



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

Broj: 732/22
Podgorica, 5. maj 2023. godine
KM/KM

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa članom 41. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi X.X. daje

M I Š L E N J E

I UVOD

1. Podnositelj pritužbe stavlja na teret Ministarstvu finansija diskriminaciju pojedinih zaposlenih u javnom sektoru čija su zvanja svrstana u grupu poslova D, a u vezi sa programom Evropa sad.

2. Podnositelj u pritužbi, u suštini, navodi da prema Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koeficijenti za zarade namještenika iznose 2,6; 2,9 i 3,1; za zarade zaposlenih sa srednjom stručnom spremom 3,5; 3,8 i 4,1, a koeficijenti za zarade zaposlenih sa višom stručnom spremom 4,2; 4,4 i 4,6. S tim u vezi, u pritužbi ukazuje da su programom Evropa sad svim zaposlenima uvećane zarade u odgovarajućem iznosu, te da su službenici sa srednjom stručnom spremom izjednačeni u pogledu ostvarivanja zarade sa namještenicima koji imaju završenu osnovnu školu, odnosno da su službenici sa višom stručnom spremom izjednačeni sa službenicima sa srednjom stručnom spremom i namještenicima sa završenom osnovnom školom, što podnositelj smatra aktom diskriminacije učinjenim jednakim tretiranjem službenika/namještenika koji se nalaze u bitno različitim činjenično - pravnim situacijama.

2.1. U pritužbi se dalje navodi da nije jasna pravna forma programa Evropa sad, te da li je u pitanju propis i na osnovu kojeg pravnog akta veće snage je donijet. Takođe, podnositelj ističe da nije poznata sadržina programa Evropa sad, niti kako se vrši obračun zarada prema tom programu, što ga čini nedostupnim javnosti i adresatima na koje se odnosi, te da u tom smislu izostaje i atribut kvaliteta „zakona“, odnosno njegova predvidljivost i

transparentnost. Podnositac napominje da zaposleni državni službenici i namještenici nemaju rješenja o visini zarade koja im se isplaćuje po programu Evropa sad što je, kako navodi, protivustavno i nezakonito. Istovremeno ukazuje da zaposlenima sa zaradom u iznosu od 450 eura po programu Evropa sad u taj iznos nije uračunat minuli rad, te da su ti zaposleni u nejednakom položaju u odnosu na zaposlene u svim ostalim podgrupama, zvanjima i koeficijentima za obračun zarade.

2.2. Pritužbom se takođe ukazuje da su navedeni zaposleni diskriminisani i u odnosu na zaposlene u Službi Skupštine, Sekretarijatu Sudskog savjeta i zaposlene u sudu, državnom tužilaštvu i Sekretarijatu Tužilačkog savjeta, a koji su raspoređeni na radnim mjestima iz Grupe poslova D, za koje se, prema Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koeficijenti složenosti poslova utvrđuju aktom radnog tijela Skupštine, Sudskog savjeta, odnosno aktom ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

II ISPITNI POSTUPAK

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbama člana 35. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 732/22 od 28. oktobra 2022. godine zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Ministarstva finansija.

3.1. Kako na ovaj zahtjev nije odgovoren, niti su iznijeti razlozi zbog kojih nije postupljeno ili eventualno nije bilo moguće odgovoriti, Zaštitnik je Ministarstvu finansija, aktom br. 732/22 od 21. novembra 2022. godine, uputio ponovni zahtjev (urgenciju) za dostavljanje izjašnjenja, bez daljeg odlaganja. Do dana sačinjavanja ovog mišljenja Ministarstvo finansija nije dostavilo traženo izjašnjenje, čime je omelo rad Zaštitnika.

III UTVRĐENE ČINJENICE

4. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pritužbe, dostavljene i pribavljene dokumentacije, utvrđene su sljedeće činjenice relevantne za donošenje mišljenja:

- U vrijeme podnošenja pritužbe bio je na snazi Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka Ustavnog suda Crne Gore, 42/2018, 34/2019, 130/21-Odluka Ustavnog suda Crne Gore, 146-21, 092/22) u kojem su u članu 22, a zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla, pojedina zvanja u javnom sektoru raspoređena u grupe poslova i izražena koeficijentima i to, između ostalog, za pojedina zvanja u grupi poslova D, namještenik sa koeficijentom 2,6; viši namještenik II sa koeficijentom 2,9; viši namještenik I sa koeficijentom 3,1; referent sa koeficijentom 3,5; viši referent sa koeficijentom 3,8;

samostalni referent sa koeficijentom 4,1; saradnik III sa koeficijentom 4,2; saradnik II sa koeficijentom 4,4 i saradnik I sa koeficijentom 4,6.

- U toku postupka pred Zaštitnikom izmijenjen je i dopunjeno Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 152/22 i 152/22), pa je kategorija poslova D brisana iz ovog Zakona, a zvanja i koeficijenti složenosti poslova regulisani su Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa.
- Uvidom u Obračunske liste podnosioca pritužbe za 2022. godinu i mjesec januar 2023. godine, sa zvanjem Samostalni referent i koeficijentom 4,10, proizilazi da mu je neto zarada 453,90 eur, a iznos na ime minulog rada 105,17 eur;
- Uvidom u Obračunsku listu zaposlenog kod istog poslodavca u kojem je zaposlen i podnositelj pritužbe, sa zvanjem šef ili drugo odgovarajuće zvanje u Vladi ili ministarstvu i koeficijentom 8,50, za mjesec januar 2023. godine, proizilazi da mu je neto zarada 691,04 eur, a iznos na ime minulog rada 3,83 eur.
- Uvidom u Obračunsku listu zaposlene kod istog poslodavca u kojem je zaposlen i podnositelj pritužbe, sa zvanjem Samostalni referent i koeficijentom 4,10, za mjesec februar 2022. godine, proizilazi da joj je neto zarada 460,15 eur, a iznos na ime minulog rada 112,55 eur.
- Uvidom u Obračunsku listu zaposlenog kod istog poslodavca u kojem je zaposlen i podnositelj pritužbe, sa zvanjem samostalni referent i koeficijentom 4,10, za mjesec decembar 2022. godine i mjesec januar 2023. godine, proizilazi da mu je neto zarada 450,00 eur, a iznos na ime minulog rada 0,00 eur.

IV RELEVANTNO PRAVO

Domaće pravo

5. Ustav Crne Gore:

»Član 8 stav 1

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 17 st. 1 i 2

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 64 stav 1

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu."

6. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br.46/2010, 18/2014 i 042/17) propisuje:

“Član 2 st. 1, 2, 3 i 4

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko 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, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orientaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili prepostavci 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 zakona, drugog propisa ili drugog 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 srazmernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

Član 29, st. 1 i 2

Ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da uslijed 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.”

7. Zakon o radu (“Službeni list Crne Gore”, br. 74/2019, 8/2021, 59/21, 68/21, 145/21) propisuje:

“Član 7

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, vezu sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, promjenu pola, rodni identitet, seksualnu orientaciju, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, imovno stanje, bračno ili porodično stanje, trudnoću, pripadnost grupi ili prepostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, ili neko drugo lično svojstvo.

Član 8

(1) Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovanovo aktom, radnjom ili nečinjenjem, kojim se dovodi, kojim je bilo dovedeno, odnosno kojim može biti dovedeno u nepovoljniji položaj lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni, u odnosu na drugo lice koje traži zaposlenje ili zaposlenog po nekom od osnova iz člana 7 ovog zakona.

(2) Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada je prividno neutralna odredba, kriterijum ili praksa dovela, dovodi ili bi mogla dovesti lice koje traži zaposlenje ili zaposlenog u nepovoljniji položaj u odnosu na drugo lice koje traži zaposlenje ili zaposlenog, po nekom od osnova iz člana 7 ovog zakona, 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 srazmernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

Član 9 stav 1 tč. 2

Diskriminacija iz čl. 7 i 8 ovog zakona zabranjena je u odnosu na:
[...] uslove rada i prava iz radnog odnosa."

8. Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka Ustavnog suda Crne Gore, 42/2018, 34/2019, 130/21-Odluka Ustavnog suda Crne Gore, 146-21, 092/22) propisuje:

"Član 1

Ovim zakonom uređuje se način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava."

Član 5

Utvrđivanje zarada zaposlenih zasniva se na principima: 1) ujednačenosti zarada u javnom sektoru za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo odnosno podnivo kvalifikacija; 2) transparentnosti zarada; 3) fiskalnoj održivosti zarada.

Član 11

Zarada zaposlenog sastoji se od: 1) osnovne zarade; 2) posebnog dijela zarade; 3) dodataka na osnovnu zaradu i 4) varijabilnog dijela zarade.

Član 12

Osnovna zarada zaposlenog za puno radno vrijeme i standardni radni učinak utvrđuje se množenjem koeficijenta predviđenog za grupe i podgrupe u koje je raspoređeno njegovo zvanje sa obračunskom vrijednošću koeficijenta koju utvrđuje Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

Obračunsku vrijednost koeficijenta predlaže Vladi organ državne uprave nadležan za poslove budžeta (u daljem tekstu: Ministarstvo), nakon obavljenih pregovora sa predstavnicima reprezentativnih sindikata.

Obračunsku vrijednost koeficijenta iz stava 1 ovog člana, u bruto iznosu, Vlada utvrđuje najkasnije do decembra tekuće godine za narednu fiskalnu godinu.

Član 15

Dodaci na osnovnu zaradu su: 1) dodatak za rad noću, rad u dane državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad); 2) dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; 3) specijalni dodatak; 4) dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad); 5) dodatak za dežurstvo i pripravnost."

9. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17) propisuje:

"Član 27

Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije.

Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preuzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.“

Međunarodno pravo:

10. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Član 7

Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na jednaku zaštitu zakona bez ikakve razlike.

Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju.

Član 23, st. 1, 2 i 3

1. Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zapošljenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti.

2. Svako, bez ikakve razlike, ima pravo na jednaku platu za jednak rad.

3. Svako ko radi ima pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja njemu i njegovoj familiji obezbjeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja će, ako bude potrebno, biti upotpunjena drugim sredstvima socijalne zaštite.

11. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima određuje:

Član 7(i)

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbjeđuju:

(i) *pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrijednosti bez ikakve razlike*, a posebno žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nijesu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad.

12. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

Član 14

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

13. Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

Član 1

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti sa nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

14. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) određuje:

Član 157, stav 1, tč. 1 i 2

1. Svaka država članica obezbeđuje primjenu načela jednake plate muškaraca i žena za jednak rad ili za rad jednakе vrijednosti.
2. U ovom članu "plata" je redovna osnovna ili minimalna zarada ili plata i svaka druga naknada, u novcu ili naturi, koju radnik neposredno ili posredno prima od svog poslodavca po osnovu zaposlenja.
Jednaka plata bez diskriminacije po osnovu pola znači: (a) da se plata za isti rad plaćen po učinku obračunava na osnovu iste mjerne jedinice; (b) da je plata za rad plaćen po vremenu ista za isto radno mjesto.

15. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane ("Službeni list Crne Gore", br. 7/07):

Član 8, stav 1

Pridruživanje će se postepeno odvijati i biće u potpunosti ostvareno u toku tranzicionog perioda od najviše 5 godina.

Član 72, tačka 1

Ugovorne strane potvrđuju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim propisima Zajednice *acquis*. Crna Gora će osigurati adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

V ZAKLJUČNA OCJENA

16. Podnositelj pritužbe stavlja na teret Ministarstvu finansija diskriminaciju pojedinih zaposlenih u javnom sektoru čija su zvanja svrstana u grupu poslova D, a u vezi sa programom Evropa sad, odnosno utvrđivanjem minimalne zarade od 450 eura. Saglasno pravnoj kvalifikaciji predmeta Zaštitnik je donio mišljenje na osnovu mjerodavnog domaćeg i međunarodnog prava i prakse kojima se garantuje pravo na pravičnu zaradu, odnosno dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad), kao dodatka na osnovnu zaradu, a sve u vezi sa zabranom diskriminacije u ostvarivanju ovog prava.

17. Osnov diskriminacije prepoznaje se u pripadnosti grupi, odnosno pojedinim zvanjima iz grupe poslova D Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, i to sljedećim zvanjima: viši namještenik sa koeficijentom 2,6; viši namještenik II sa koeficijentom 2,9; viši namještenik I sa koeficijentom 3,1; referent sa koeficijentom 3,5; viši referent sa koeficijentom 3,8; samostalni referent sa koeficijentom 4,1; saradnik III sa koeficijentom 4,2; saradnik II sa koeficijentom 4,4 i saradnik I sa koeficijentom 4,6. Uporednik u odnosu na koji podnositelj pritužbe poredi nejednak položaj konstituišu zaposleni u javnom sektoru u različitim

zvanjima kojima je zarada veća od 450 eura, odnosno koji shodno zvanju i koeficijentu ostvaruju različitu zaradu. Pravo koje je potencijalnim nejednakim postupanjem povrijedeno propisano je Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, a koje obuhvata pravo na zaradu, odnosno dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad), kao dodatka na osnovnu zaradu.

18. Imajući u vidu činjenice i okolnosti predmeta Zaštitnik je cijenio da li je jednakim postupanjem prema službenicima i namještenicima iz tačke 17. ovog mišljenja, a kojima pripada i podnositelj pritužbe, kao samostalni referent, u vidu jednakih zarada u iznosu od 450 eura, narušen princip o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1, člana 17. stav 2. Ustava Crne Gore, odredbe člana 2. stav 1. Zakona o zabrani diskriminacije, odredbe člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

19. Podsjećamo da iz načela jednakosti za nosioce javnih ovlašćenja proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji, odnosno istog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u bitno različitoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14, sadrži akcesornu zabranu diskriminacije, po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

20. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je "samostalna" odredba koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga "u uživanju svih prava određenih zakonom" po bilo kom diskriminatornom osnovu. U predmetu odlučivanja riječ je o pravu na zaradu, odnosno pravu na dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad) koja su propisana Ustavom Crne Gore i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, pa se i u odnosu na uživanje ovih prava ima primjenjivati princip zabrane diskriminacije, što *a priori* prepostavlja ograničenje arbitarnog i proizvoljnog postupanja ministarstva kao nosioca javnog ovlašćenja u operacionalizaciji ostvarivanja ovih prava kroz utvrđivanje zarade i dodatka na osnovnu zaradu.

21. Princip nediskriminacije zabranjuje da se bez razloga ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se

nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito.¹ Dakle, pravo da se ne bude diskriminisan u uživanju prava garantovanih Konvencijom i protokolima je prekršeno i kada države bez objektivnog i razumnog opravdanja ne uspiju da različito tretiraju lica u značajno različitim okolnostima. Jednako postupanje u bitno različitim činjenično - pravnim okolnostima, bez razumnog i objektivnog opravdanja, za posljedicu ima nesrazmjerne razlikovanje koje dovodi do diskriminacije. U smislu člana 14. Konvencije, "nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja" znači da osporena razlika ili pak jednakost postupanja ne slijedi "legitiman cilj" ili da nema "razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići".²

22. Polazeći od toga da je podnosiac pritužbe *prima facie* dokazom učinio vjerovatnim postojanje diskriminacije i to jednakim tretiranjem službenika i namještenika iz tačke 17. ovog mišljenja u vidu istovjetnog iznosa zarade od 450 eura, to je Zaštitnik zatražio izjašnjenje od Ministarstva finansija da se pojedinačno izjasni na sve navode iz pritužbe, kao i da nas obavijesti kojim razlozima se vodilo prilikom izjednačavanja pojedinih zaposlenih u javnom sektoru iz grupe poslova D u pogledu zarade po programu Evropa sad.

23. U smislu tačke 22. bilo je potrebno da Ministarstvo u postupku pred Zaštitnikom iznese objektivno i razumno opravdanje za jednakost tretiranje u vezi sa zaradama zaposlenih koji se u pogledu nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje posla međusobno razlikuju, odnosno jedni imaju završenu osnovnu školu, drugi srednju stručnu spremu, a treći višu stručnu spremu, te u vezi sa tim obavljaju poslove različite složenosti i odgovornosti.

24. Ministarstvo finansija nije dostavilo traženo izjašnjenje ni nakon upućenog ponovljenog zahtjeva (urgencije) čime je prenebreglo da se odredi prema navodima iz pritužbe kao i da, saglasno odredbi člana 29. Zakona o zabrani diskriminacije, dokaže da osporenim jednakim postupanjem prema službenicima i namještenicima na koje se ukazuje u pritužbi nije narušen princip nediskriminacije, odnosno da nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom na štetu tih lica, uključujući i podnosioca pritužbe.

25. Međutim, iz stanja u spisu predmeta proizilazi da neto zarada podnosioca pritužbe, sa zvanjem samostalni referent i koeficijentom 4,10, iznosi 453,90 eur, te da je u taj iznos uračunat i iznos na ime minulog rada od 105,17 eura. Dalje proizilazi da je za dvoje zaposlenih kod istog poslodavca u kom je zaposlen i podnosiac pritužbe, takođe sa zvanjem samostalni referent i koeficijentom 4,10 neto zarada 460,15 eur, odnosno 450,00 eur, te da prvi/a zaposleni/a na ime minulog rada ima 112,55 eur, a drugi zaposleni/a 00,00 eur. To dalje znači da svoje troje imaju aproksimativno istu zaradu, bez obzira na različite stope

¹Vidjeti predmete ESLjP, *Thlimmenos vs. Grčka*, 6. april 2000. godina, par. 44; *Fretté vs. Francuska*, 26. februar 2002, par. 39; *Oršuš i ostali vs. Hrvatska*, 26. februar 2002, par. 149.

² ESLJP, *Molla Sali protiv Grčke* [OS], 2018., par. 135.

minulog rada. Iz stanja u spisu predmeta takođe proizilazi da istu zaradu od oko 450,00 eura imaju zaposleni sa završenom osnovnom školom, srednjom stručnom spremom i višom stručnom spremom. To dalje znači da zaposleni iz tačke 17. ovog mišljenja, svi sa različitim koeficijentima od 2,6 do 4,6 imaju analognu zaradu, bez pravljenja razlike po osnovu koeficijenta, odnosno nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje posla.

26. Kako se utvrđivanje zarada zaposlenih, između ostalog, zasniva se na principu ujednačenosti zarada u javnom sektoru za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo odnosno podnivo kvalifikacija, to su zaposleni sa različitim koeficijentima na koje se ukazuje u pritužbi, odnosno različitim nivoima i podnivoima kvalifikacija imali legitimno očekivanje da se prema njima u smislu zarade postupa na različit način. Dakle, Ministarstvo finansija kao nosilac programa Evropa sad i definisanja iznosa minimalne zarade je bez objektivnog i razumnog opravdanja tretiralo na jednak način zaposlene na koje se ukazuje u pritužbi, a koji se nalaze u bitno različitim okolnostima.

27. U odnosu na navode iz pritužbe da su navedeni zaposleni diskriminisani i u odnosu na zaposlene u Službi Skupštine, Sekretarijatu Sudskog savjeta i zaposlene u sudu, državnom tužilaštvu i Sekretarijatu Tužilačkog savjeta, iz odredaba člana 22 st. 2 i 3 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, a koji su raspoređeni na radnim mjestima iz Grupe poslova D, za koje se, prema ovom Zakonu, koeficijenti složenosti poslova utvrđuju aktom radnog tijela Skupštine, Sudskog savjeta, odnosno aktom ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, Zaštitnik je imao uvid u Rješenje o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 22 st. 2 i 3 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 42/18, 34/19, i 146/21). Imajući u vidu da je povodom iste stvari pokrenut postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore, to Zaštitnik nema ovlašćenje da postupa po pritužbama u onim pravnim stvarima o kojima se odlučuje pred nadležnim sudovima. Postupanje Zaštitnika po istom, odnosno analognom osnovu koji je dao povoda za podnošenje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti predstavljalo bi nedozvoljeno miješanje u rad sudova što nije spojivo ni sa stanovišta pravne sigurnosti i jedinstvene primjene prava.

28. Slijedom iznijetog proizilazi da Ministarstvo finansija u kontradiktornom postupku pred Zaštitnikom nije dokazalo da je osporeni jednak status zaposlenih iz tačke 17. ovog mišljenja zasnovan na objektivnom i razumnom opravdanju, odnosno da za takav jednak tretman postoji dopušteni legitimni cilj koji bi opravdao osporenu diskriminaciju. Iz naprijed iznijetog dalje proizilazi da postupanje Ministarstva finansija nije u saglasnosti s principom zabrane diskriminacije sadržanim u odredbama člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava Crne Gore, člana 2. stav 1. Zakona o zabrani diskriminacije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

29. Zaštitnik je imao u vidu okolnost da su u vrijeme sačinjavanja ovog mišljenja stupile na snagu izmjene i dopune Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 152/22 i 152/22), kojima je kategorija poslova D brisana iz ovog Zakona, a zvanja i koeficijenti složenosti poslova regulisani Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa zaključenim između Reprezentativnog Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore i Vlade Crne Gore, zbog čega

PREPORUČUJE

Ministarstvu finansija

- Da otkloni jednakost u tretmanu i postupanju prema zaposlenima iz tačke 17. ovog mišljenja na način što neće faktički derogirati osnovni koeficijent, propisan zakonom niti uvećanje po osnovu minulog rada koje se obračunava po stopi/ama, takođe propisanoj/im zakonom.
- Da se razlika u zaradama zasniva na zvanju, koeficijentu, minulom radu, odnosno nivou kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugim elementima bitnim za vrednovanje određenog posla.

Ministarstvo finansija dužno je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Nerma Dobardžić Kurti

Dostaviti:

- Podnosiocu pritužbe;
- Ministarstvu finansija;
- a/a.