



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-1726
25.8.2021. godine

Datum: 10-09-2021

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE NA ZAKON O RADU

Izmjene i dopune Zakona o radu koje je donijela Skupština Crne Gore na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, a u odnosu na Zakon o dopuni Zakona o radu koji je Skupština Crne Gore donijela na sedmoj sjednici 16. juna 2021. godine duboko odstupaju od međunarodnih standarda u oblasti rada, posebno onih predviđenih Konvencijom broj 144 o tripartitnim konsultacijama iz 1976. godine („Sl. List SCG – Međunarodni ugovori“, br. 1-18. februar 2005.).

Imajući u vidu da se radi o sistemskom zakonu, odnosno jednom od osnovnih zakona čiji je značaj veliki za ostvarivanje čitavog korpusa ekonomskih i socijalnih prava, tripartitni dialog mora biti neminovnost u procesu pripreme svih njegovih izmjena i dopuna, te je poželjno obezbjediti najšire konsultacije, u prvom redu socijalni dialog, koji se zasniva na iskrenoj želji socijalnih partnera, vlade, sindikata i poslodavaca, kako bi se u duhu međusobnog povjerenja došlo do najkvalitetnijeg zakonskog rješenja. Navedeno posebno kad se izmjene zakona tiču ljudi na osjetljivim prelazima životnih razdoblja, bilo u biološkom, socijološkom ili psihološkom aspektu.

Takođe, transparentnost u donošenju navedenog propisa, odnosno organizovanje javnih rasprava, koje bi pored tripartitnih konsultacija dovelo do učešća javnosti, obezbjedilo bi potreban nivo transparentnosti i participativnosti kad je u pitanju postupak izrade zakona, a time doprinijelo stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum.

Osim zanemarivanja socijalnih partnera i potrebe da se predviđene novine donesu u duhu socijalnog konsenzusa u tripartitnom odnosu zaposleni – poslodavac – država, koji je pravilo kad je u pitanju inoviranje zakonodavstva iz oblasti rada, kako bi akteri na tržištu rada dali svoj doprinos i bili pripremljeni na pozitivne i negativne efekte koje određeni propis nosi sa sobom, ovaj propis nije pratila ni finansijska analiza, odnosno analiza fiskalnog uticaja, koja treba da bude sastavni dio procedure donošenja, koja bi u ovom slučaju sadržala

procjenu broja lica koja će po stupanju na snagu Zakona postati korisnici prava na penziju, posebno kako se u konkretnom slučaju osim smanjivanja starosne granice na 66 godina za odlazak u penziju, izmjena odnosi i na osiguranike kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Dodatno, analizirajući odredbe Zakona o radu u cjelini, u odnosu na preporuke koje je Agencija za sprječavanje korupcije donijela u svojim ranijim mišljenjima, konstatovano je da nisu otklonjene nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti rada, a koje su navedene u mišljenjima koja je Agencija donijela 28. juna 2017. (broj: 03-03-2400) i 25. oktobra 2017. godine (03-03-2796).

Agencija smatra, da bi se izmjenom analiziranih članova Zakona smanjio prostor za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, te smanjila neizvjesnost 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.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim

konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

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 je prepoznala interes da još jednom analizira Zakon o radu, ovog puta njegove najnovije izmjene i dopune koje je donijela Skupština Crne Gore na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, ali i da se još jednom osvrne na preporuke koje su navedene u ranijim mišljenjima, a koje su još uvijek aktuelne, kako bi se efikasno unaprijedio zakonodavni okvir, kao i mehanizmi zaštite zaposlenih, te povećala pravna sigurnost, kako zaposlenih tako i poslodavaca.

Prethodna mišljenja Agencija je donijela 28. juna 2017. (broj: 03-03-2400) i 25. oktobra 2017. godine (03-03-2796), a tada su analizirani modaliteti prestanka radnog odnosa zaposlenih i otkazni rok, kao i odredbe koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa (uslovi za zasnivanje radnog odnosa, zaključivanje ugovora o radu, vrste ugovora o radu, izmjena ugovorenih uslova rada, privremeni rad), prava i obaveze zaposlenih (prekovremeni rad, preraspodjela radnog vremena, odsustva sa rada i mirovanje prava i obaveza), zaštitna prava zaposlenih i otkaz od strane poslodavca.

II ANALIZA ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O RADU KOJI JE SKUPŠTINA CRNE GORE DONIJELA NA SEDMOJ SJEDNICI 16. JUNA 2021. GODINE SA OSTVROM NA PREPORUKE IZ PREHTODNIH MIŠLJENJA AGENCIJE NA ZAKON O RADU

Skupština Crne Gore donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, nakon čega je donijela Zakon o dopuni Zakona o radu na sedmoj sjednici 16. juna 2021. godine, kojim je odložila primjenu člana 164 stav 1 tačka 1 do 1. januara 2022. godine, zbog, kako se u obrazloženju Zakona navodi, procjene fiskalnog uticaja i otvaranja dijaloga sa socijalnim partnerima, sve u cilju stvaranja uslova za primjenu citiranog člana Zakona.

U Zakonu o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21 i 68/21, u članu 164 stav 1 tačka 1 kaže se:

„Radni odnos prestaje po sili zakona:

1) kad zaposleni navrší 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, danom dostavljanja konačne odluke zaposlenom, s tim što se osiguraniku kome se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, starosna granica snižava zavisno od stepena uvećanja staža za po jednu godinu, i to:

- za svakih šest godina provedenih na radnom mjestu, odnosno poslu na kome se efektivno provedenih 12 mjeseci računa u staž osiguranja kao 14 mjeseci;

- za svakih pet godina provedenih na radnom mjestu, odnosno poslu na kome se efektivno provedenih 12 mjeseci računa u staž osiguranja kao 15 mjeseci;

- za svake četiri godine provedene na radnom mjestu, odnosno poslu na kome se efektivno provedenih 12 mjeseci računa u staž osiguranja kao 16 mjeseci;

- za svake tri godine provedene na radnom mjestu, odnosno poslu na kome se efektivno provedenih 12 mjeseci računa u staž osiguranja kao 18 mjeseci.“

Ono što karakteriše izmjene i dopune Zakona o radu od 27. maja 2021. godine je odsustvo javnosti kao jedan od najupečatljivijih nedostataka u samoj zakonodavnoj proceduri, odnosno odsustvo transparentosti kad je u pitanju struka, te nedostatak tripartitnog dijaloga, koji je neminovnost u procesu pripreme izmjena i dopuna Zakona o radu.

Kad je u pitanju oblast rada, posebno treba voditi računa o načelima i smjernicama predviđenim Konvencijom broj 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, koja sadrži fundamentalna prava radnika i poslodavaca na slobodu organizovanja, Konvencijom broj 98 koja se odnosi na primjenu principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, kao i Konvencijom 144 o tripartitnim konsultacijama.

Takođe, u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore od 15. marta 2007. u članu 79, a koji se odnosi na radne uslove i jednake mogućnosti kaže se: „Crna Gora će postepeno usklađivati svoje zakonodavstvo u oblasti uslova rada sa zakonodavstvom Zajednice, posebno kada je riječ o zdravstvenoj zaštiti, zaštiti na radu i jednakim mogućnostima“. Takođe, u članu 101, koji se odnosi na saradnju u oblasti socijalne politike kaže se: „U pogledu zapošljavanja, saradnja između ugovornih strana će se naročito fokusirati na unaprjeđenje službi za posredovanje u zapošljavanju i profesionalnu orijentaciju, kroz obezbjeđenje mjera podrške i unaprjeđenje lokalnog razvoja kao pomoći prestrukturiranju industrije i prestrukturiranju tržišta rada. Saradnja će, takođe, obuhvatati mjere kao što su studije, razmjene stručnjaka, kao i informatičke i obrazovne aktivnosti. Ugovorne strane će saradivati na reformisanju politike zapošljavanja u Crnoj Gori

u smislu snažnijih privrednih reformi i integracija. Saradnjom će se, takođe, težiti pružanju podrške i prilagođavanju sistema socijalne zaštite Crne Gore novim ekonomskim i socijalnim zahtjevima, što bi podrazumijevalo i prilagođavanje zakonodavstva Crne Gore o radnim uslovima i jednakim mogućnostima žena i muškarca, ljudi s invaliditetom, kao i pripadnika manjinskih grupa, kao i bolju zdravstvenu zaštitu i zaštitu na radu radnika, imajući u vidu nivo zaštite koji postoji u Zajednici. Crna Gora će obezbijediti poštovanje i efikasnu primjenu osnovnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO).“

Standardi iz oblasti radnog prava predmet su i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a koji je Crna Gora ratifikovala 23. oktobra 2006. godine. U navedenom multilateralom ugovoru u članu 2 tačka 1 navodi se: „ Svaka država članica ovog pakta obavezuje se da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore preduzimaju korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mjera.“

Kada je riječ o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima u Evropi, jedan od centralnih međunarodno-pravnih mehanizama zaštite predstavlja Evropska socijalna povelja, u odnosu na koju je Crna Gora donijela Zakon o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne povelje u decembru 2009.godine („Sl.list CG- Međunarodni ugovori“, br.6/09). U njoj se u dijelu II navodi da ugovorne strane prihvataju da, onako kako je predviđeno Dijelom III, preuzmu obaveze koje su navedene u sljedećim članovima i stavovima:

Član 1. Pravo na rad

Član 2. Pravo na pravične uslove rada

Član 3. Pravo na bezbjedne i zdrave radne uslove

Član 4. Pravo na pravednu naknadu

Član 5. Pravo na organizovanje

Član 6. Pravo na kolektivno ugovaranje

U odnosu na navedene međunarodne standarde iz oblasti rada, posebno značajan je Zakon o ratifikaciji Konvencije broj 144 o Tripartitnim konsultacijama (međunarodni radni standardi) iz 1976. godine, Preporuke broj 152 o tripartitnim konsultacijama (aktivnosti MOR) iz 1976. godine i Preporuke broj 113 o pregovaranju (na nivou privrede i nacionalnom nivou) iz 1960. godine ("Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 1 od 18. februara 2005). U njemu se u odnosu na Preporuke broj 113 o pregovaranju tačka 1-5 kaže se da svaka članica: "treba preduzimati mere koje odgovaraju nacionalnim prilikama u cilju efikasnih konsultacija i saradnje na nivou privrede i na nacionalnom nivou između državnih organa i poslodavačkih i radničkih organizacija... da takvo konsultovanje i

saradnja treba da imaju kao opšti cilj - bolje međusobno razumevanje i dobre odnose između državnih organa i poslodavačkih i radničkih organizacija, kao i između tih organizacija međusobno, u cilju razvoja ukupne privrede odnosno pojedinih privrednih grana, poboljšanja uslova rada i podizanja životnog standarda... da takve konsultacije i saradnja treba naročito da teže: (a) zajedničkom razmatranju od strane poslodavačkih i radničkih organizacija pitanja od međusobnog interesa s ciljem postizanja u najvećoj mogućoj meri dogovornih rješenja; i (b) obezbjeđivanju da nadležni organi na odgovarajući način traže mišljenje, savete i pomoć poslodavačkih i radničkih organizacija u pogledu takvih pitanja kao što je: (i) priprema i sprovođenje zakona i propisa koji se tiču njihovih interesa...

Osim zanemarivanja socijalnih partnera i potrebe da se predviđene novine donesu u duhu socijalnog konsenzusa u tripartitnom odnosu zaposleni – poslodavac – država, koji je pravilo kad je u pitanju inoviranje zakonodavstva iz oblasti rada, kako bi akteri na tržištu rada dali svoj doprinos i bili pripremljeni na pozitivne i negativne efekte koje određeni propis nosi sa sobom, ovaj propis nije pratila ni finansijska analiza, odnosno analiza fiskalnog uticaja, koja treba da bude sastavni dio procedure donošenja, koja bi u ovom slučaju sadržala procjenu broja lica koja će po stupanju na snagu Zakona postati korisnici prava na penziju, posebno kako se u konkretnom slučaju osim smanjivanja starosne granice na 66 godina za odlazak u penziju, izmjena odnosi i na osiguranike kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Takođe, transparentnost u donošenju navedenog propisa, odnosno organizovanje javnih rasprava, koje bi pored tripartitnih konsultacija dovelo do učešća javnosti, neminovno bi obezbjeđilo utvrđivanje rješenja koja su prepoznata kao javni interes, što bi direktno smanjilo prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa. Tako je organizovanje javnih rasprava i konsultacija javnosti i socijalnih partnera u svim fazama zakonodavnog postupka poželjno, to jest neohodno, a posebno prilikom pripreme zakona kojima se bitno mijenja način uređivanja nekog pitanja, ili u konkretnom slučaju kada se radi o pitanjima koja mogu biti predmet posebnog zanimanja javnosti. Navedeno je od posebnog značaja kad se izmjene zakona tiču ljudi na osjetljivim prelazima životnih razdoblja, bilo u biološkom, socijološkom ili psihološkom aspektu.

Ono što se ne smije previdjeti je i obrazloženje o potrebi izmjene člana 164 Zakona o radu, u kome predlagač amandmana navodi da se na ovaj način želi izjednačiti član Zakona o radu po kome radni odnos prestaje po sili zakona kako je predloženo izmjenama člana 164, sa članom 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u kome se definiše kada osiguranik stiče pravo na starosnu penziju. Očigledno je da je predlagač amandmana želio da izjednači, odnosno usaglasi prekid radnog odnosa po sili zakona, kada se osiguraniku

prekida radni odnos usljed ispunjavanja uslova za odlazak u starosnu penziju sa pravom osiguranika da ostvari starosnu penziju ako to želi, podnoseći zahtjev o istom. Radi se o dvije različite pravne situacije, gdje je u jednoj odlazak u penziju „neminovnost“, a u drugoj stvar izbora osiguranika.

Predmetne izmjene i dopune Zakona o radu od 27. maja 2021. godine, pratio je Zakon o dopuni Zakona o radu koji je Skupština Crne Gore donijela na sedmoj sjednici 16. juna 2021. godine. Ove dopune odnose se na odlaganje primjene člana 164 stav 1 tačka 1 do 1. januara 2022. godine, zbog, kako se u obrazloženju predlagača između ostalog navodi procjene fiskalnog uticaja i otvaranja dijaloga sa socijalnim partnerima.

Razlog odlaganja primjene propisa ne stoji, jer odlaganje primjene propisa, ili pojedinih njegovih odredbi treba predviđati iz razloga nedostatka normativnih, organizacionih, tehničkih uslova za primjenu istog, ali je neophodno da donošenju zakona, posebno sistemskih, prethodi učešće zainteresovane javnosti u pripremi zakona kako kroz organizovanje javne rasprave, tako i kroz konsultovanje stručne javnosti, kao jednog od preventivni mehanizama u borbi protiv korupcije, a ne da se primjena propisa zbog toga odlaže.

Učešćem javnosti obezbjeđuje potreban nivo transparentnosti i participativnosti kad je u pitanju postupak izrade Zakona i doprinosi stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum. Na ovaj način doprinosi se i izradi propisa koji sadrži odredbe koje u dovoljnoj mjeri moraju biti precizne, jasne i predvidive, tako da subjekti na koje se zakon odnosi mogu uskladiti svoje ponašanje sa njim. Sa druge strane, na ovaj način otklanja se jedan od najčešćih uzroka za pojavu rizika od korupcije u samim zakonskim normama, koji su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreciona tumačenja, diskreciona ovlašćenja donosiocima odluka, te za podređivanje javnog interesa privatnom.

Dodatno, donošenje propisa koji se odnose na pitanja od ekonomskog, socijalnog i šireg društvenog značaja uz poštovanje načela tripartizma, u duhu socijalnog dijaloga (Vlada, UPCG, SSSCG i USSCG) garant je donošenja dobrih propisa kao produkt kompromisa i iznalaženju najboljih rješenja. Simbioza sva tri partnera u ovoj oblasti garant je i poštovanja međunarodnih radnih, ekonomskih i socijalnih standarda u ovoj oblasti, koji su sadržani u konvencijama, protokolima i preporukama, a koji direktno vode do dostojanstvenog rada, bez čega nije moguće ostvariti ni druge ciljeve, kao što su suzbijanja nelojalne konkurencije među poslodavcima, kao problema ekonomske prirode, iskorenjivanje siromaštva, razvoj privrede, ekonomski rast i napredak društva uopšte.

Ipak, u najavljenom tripartitnom dialogu, koji će se sprovoditi u periodu tokom koga je primjena predmetne norme odložena, Agencija je u cilju unaprjeđenja ukupnog zakonskog teksta, a u odnosu na svoja ranija mišljenja, razmatrala i odredbe koje se tiču prestanka radnog odnosa zaposlenih i otkazni rok, kao i odredbe koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa (uslovi za zasnivanje radnog odnosa, zaključivanje ugovora o radu, vrste ugovora o radu, izmjena ugovorenih uslova rada, privremeni rad), prava i obaveze zaposlenih (prekovremeni rad, preraspodjela radnog vremena, odsustva sa rada i mirovanje prava i obaveza), zaštita prava zaposlenih i otkaz od strane poslodavca.

S tim u vezi, a kad je u pitanju član 172 stav 4 i 5 Zakona o radu kaže se 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 zaključí aneks ugovora o radu iz člana 47 stav 1 tačka 1 ovog zakona¹; 5) ako odbije da zaključí aneks ugovora o radu iz člana 47 stav 1 tač. 2 i 3 ovog zakona“.

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

¹ 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 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

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 kaže se da je poslodavac dužan da ima akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ako ima više od deset zaposlenih. Istovremeno, u članu 168 stav 5 kaže 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 člana², 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 uvoditi ista radna mjesta što tržište rada i sami radni odnos čini neizvjesnim, a samim tim i nesigurnim za samog radnika.

Kad 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 nedovoljne 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 zapošljavanje 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 kad su u pitanju nezaposlena lica i lica koja su zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse

² 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

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 se kaže 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.

Kad 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 $\frac{3}{4}$ 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, kaže se 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 kad to zahtijeva priroda djelatnosti, organizacija rada, bolje korišćenje sredstava rada, racionalnije korišćenje radnog vremena i izvršenje određenih poslova u utvrđenim rokovima. Dodatno, kaže se 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, koji u članu 2 tačka 9 kaže 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.

Kad je u pitanju Odsustvo sa rada iz zdravstvenih razloga, koje je uređeno članom 90 Zakona o radu, u njemu se kaže:

„(1) Zaposleni ima pravo da odsustvuje sa rada u slučajevima privremene spriječenosti za rad, zbog bolesti, povrede na radu ili u drugim slučajevima u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju.

(2) Zaposleni ima pravo da odsustvuje sa rada zbog dobrovoljnog davanja krvi, tkiva i organa, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

(3) Zaposleni je dužan da najkasnije u roku od tri dana od dana nastupanja privremene spriječenosti za rad, lično ili preko drugog lica, dostavi potvrdu doktora medicine.

(4) Zaposleni je dužan da izvještaj o privremenoj spriječenosti za rad dostavi u roku od pet dana od dana izdavanja izvještaja.

(5) Doktor medicine je dužan da izda potvrdu iz stava 3 ovog člana na dan otvaranja privremene spriječenosti za rad.

(6) Ako poslodavac posumnja u opravdanost razloga za odsustvovanje sa rada, može da podnese zahtjev nadležnom organu radi preispitivanja privremene spriječenosti za rad, u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju.

(7) Način izdavanja i sadržaj potvrde o nastupanju privremene spriječenosti za rad propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zdravlja."

Agencija je mišljenja da predloženo rješenje iz člana 90, stav 3, po kome je zaposleni dužan da najkasnije u roku od tri dana od dana nastupanja privremene spriječenosti za rad, lično ili preko drugog lica, dostavi potvrdu ljekara, suštinski ide u pravu administrativnih nameta i povećanja birokratije, a ako se ima u vidu da je zakonom u članu 90 stav 6 ostavljena mogućnost poslodavac da ako posumnja u opravdanost razloga za odsustvovanje sa rada, može da podnese zahtjev nadležnom organu radi preispitivanja privremene spriječenosti za rad, u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju isto predstavlja miješanje i prejudiciranje propista u službi drugog organa (iz zdravstvenog sistema), što u relaciji sa članom 172, koji se odnosi na individualne otkaze, vodi nesigurnosti zaposlenih, nesigurnosti pojedinaca koji rade u zdravstvenom sistemu i širokom spektru zloupotreba u cilju neopravdanih otkazivanja ugovora o radu.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Izmjene i dopune Zakona o radu koje je donijela Skupština Crne Gore na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, a u odnosu na Zakon o dopuni Zakona o radu koji je Skupština Crne Gore donijela na sedmoj sjednici 16. juna 2021. godine duboko odstupaju od međunarodnih standarda u oblasti rada, posebno onih predviđenih Konvencijom broj 144 o tripartitnim konsultacijama iz 1976. godine („Sl. List SCG – Međunarodni ugovori“, br. 1-18. februar 2005.).

Imajući u vidu da se radi o sistemskom zakonu, odnosno jednom od osnovnih zakona čiji je značaj izuzetno veliki za ostvarivanje čitavog korpusa ekonomskih i socijalnih prava, tripartitni dialog mora biti neminovnost u procesu pripreme svih njegovih izmjena i dopuna, te je poželjno obezbjediti najšire konsultacije, u prvom redu socijalni dialog, koji se zasniva na iskrenoj želji socijalnih partnera, vlade, sindikata i poslodavaca, kako bi se u duhu međusobnog povjerenja došlo do najkvalitetnijeg zakonskog rješenja. Navedeno posebno kad se izmjene zakona tiču ljudi na osjetljivim prelazima životnih razdoblja, bilo u biološkom, socijološkom ili psihološkom aspektu.

Takođe, transparentnost u donošenju navedenog propisa, odnosno organizovanje javnih rasprava, koje bi pored tripartitnih konsultacija dovelo do učešća javnosti, obezbjedilo bi potreban nivo transparentnosti i participativnosti

kad je u pitanju postupak izrade zakona, a time doprinijelo stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum. Na ovaj način doprinosi se i izradi propisa koji sadrži odredbe koje u dovoljnoj mjeri moraju biti precizne, jasne i predvidive, tako da subjekti na koje se zakon odnosi mogu uskladiti svoje ponašanje sa njim. Sa druge strane, na ovaj način otklanja se jedan od najčešćih uzroka za pojavu rizika od korupcije u samim zakonskim normama, koji su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreciona tumačenja, diskreciona ovlašćenja donosiocima odluka, te za podređivanje javnog interesa privatnom.

Osim zanemarivanja socijalnih partnera i potrebe da se predviđene novine donesu u duhu socijalnog konsenzusa u tripartitnom odnosu zaposleni – poslodavac – država, koji je pravilo kad je u pitanju inoviranje zakonodavstva iz oblasti rada, kako bi akteri na tržištu rada dali svoj doprinos i bili pripremljeni na pozitivne i negativne efekte koje određeni propis nosi sa sobom, ovaj propis nije pratila ni finansijska analiza, odnosno analiza fiskalnog uticaja, koja treba da bude sastavni dio procedure donošenja, koja bi u ovom slučaju sadržala procjenu broja lica koja će po stupanju na snagu Zakona postati korisnici prava na penziju, posebno kako se u konkretnom slučaju osim smanjivanja starosne granice na 66 godina za odlazak u penziju, izmjena odnosi i na osiguranike kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Procjene fiskalnog uticaja i otvaranja dialoga sa socijalnim partnerima mora prethoditi izmjenama posebno onih zakona kojima se bitno mijenja način uređivanja nekog pitanja, ili u konkretnom slučaju kada se radi o pitanjima koja mogu biti predmet posebnog zanimanja javnosti. Ono što treba da bude predmet posebne pažnje najavljenog socijalnog dialoga u periodu odlaganja primjene člana 164 Zakona o radu je i obrazloženje o potrebi izmjene člana 164 Zakona o radu, u kome predlagač amandmana navodi da se na ovaj način želi izjednačiti član Zakona o radu po kome radni odnos prestaje po sili zakona kako je predloženo izmjenama člana 164, sa članom 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u kome se definiše kada osiguranik stiče pravo na starosnu penziju. Očigledno je da je predlagač amandmana želio da izjednači, odnosno usaglasi prekid radnog odnosa po sili zakona, kada se osiguraniku prekida radni odnos usljed ispunjavanja uslova za odlazak u starosnu penziju sa pravom osiguranika da ostvari starosnu penziju ako to želi, podnoseći zahtjev o istom. Radi se o dvije različite pravne situacije, gdje je u jednoj odlazak u penziju „neminovnost“, a u drugoj stvar izbora osiguranika.

Dodatno, analizirajući odredbe Zakona o radu u cjelini, u odnosu na preporuke koje je Agencija za sprječavanje korupcije donijela u svojim ranijim mišljenjima, konstatovano je da nisu otklonjene nepreciznosti i neodređenosti normi koje

otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti rada, a koje su navedene u mišljenjima koja je Agencija donijela 28. juna 2017. (broj: 03-03-2400) i 25. oktobra 2017. godine (03-03-2796).

U svom mišljenju Agencija je 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, preraspodjela radnog vremena – član 68 i odsustva sa rada iz zdravstvenih razloga – član 90) 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 ovlašćenja datih poslodavcu, nedefinisanih normi i neusklađenosti sa međunarodnim izvorima prava, mogu prouzrokovati narušavanje integriteta transparentnosti i pravne sigurnosti.

Agencija smatra, da bi se izmjenom ovih članova 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.

Naročito, Agencija poziva poslodavce 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 sprovedinim 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.


DIREKTORICA
Jelena Perović