



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-01-91 /18-2

Podgorica, 20. 09. 2018. godine

Na osnovu člana 54 a u vezi sa članom 44 stav 2 i člana 72 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl. list CG", br. 53/14), dana 03.09.2018.godine, Agencija za sprječavanje korupcije je po službenoj dužnosti pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa, i shodno navedenom donosi

MIŠLJENJE

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

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprječavanje korupcije je dana 03.09.2018. 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 prilikom oglašavanja slobodnih radnih mjesta u organima vlasti odnosno javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima odnosno pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu, objavljenim u periodu od 1. avgusta 2018. godine pa zaključno sa 31. avgustom 2018. godine, a koja su oglašena na jedan dan ili u danima vikenda.

ISPITNI POSTUPAK

U postupku po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije je u periodu od 01.08.2018. godine i dalje, nastavila sa praćenjem svih objavljenih oglasa za potrebe javnog sektora putem websajta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u trajanju od jednog dana i u danima vikenda, pa je zaključno sa 31.08.2018. godine, ustanovila koje su to sve institucije oglašavale na navedeni način.

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: „Prijavljivanje 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 mjesta;
- 2) zabrane diskriminacije;
- 3) rodne ravnopravnosti;
- 4) afirmativne akcije usmjerene 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 stav 1 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 stav 1

“ 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 mjesta 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 orijentaciju, 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 neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana.

Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba propisa ili opšteg akta, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lice ili grupu lica u nejednak položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica, po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno i razumno opravdana zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

Diskriminacijom se smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana.” – član 2

“Pravo na zaštitu od diskriminacije pripada svim fizičkim i pravnim licima na koja se primjenjuju propisi Crne Gore, ako su diskriminisana po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona.

Ovaj zakon se primjenjuje na javni i privatni sektor.” – član 3

“Niko ne može da trpi štetne posljedice zbog prijavljivanja slučaja diskriminacije, davanja iskaza pred nadležnim organom ili nuđenja dokaza u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije.

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, **obezbjeduju 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

Konvencijom ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003 godine (UNCAC) je propisano:

“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

Rezolucijom (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije je propisano:

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

- preduzeti efikasne mjere za prevenciju korupcije i, u vezi sa ovim, uzdići javnu svijest i promociju etičkog 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 očekuje od državnih službenika na odgovarajući način, kao što je kodeks ponašanja;
- osigurati da sistem javne odgovornosti uzme u obzir posljedice korupcionarskog 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 po službenoj dužnosti, utvrđenih činjenica i okolnosti te uvidom u objavljene oglase, konstatuje se da u ovom postupku postoji ugrožavanje javnog interesa i postupanje organa vlasti suprotno principu integriteta koji je propisan članom 72 Zakona o sprječavanju korupcije.

Prema zakonskoj definiciji integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova kojim javni 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 dok ugrožavanje javnog interesa 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.

Naime, rok za prijavljivanje na oglas u trajanju od jednog dana, narušava princip transparentnosti, integriteta institucije i princip konkurencije 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 podnijeti 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 prijavljivanja slobodnog radnog mjesta, ali sa druge strane obzirom da je trajanje oglasa samo jedan, 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.

Za period od 1. avgusta 2018. godine pa zaključno sa 31. avgustom 2018. godine, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, objavio je za potrebe DOO „Komunalno“ Kotor dva oglasa za

prijem u radni odnos dva radnik/ca na održavanju čistoće, na određeno vrijeme, sa punim radnim vremenom, u trajanju od jednog dana.

Detaljan tabelarni prikaz koji se odnosi na objavljene oglase sadržan je u Aneksu I ovog Mišljenja.

U skladu sa članom 52 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije, Agencija na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, te ocjene svih dokaza, DOO „Komunalno“ Kotor daje sljedeće preporuke za unaprijeđenje transparentnosti i otklanjanje korupcijskih rizika u postupcima zapošljavanja:

PREPORUKA 1:

Preporučuje se navedenom organu vlasti, u cilju otklanjanja rizika ugrožavanja javnog interesa arbitrarnim 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, omoguće 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 navedenom organu vlasti da donesu interni akt kojim će se precizirati procedura zapošljavanja u pogledu trajanja oglašavanja, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i slično i obavijeste Agenciju, dostavljanjem istog, u roku od 30 dana od dana dostavljanja Mišljenja;

PREPORUKA 3:

Preporučuje se navedenom organu vlasti da najkasnije do 31. decembra 2018. godine, izvijeste Agenciju o svim oglasima koji su raspisani nakon donošenja ovog mišljenja i rokovima trajanja istih i broju prijavljenih kandidata;

PREPORUKA 4:

Preporučuje se navedenom organu vlasti, prilikom ažuriranja Plana integriteta, u oblasti „Kadrovske politike, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ uvođenje i procjena novog rezidualnog rizika „nedovoljna transparentnost prilikom oglašavanja slobodnih radnih mjesta“ 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, i o istom izvijeste Agenciju.

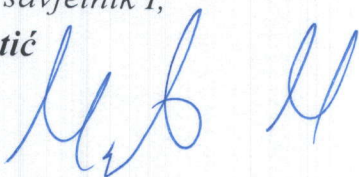
Obavezuje se DOO „Komunalno“ Kotor da, u skladu sa članom 53 Zakona o sprječavanju korupcije, u roku od 30 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostavi detaljan Izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na navedene preporuke.

Napomena:

Obrazac za izvještavanje o realizaciji datih preporuka, koji je potrebno dostaviti popunjen uz detaljan Izvještaj, nalazi se u prilogu ovog Mišljenja.

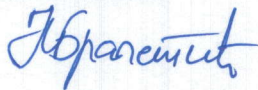
Samostalni savjetnik I,

Mirko Martić



Načelnica,

Kristina Braletić



**V.D. Pomoćnika direktora
Mladen Tomović**

