

Predmet: Primjedbe i sugestije na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije

Budući da u radnoj grupi koja priprema predlog izmjena i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije nije bilo predstavnika poslodavaca, 19.maja 2016.godine Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) dopisom upućenom ministru za ljudske i manjinska prava, g.Numanoviću, ukazala je na problematičnost norme člana 32a važećeg Zakona, te iskazala stav o potrebi brisanja tog člana. 25.jula 2016.godine, u ostavljenom roku za dostavu komentara na Nacrt zakona o zabrani diskriminacije, UPCG je, iako je predstavnik učestvovao na okruglom stolu organizovanom u Podgorici dana 22.07.2016.godine, apostrofirala svoje zapažanje.

Crnogorsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo se pored brojnih ustavnih odrednica kojim se jemči zaštita jednakosti/ravnopravnosti, Zakona o zabrani diskriminacije, kao krovnog, sastoji od većeg broja zakona koji sadrže antidiskriminacijske odredbe: Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o radu i dr. Takođe, poznavanje dometa međunarodno pravnih instrumenata neophodno je ne samo sa stanovišta prihvata međunarodnih akata kada su u pitanja ljudska prava, već i ne manje i dostignutog stepena njihove primjene u domaći pravni poredak i naše težnje priključenja Evropskoj zajednici. Stanovišta smo da se u posljednjih nekoliko godina normativni i institucionalni okvir unaprijedio, posebno ako se ima u vidu da se, kako su uočavani novi vidovi diskriminacije, tako i vremenom proširivao i spisak osnova prema kojima je zabranjena diskriminacija. S druge strane, trebamo biti svjesni, kao i svako društvo, da se u praksi jednakost prvenstveno obezbjeđuje zaštitom od diskriminacije, ali se time ne iscrpljuje. Samo po sebi teško da će bez ukupnih društvenih napora kako javnog sektora, tako i cjelokupne društvene zajednice, efektivno postići dostizanje pune jednakosti i ravnopravnosti, odnosno eliminisanje diskriminacije.

U tom kontekstu i primjećujemo sledeće:

1. Molimo za dodatni oprez za brisanje riječi „neopravdano“ u novopredloženom članu 2, takođe za čl.2 stav 2, i pored toga što smo svjesni činjenice da je diskriminacija teško dokaziva, posebno u onim oblastima gdje je najizraženija. Procjenjuje se da je jedna od tih svakako oblast rada i zapošljavanja. Međutim, poznato je da nije svako pravljenje razlike automatski i diskriminacija. Da bi pravljenje razlike ili nejednako postupanje moglo da se okarakteriše kao diskriminatorno, potrebno je da to pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje, bude neopravdano. Kao nastavak takvog razmišljanja, postavlja se pitanje da li se ovakvim predlogom zadire u kontradiktornost tzv. pozitivnog djelovanja, budući da pored toga što i sam Zakon poznaje pozitivne mjere (u čl.5 propisi i posebne mjere), kao i Ustav Crne Gore, ista „prate“ i brojna međunarodna dokumenta. Mišljenja smo da istu ne treba brisati, jer se time, kako i navodimo, narušava jedno od osnovnih svojstava diskriminacije.

2. Generalno, ne sporeći značaj sankcija za postizanje efekata poštovanja svih zakona, pa samim tim i ovog, ne možemo se oteti utisku rigidnosti predložene novčane politike. Dodatno zapažamo, uvođenje ovako drastičnih mjera ne biva ispraćeno adekvatnim obrazloženjem o razlozima za takvo opredjeljenje, primjerice radi, da se za pravno lice najniža kaznena mjera sa 500 poveća na 10.000eura, ili zapriječene novčane kazne za prekršaje pravnog lica u visini od 10.000-20.000eura, odnosno za preduzetnika u visini 5.000-6.000eura, odnosno za odgovorno lice 1.500-3.000eura, uključiv i jednu od važećih zaštitnih mjera, kao što je mjera zabrana

vršenja djelatnosti. Sve ukupno gledano, čini se, neprimjereno privrednoj zbilji u Crnoj Gori. Dosadašnje iskustvo nam ukazuje da upravo rigidnost kaznenih mjera, dalekosežno posmatrano, nije dala očekivane rezultate, već prelazi u svoju suprotnost. Vjerujemo da će i u ovom slučaju ono prevashodno negirati rezultate postignute propisivanjem pozitivnih mjera po pitanju zapošljavanja i rada tzv. ranjivih grupa.

Očito je da se i zanemari činjenica da poslovnu zbilju realnog sektora Crne Gore preko 99% čine mirko i mala preduzeća, kao i da se ne može voditi prekršajni postupak protiv organa državne i lokalne uprave, te je onda jasno na koga će se ovo prevashodno odnositi. Saglasno navedenom, predlažemo smanjenje novčane kazne u smislu opstanka važećeg opsega kaznenih mjera. Takođe, pojedine tačke iz kaznenih mjera treba preispitati, jer se iste konceptijski moraju poklapati, primjer za to je tačka 6 stava 1 čl.34.

Takođe, ističemo da bi propisane kazne trebalo odmjeriti prema težini prekršaja, odnosno da procjenu težine prekršaja ne treba ostavljati „na volju“ postupajućim sudovima i drugim nadležnim organima, naročito imajući u vidu nedostatak sudske prakse u predmetnoj vrsti sporova, ali i potpuno neujednačeno i nedosledno postupanje sudova u identičnim pravnim situacijama kada se radi o drugim predmetima sporova, a što je za očekivati i u sporovima čiji je osnov neki od vidova diskriminacije. S toga smatramo da i pored očekivanog i pretpostavljenog povjerenja u sudove, trenutno stanje sudske prakse dodatno upućuje na oprez u cilju zaštite ravnopravnosti strana u postupku i objektivnosti pri donošenju odluka.

Preporučujemo, s toga, da se predložene kaznene norme još jednom preispitaju i s aspekta uporedne prakse, ali i s aspekta opravdanosti i cjelishodnosti, te srazmjernosti prekršaja i zapriječenih kazni, jer samo na taj način uređen zakon može postići željeni efekat.

Budući da u radnoj grupi koja priprema predlog izmjena i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije nije bilopredstavnik poslodavaca, 19.maja 2016.godine Unija poslodavaca Crne Gore dopisom upućenom ministru za ljudske i manjinska prava, g.Numanoviću, ukazala je na problematičnost norme člana 32a važećeg Zakona, te iskazala stav o potrebi brisanja tog člana. U nastavku slijedi obrazloženje.

Naime, član 32a, daje posebna ovlašćenja inspektorima rada i glasi:

Kad se u postupku inspeksijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, pored ovlašćenja propisanih zakonom, inspektor/ka je ovlašćen/a da na zahtjev lica koje smatra da je diskriminisano, a koje je pokrenulo postupak za zaštitu od diskriminacije kod nadležnog suda, privremeno odloži izvršenje rješenja, drugog akta ili radnje subjekta nadzora, do donošenja pravosnažne odluke suda.

Zahtjev iz stava 1 ovog člana, može se podnijeti u roku od osam dana od dana pokretanja postupka za zaštitu od diskriminacije kod nadležnog suda.

O zahtjevu iz stava 1 ovog člana, inspektor/ka je dužan/a da odluči u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva.

Podsjećamo da su slična ovlašćenja bila predviđena i Zakonom o radu iz 2008. godine (član 122), koji je predviđao da je inspektor rada mogao svojim rješenjem odložiti od izvršenja konačnu odluku poslodavca o prestanku radnog odnosa do pravosnažnosti odluke suda. Izmjenama Zakona o radu iz 2011. godine ova odredba je brisana iz Zakona, sa razloga što nije imala opravdanje, a bila je sporna sa aspekta ovlašćenja inspektora, posebno u dijelu prejudiciranja odluke suda.

Osim toga, ova odredba dovodila je i do problema u praksi, u situaciji kada sud donese odluku u korist poslodavca. U ovakvim situacijama se postavljalo pitanje naknade štete poslodavcu, budući da su sudski postupci jako dugo trajali (i dalje je takva situacija), a da je rješenjem inspektora rada zaposleni bio vraćan na radno mjesto, pa se postavljalo pitanje naknade štete po tom osnovu.

Smatramo da bi predložena odredba člana 32a dovodila do sličnih problema u praksi, te da istu treba brisati, posebno iz razloga što je takvo rješenje brisano iz Zakona o radu, kao jednog od temeljnih propisa našeg pravnog sistema.