



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 01-03-31/17-6

Podgorica, 30. jun 2017. godine

Na osnovu člana 54 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl. list CG", br. 53/14), dana 26.05.2017.godine, Agencija za sprječavanje korupcije je po službenoj dužnosti pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, i shodno navedenom donosi

M I Š L J E N J E

Oglašavanje slobodnog radnog mesta u trajanju od jednog dana, kao i oglašavanje istog u danima vikenda i državnog praznika, u smislu člana 44 stav 2 i člana 72 Zakona o sprječavanju korupcije, predstavlja ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, diskriminaciju kandidata kroz ograničenje pristupa tržistu rada, kršenje principa konkurenčije i transparentnosti procedure zapošljavanja.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprječavanje korupcije je dana 26.05.2017. godine, po službenoj dužnosti na osnovu sopstvenih saznanja, u smislu člana 54 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG", br.53/14) pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u „Parking servisu Budva“ DOO.

Pregledom web sajta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, utvrđeno je da je, između ostalih, i za potrebe „Parking servisu Budva“ DOO, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, dana 20. maja 2017 godine oglasio slobodno radno mjesto – pomoćni radnik na „pauku“ u trajanju od jednog dana u vrijeme praznika i vikenda.

ISPITNI POSTUPAK

U postupku po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije je dana 26.05.2017.godine dopisom br.01-03-31/17-2 zatražila od „Parking servisu Budva“ DOO dostavljanje izjašnjenje o razlozima oglašavanja slobodnog radnog mesta u trajanju od jednog dana i to u danima vikenda i državnog praznika. Dalje je zatražila da se navedena javna ustanova izjasni da li je po navedenom oglasu bilo prijavljenih kandidata, eventualnu odluku o prijemu u radni odnos, da li je primljeno lice bilo u radnom odnosu u prethodnom periodu, kao i sva druga akta koja su u ovom slučaju neophodna za odlučivanje.

Aktom br.01-03-33/17 od 30.maja 2017.godine Agencija je od Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, zatražila izjašnjenje uz prateću dokumentaciju, o tome da li je osam institucija oglasilo slobodna radna mjesta u trajanju od jednog dana i dvije institucije u trajanju od tri radna dana u vrijeme državnog praznika i vikenda.

Aktom br.1530/1 od 31.05.2017.godine, Zavod za zapošljavanje CG je dostavio izjašnjenje u kojem je potvrđeno da je postupajući po prijavama poslodavaca, za njih osam oglasio slobodna radna mjesta u trajanju od jednog dana i istog dana oglasio slobodna radna mjesta u trajanju od tri dana po prijavama dva poslodavca. U prilogu su dostavljene sve prijave o slobodnim radnim mjestima koje su poslodavci podnijeli Zavodu za zapošljavanje Crne Gore.

„Parking servis Budva“ DOO u svom izjašnjenju br.434 koje je dostavljeno Agenciji dana 1.06.2017 godine, ističe da je razlog za raspisivanje oglasa na tako kratak period hitnost u popunjavanju radnog mesta kako ne bi došlo do zastoja u funkcionisanju preduzeća. Takođe ističu da se na navedenom oglasu prijavio samo jedan kandidat koji je i zaposlen na dan 24.05.2017.godine. Lice koje je primljeno u radni odnos, u prethodnom periodu nije bilo radno angažovano po bilo kojem osnovu u „Parking servisu Budva“ DOO. Kao prilog izjašnjenju, dostavljen je Ugovor o radu zaključen na određeno vrijeme u trajanju od 2 mjeseca.

Uvidom u dostavljeno izjašnjenje i prateću dokumentaciju, konstatovano je da je ista nepotpuna, odnosno da nije dostavljena dokumentacija koju je kandidat priložio u postupku konkursiranja za navedeno radno mjesto, shodno važećim opštim i posebnim uslovima za zasnivanje radnog odnosa, kao ni dokaz o izvršenoj provjeri radnih sposobnosti, obzirom da je u oglasu naznačeno da će istu vršiti poslodavac.

Aktom br.476 od 8.06.2017 godine, „Parking servis Budva“ DOO dostavlja dokumentaciju koju je kandidat priložio i to: Uvjerenje o položenim predmetima za stručno osposobljavanje radnika (obzirom da je za predmetno radno mjesto sistematizacijom predviđen I-III stepen stručne spreme) i Molbu za zaposlenje.

Dostavljen je i Zapisnik o izvršenoj obuci putem koje je sprovedena provjera radnih sposobnosti.

RELEVANTNI PROPISI

Ustavom Crne Gore ("Sl.list CG " br.1/2007) je propisano:

"Crna Gora je nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava." – član 1

„Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih". - član 6

„Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu". - član 8 stav 1

“Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda". – član 19

„Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.“- član 62

Zakonom o radu ("Sl. list CG", br. 49/2008, 26/2009, 88/2009, 26/2010, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014) je propisano:

„Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo". - član 5

„(1) Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od osnova iz člana 5 ovog zakona kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji.

(2) Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice, zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja.“ - član 6

„Diskriminacija iz čl. 5 i 6 ovog zakona zabranjena je u odnosu na uslove zapošljavanja i izbor kandidata za obavljanje određenog posla“ - član 7 stav 1 tačka 1

Članom 3 ovog zakona u kome se daje definicija radnog odnosa, navedeno je: „Radni odnos je odnos po osnovu rada između zaposlenog i poslodavca koji se zasniva ugovorom o radu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.“

U dijelu zakona koji se bavi prijavljivanjem slobodnih radnih mjesta, upućuje se na odredbe posebnog zakona: „Prijavljanje slobodnih radnih mjesta poslodavac vrši na način i po postupku utvrđenim posebnim zakonom“ - član 36.

“Ugovor o radu može zaključiti lice koje ispunjava opšte uslove predviđene ovim zakonom i posebne uslove predviđene zakonom, drugim propisima i aktom o sistematizaciji“ – čl. 16 stav 1

“Opšti uslovi, u smislu stava 1 ovog člana, su: da je lice navršilo najmanje 15 godina života i da ima opštu zdravstvenu sposobnost“ – čl. 16 stav 2

“Lice koje namjerava da zaključi ugovor o radu dužno je da poslodavcu dostavi dokaze o ispunjenosti uslova za rad na poslovima za koje zasniva radni odnos utvrđenih aktom o sistematizaciji“ – čl. 18 stav 1

Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (“Službeni list CG”, br. 14/2010, 40/2011 - drugi zakon, 45/2012, br.20/2015) je propisano:

„Ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti zasniva se na načelima:

- 1) slobode u izboru zanimanja i radnog mesta;*
- 2) zabrane diskriminacije;*
- 3) rodne ravnopravnosti;*
- 4) afirmativne akcije usmjerenе prema teže zapošljivim licima;*
- 5) nepristrasnosti nosioca poslova zapošljavanja;*
- 6) besplatnosti obavljanja poslova zapošljavanja.“ – član 5*

“Poslodavac ima pravo da učestvuje u programima i mjerama aktivne politike zapošljavanja“ – čl. 25 stav1 tačka 1

“Poslodavac je dužan da Zavodu, radi praćenja ponude i tražnje na tržištu rada, prijavi slobodna radna mjesta“ – čl. 26 stav 1

“Zavod je dužan da slobodno radno mjesto poslodavca oglasi na oglasnoj tabli i internet stranici Zavoda i u medijima, u roku od dva radna dana od dana prijavljivanja“ – čl. 27 stav1

“Poslodavac iz stava 1 ovog člana, informiše učesnike o ishodu oglasa“ – čl. 27 stav 2

“Radi vođenja evidencije o nezaposlenim licima, poslodavac je dužan da Zavod obavijesti o zasnivanju radnog odnosa sa nezaposlenim licem u roku od pet dana od dana zasnivanja radnog odnosa“ – čl. 27 stav 3

“Sredstva za javno oglašavanje slobodnog radnog mesta obezbjeđuje Zavod“ – čl. 27 stav 4

“Informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja su aktivnosti nosilaca poslova zapošljavanja kojima se licu koje traži zaposlenje, poslodavcu i drugom licu pružaju informacije: o prijavljenim slobodnim radnim mjestima, uslovima za zasnivanje radnog odnosa, mogućnostima za profesionalnu orientaciju, uslovima, načinu i postupku

sticanja nacionalne stručne kvalifikacije, posredovanju u zapošljavanju i drugim mjerama utvrđenim ovim zakonom – čl. 32

Zakonom o zabrani diskriminacije ("Sl. list CG", br. 46/2010 i 18/2014) je propisano:

"Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako neopravдано, правно или фактичко, непосредно или посредно прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања према једном лицу, односно групи лица у односу на друга лица, као и искључивање, ограничавање или давање првенства неком лицу у односу на друга лица, које се заснива на раси, боји коže, националној припадности, друштвеним или етничком пореклу, вези са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом, језику, вери или ујверењу, политичком или другом мишљењу, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, здравственом стању, инвалидитету, старосној доби, имовном стању, брачном или породичном стању, припадности групи или предпоставци о припадности групи, политичкој партији или другој организацији, као и другим личним својствима.

Neposredna diskriminacija postoji ako se актом, радњом или нечинjenjem личе или група лица, у истој или сличној ситуацији, доводе или су довођени, односно могу бити довођени у неједнак положај у односу на друго личе или групу лица по неком од осnova из става 2 овог члана.

Posredna diskriminacija postoji ako првидно нутрална одредба прописа или општег акта, критеријум или практика доводи или би могла довести личе или групу лица у неједнак положај у односу на друга лица или групу лица, по неком од осnova из става 2 овог члана, осим ако је та одредба, критеријум или практика објективно и разумно оправдана законитим циљем, уз употребу средстава која су примјерена и неопходна за постизање циља, односно у прихватљиво сразмјерном односу са циљем који се жељи постићи.

Diskriminacijom се сматра и подстicanje, помaganje, давање инструкција, као и најављена намјера да се одређено личе или група лица дискримињу по неком од осnova из става 2 овог члана." – члан 2

"Право на заштиту од дискриминације припада свим физичким и правним лицима на која се примјенjuju прописи Црне Горе, ако су дискриминисана по неком од осnova из члана 2 stav 2 овог закона.

Ovaj закон се примјенjuje на јавни и приватни сектор." – члан 3

"Niko не може да трпи штетне последице због пријављивања случаја дискриминације, давања исказа пред надлеžним органом или нуђења доказа у поступку у којем се испituje случај дискриминације.

Lica su zaštićena od bilo kojeg štetnog postupanja ili posljedice kao reakcije na prijavu ili postupak koji se vodi zbog kršenja načela nediskriminacije.” – član 4

Zakonom o sprječavanju korupcije (“Sl.list CG”, br.53/14) je propisano:

“Javni interes je materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima” – član 6 stav 1 tačka 1

“Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna” – član 44 stav 2

„Integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova kojim javi funkcioneri i drugi zaposleni u organu vlasti čuvaju svoj ugled i ugled organa vlasti, obezbjeđuju povjerenje građana u vršenju javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.” – član 72

“ Ovlašćeni službenik dužan je da, po službenoj dužnosti, pribavi podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, o kojima službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna i fizička lica ”. – član 35 stav 2

“ Organi, pravna i fizička lica iz stava 2 ovog člana dužni su da, u roku i na način koji odredi Agencija, dostave tražene podatke i obavještenja, odnosno stave na uvid traženu dokumentaciju u skladu sa zakonom”. – član 35 stav 3

“ Zviždač koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, može podnijeti prijavu u skladu sa ovim zakonom” – član 44 stav 1

“ Na osnovu sprovedenog postupka po prijavi iz člana 51 ovog zakona, Agencija sačinjava mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije” – član 52 stav 1

“ Agencija pokreće postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, po službenoj dužnosti na osnovu sopstvenih saznanja”. – član 54

Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003 godine (UNCAC)

"Ciljevi ove Konvencije su:

c. Da se unaprijedi integritet, odgovornost i pravilno upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom." – član 1

"Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, priprema i sprovodi ili vodi djelotvornu i koordiniranu politiku protiv korupcije kojom se unapređuje učešće društva i održavanju načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost." – član 5

Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

(Usvojeni od strane Komiteta ministara 6. novembra 1997. na 101. zasjedanju Komiteta ministara), razrađenih od strane Multidisciplinarne grupe za korupciju (GMC), između ostalih, navodi i sljedeće usvojene principe:

- preuzeti efikasne mjere za prevenciju korupcije i, u vezi sa ovim, uzdići javnu svijest i promociju etickog ponašanja;
- obezbijediti da pravila koja regulišu prava i obaveze državnih službenika uzmu u obzir potrebe borbe protiv korupcije i da predvide adekvatne i efikasne disciplinske mjere; promovisati dalju specifikaciju ponašanja koje se очekuje od državnih službenika na odgovarajući nacin, kao što je kodeks ponašanja;
- osigurati da sistem javne odgovornosti uzme u obzir posljedice korpcionaškog ponašanja državnih službenika.

Standardi antikorupcijskih tijela (ACA standardi)

Standard 4 – integritet i objektivnost

"Integritet se može definisati kao djelovanje ili postojanje u skladu sa moralnim vrijednostima, normama i pravilima, važećim u kontekstu okvira u kojem se djeluje. U javnoj upravi, integritet se odnosi na poštenje i pouzdanost pri obavljanju službenih dužnosti, i predstavlja suprotnost korupciji ili zloupotrebi funkcije za privatne svrhe."

ZAKLJUČAK

Na osnovu sprovedenog postupka provjere istinitosti navoda, utvrđenih činjenica i okolnosti te uvidom u cjelokupnu dokumentaciju koja je dostavljena na zahtjev Agencije za sprječavanje korupcije, konstatuje se da u ovom postupku postoji ugrožavanje javnog interesa i postupanje institucije suprotno principu integriteta koji je propisan članom 72 Zakona o sprječavanju korupcije.

Naime, kako integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova kojim javi funkcioneri i drugi zaposleni u organu vlasti čuvaju svoj ugled i ugled organa vlasti, obezbjeđuju povjerenje građana u vršenju javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije, Izjašnjenje koje je dato od strane „Parking servis Budva“ DOO jeste u formalno pravnom smislu u skladu sa opštim propisima o radu koje se odnose na proceduru zasnivanja radnog odnosa, ali u suštinskom smislu rok za prijavljivanje na oglas u trajanju od jednog dana, narušava princip transparentnosti i konkurenциje i može prouzrokovati diskriminaciju potencijalnih kandidata kroz ograničenje pristupa tržištu rada i dovodi u sumnju da se o informaciji o slobodnom radnom mjestu može doći po povlašćenim okolnostima. Odnosno, da samo oni kandidati koji su imali prethodnu informaciju o navedenom radnom mjestu, mogli su imati saznanje o istom i blagovremeno prikupiti potrebnu dokumentaciju i podnjeti prijavu na oglas, a što je posebno indikativno u slučajevima kada se na predmetnom oglasu prijavi samo jedan kandidat i isti bude i izabran.

Poslodavac sa jedne strane jeste formalno ispunio zakonsku obavezu objavljivanja oglasa, ali sa druge strane postoje oglasi objavljen samo jedan dan i u dane vikenada i državnog praznika, potencijalnim kandidatima je praktično nemoguće da za tako kratak period pripreme potrebnu dokumentaciju. Npr. ovo može ukazivati da poslodavac ulazi u postupak oglašavanja formalno, bez namjere da obezbijedi konkurentnost među kandidatima jer već ima odabranog kandidata kojeg će zaposliti.

Uvidom u cjelokupnu pribavljenu dokumentaciju, konstatovano je da je prijava poslodavca o slobodnom radnom mjestu podnijeta Zavodu za zapošljavanje Crne Gore dana 17.05.2017 godine, a da je na istom obrascu E-1 kao datum oglašavanja prijave naznačen datum 20.05.2017 godina (subota). Na drugoj strani stoji i zakonska obaveza Zavoda za zapošljavanje da slobodno radno mjesto poslodavca oglasi na oglasnoj tabli i internet stranici Zavoda i u medijima, u roku od dva radna dana od dana prijavljivanja. Dalje se konstatiše da se za potrebe navedenog radnog mesta nije zahtijevalo prethodno radno iskustvo, da je predviđena provjera radnih sposobnosti koju vrši poslodavac kao i da je radno vrijeme puno, a angažovanje predviđeno na određeno vrijeme.

Dalje, uvidom u dostavljenu dokumentaciju konstatiše se da su Molba za prijem u radni odnos i potrebno Uvjerenje dostavljeni 24.05.2017 godine, dok se u samom izjašnjenju nigdje ne navodi da je kandidat dostavio dokaz o ispunjenosti opšteg uslova za zasnivanje radnog odnosa, koji je predviđen članom 16 stav 2 Zakona o radu, a odnosi se na opštu zdravstvenu sposobnost.

Iz navedenog proizilazi da je izabrani kandidat i jedini prijavljeni kandidat na predmetnom oglasu, koji je trajao samo jedan dan i to u vrijeme vikenda i državnog praznika, što dodatno dovodi u pitanje namjeru poslodavca da u konkretnom slučaju, obezbjedi konkurentnost među podnosiocima prijava, izvrši njihovu selekciju i dođe do izbora najboljeg kandidata.

Shodno navedenom, Agencija je povodom nepreciznosti i neodređenosti normi opštih propisa o radu koje se odnose na proceduru zasnivanja radnog odnosa u javnom sektoru već dala Mišljenje br.01-1845/2 od 28.04.2017.godine koje sadrži i preporuke u cilju izmjena opštih propisa o radu kako bi se otklonili rizici nedefinisanih i nedovoljno preciznih zakonskih normi i koje je dostavljeno resornom ministarstvu.

U skladu sa članom 52 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije, Agencija na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, te ocjene svih dokaza, pojedinačno i u vezi sa ostalim dokazima, daje „Parking servisu Budva“ DOO slijedeće preporuke da bi se dalje ugrožavanje javnog interesa sprječilo:

PREPORUKA 1:

Preporučuje se pravnom licu „Parking servisu Budva“ DOO, u cilju otklanjanja rizika ugorožavanja javnog interesa arbitarnim tumačenjem zakona, koji može prouzrokovati narušavanje integriteta i aktivirati rizike korupcije u smislu nedovoljne transparentnosti i konkurentnosti u procedurama prilikom prijema u radni odnos, da u narednom periodu prilikom raspisivanja oglasa za slobodna radna mjesta, omogući dovoljan broj dana kandidatima i za prijavu na oglas i prikupljanje neophodne dokumentacije u smislu važećih opštih i posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa, tako da oglašavanje po pravilu ne traje kraće od osam dana;

PREPORUKA 2:

Preporučuje se pravnom licu „Parking servisu Budva“ DOO da donesu interni akt kojim će se precizirati procedura zapošljavanja u pogledu trajanja oglašavanja, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i slično i obavijesti Agenciju u roku od 60 dana;

PREPORUKA 3:

Preporučuje se pravnom licu „Parking servisu Budva“ DOO da u decembru 2017 godine, izvijeste Agenciju o svim oglasima koji su raspisani nakon donošenja ovog mišljenja, rokovima trajanja istih i broju prijavljenih kandidata;

PREPORUKA 4:

Preporučuje se pravnom licu „Parking servisu Budva“ DOO, prilikom ažuriranja Plana integriteta, a najkasnije do kraja 2017 godine, u oblasti „Kadrovske politike, etično i profesionalno ponašenje zaposlenih“ uvođenje i procjena novog rezidualnog rizika

„nedovoljna transparentnost prilikom oglašavanja slobodnih radnih mesta“ kao i planiranje mjere za savladavanje pomenutog rizika, u smislu donošenja internog akta kojim se preciziraju procedure zapošljavanja u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i slično.

Obavezuje se „Parking servis Budva“ DOO da, u skladu sa članom 53 Zakona o sprječavanju korupcije, u roku od 60 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostavi detaljan Izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na navedene preporuke.

Obradio

Mirko Martić

Načelnik

Kristina Braletić



NAČELNIK

Mladen Tomović