

Generalni sekretariat Vlade Crne Gore

## Primjedbe, prijedlozi i sugestije na Nacrt Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2024-2027

Ime i prezime fizičkog lica/naziv organa, organizacije ili udruženja koji dostavlja predloge i sugestije:

Institut alternativa

Kontakt: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org), 020 268 686

**Podgorica, 8. mart 2024. godine**

Nacrt srednjoročnog programa rada Vlade ostavlja previše prostora za tumačenja, kada su u pitanju ciljevi pojedinačnih predloženih aktivnosti, uprkos naporima da se na generalnom nivou definišu određeni pokazatelji uspjeha.

Naročito prepoznajemo da određene aktivnosti, koje su najavljene netransparentno i bez prethodno sprovedenih analiza, poput ukidanja Uprave za inspeksijske poslove i povezanih aktivnosti radne grupe pod rukovodstvom Ministarstva javne uprave sa ciljem pripreme izmjene brojnih zakona sa ciljem decentralizacije inspeksijskog nadzora, nijesu našli odraz u Nacrtu programa. Smatramo da je neophodno pojasniti dalje planove Vlade u odnosu na ovu oblast, što nije vidljivo iz dokumenta, koji sadrži samo ranije planirane izmjene Zakona o inspeksijskom nadzoru, koje su dostavljane u skupštinsku proceduru i od strane prethodnih vlada.

Takođe, dugo najavljivana Strategija za borbu protiv korupcije se uopšte ne nalazi u Nacrtu programa, iako je Vlada nedavno pokrenula postupak obrazovanja Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, između ostalog, i sa ciljem pripreme ove Strategije. Smatramo da u

samom dokumentu treba jasno navesti razloge i ciljeve donošenja Strategije, posebno u kontekstu isčekivanja dobijanja izvještaja o ispunjenju privremenih mjerila za poglavlja 23 i 24.

Detaljna lista sugestija dostupna je u produžetku.

## **Predlog br 1:**

Predvidjeti izmjene Zakona o radu, koje bi se, osim usaglašavanjem sa Direktivama, kako je sada navedeno, bavile prioriternim oblastima i izazovima, kada je u pitanju uspostavljanje sistema zapošljavanja na osnovu zasluga u javnom sektoru.

Obrazloženje: Razlozi za izmjenu, osim usaglašavanja sa EU standardima, treba da budu eksplicitno prepoznati u odnosu na trenutne loše prakse. Drugim riječima, izmjene Zakona o radu treba da obuhvate sljedeće aspekte:

- Uspostavljanje pravila javnog oglašavanja prije zasnivanja radnog odnosa na početnim pozicijama u svim segmentima javnog sektora;
- Propisati trajanje javnih oglasa za zasnivanje radnog odnosa u javnom sektoru od minimum 15 dana, nezavisno o kom segmentu javnog sektora je riječ (trenutno, Zakon o radu propisuje (član 24 stav 6) definisano je da u slučaju oglašavanja slobodnog radnog mjesta u privrednom društvu, javnoj ustanovi i drugoj javnoj službi, čiji je osnivač i većinski vlasnik država **javni oglas ne može da traje kraće od tri dana**);
- Propisati obavezu prethodnog oglašavanja, ukoliko je riječ o zasnivanju radnog odnosa na neodređeno vrijeme u javnom sektoru, bez obzira na to da li je prethodno zaposlena osoba na određeno vrijeme na istom radnom mjestu (trenutno, Zakon o radu pod slobodnim radnim mjestom ne podrazumijeva situacije kada postoji potreba da se poslije isteka prethodnog ugovora o radu zaključi novi ugovor o radu sa istim zaposlenim, kada postoji potreba da se zaposleni rasporedi na drugo radno mjesto kod istog poslodavca; kod preuzimanja zaposlenog na osnovu sporazuma poslodavaca, uz njegovu saglasnost i preuzimanja zaposlenih u slučaju promjene poslodavca);
- Omogućiti licima koja traže zaposlenje u javnim ustanovama, preduzećima i jednom broju agencija da pokrenu postupak, odnosno spor ukoliko smatraju da su im prava povrijeđena bez ograničenja koja sada postoje u Zakonu o radu i koja se odnose samo na određena zabranjena ponašanja (trenutno, spor se može pokrenuti samo u ograničenim situacijama, koje se odnose na zabranu diskriminacije lica koja traže zaposlenje, neposrednu i posrednu diskriminaciju, diskriminaciju po više osnova,

uznemiravanje i seksualno zlostavljanje, zabranu diskriminacije u odnosu na profesionalne sisteme socijalnog osiguranja, zabranu diskriminacije u odnosu na stručno osposobljavanje i usavršavanje, zabranu diskriminacije u odnosu na članstvo u organizacijama zaposlenih i poslodavaca, zlostavljanje na radnom mjestu (mobing)).

Predloženi rok za ove izmjene Zakona o radu je I kvartal 2025. godine.

**Predlog br. 2:** Donijeti katalog standardnih mjesta u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, državnim agencijama, preduzećima u vlasništvu države i/ili lokalne samouprave, javnim ustanovama u oblasti zdravstvene zaštite, kulture, i prosvjeti, po uzoru na već postojeći katalog standardnih radnih mjesta u Upravi policije

Obrazloženje: Katalog radnih mjesta sa odgovarajućim opisom poslova postoji samo za stručne poslove u ustanovama socijalne i dječje zaštite i za policijske poslove. Neophodno je u svim podsektorima definisati kataloge radnih mjesta i opise poslova, kako bi se obezbijedile smjernice za definisanje pojedinačnih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i spriječila neopravdana odstupanja u pogledu uslova za obavljanje sličnih poslova u različitim institucijama i neopravdano veliki manevarski prostor u tom pogledu.

Predloženi rok je I kvartal 2025. godine.

**Predlog br. 3:** Izmijeniti Uredbu o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe vlade i donijeti slične podzakonske akte za javne ustanove, preduzeća u većinskom vlasništvu države i/ili lokalne samouprave, i za državne agencije i druga regulatorna tijela, posebno imajući u vidu da je Strategija reforme javne uprave za period 2022–2026. godine predvidjela uvođenje obaveze kadrovskog planiranja za javne ustanove

Obrazloženje: Izmjenama Uredbe i odgovarajućim podzakonskim aktima za druge segmente javnog sektora, neophodno je obezbijediti da kadrovski planovi, osim novih zapošljavanja, predvide, obrazlože i ostave mogućnost za popunu određenih radnih mjesta trajnim (pre)rasporedom zaposlenih i da ukažu na potrebe za drugim vidovima angažmana u javnom sektoru (ugovori o djelu, ugovori o konsultantskim uslugama i sl.)

Predloženi rok je I kvartal 2025. godine.

**Predlog br. 4:** Sačiniti i izdati jedinstvene smjernice za postupanje inspekcijskih organa u postupcima zapošljavanja u javnom sektoru

Obrazloženje: Ministarstvo javne uprave, kao institucija nadležna za koordiniranje rada inspekcijskih organa, treba da sačini navedene smjernice kako bi se u praksi spriječila različita tumačenja koja krše načelo preventivnog djelovanja inspekcija.

Predloženi rok je I kvartal 2025. godine.

**Predlog br. 5:** Pojasniti i dopuniti opseg izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Jasno predvidjeti izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima (i podzakonskih akata koji se donose na osnovu ovog Zakona) u sljedećim aspektima:

- Propisivanjem obaveze izbora najbolje rangiranog kandidata ili kandidatkinje u postupcima popune radnih mjesta;
- Propisivanjem obaveze da se vršioци dužnosti određuju iz reda već zaposlenih u datom organu;
- Unaprijeđenjem procedure imenovanja članova i predsjednika Komisije za žalbe, tako da ne smiju biti politički aktivni u određenom periodu koji prethodi njihovom imenovanju;
- Propisivanjem izvještavanja o sprovedenom postupku zapošljavanja, tako da svi zainteresovani kandidati i kandidatkinje i treće strane mogu ostvariti uvid u pitanja i odgovore i rješenja praktičnih zadataka tokom provjere sposobnosti odnosno kompetencija, uz poštovanje odredaba o zaštiti ličnih podataka;
- Bližim regulisanjem provjere kompetencija, tako da se omogući anonimizovana izrada pisanih i praktičnih testova pod šifrom, ali i jasne smjernice i mjerila za procjenu odgovora datih na usmenom intervjuu.

Obrazloženje: Iako je predmet kontinuiranih kritika i Evropske komisije i nevladinog sektora, Nacrt programa ne sadrži jasne razloge i planirani opseg izmjena, koje su predviđene do IV kvartala 2024. godine. Radna grupa, čiji je dio i predstavnik Instituta alternativa, oformljena je prije duže od godinu dana, ali je članovima/-icama predloženo da će se na unaprijeđenju propisa u ovoj oblasti raditi postepeno, time što će se najprije donijeti hitne izmjene, na kojima insistira Evropska komisija, u pogledu pooštavanja usova za zaposlenje, a da će se naknadno raditi i šire izmjene, koje će podrazumijevati uvođenje okvira kompetencija za sve nivoe državne službe, i druge, zahtjevnije izmjene. Međutim, trenutno obrazloženje aktivnosti ne prepoznaje ovu postepenost, pa samim tim, zbunjuje pristup Vlade ovoj važnoj oblasti. Dodatno, napominjemo da zbog važnosti za uspostavljanje sistema zapošljavanja na osnovu

zasluga neophodno pružiti jasne smjernice za dalju normativnu aktivnost u ovoj oblasti, a naši prijedlozi temelje se na prethodno detaljno sprovedenim analizama i procjeni rizika od korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, čiji su rezultati i pregled ključnih izazova dostupni na sljedećem linku: <https://mapa-rizika.me/mapa-rizika/javna-preduzeca/> .

**Predlog br. 6:** Sprovesti analizu učinkovitosti inspekcija u sastavu ministarstava i Uprave za inspeksijske poslove, po istim parametrima

Obrazloženje: Vlada je od reforme inspekcija 2011. godine, nekoliko puta pokušavala da procijeni učinak trenutnog modela organizacije inspeksijskog nadzora, ali uz pristup koji je pratio od raznih metodoloških nedostataka, sa ciljem da opravda trenutni odnos snaga i zainteresovanost pojedinih ministarstava za povratak inspekcija pod njihovo okrilje. Kao što smo [nedavno ukazali](#), Vlada je u Informaciji o Informaciji o stanju u oblasti vršenja inspeksijskog nadzora u Crnoj Gori od 16. januara ove godine u najvećem dijelu prepisala zaključke Analize efikasnosti djelovanja Uprave za inspeksijske poslove iz 2021. godine, mahom izrađene tokom Vlade Duška Markovića, koja pati od brojnih metodoloških nedostataka. U prvom redu, Analiza je zaključila da centralizacija inspeksijskih organa u jedinstven organ, započeta 2011. godine, nije bila efikasna i da „decentralizovani model omogućava efikasnije ostvarivanje odgovornosti inspekcije odnosno starješine inspeksijskog organa, a takođe i transparentnije ostvarivanje političke odgovornosti resornog ministra za stanje u jednoj oblasti”. Ipak, ova Analiza, kao ni nedavna Informacija Vlade, se uopšte nisu bavile djelovanjem inspekcija koje već funkcionišu u okviru resornih ministarstava, poput urbanističko-građevinske ili upravne inspekcije. Drugim riječima, **Vlada je pretpostavila superiornost decentralizovanog modela, a da se uopšte nije bavila efikasnošću djelovanja inspekcija koje već funkcionišu pri resornim ministarstvima.** Vjerujemo da bi zaključci bili znatno drugačiji da su po istim kriterijumima analizirani efekti djelovanja inspekcija u sastavu ministarstava, kako po pitanju transparentnosti, tako i po pitanju političke odgovornosti. Sa ciljem optimalne organizacije, koordinacije i reforme inspeksijskog nadzora, smatramo da Vlada treba da sveobuhvatnije pristupi procjeni učinka inspekcija. Takav pristup do sada je mahom izostao.

Predloženi rok za ovu aktivnost je IV kvartal 2024. godine.

**Predlog br. 7:** Predvidjeti razmatranje Izvještaja za Crnu Goru nakon II ciklusa evaluacije primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Obrazloženje: Proces II evaluacije primjene Konvencije ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) u Crnoj Gori započeo je 2019. godine, dok je posjeta evaluatora Crnoj Gori bila u martu 2022. Predmet II evaluacije primjene UNCAC-a bila je primjena poglavlja II – Preventivne mjere, i V – Povraćaj imovine. UNCAC predstavlja jedini pravno obavezujući univerzalni antikorupcijski instrument. Konačan Izvještaj za Crnu Goru, koji će pokazati da li i

u kojoj mjeri naša država svojim zakonodavstvom i praksom ispunjava članove Konvencije u pomenutim poglavljima, očekuje se da bude završen najkasnije do juna 2024. godine, kada se i završava II ciklus evaluacije.

Predloženi rok: III kvartal 2024. godine.

**Predlog br. 8:** Predvidjeti razmatranje Informacije o preduzetim aktivnostima na povezivanju sistema e-nabavke sa elektronskim sistemom Agencije za sprječavanje korupcije

Obrazloženje: Imajući u vidu da je prema posljednjem izvještaju o javnim nabavkama, u cilju jačanja antikorupcijskih alatki u oblasti javnih nabavki planirano povezivanje sistema e-nabavki sa elektronskim sistemom Agencije za sprečavanje korupcije, smatramo da je važno da Vlada pripremi informaciju dokle se stiglo sa tim procesom i šta su neophodni preduslovi kako bi se navedeni sistemi uvezali.

Predloženi rok: I kvartal 2024. godine

**Predlog br. 9:** Predvidjeti dopune Zakona o tajnosti podataka kojim bi se organi vlasti obavezali da pripreme i objave informaciju o broju dokumenata, odnosno, informacija koje su u određenom vremenskom periodu označene stepenom tajnosti

Obrazloženje: Važeće zakonodavstvo ne obavezuje organe vlasti da pripreme i objave informaciju o broju dokumenata odnosno informacija koje su u određenom vremenskom periodu označene stepenom tajnosti. Kao posljedica takve pravne praznine, druga lica osim lica koja su u organu vlasti upoznata sa određenim dokumentom odnosno informacijom, ne mogu znati koliko dokumenata je označeno stepenom tajnosti.

Takođe, nakon isteka oznake tajnosti odnosno ukidanja stepena tajnosti niko osim lica koja su upoznata sa dokumentom odnosno informacijom u organu vlasti ne znaju niti mogu znati da je određeni dokument deklasifikovan tj. Da je sada dostupan javnosti odnosno da ne postoje ograničenja za pristup dokumentu u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o pristupu informacijama.

Pojednostavljeno, opisana pravna praznina čini praktično nemogućim korišćenje prava iz pristupa informacijama jer onaj ko ne zna da određena informacija postoji, te ne zna da je određenoj informaciji ukinut stepen tajnosti ne može ni znati da je ona dostupna i da se u odnosu na tu informaciju bez ograničenja može koristiti pravo pristupa informaciji.

Štoviše, kod postojanja opisane pravne praznine, starješina organa vlasti može deklasifikovanu informaciju uništiti ili tvrditi da nikada nije bila u posjedu organa vlasti, a da za

# institut alternativa

to ne snosi bilo kakvu sankciju niti se u vezi sa takvim radnjama može uspostaviti odgovarajući vid spoljne kontrole i provjere vjerodostojnosti i zakonitosti.

U vezi sa navedenim, smatramo da Zakon o tajnosti podatka treba dopuniti kako slijedi:

## Član xx

*Organ vlasti je dužan da u roku od 30 dana od isteka kalendarske godine proaktivno objavi na svojoj Internet stranici posebnu informaciju koja sadrži zavodne brojeve rješenja o označavanju stepena tajnosti podataka, po stepenima tajnosti.*

*Informacija iz stava 1 ovog člana sadrži i broj strana dokumenta odnosno informacije na koju se odnosi rješenje o označavanju stepena tajnosti.*

## Član xy

*Organ vlast je dužan da po isteku trajanja oznake tajnosti, proaktivno objavi dokument odnosno informaciju kojoj je ukinut stepen tajnosti.*

*Alternativa: Organ vlast je dužan da po isteku trajanja oznake tajnosti, proaktivno objavi da je informacijama pod određenim zavodnim brojem rješenja o označavanju stepena tajnosti podataka ukinut stepen tajnosti.*

*U prekršajnim odredbama propisanim važećim članom 82 neophodno je dodati:*

*x) propuštanje obaveze iz člana xx*

*y) propuštanje obaveze iz člana xy*



Institut alternativa