, zbog potreba procesa ili organizacije; 2) raspoređivanje u drugo mjesto rada na odgovarajući posao kod istog poslodavca, ako je djelatnost poslodavca takve prirode da se rad obavlja u mjestima van sjedišta poslodavca, odnosno njegovog organizacionog dijela, u smislu člana 50 ovog zakona; 3) izmjena koje se odnose na zaradu

⁶ Član 168 stav 1 Zakona o radu: „Zaposlenima za čijim je radom prestala potreba, radni odnos ne može da prestane tokom perioda od 30 dana od dana dostavljanja obavještenja iz člana 167 stav 6 ovog člana u kojem roku će Zavod za zapošljavanje pokušati da obezbijedi neku od mjera koja je predviđena u članu 167 stav 2 tačka 6 ovog zakona“. Član 167 stav 6

uvoditi ista radna mjesta što tržište rada i sami radni odnos čini neizvjesnim, a samim tim i nesigurnim za samog radnika.

Kada je u pitanju član 24 Zakona o radu, propisano je da je kod postupka prijave i oglašavanja slobodnog mjesta poslodavac dužan da slobodno radno mjesto prijavi Zavodu za zapošljavanje, na način i po postupku utvrđenim posebnim zakonom. Takođe, propisano je da javni oglas ne može da traje kraće od tri dana. Ono što je neophodno uvrstiti u konstitutivne elemente postupka oglašavanja slobodnog radnog mjesta jeste obaveza donošenja odluke o izboru kandidata u određenom roku, kako bi se otklonila mogućnost arbitrarnog odlučivanja poslodavca, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, te kako bi se otklonio prostor za narušavanje integriteta, odnosno smanjio rizik pojave korupcije u smislu nedovolje transparentnosti i konkurentnosti u procedurama prilikom prijema u radni odnos. Predviđanje obaveze donošenja odluke daje kandidatima i mogućnost uvida u proces selekcije prilikom zasnivanja radnog odnosa, te dodatno osigurava da zapošljavanja rezultira izborom najboljeg kandidata. Takođe, na ovaj način bi se, prilikom zapošljavanja kako u javnom, tako i u privatnom sektoru na minimum svela mogućnost povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa arbitrarnim postupanjem, posebno kada su u pitanju nezaposlena lica i lica koja su zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla da budu stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lica koja traže zaposlenje kao i zaposlena lica.

Upitna je i odredba člana 27, a koja se odnosi na poništenje oglasa, u kojoj je propisano da poslodavac može da donese odluku o poništenju oglasa za slobodno radno mjesto u periodu od 45 dana od dana njegovog objavljivanja, zbog izmjene propisa, akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ili drugih opravdanih okolnosti nastalih nakon objavljivanja oglasa. Nerazrađenost same odredbe, odnosno forme kojom bi se poništavao oglas, a koja bi kao konstitutivne elemente sadržala obrazloženje i određeni mehanizam provjere tih navoda može voditi neopravdanim uticajima u korišćenju ovako široko postavljenog ovlašćenja poslodavca i nesigurnosti kandidata koji sa očekivanjima ulaze u proceduru selekcije za eventualni izbor.

Kada je u pitanju zakonsko rješenje iz člana 37, a koje se odnosi na ugovor o radu na određeno vrijeme, u navedenom članu Zakona u stavu 2 navodi se da poslodavac sa istim zaposlenim ne može da zaključi jedan ili više ugovora o radu ako je njihovo trajanje, neprekidno ili sa prekidima, duže od 36 mjeseci. U stavu 6 istog člana Zakona navodi se da izuzetno od stava 2 ovog člana, ugovor o radu može da se zaključi na određeno vrijeme i duže od 36 mjeseci ako je to potrebno zbog zamjene privremeno odsutnog zaposlenog, obavljanja sezonskih poslova i rada na određenom projektu do okončanja tog projekta. U istom članu Zakona u stavu 9 navodi se da su sezonski poslovi poslovi koji se obavljaju u djelatnostima sezonskog karaktera, kao što su poljoprivreda, turizam, šumarstvo i druge djelatnosti, u kojima je obavljanje poslova vezano za jedan period u toku godine, u trajanju ne dužem od osam mjeseci u toku godine. Analizirajući citirano,

nameće se pitanje na koji način sezonski poslovi mogu trajati više od 36 mjeseci uzastopno, naročito imajući u vidu da je u istom članu Zakona definisano koliko mogu najviše trajati u toku jedne kalendarske godine. U ovom smislu potrebno je otkloniti navedenu nepreciznost, kao i razmotriti da li je opravdano da neki posao koji se definiše kao sezonski može trajati $\frac{2}{3}$ godine, čime se ostavlja prostor za zloupotrebe poslodavca, a sve na štetu zaposlenih.

U odnosu na član 64 i član 68 Zakona, a koji se odnosi na prekovremeni rad i preraspodjelu radnog vremena, propisano je da radno vrijeme zaposlenog može da traje i duže od ugovorenog radnog vremena, u slučaju iznenadnog povećanja obima posla, kao i u slučaju više sile, i u drugim izuzetnim slučajevima, kao i da se prekovremeni rad uvodi pisanom odlukom poslodavaca prije početka tog rada, koju je zbog hitnosti obavljanja posla moguće uručiti zaposlenom najkasnije tri radna dana nakon prestanka okolnosti zbog kojih je uveden prekovremeni rad. Istim članom Zakona predviđeno je i da ovo radno vrijeme ne može biti u prosjeku duže od 48 časova sedmično, u okviru perioda od četiri mjeseca, a da maksimalno trajanje sedmičnog radnog vremena ne može da bude duže od 50 časova.

Takođe, u drugoj situaciji, zakonodavac u članu 68 predviđa da se preraspodjela radnog vremena može izvršiti kada to zahtijeva priroda djelatnosti, organizacija rada, bolje korišćenje sredstava rada, racionalnije korišćenje radnog vremena i izvršenje određenih poslova u utvrđenim rokovima. Dodatno, propisano je da se preraspodjela radnog vremena vrši na način da radno vrijeme u jednom periodu bude duže, a u drugom kraće od ugovorenog radnog vremena, s tim da prosječno radno vrijeme tokom preraspodjele ne može da bude duže od radnog vremena zaposlenog koje je predviđeno ugovorom o radu. Izuzetno od stava 5 ovog člana, radno vrijeme tokom perioda u kojem traje duže od punog radnog vremena može da traje najduže do 54 časa sedmično, odnosno do 60 časova sedmično na sezonskim poslovima, ako je to predviđeno kolektivnim ugovorom i ako postoji pisana saglasnost zaposlenog. U ovom smislu postavlja se pitanje efikasnosti kontrole velikog broja ugovora o sezonskim poslovima od strane inspektora rada, te mogućnost obezbjeđivanja odmora u situaciji različitih vidova organizacije radnog vremena koji su definisani Direktivom 2003/88/EZ – određeni vidovi organizacije radnog vremena, koja u članu 2 tačka 9 propisuje da „odgovarajući odmor” znači da radnici imaju redovito razdoblja odmora, čije se trajanje izražava u jedinici vremena i koji je dovoljno dug i neprekinut kako radnici zbog umora ili nepravilnog radnog rasporeda ne bi ozlijedili sebe, svoje suradnike ili druge osobe, i kako ne bi kratkoročno ni dugoročno naškodili svome zdravlju, što može biti izazov kod preraspodjele koja je predviđena članom 68.

Agencija smatra, da bi se izmjenom ovih članova Zakona smanjio prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, te smanjila

neizvjestnost na radnom mjestu, posebno kada su lica koja su zbog neodređenih normi, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica.

Dodatno, ovim putem apelujemo da se predvidi odredba kojom će se obavezati poslodavci iz javnog sektora, na koje se primjenjuje Zakon o radu, da uspostave interne procedure za sprovođenje postupka zasnivanja radnog odnosa, koji neizostavno sadrže mjerljive pokazatelje na osnovu kojih se može zaključiti način vrednovanja, ocjenivanja i bodovanja kandidata. Na ovaj način bili bi obezbjeđeni preduslovi adekvatnog bodovanja shodno postavljenim kriterijuma, sa kojima bi, uz obavezu sačinjavanja zapisnika ili izvještaja o sprovedenim intervjuima, bio formalno uspostavljen adekvatan sistem bodovanja kandidata na osnovu kojeg bi se moglo utvrditi na koji način je vršeno pojedinačno ocjenjivanje i bodovanje pojedinačnih kriterijuma, a koji bi osigurao odabir kvalitetnih kadrovskih rješenja.

Istovremeno, koristim priliku da vas informišemo i da smo osim gore citiranih mišljenja na Zakon o radu, 28. februara 2022. godine izradili Analizu propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprečavanja sukoba interesa⁷, koja je imala za cilj da da presjek uređenosti oblasti sukoba interesa državnih službenika i namještenika i smjernice za unapjeđenje politike kojom se jača integritet i povećava povjerenje javnosti u državnu upravu.

Tako je, u širem smislu, a imajući u vidu značaj javnog sektora sa jedne strane, ali i visoka ovlašćenja u upravljanju značajnim materijalnim sredstvima u javnom sektoru sa druge strane, predmet ove Analize bio i Zakon o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21). Ovom prilikom, a imajući u vidu značaj pitanja sukoba interesa zaposlenih, ne samo u državnim organima, nego i kod drugih zaposlenih koji rade u privrednim društvima u državnom vlasništvu, preporučeno je da je pitanje sukoba interesa neophodno urediti i na nivou opšteg propisa o radu i u istom predvidjeti odredbe koje se odnose na sukob interesa i ograničenja za zaposlene u privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao što je to urađeno u Zakonu o državnim službenicima i namješenicima, što bi doprinijelo standardizovanju politika u ovoj oblasti i stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum.

Na kraju, cijenimo da ćete prilikom formulisanja zakonskih rješenja u ovoj oblasti uzeti u obzir preporuke i zapažanja Agencije za sprječavanje korupcije, koje su proistekle kroz praksu Agencije, koja pokazuje da je oblast radnih odnosa jedna od najpodložnijih rizicima od nastanka i razvoja korupcije, a Agencija je spremna da pruži stručnu pomoć u okviru svoje nadležnosti, kako bi na obostrano zadovoljstvo napravili dobar rezultat u ovoj oblasti, sve u cilju smanjenja prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, te smanjenja

⁷https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_propisa_na_nivou_dr%C5%BEavne_uprave_u_cilju_unapre%C4%91enja_rje%C5%A1enja_spr.pdf

neizvjestnosti na radnom mjestu, posebno kada su lica koja su zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica.

DIREKTORICA
Jelena Perović