



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: 141/23; 160/23 i 180/23
Podgorica, 10. oktobar 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., Y.Y. i Q.Q., daje

MIŠLENJE

I UVOD

1. Pritužbu su podnijeli X.X. i Y.Y. i Q.Q., sa prigovorom na odredbu člana 13 stav 1 alineja 1 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa koja glasi: "Osnovna zarada zaposlenog uvećava se po osnovu naučnog zvanja: magistru nauka/masteru za 0,80 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu, ako je ovo naučno zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2017). Podnosioci pritužbe smatraju da je odredba diskriminatorna i da isključuje one zaposlene koji su zvanje magistra stekli nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine.

2. Jedan od podnosilaca pritužbe je dostavio i Tumačenje člana 13 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa, br. 3/23 od 4. aprila 2023. godine, koje je dao Odbor za praćenje, primjenu i tumačenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa.

II ISPITNI POSTUPAK

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35. stav 1. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktima br. 141/23 od 21. februara 2023. godine i br. 141/23 od 18. aprila 2023. godine zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore i Vlade Crne Gore, koji su zaključili

Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa ("Službeni list Crne Gore", br. 018/23).

3.1. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore se, aktom br. 408-167 od 3. maja 2023. godine, izjasnio na zahtjev Zaštitnika, u suštini, navodeći:

- Da su Reprezentativni Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore i Vlada Crne Gore, a na osnovu člana 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21), člana 22 stav 2 i člana 24 stav 1, 2 i 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18, 034/19, 130/21, 146/21, 092/22, 152/22, 152/22), 14. februara 2023. godine, zaključili novi Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa;

- Da su Granskim kolektivnim ugovorom nakon šestogodišnjeg pregovaranja sa različitim vladama postignuti značajni pomaci u pogledu poboljšanja prava zaposlenih u okviru grane uprave i pravosuđa, kako putem regulisanja koeficijenta za utvrđivanje zarada za službenike i namještenike čija su zvanja utvrđena u okviru kategorija ekspertske rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar u skladu sa zakonom kojim se uređuje kategorizacija radnih mjesta državnih službenika i namještenika i lokalnih službenika i namještenika (nekadašnja grupa poslova D), tako i putem proširenja obima prava vezanih za odmore i plaćena i neplaćena odsustva, u pogledu dodatka na zaradu, jubilarnih nagrada, i dr.;

- Da je navedene zahtjeve Sindikat temeljio na veoma lošem statusu državnih službenika i namještenika, kako u pogledu zarada i drugih primanja, tako i u pogledu zaštite njihovog integriteta i drugih ugroženih prava iz rada i u vezi sa radom, a posebno imajući u vidu savremene standarde službeničkog sistemema u najboljim i uporedivim praksama, te sve veći broj obaveza i pritisaka kojim su izloženi službenici u vršenju svojih redovnih poslova.

- Da pored navedenog, Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa, u članu 13 Ugovora, po prvi put u službeničkom sistemu Crne Gore, predviđa uvećanje zarade zaposlenima po osnovu naučnog zvanja, i to na sljedeći način:

"Osnovna zarada zaposlenog uvećava se po osnovu naučnog zvanja:

- magistru nauka/masteru za 0,80 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu, ako je ovo naučno zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", broj 42/17);

- doktoru nauka za 1,20 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu. Uvećanje zarade iz stava 1 ovog člana vrši se po jednom osnovu naučnog zvanja".

- Da su neosnovani navodi iznijeti u pritužbi da navedena odredba isključuje one zaposlene koji su zvanje magistra stekli nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine, te da u tom dijelu ukazuju na zvanično Tumačenje Odbora za praćenje, primjenu i Tumačenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa Djel.br.3/23 od 4. aprila 2023. godine, a koje glasi:

"Kako je članom 13 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa, pored ostalog, predviđeno da se osnovna zarada zaposlenog uvećava i po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master za 0,80 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu ako je ovo naučno zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (" Službeni list Crne Gore", broj 42/17), a kod činjenice da je članom 122dž Zakona o visokom obrazovanju (" Službeni list Crne Gore", br. 44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 17/19, 47/19, 72/19, 74/20, 104/21, 86/22, 86/22) propisano da studenti koji su upisani na osnovnim, specijalističkim, magistarskim i doktorskim studijama prije stupanja na snagu ovog zakona, imaju pravo da završe studije prema studijskom programu koji je važio u vrijeme upisa, po zakonu po kojem su upisani, a najkasnije do kraja studijske 2023/2024. godine, to je nesporno da pravo uvećanja osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar/master imaju svi zaposleni koji su ovo zvanje stekli ili će ga steći do kraja studijske 2023/2024 godine po studijskom programu upisanom prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", broj 42/17").

- U vezi sa tim, kako navode, ono što je nesporno jeste da navedena odredba daje pravo na uvećanje zarade po osnovu zvanja magistra nauka/mastera onim zaposlenima koji su ovo zvanje stekli ili će ga steći po studijskom programu upisanom prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (" Službeni list Crne Gore", broj 42/17), te u vezi sa tim rješenjem ukazuju sljedeće:

- Da je u okviru pregovora koji su prethodili zaključivanju Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa, kao jedan od zahtjeva Sindikata bio i taj da se posebnom odredbom ugovori uvećanje zarade za sve zaposlene koji imaju zvanje magistra nauka/mastera i doktora nauka, bez obzira kada su stekli navedeno zvanje i bez obzira da li je isto uslov za radno mjesto ili nije;

- Da je takav zahtjev Sindikat temeljio na velikom broju inicijativa zaposlenih, a sve u cilju vrednovanja znanja i podsticanja samousavršavanja zaposlenih, a imajući u vidu neprofitabilnost službeničkih poslova i istovremeno složenost istih, veoma niske zarade i uglavnom loše uslove rada, te sve češću pojavu napuštanja službeničkog sistema od stručnijih kadrova;

- Da je Sindikat cijenio da bi se navedenim uvećanjem, bez obzira što je isto simbolično, dao određeni stimulans zaposlenima, te da je navedeno uvećanje po osnovu naučnih zvanja već prepoznato u Crnoj Gori u kolektivnim ugovorima potpisanim na granskom nivou (zdravstvo, prosvjeta) kao i u zemaljama regiona koje su članice Evropske unije (član 38 stav 8 Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike Hrvatske; član 37 Kolektivne pogodbe za javni sektor(KPJS) Slovenije);

- Da je u toku pregovaračkog procesa, Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore zahtijevao da se Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa ugovori uvećanje za zaposlene po osnovu naučnog zvanja, i to za sve zaposlene koji imaju navedena zvanja, kao i u drugim granskim kolektivnim ugovorima u Crnoj Gori koji predviđaju uvećanje zarade po navedenom osnovu;

- Da, međutim, u toku pregovora suprotna strana nije iskazala spremnost i razumijevanje za prihvatanje ovakvog zahtjeva, već da je isti kategorički odbila;
- Da su predstavnici Vlade svoj stav obrazlagali time što naučna zvanja nijesu uslov za obavljanje poslova na većini službeničkih i drugih radnih mjesta, te da je kontraargument Sindikata bio da u okviru službeničkog sistema imaju radna mjesta za koja je kao poseban uslov predviđeno naučno zvanje, kao i dio radnih mjesta na kojima, bez obzira što naučno zvanje nije predviđeno kao poseban uslov, poslove mogu obavljati samo zaposleni koji imaju naučno zvanje, ali da svakako država treba postupiti jednako kao i drugim granskim kolektivnim ugovorima koji predviđaju navedenu vrstu uvećanja, tj. da isto treba predvidjeti svim zaposlenima koji imaju naučno zvanje, a imajući u vidu cilj koji se želi postići ovakvom mjerom;
- Da Sindikat nije odustajao od svog zahtjeva, te da je u novembru 2021. godine ponuđeno rješenje(član 20 verzije Ugovora od 18. Novembra 2021. godine) da se uvećanje po osnovu naučnog zvanja odnosi samo na zaposlene koji obavljaju poslove u navedenim naučnim zvanjima, a što je, kako se navodi, bilo neprihvatljivo za Sindikat;
- Da se u daljim pregovorima pojavio novi kontrargument na zahtjeve Sindikata, i to u vidu navoda da je sve više sumnjivih master diploma stečenih na različitim univerzitetima u regionu i šire, da se radi o hiperprodukciji, te da bi fiskalni efekat uvećanja bio veliki;
- Da je Sindikat odbio navedenu argumentaciju kao neprihvatljivu i ukazao na činjenicu da je priznavanje diploma i kompletan sistem kontrole u nadležnosti države, te da samim tim ako se isto naučno zvanje u postupku verifikacije priznaje od države to ga ista ne može po potrebi tumačiti drugačije;
- Da je, sa druge strane, Sindikat ukazivao da je broj zaposlenih na koje bi se odnosilo uvećanje neznatan u odnosu na ukupan broj zaposlenih, te da navodi o fiskalnom riziku ne stoje, a posebno imajući u vidu rezultat koji se želi postići;
- Da je u nastavku pregovora, a kako Sindikat nije htio odustati od svog zahtjeva, u Ugovoru (verzija od 4. novembra 2022. godine) inkorporirana prva varijanta sadašnjeg člana 13, sa argumentacijom da su do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o visokom obrazovanju (" Službeni list Crne Gore", broj 42/17) magistarske studije bile samoinicijativno dodatno naučno usavršavanje, dok po novom studijskom programu odgovarajuće naučno zvanje ulazi u onaj nivo studija koji je svakako neophodan za obavljanje većine službeničkih poslova, uz ponavljanje navoda vezanih za hiperprodukciju sumnjivih diploma i fiskalni efekat;
- Da je Sindikat i nakon ovog predloga ostao na prvobitnom zahtjevu da se pravo na uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master mora odnositi na sve zaposlene, bez obzira na različite studijske programe i način sticanja zvanja magistra nauka tj. mastera, a kod činjenice da se radi o istom nivou kvalifikacije.
- Da je suprotna pregovaračka strana izričito bila protiv predloga Sindikata, a kod činjenice da je u međuvremenu Sindikat sa Vladom ispregovorio uvećanje zarada za službenike i namještenike čija su zvanja utvrđena u okviru kategorija ekspertske rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar u skladu sa zakonom kojim se uređuje kategorizacija radnih

mjesta državnih službenika i namještenika i lokalnih službenika i namještenika (nekadašnja grupa poslova D), te da su shodno članu 22 stav 2 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru novi koeficijenti za zaposlene unijeti u Granski kolektivni ugovor, to se Sindikat našao pod posebnim pritiskom što hitnijeg zaključivanja Granskog kolektivnog ugovora, te da u navedenim okolnostima nije imao prostora za dalje pregovaranje člana 13, pa je isti ušao u konačni tekst Ugovora u trenutnom obliku.

- Iz Sindikata dalje ukazuju da je svo vrijeme vođenja pregovora Sindikat insistirao da se uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja odnosi na sve zaposlene koji imaju naučno zvanje, bez bilo kakvih ograničenja, te da nije bilo namjere Sindikata da po bilo kom osnovu dovede zaposlene u neravnopravan položaj po osnovu studijskih programa, te da je naprotiv namjera bila da svima na isti način poboljša položaj po istom osnovu-naučnom zvanju.

- U konačnom, navode da se Sindikat prilikom završne ocjene da li pristati na trenutno rješenje ili isto odbiti i ukloniti ga iz Ugovora, vodio većim interesom zaposlenih, tj. da je bolje po zaposlene da po prvi put u istoriji službeničkog sistema Crne Gore načelno dobiju pravo na uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja, a da će se putem izmjena i dopuna Ugovora otkloniti eventualne manjkavosti koje se pojave u praksi.

- Imajući u vidu sve navedeno, kao i činjenicu da će se predstojećim izmjenama i dopunama nastaviti sa uređivanjem navedene norme i Ugovora u cjelini, iz Sindikata smatraju da je ista norma prelazno rješenje do konačnog definisanja ovog prava u punom obimu, te da stoga, ako se sve okolnosti cijene u pravcu najbolje namjere i rezultata, nema mjesta kvalifikacijama diskriminatornosti.

3.2. Vlada Crne Gore, osim akta br. 01-010/23-1890/3 od 27. aprila 2023. godine, kojim obavještava Zaštitnika da je predstavka u vezi sa novousvojenim Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa razmotrena i proslijeđena na dalje postupanje nadležnom Ministarstvu finansija, nije dostavila traženo izjašnjenje do dana sačinjavanja ovog mišljenja, niti je akt izjašnjenja dostavilo Ministarstvo finansija.

III UTVRĐENE ČINJENICE

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

- Iz uvida u Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa ("Službeni list Crne Gore", br. 018/23) proizilazi da je članom 13, između ostalog, propisano da se osnovna zarada zaposlenog uvećava po osnovu naučnog zvanja:

- magistru nauka/masteru za 0,80 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu, ako je ovo naučno zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", broj 42/17);

- Iz uvida u Zakon o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", br. 044/14, 052/14, 047/15, 040/16, 042/17, 071/17, 055/18, 003/19, 017/19, 047/19, 072/19, 074/20, 104/21, 086/22, 086/22) proizilazi da je članom 122dž stav 1 propisano da studenti koji su upisani na osnovnim, specijalističkim, magistarskim i doktorskim studijama prije stupanja na snagu ovog zakona, imaju pravo da završe studije prema studijskom programu koji je važio u vrijeme upisa, po zakonu po kojem su upisani, a najkasnije do kraja studijske 2023/2024. godine;
- Iz uvida u Tumačenje člana 13 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa, br. 3/23 od 4. aprila 2023. godine, proizilazi da je Odbor za praćenje, primjenu i tumačenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa stava da je nesporno da pravo uvećanja osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar/master imaju svi zaposleni koji su ovo zvanje stekli ili će ga steći do kraja studijske 2023/2024 godine po studijskom programu upisanom prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", broj 42/17);
- Iz uvida u isto Tumačenje proizilazi da uvećanje zarade po osnovu člana 13 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa pripada zaposlenima koji ispunjavaju uslove za uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja, bez obzira da li je aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji naučno zvanje koje su stekli predviđeno kao uslov za obavljanje poslova ili nije predviđeno kao poseban uslov.

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 popuštanje 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 orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, 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 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 srazmjernom 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 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.”

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 orijentaciju, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, imovno stanje, bračno ili porodično stanje, trudnoću, pripadnost grupi ili pretpostavci 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 uzrokovano 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 srazmjernom 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 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 preuzima 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 preduzeti 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 nezaposljenosti.
2. Svako, bez ikakve razlike, ima pravo na jednaku platu za jednaki rad.
3. Svako ko radi ima pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja njemu i njegovoj porodici 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.

V ZAKLJUČNA OCJENA

14. Podnosioci pritužbe stavili su na teret Vladi Crne Gore i Sindikatu uprave i pravosuđa Crne Gore diskriminaciju sa prigovorom na odredbu člana 13 stav 1 alineja 1 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa ("Službeni list Crne Gore", br. 018/23), kojom je propisano: "Osnovna zarada zaposlenog uvećava se po osnovu naučnog zvanja: magistru nauka/masteru za 0,80 obračunske vrijednosti koeficijenta izražene u bruto iznosu, ako je ovo naučno zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2017)". Podnosioci pritužbe smatraju da je odredba diskriminatorna i da isključuje

zaposlene koji su zvanje magistra nauka/mastera stekli nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine.

15. Zaštitnik podsjeća da za otvaranje pitanja koja pokreće član 14. Konvencije, odnosno član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, kojima se jemči uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji i zakonom bez diskriminacije po bilo kom osnovu, mora postojati različito postupanje prema licu/grupi lica u istim i/ili analognim činjenično-pravnim okolnostima, koje je zasnovano na ličnom svojstvu lica/grupe lica prema kojem/kojoj se pruža manje pogodnosti odnosno nepovoljnije postupa. Opšta pravila ispitivanja postojanja diskriminacije podrazumijevaju označavanje prava u odnosu na koje se ispituje diskriminacija, nepovoljniji tretman u odnosu na moguću žrtvu diskriminacije, lično svojstvo (pravno zaštićeni osnov) i uporedni činilac (grupu ili lice) kao komparator.

15.1. Kako su podnosioci pritužbe akt nejednakog postupanja učinili vjerovatnim, ukazivanjem na spornu odredbu Granskog kolektivnog ugovora, odnosno na lično svojstvo razlikovanja koje se ogleda u pripadnosti grupi zaposlenih koji zvanje magistra nauka/mastera nijesu stekli u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2017), kao i ukazivanjem na grupu u odnosu na koju porede nejednak položaj, i to u vidu zaposlenih koji su isto zvanje stekli u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, broj 42/2017). Pravo koje je eventualnim diskriminatornim postupanjem dovedeno u pitanje je pravo na zaradu, zajemčeno Ustavom Crne Gore i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

16. U vezi sa ličnim svojstvom eventualnog nejednakog postupanja, odnosno diskriminacije podsjećamo da je lista ličnih svojstava navedena u članu 14. Konvencije ilustrativna i da nije iscrpna,¹ te da su riječi “drugi status” dobile široko značenje i njihovo tumačenje nije ograničeno na karakteristike koje su lične u smislu da su urođene ili inherentne.² Lista ličnih svojstava iz člana 2 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije je takođe otvorena.

17. Saglasno odredbi člana 29. Zakona o zabrani diskriminacije teret dokazivanja u predmetima pred Zaštitnikom prelazi na stranu u odnosu na koju je postupak pokrenut, pod uslovom da podnosilac istakne dovoljno činjenica iz kojih se može pretpostaviti da je do diskriminacije došlo, što je u konkretnom predmetu bio slučaj.

18. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore se izjasnio na navode iz pritužbe, u suštini, ukazujući na proces pregovaranja sa Vladom Crne Gore koji je trajao šest godina, da su predmetnim GKU postignuti značajni pomaci u pogledu poboljšanja prava zaposlenih u okviru grane uprave i

¹ Vidjeti *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 42184/05, stav 70, ESLJP 2010.

² Vidjeti *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 7205/07, stav 55-59, ESLJP 13. jul 2010.

pravosuđa, uključujući uvećanje zarade zaposlenima po osnovu naučnog zvanja iz člana 13; da je Sindikat zahtijevao da se uvećanje po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master odnosi na sve zaposlene, bez obzira na različite studijske programe i način sticanja zvanja magistra nauka/mastera, a posebno kod činjenice da se radi o istom nivou kvalifikacije, kao što je to slučaj u drugim granskim kolektivnim ugovorima u Crnoj Gori koji predviđaju uvećanje zarade po navedenom osnovu, ali da suprotna strana nije iskazala spremnost i razumijevanje za prihvatanje ovakvog zahtjeva.

18.1. Sindikat je u izjašnjenju dalje obrazložio da se vodio većim interesom zaposlenih, smatrajući da je bolje za zaposlene da po prvi put u istoriji službeničkog sistema Crne Gore načelno dobiju pravo na uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja, a da će se putem izmjena i dopuna Granskog kolektivnog ugovora otkloniti eventualne manjkavosti koje se pojave u praksi, odnosno da je trenutno važeća norma prelazno rješenje do konačnog definisanja ovog prava u punom obimu, te da stoga, ako se sve okolnosti cijene u pravcu najbolje namjere i rezultata, nema mjesta za utvrđivanje diskriminacije.

19. Vlada Crne Gore nije dostavila traženo izjašnjenje do dana sačinjavanja ovog mišljenja, osim što je obavijestila Zaštitnika da je zahtjev za izjašnjenje nakon razmatranja proslijeđen na dalje postupanje nadležnom Ministarstvu finansija.

20. Zaštitnik podsjeća 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. 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.

21. 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 koje je garantovano Ustavom Crne Gore i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, pa se u odnosu na uživanje ovog prava ima primjenjivati princip zabrane diskriminacije što, *a priori*, pretpostavlja ograničenje arbitrarnog i proizvoljnog postupanja Reprezentativnog Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore i Vlade Crne Gore koji su zaključili Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa.

22. Princip nediskriminacije zabranjuje da se bez razloga ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira. Dakle, pravo da se ne bude diskriminisan u uživanju prava garantovanih Konvencijom i protokolima je prekršeno kada države bez objektivnog i razumnog opravdanja

nejednako tretiraju lica koja se nalaze u istim i/ili analognim činjeničnim situacijama. U smislu člana 14. Konvencije, "nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja" znači da osporena razlika ne slijedi "legitiman cilj" ili da nema "razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići".³

23. Polazeći od toga da su podnosioci pritužbe *prima facie* dokazom učinili vjerovatnim postojanje diskriminacije, to je bilo potrebno da Vlada i Sindikat u postupku pred Zaštitnikom iznesu objektivno i razumno opravdanje za različito tretiranje zaposlenih u ostvarivanju prava na uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master, a u odnosu na to da li su zvanje magistar nauka/master stekli u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, odnosno nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine.

24. Vlada Crne Gore nije dostavila traženo izjašnjenje čime je prenebregla da se odredi prema navodima iz pritužbe kao i da, saglasno odredbi člana 29. Zakona o zabrani diskriminacije, dokaže da osporenim nejednakim postupanjem prema zaposlenima 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.

25. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore je izjašnjenjem ukazao da je tokom pregovaračkog procesa zahtijevao da se uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master odnosi na sve koji imaju ovo zvanje, bez obzira na različite studijske programe i način sticanja zvanja magistra nauka/mastera, a posebno kod činjenice da se radi o istom nivou kvalifikacije obrazovanja. U tom pravcu priznaju da je pravo iz člana 13 stav 1 alineja 1 GKU trebalo pripadati svima, bez ograničenja i po pitanju vremena sticaja zvanja magistar nauka/master, najavljujući da će se budućim izmjenama i dopunama GKU otkloniti i nedostaci na koje se ukazuje u pritužbi. Sindikat se u izjašnjenju poziva i da nije bilo namjere Sindikata da po bilo kom osnovu dovede zaposlene u neravnopravan položaj, već da je naprotiv namjera bila da svima na isti način poboljša položaj po istom osnovu - naučnom zvanju. S tim u vezi, Zaštitnik cijeni opredijeljenost i zalaganje Sindikata da poboljša položaj zaposlenih na koje se odnosi GKU, pa i kroz uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja, međutim, Zaštitnik podsjeća da je namjera kod dokazivanja diskriminacije irelevantna, te da diskriminisati može i neko ko postupa u dobroj namjeri.⁴

26. Zaštitnik podsjeća i na Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu djelatnost ("Službeni list Crne Gore", br. 030/16, 009/20, 142/21, 130/22) kojim je, između ostalog, propisano da se zarade zaposlenih u zdravstvenim ustanovama uvećavaju po osnovu naučnog zvanja magistar/master medicinskih i drugih nauka, u iznosu od 60% obračunske vrijednosti

³ ESLJP, *Molla Sali protiv Grčke* [OS], 2018., par. 135.

⁴ ESLJP, *DH i ostali protiv Češke Republike*, stav 175 i 184-185

koeficijenta izražene u bruto iznosu. Dakle, GKU za zdravstvenu djelatnost uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja magistar/master medicinskih i drugih nauka pripada svima koji su stekli ovo zvanje, bez ograničenja po pitanju da li su zvanje stekli u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine.

27. Vlada Crne Gore, nedostavljanjem izjašnjenja, u kontradiktornom postupku pred Zaštitnikom nije dokazala da je osporeni nejednak tretman zaposlenih u ostvarivanju prava na uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master zasnovan na objektivnom i razumnom opravdanju, odnosno da za takav nejednak tretman postoji dopušteni legitimni cilj koji bi opravdao osporenu diskriminaciju. Sa druge strane, Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore prepoznaje nedostatke aktuelnog GKU i po pitanju pritužbom osporenog nejednakog tretmana zaposlenih i navodi da se tokom pregovaračkog procesa zalagao da uvećanje zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master pripada svima koji su stekli navedeno zvanje, bez ograničenja.

28. Slijedom iznijetog proizilazi da osporena odredba člana 13 stav 1 alineja 1 Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa nije u saglasnosti s principom zabrane diskriminacije sadržanom 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, zbog čega Zaštitnik

PREPORUČUJE

Vladi Crne Gore i Sindikatu uprave i pravosuđa Crne Gore

- Da pristupe izmjenama i dopunama Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa na način što ostvarivanje prava na uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master ne ograničava obavezom da je to zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 42/2017).

Naznačeni subjekti su dužni da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
*Nerma Dobardžić Kurti***

Dostaviti:

- Podnosiocima pritužbe;
- Vladi Crne Gore
- Sindikatu uprave i pravosuđa Crne Gore;
- a/a.