



Broj: 645/17
Podgorica, 30.12.2017. godine
DK/DK

Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore¹, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon završenog postupka po pritužbi XX iz _____, daje sljedeće:

MIŠLJENJE

I UVOD

U skladu sa odredbom člana 35. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore², obratila se gospođa XX i podnijela pritužbu na Zavod za zapošljavanje Crne Gore i u istoj ukazala na problem ostvarivanja prava po osnovu nezaposlenosti.

Naime, u pritužbi se između ostalog u bitnom navodi da je imala 33 godine radnog staža, te da se prije ostvarivanja naknade po osnovu rođenja troje i više djece nalazila na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i ostvarivala prava po osnovu nezaposlenosti.

Kao što je poznato, Ustavni sud Crne Gore je dana 19.04.2017. godine ukinuo odredbe člana 54.a st.2.3. i 4. i član 54.b stav 2. Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i pomenute odredbe su prestale da važe danom objavljivanja odluke, a odredbe 54.a st.1 i član 54.b stav 1 istog Zakona u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti sa Ustavom, dok je Vlada Crne Gore u Zakonu o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19.04.2017. godine³ u članu 7 propisala da korisnicama koje su ostvarile pravo na naknadu po osnovu rođenja troje i više djece za vrijeme za koje su koristile to pravo, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava, imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti.

¹ ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14 i 21/17).

² "Službeni list Crne Gore", broj 42/11, 32/14 i 21/17

³ "Sl.list CG" br. 31/17

Međutim, iako je podnositeljki pritužbe prestalo pravo na ostvarenu naknadu, više puta se obraćala Zavodu za zapošljavanje Crne Gore radi nastavljanja korišćenja prava po osnovu nezaposlenosti, ali o tom pravu nije odlučeno, već joj je usmenim putem saopšteno da joj prava po osnovu nezaposlenosti ne pripadaju.

II ISPITNI POSTUPAK

Postupajući po ovoj pritužbi, u cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u skladu sa odredbom člana 35 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, zatražio izjašnjenje na navode pritužbe.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore, PJ Herceg Novi u svom prvom izjašnjenju ističe da se podnositeljka pritužbe nalazila na evidenciji *Zavoda za zapošljavanje Crne Gore - Biro rada Tivat* i koristila novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti u trajanju do ponovnog zaposlenja, odnosno nastupanja nekog od osnova za prestanak tog prava, shodno *Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti*⁴.

Shodno odredbi člana 54a Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti⁵ imenovana je koristila pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece počev od 01.01.2016. godine pa do stupanja na snagu Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19.aprila,2017.godine⁶, odnosno do 01.07.2017.godine.

Zbog ostvarivanja prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece kod Centra za socijalni rad, prestala je da koristi pravo na novčanu naknadu kod Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Odredbom člana 7 Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore propisano je da korisnice prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece koje su koristile pravo iz člana 4 (član 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i člana 2 (član 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti. imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti.

Međutim, određeni broj korisnica koje su se nalazile na evidenciji Zavoda i koristile pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti, ostvarile su naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, po osnovu člana 4 (član 54a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj

⁴ "Sl.list CG", br. 14/10, 39/11, 40/11, 45/12, 61/13, 20/15, 52/16

⁵ „Sl.list CG”, br.42/15

⁶ „Sl.list CG”, br.42/17

zaštiti, tj po osnovu *radnog staža*, a ne po osnovu evidencije kod Zavoda, te nije obuhvaćen citiranom odredbom Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda.

Prema ovom izjašnjenju, postoje indicije da nadležni organi rade na rješavanju ovog pitanja, kako bi i ove korisnice, među kojima se nalazi i podnositeljka pritužbe, nastavile sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti. Iz navedenih razloga po njenom zahtjevu nije do sada odlučeno, jer nema zakonskog osnova.

U drugom izjašnjenju Zaštitnik se obavještava da je pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti imenovana stekla na osnovu rješenja Zavoda za zapošljavanje Cme Gore, Biroa rada Herceg Novi UP/I br: 2902-403/08 od 17.11.2008. godine u trajanju do ponovnog zaposlenja, odnosno nastupanja nekog od osnova za mirovanje ili prestanak prava na novčanu naknadu. Ovo pravo je zbog sezonskih poslova u više navrata prekidano i nastavljano. Nakon posljednjeg zasnivanja radnog odnosa nastavila je da koristi navedeno pravo po rješenju UP/I br.2902-87/17 od 13.10.2014, počev od 01.10.2014. godine. Ostvarivanjem prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece temeljem čl.54a Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, pravo na novčanu naknadu je ukinuto dana 31.12.2015. g.

*Zakonom o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I-broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine*⁷ u članu 7 propisano je da korisnice prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece koje su koristile pravo iz člana 4 (član 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i člana 2 (član 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti, imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti.

S obzirom da je XX naknadu kod Centra koristila po osnovu čl. 4 (član 54a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, ne spada u kategoriju lica na koje se primjenjuje ova odredba. Prema tome, citirane odredbe Zakona odnose se na korisnice koje su pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece ostvarile jer su se nalazile na evidenciji Zavoda za zapošljavanje najmanje 15 godina (čl. 54b), a ne na korisnice koje su naknadu ostvarile rođenjem troje djece i najmanje 25 godina radnog staža (čl. 54a). Ove korisnice, (čl.54b) imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti počev od 01.07.2017. godine.

Primjenom citiranih zakonskih odredbi ne postoji pravni osnov temeljem kojeg bi imenovanoj bilo omogućeno da nastavi sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti.

Pravo na novčanu naknadu koje je podnositeljka pritužbe ostvarila kod Zavoda na osnovu rješenja UP/I br: 2902-87/14 od 13.10.2014. godine u trajanju do ponovnog zaposlenja,

⁷ "Sl. list CG", broj 31/17

odnosno nastupanja nekog od osnova za mirovanje ili prestanak prava na novčanu naknadu, nije moguće nastaviti, jer nisu ispunjeni uslovi propisani članom 56 Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti ("Sl. list CG", br: 14/10, 40/11, 45/12, 61/13 i 20/15). Korisnik kojem je pravo na novčanu naknadu prestalo u slučaju zaključenja ugovora o radu sa poslodavcem ili registrovanja preduzetničke djelatnosti, ako ponovo postane nezaposleno, bez svoje krivice, ima pravo da nastavi sa korišćenjem stečenog prava. S obzirom da naknada koju je XX koristila kod Centra za socijalni rad u periodu od 01.01.2016 g. do 30.06.2017 g. ne spada u gore navedene uslovei, nije bilo moguće donijeti na Zakonu zasnovano rješenje.

Iz gore navedenih razloga nije donijeta odluka o nastavljanju korišćenja stečenog prava.

Imenovana se prijavila na evidenciju nezaposlenih lica u Birou rada Tivat dana 12.07.2017. godine, kada je i podnijela zahtjev za nastavak korišćenja prava po osnovu nezaposlenosti. Dana 20.07.2017. g. od strane ovlašćenog lica Biroa rada Tivat obavljen je intervju i razgovor sa strankom, kojom prilikom joj je objašnjena trenutna situacija. U više navrata obavještena je o razlozima zbog kojih nije donijeta odluka u ovoj pravnoj stvari.

Ovdje se ne radi o izdvojenom, pojedinačnom slučaju već se isti režim koristi kod svih korisnica u Crnoj Gori koje su prekinule korišćenje prava po osnovu nezaposlenosti kako bi ostvarile pravo na doživotnu naknadu kod Centra za socijalni rad, a obuhvaćene su čl. 54a *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*.

Iz stava Zavoda po predmetnom pitanju proizilazi da se čl.7 Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crn Gore U-I-broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine primjenjuje samo na određenu kategoriju korisnica i to one koje su pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece ostvarile shodno odredbi čl. 54b, koje se vezuje za evidenciju *Zavoda za zapošljavanje u trajanju od najmanje 15 godina*. Ujedno, dostavljen je i dopis br.1641/2 od 25.10. 2017. godine upućen podnositeljki pritužbe.

III ČINJENIČNO STANJE

- Uvidom u uvjerenje Fonda PIO br. 2015-769 od 04.01.2016. godine utvrđuje se da podnositeljka pritužbe ima 33 godine, jedan mjesec i 5 dana staža osiguranja;
- Uvidom u rješenje Up/I⁰ 106-2902-403 od 17.11.2008.godine konstatuje se da je imenovana ostvarila pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti sve od 16.09.2008.godine pa do zaposlenja;

- Uvidom u rješenje Centra za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva br.0702-84/2016 od 04.02.2016. godine utvrđuje se da je podnositeljka pritužbe ostvarila pravo na nadoknadu po osnovu rođenja troje i više djece u iznosu od 336 € počev od 01.01.2016. godine;
- Uvidom u rješenje UP/I br.2902-87/14 od 04.02.2016. godine Zavoda za zapošljavanje Crne Gore PJ- Herceg Novi utvrđuje se da je podnositeljki pritužbe prestalo pravo na novčanu naknadu priznato rješenjem UP/I br.2902-87/14 od 13.10.2015. godine i da se je ostvarivala prava po osnovu nezaposlenosti neposredno do ostvarivanja naknade po osnovu rođenja troje i više djece.

IV RELEVANTNO PRAVO

Ustavom Crne Gore (2007) u članu 8. propisuje: "Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu."

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN (1948) u članovima 1. i 2. svim ljudima jemči slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na "bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili neko drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status".

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950) u članu 14. propisuje „Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

Protokol 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u čl.1. propisuje: Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

Zakon o zabrani diskriminacije („Sl.list CG“ br. 46/10, 18/14 i 42/17) u članu 2. propisuje: „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.

Isti Zakon u članu 29. propisuje: "Ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog/u. Pravilo o teretu dokazivanja iz stava 1 ovog člana primjenjuje se i u postupanju za zaštitu od diskriminacije kod Zaštitnika/ce. Odredba stava 1 ovog člana ne odnosi se na prekršajni i krivični postupak".

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16 od 30.06.2016, 037/17) u članu 5 propisuje: "Javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata".

Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 ("Službeni list Crne Gore", br. 042/17 od 30.06.2017, 092/17 od 30.12.2017) u čl. 7 propisuje: Korisnice prava iz člana 1 ovog zakona koje su koristile pravo iz člana 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno čl. 1 i 2 (čl. 54a stav 1 i 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti u obimu, trajanju i iznosu utvrđenom u skladu sa posebnim zakonom, od dana obustavljanja prava kod nadležnog centra za socijalni rad.

Isti Zakon u članu 11a propisuje: "Korisnicama prava koje su koristile pravo iz člana 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno čl. 1 i 2 (čl. 54a stav 1 i 54b stav1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojima je radi ostvarivanja tog prava prestalo pravo na novčanu naknadu kod Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, koje su ostvarile u skladu sa posebnim zakonom, do ponovnog zaposlenja, odnosno nastupanja nekog od osnova za prestanak prava na novčanu naknadu, za vrijeme za koje su koristile pravo kod nadležnog centra za socijalni rad, uplatiće se doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje u iznosu od 34,05 eura mjesečno.

Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje obračunava i uplaćuje mjesno nadležni centar za socijalni rad. Sredstva za ostvarivanje prava obezbjeđuju se u Budžetu Crne Gore.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Sl.list CG br. 42/11 i 32/14) u članu 27. propisuju: „Zaštitnik je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.“

Isti Zakon u članu 41.st.1. propisuje: „Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.”

V OCJENA ZAŠTITNIKA

Razmatrajući okolnosti konkretnog slučaja, zadatak ove institucije je bio da na osnovu raspoložive dokumentacije ispita i zauzme stav o tome da li je podnositeljki pritužbe uskraćivanjem prava po osnovu nezaposlenosti - povrijeđeno pravo od strane Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

Na samom početku, podsjećanja radi Zaštitnik ukazuje da je Zakon o socijalnoj zaštiti⁸ propisivao da žena koja rodi troje ili više djece ima pravo, ukoliko to želi, na doživotnu mjesečnu naknadu u visini od 70% prosječne neto zarade u Crnoj Gori, ostvarene u godini koja prethodi godini ostvarivanja tog prava. Ovo pravo je sticala svaka žena koja rodi troje djece i ostvari najmanje 25 godina radnog staža, odnosno žena koja rodi četvoro ili više djece i ostvari najmanje 15 godina radnog staža (čl.54a).

Takođe, žena koja rodi troje i više djece ima pravo, ukoliko to želi, imala je pravo na doživotnu mjesečnu naknadu u visini od 40% prosječne neto zarade u Crnoj Gori, ostvarene u godini koja prethodi godini ostvarivanja tog prava. To pravo je sticala žena koja rodi troje ili više djece, a koja se nalazila na evidenciji Zavoda za zapošljavanje najmanje 15 godina (čl.54b).

Međutim, Ustavni sud Crne Gore dana 19.04.2017. godine ukinuo je odredbe člana 54.a st.2.3. i 4. i član 54.b stav 2. Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, a pomenute odredbe su prestale da važe danom objavljivanja odluke, dok je za odredbe čl. 54.a st.1 i čl. 54.b stav 1 istog Zakona utvrdio da u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti sa Ustavom.

Nakon donošenja i objavljivanja pomenute odluke Ustavnog suda o predmetnoj pravnoj stvari, donešen je *Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19.04.2017. godine*. Ovaj Zakon u članu 7 predviđa se da korisnicama prava iz člana 1 tog Zakona, koje su do dana njegovog stupanja na snagu koristile pravo iz člana 4 (član 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1 i 2 (član 54a stav 1 i 54b stav1) kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti u obimu, trajanju i

⁸ ("Službeni list CG", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015)

iznosu utvrđenom u skladu sa posebnim zakonom, od dana obustavljanja prava kod nadležnog centra za socijalni rad.

Sama podnositeljka pritužbe je bila korisnica naknade iz člana 54a Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, što će reći da je ista ostvarila naknadu po osnovu ostvarenog staža osiguranja a ne po osnovu vremena provedenog na evidenciji biroa rada.

Zaštitnik konstatuje da podnositeljka pritužbe nije jedina korisnica naknada po osnovu rođenja troje i više djece koja se našla u ovakvoj poziciji. Iz obraćanja većeg broja građanki ovoj instituciji neposredno ili posredno uočljivo je da se radi o sistemskom problemu. Tim prije, Zaštitnik ukazuje na pogrešno, odnosno restriktivno tumačenje odredbe čl.7. *Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16.*

Naime, Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19.04.2017. godine u čl.1. jasno propisuje da taj Zakon uređuje pitanja i pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje i više djece priznatog na osnovu člana 4 (čl.54a i 54b) *Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*, koje su prestale da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017.godine i čl. 1 i 2 (čl. 54a stav 1 i 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list CG", broj 1/17).

Zaštitnik nije ovlašćen da tumači *ratio legis* zakona, odnosno njegov cilj. Njegova uloga ogleda se u ocjeni primjeni propisa i to samo u dijelu koji se odnosi na moguće povrede ljudskih prava i sloboda. U tom dijelu ograničen je meritornim sudskim odlukama, kao i odlukama drugih organa koje ne može mijenjati, preinačavati ili ukidati. Stoga, Zaštitnik ukazuje na ključnu odrednicu sadržanu u dispozitivu odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19.04.2017. godine, prema kojoj se „*određuje da izvršenje ove odluke obuhvata i regulisanje pravne situacije, nastale nakon prestanka važenja neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona, na način da je Vlada Crne Gore dužna da, u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja ove odluke Ustavnog suda, Skupštini Crne Gore podnese predlog zakona za izvršenje ove odluke, kako bi se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, uskladio sa Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda, izraženim u ovoj odluci*”. Dakle, primarni cilj nije potrebno posebno definisati kad je on jasno utvrđen odlukom Ustavnog suda, a to je da se status korisnica vraća najmanje u položaj kakav je bio prije stupanja na snagu osporenog zakona.

Odredba člana 7 Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19.04.2017. godine predviđa da korisnice prava ukinutih po osnovu odredbi čl.54a i 54b Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, te čl. 54a stav 1 i 54b stav 1 istog Zakona, a kojima su radi

ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti, imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti u obimu, trajanju i iznosu utvrđenom u skladu sa posebnim zakonom, od dana obustavljanja prava kod nadležnog centra za socijalni rad. Pri tome, ova odredba ne pravi razliku u pogledu osnova na kojem se temeljila odluka o priznavanju naknade, tj. pravo jednako priznaje onima koje su naknadu stekle po osnovu nezaposlenosti, kao i onima po osnovu radnog staža.

Čak je bliže pojašnjenje o ovom pitanju dato u članu 10.st.3. Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19.04.2017. godine u kom se jasno kaže da radi ostvarivanja prava iz člana 7 istog Zakona, korisnice koje su koristile pravo iz člana 4 (član 54a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1 (član 54a stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti, imaju pravo da se prijave na evidenciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (čl.10, st.3 Zakona o izvršavanju odluke Ustavnog suda).

Takođe, Zakon u čl.10, st.4 eksplicitno propisuje da je Zavod za zapošljavanje Crne Gore dužan da u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave iz stava 3 ovog člana, obezbijedi ostvarivanje prava koje su korisnice imale prije ostvarivanja prava na naknadu iz člana 4 (član 54a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1 (član 54a stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

U svijetlu prednjeg, Zaštitnik konstatuje da je organ na koji se odnosi pritužba restriktivno tumačio čl.7. Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 na štetu podnositeljke pritužbe i povrijedio pravo koje joj je bilo zagarantovano istim zakonom. Svoje viđenje konkretnog postupanja, potkrepljuje i praksom Suda koja kaže da bi bilo protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlašćenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.⁹

Shodno međunarodnim ugovorima, praksi Evropskog suda za ljudska prava i pozitivnom zakonodavstvu, Zaštitnik prevashodno ističe obavezu države da snosi odgovornost za primjenu zakona koje je sama propisala. Ovakvim postupanjem kakvo je učinjeno podnositeljki pritužbe (i ne samo njoj) narušava se princip zakonitosti i ugrožava vladavina prava kao osnovne pretpostavke domaćeg pravnog poretka, čime se zadire u pravo građana na mirno uživanje imovine.

⁹ ESLJP, Malone protiv Ujedinjenog Kraljevst Presuda od 2. avgusta 1984. godine, par.68;

Kako Zaštitnik ne postupa samo u okviru granica postavljenog pritužbenog zahtjeva već znatno šire, to je u okviru svog postupanja uočio i dobio informaciju od same podnositeljke da istoj nijesu uplaćeni doprinosi za penzijsko – invalidsko osiguranje za period korišćenja naknade po osnovu rođenja troje i više djece, a koja obaveza je propisana članom 11a Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 30.12.2017. godine. Ova obaveza se prevashodno odnosi na nadležne centre za socijalni rad, a ne na Zavod za zapošljavanje na koji se odnosila pritužba.

S tim u vezi, Zaštitnik upućuje na relevantnu praksu¹⁰ Evropskog suda za ljudska prava u kojoj je izrekao da iako pravo na penziju kao takvo nije garantovano Konvencijom, plaćanje doprinosa u fond socijalnog osiguranja može stvoriti imovinsko pravo zaštićeno članom 1. Protokola 1. Ali ovaj član ne podrazumijeva da je na osnovu plaćanja doprinosa automatski priznato pravo na penziju, niti to plaćanje doprinosa automatski stvara obavezu državi da to pravo prizna. Priznavanje prava na neko davanje, odnosno priznavanje prava na penziju po osnovu uplate doprinosa, pretpostavlja ispunjenje uslova koje propisuje domaće zakonodavstvo. Kako je zakon u tom dijelu jasno stvorio obavezu države i njenih institucija koje vrše javnopravna ovlašćenja, to su se stekli uslovi da se predmetno davanje ocijeni kao legitimno očekivanje koje predstavlja imovinu u smislu prakse Evropskog suda za ljudska prava¹¹.

Takođe, u svojoj praksi¹² Sud je više puta naglasio da treba imati u vidu da se prava proistekla iz plaćanja doprinosa u fond socijalnog osiguranja, posebno pravo na penziju, mogu tražiti od države na osnovu člana 1. Protokola 1, ali se ova odredba ne može tumačiti kao da utvrđuje pravo na penziju ili drugo davanje koje proizilazi iz plaćanja doprinosa, u konkretnom iznosu.

Kod ovakvog zakonskog rješenja kakvo je predviđeno u Zakonu o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 30.12.2017. godine da je uplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje preduslov za ostvarivanje prava na penziju, to postoji nesumnjiva obaveza centara za socijalni rad da uplate doprinose za penzijsko invalidsko osiguranje podnositeljki pritužbe i svim korisnicama naknada koje se nalaze u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

Uz sve prethodno, Zaštitnik dodaje da se ova obaveza ni na koji način ne može prevaliti na neko drugo pravno ili fizičko lice, kao i činjenicu da se ova pritužba nije odnosila na Centar za socijalni rad. Međutim, kako su tokom postupka po ovoj pritužbi uslijedile izmjene i dopune

¹⁰ ESLJP, Hadžić protiv Hrvatske, predstavka br. 48788/99, odluka o dopuštenosti od 13. septembra 2001. godine.

¹¹ Pine Valley Developments Ltd. i drugi protiv Irske, presuda od 29. novembra 1991. g, st.51

¹² ESLJP, Domalewski v. Poland, predstavka br. 34610/97, odluka o dopuštenosti od 15. juna 1999. godine.

Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 to je Zaštitnik postupao u najboljem interesu stranke.

Sa svega iznijetog, cijeneći pravne propise i činjenice utvrđene u toku postupka Zaštitnik konstatuje da je u konkretnom slučaju podnositeljki povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine zagarantovano članom 1 Protokola 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stoga, na osnovu svega prednjeg daje

P R E P O R U K U

ZAVODU ZA ZAPOŠLJAVANJE CRNE GORE - PJ HERCEG NOVI

Da bez daljeg odlaganja, preduzme sve mjere i radnje vezane za primjenu člana 7 Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 ("Službeni list Crne Gore", br. 042/17 od 30.06.2017, 092/17 od 30.12.2017. godine)

MINISTARSTVU RADA I SOCIJALNOG STARANJA/CENTRU ZA SOCIJALNI RAD KOTOR

Da bez daljeg odlaganja, preduzmu sve mjere i radnje vezane za primjenu člana 11a Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16. ("Službeni list Crne Gore", br. 042/17 od 30.06.2017, 092/17 od 30.12.2017. godine)

Oba ova organa su u obavezi je da u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja dostave izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju preporuke.

**ZAMJENIK ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković**

Dostavljeno:

-ZZZCG PJ Herceg Novi

-Centru za socijalni rad Kotor

-Podnositeljki pritužbe

-a/a