



International
Labour
Organization

- **Komparativna analiza
konvencije MOR-a 190 u odnosu
na crnogorski zakonodavni
okvir i prakse**

**#RATIFY
C190**

Komparativna analiza
konvencije MOR-a 190
u odnosu na crnogorski
zakonodavni okvir i prakse

Copyright © International Labour Organization 2022

Prvo izdanje 2022.

Autorska prava na publikacije Međunarodne organizacije rada zaštićena su u skladu sa Protokolom 2 uz Univerzalnu konvenciju o autorskom pravu. I pored toga, dozvoljeno je bez odobrenja umnožavati kraće odlomke iz ovih publikacija ukoliko se pritom navede izvor. Zahtjeve za dobijanje prava na umnožavanje ili prevođenje treba uputiti jedinici Publikacije MOR-a (Prava i dozvole), Međunarodna organizacija rada, CH-1211 Ženeva 22, Švajcarska, ili putem email-a na sljedeću adresu: rights@ilo.org. Međunarodna organizacija rada pozdravlja ovu vrstu zahtjeva.

Biblioteke, ustanove i drugi korisnici registrovani kod organizacije za ostvarivanje prava umnožavanja mogu sačinjavati kopije u skladu sa dozvolama koje su im izdate za tu svrhu. Na sajtu www.ifrro.org mogu se naći informacije o organizaciji za ostvarivanje prava umnožavanja u vašoj zemlji.

Dostupno takođe na: engleskom, "Comparative Analysis of Montenegro's Current Legislation on Violence and Harassment and the Provisions of ILO Convention No. 190"

ISBN: 9789220366608 (web PDF), Podgorica, 2022.

Oznake navedene u publikacijama MOR-a u skladu sa praksom Ujedinjenih nacija i način predstavljanja materijala u ovim publikacijama ne podrazumijevaju izražavanje mišljenja Međunarodne organizacije rada u vezi sa pravnim statusom bilo koje zemlje, oblasti ili teritorije ili njihovih organa vlasti, kao ni u vezi sa utvrđivanjem njihovih granica.

Odgovornost za mišljenja iznijeta u potpisanim člancima, studijama i drugim materijalima snose isključivo njihovi autori, a publikacija ne predstavlja odobrenje pomenutih mišljenja od strane Međunarodne organizacije rada.

Navođenje naziva preduzeća i komercijalnih proizvoda i procesa ne podrazumijeva odobrenje istih od strane Međunarodne organizacije rada, dok izostanak navođenja određenog preduzeća, komercijalnog proizvoda ili procesa nije znak neodobravanja.

Informacije o publikacijama MOR-a i digitalnim proizvodima mogu se naći na: www.ilo.org/publns.

Štampano u Crnoj Gori

ISBN: 9789220366615 (web PDF)

Pravni okvir uznemiravanja i zlostavljanja na radu u Crnoj Gori

U pravnom sistemu Crne Gore osnov za uređivanje uznemiravanja na radu čini ustavna garancija o zabrani diskriminacije i jednakosti muškaraca i žena. U tom smislu, član 8 stav 1 Ustava¹ zabranjuje svaku „posrednu ili neposrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu“. Dalje, član 18 pod nazivom „rodna ravnopravnost“ predviđa da država „jemči ravnopravnost muškaraca i žena i razvija politiku jednakih mogućnosti“. Konačno, član 28 stav 3 propisuje da „niko ne smije biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom postupanju“. Pitanja u vezi s radnim odnosima regulisana su članovima 62–67 Ustava i odnose se na: (1) pravo na rad; (2) zabranu prinudnog rada; (3) prava zaposlenih; (4) socijalni savjet; (5) štrajk i (6) socijalno osiguranje.

Zakon o zabrani diskriminacije² kao krovni anti-diskriminacioni propis u članu 2, stav 1, zabranjuje svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu. Diskriminacija je definisana kao svako neopravdano, pravno ili faktičko, direktno ili indirektno, 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 s 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. Kao posebne oblike diskriminacije, Zakon poznaje: (1) uznemiravanje i seksualno uznemiravanje; (2) segregaciju; (3) govor mržnje; (4) diskriminaciju u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi; (5) diskriminaciju u pružanju dobara i usluga; (6) diskriminaciju po osnovu zdravstvenog stanja; (7) diskriminaciju po osnovu starosne dobi; (8) političku diskriminaciju; po osnovu pripadnosti, sindkalnoj, političkoj ili drugoj organizaciji, (9) diskriminaciju u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja; (10) diskriminaciju u oblasti rada; (11) rasnu diskriminaciju i diskriminaciju po osnovu vjere i uvjerenja, (12) diskriminaciju lica s invaliditetom i (13) diskriminaciju po osnovu rodno identiteta i seksualne orijentacije.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti³ u članu 4 definiše diskriminaciju po osnovu pola kao svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike, privilegovanje, isključivanje ili ograničavanje na osnovu pola, zbog kojeg se nekom licu otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim oblastima javnog i privatnog života. Pored ovoga, član 7 definiše rod kao „društveno definisanu ulogu žena i muškaraca u javnom i privatnom životu koja je razvijena na osnovu biološke razlike između polova“.

- 1 Ustav Crne Gore „Sl. list CG“, br. 1/2007, 38/2013 – Amandmani I – XVI <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={70C61F26-B411-4FA2-BEF3-45A4E23C998A}&http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={79D31963-8A48-436B-B363-B7E5C41B985C}>
- 2 Zakon o zabrani diskriminacije „Sl. list CG“, br. 46/2010, 40/2011 – s izmjenama i dopunama, 18/2014 i 42/2017 <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={7A94151E-8E30-48C3-A82A-826308643D8A}&http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={7A94151E-8E30-48C3-A82A-826308643D8A}>
- 3 Zakon o rodnoj ravnopravnosti „Sl. list RCG“, br. 46/07 od 31. 7. 2007. i „Sl. list CG“, br. 73/10 od 10. 12. 2010, 40/11 od 8. 8. 2011, 35/15 od 7. 7. 2015. <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={E7389C-BA-854C-4122-8510-720BA6C989A3}&http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={E7389C-BA-854C-4122-8510-720BA6C989A3}>

Zakon o radu⁴, u članu 8 zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo. Dalje, član 10 zabranjuje uznemiravanje i seksualno uznemiravanje na radu i u vezi s radom. Zakon o radu, u članu 10, stav 2, definiše uznemiravanje kao svako „neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od osnova diskriminacije, kao i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog, a koje izaziva ili ima za cilj izazivanje straha, ponižavanje ili povredu časti, ili stvara ili ima za cilj stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja“.

Seksualno uznemiravanje, u smislu ovog zakona, jeste svako neželjeno verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog lica, naročito kada takvo ponašanje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće, neugodno, agresivno ili uvredljivo okruženje. Posebno je važno istaći da prema članu 10 stav 4 Zakona o radu zaposleni NE može trpjeti štetne posljedice u slučaju prijavljivanja, odnosno svjedočenja, zbog uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja na radu.

Zlostavljanje na radnom mjestu (mobing) regulisano je članom 14 Zakona o radu i to na taj način što je zabranjen „svaki oblik zlostavljanja na radnom mjestu (mobing), odnosno svako ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca koje se ponavlja, a ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkaže ugovor o radu“. Zabrana zlostavljanja na radnom mjestu (mobing), mjere za sprečavanje zlostavljanja, postupak zaštite lica izloženih zlostavljanju, kao i druga pitanja od značaja za sprečavanje i zaštitu od zlostavljanja na radu i u vezi s radom bliže se uređuju posebnim zakonom.

U vezi s prethodnim, donijet je Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu⁵, koji u članu 2 definiše mobing kao svako aktivno ili pasivno ponašanje na radu ili u vezi s radom prema zaposlenom ili grupi zaposlenih, koje se ponavlja, a koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenog i koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkaže ugovor o radu ili drugi ugovor. Pored ovoga, mobing predstavlja i podsticanje ili navođenje drugih na zlostavljачko ponašanje, dok se izvršiocem mobinga smatra poslodavac sa svojstvom fizičkog lica, odgovorno lice kod poslodavca sa svojstvom pravnog lica, zaposleni ili grupa zaposlenih kod poslodavca ili treće lice s kojim zaposleni ili poslodavac dolazi u kontakt prilikom obavljanja poslova na radnom mjestu. U zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu akcenat je, prije svega, stavljen na preventivne mjere u pogledu zaštite od zlostavljanja, koje podrazumijevaju određene obaveze, kako za

4 Zakon o radu, „Sl. list CG“, br. 049/08 od 15. 8. 2008, 026/09 od 10. 4. 2009, 088/09 od 31. 12. 2009, 026/10 od 7. 5. 2010, 059/11 od 14. 12. 2011, 066/12 od 31. 12. 2012, 031/14 od 24. 7. 2014, 053/14 od 19. 12. 2014, 004/18 od 26. 1. 2018.

5 Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, „Sl. list CG“, br. 30/12, 54/16 <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2?id={D3EE49E8-F67F-42F0-BDF5-79CB8F9577B2}>

poslodavca, tako i za zaposlene. Tako, na primjer, poslodavac je dužan da zaposlenom na radnom mjestu obezbijedi rad pod uslovima u kojima će biti obezbijeđeno poštovanje njegovog dostojanstva, integriteta i zdravlja, kao i da preduzima potrebne mjere da zaposlenog zaštiti od mobinga na radu i u vezi s radom. Stoga, prije stupanja na rad, poslodavac ima obavezu da u pisanoj formi upozna zaposlenog s pravima, obavezama i odgovornostima u vezi sa zabranom mobinga, kao i da u cilju prevencije i sprečavanja mobinga sprovodi mjere obavješćavanja i osposobljavanja zaposlenih i njihovih predstavnika o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga na radu i u vezi s radom. Treba naglasiti da zakon ne sadrži taksativno nabrojana ponašanja koja predstavljaju elemente mobinga, već je ovo pitanje uređeno posebnim pravilnikom.

Na osnovu Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu, donijet je i Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog u prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu⁶ kojim su predviđena ponašanja koja treba da se izbjegavaju, a gdje spadaju: (1) nemogućnost zajedničkog komuniciranja; (2) narušavanje dobrih međuljudskih odnosa; (3) narušavanje ličnog ugleda zaposlenog; (4) narušavanje profesionalnog integriteta zaposlenog; (5) narušavanje zdravlja zaposlenog, (6) sva ostala ponašanja koja bi se mogla smatrati uznemiravanjem i (7) seksualno uznemiravanje. Ovakva lista ponašanja je više orijentacione prirode, te se ne može smatrati kao *numerus clausus*, već predstavlja samo identifikaciju pojedinih oblika ponašanja koja u praksi najčešće dovode do zlostavljanja.

6 Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog o prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu, „Sl. list CG“, br. 56/2012.

KORIŠĆENI PRAVNI IZVORI

1. Ustav Crne Gore „Sl. list CG“, br. 1/2007, 38/2013 – Amandmani I–XVI;
2. Krivični zakonik Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 – ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – dr. zakon, 40/2013, 56/2013 – ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 – dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020;
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, br. 39/11, 34/14, 2/2018, 34/2019;
4. Zakon o manjinskim pravima i slobodama „Sl. list CG“, br. 31/17;
5. Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova „Sl. list CG“, br. 016/07 od 27. 12. 2007, 053/11 od 11. 11. 2011, 011/15 od 12. 3. 2015, 042/15 od 29. 7. 2015, 055/16 od 17. 8. 2016;
6. Zakon o alternativnom rješavanju sporova „Sl. list CG“, br. 77/2020 od 29. 7. 2020;
7. Zakon o zabrani diskriminacije „Sl. list CG“, br. 46/2010, 40/2011 – dr. zakon, 18/2014 i 42/2017;
8. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom, „Sl. list CG“, br. 49/2008, 73/2010, 39/2011;
9. Zakon o radu, „Sl. list CG“, br. 074/19 od 30. 12. 2019;
10. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Sl. list RCG“, br. 46/07 od 31. 7. 2007. i „Sl. list CG“, br. 73/10 od 10. 12. 2010, 40/11 od 8. 8. 2011, 35/15 od 7. 7. 2015;
11. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, „Sl. list CG“, br. 30/12;
12. Zakon o zaštiti i zdravlju na radu „Sl. list CG“, br. 034/14 od 8. 8. 2014, 044/18 od 6. 7. 2018;
13. Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog o prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu, „Sl. list CG“, br. 56/2012;
14. Pravilnik o mjerama zaštite na radnom mjestu „Sl. list CG“, br. 040/15 od 24. 7. 2015;
15. Pravilnik o načinu i postupku procjene rizika na radnom mjestu, „Sl. list Crne Gore“, br. 043/07 od 17. 7. 2007. i br. 014/14 od 22. 3. 2014;
16. Program za sprovođenje za 2019–2020. godinu Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021, Podgorica, mart, 2019. i Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017–2021. s programom implementacije 2017–2018;
17. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021. godine, Podgorica, mart, 2019. godine;

18. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016–2020, Podgorica, mart, 2019. godine;
19. Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019–2023, Strategiju za period 2019–2023. je usvojila Vlada 2013, i Odluka o lokalnom akcionom planu za unapređenje kvaliteta života LGBT lica, br. 30/19;
20. Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2018. godinu, mart, 2019. godine.

Komparativna analiza nacionalnog zakonodavstva u odnosu na odredbe Konvencije MOR-a br. 190

Član 1

1. Za svrhe ove Konvencije:

- (a) termin „nasilje i uznemiravanje“ u svijetu rada se odnosi na lepezu neprihvatljivih ponašanja i praksi, ili prijetnju od istih, bez obzira da li su jednokratna ili se ponavljaju, koja za cilj imaju, rezultiraju ili će vjerovatno rezultirati fizičkom, psihološkom, seksualnom ili ekonomskom štetom, i koja uključuju rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje;
- (b) termin „rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje“ označava nasilje i uznemiravanje određenih lica zbog njihovog pola ili roda, ili koja disproportionalno pogađaju lica određenog pola ili roda, i podrazumijeva seksualno uznemiravanje.

2. Ne dovodeći u pitanje podstavove (a) i (b) prvog stava ovog člana, definicije u nacionalnim zakonima i propisima mogu identifikovati jedan jedinstven ili dva odvojena koncepta.

Analiza:

Stav 1(1)(a) – Nasilje i uznemiravanje

Radno zakonodavstvo Crne Gore sadrži pojmove uznemiravanja i zlostavljanja na radu u većem broju zakona.

Mobing u Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu, član 2:

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu u članu 2 definiše mobing kao svako aktivno ili pasivno ponašanje na radu ili u vezi s radom prema zaposlenom ili grupi zaposlenih, koje se ponavlja, a koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenog i koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkaže ugovor o radu ili drugi ugovor.

Iz ovakve zakonske definicije proizlaze dva bitna elementa ponašanja kojim se zlostavljanje uspostavlja, i to: (1) ponavljanje radnje, odnosno učestalost određenog ponašanja, što znači da radnja izvršenja ne može da bude pojedinačna, i (2) postojanje negativnog uticaja određenog ponašanja na dostojanstvo, ugled, lični i profesionalni integritet i položaj zaposlenog, odnosno na njegovo radno okruženje. Dakle, ponavljanje radnje zlostavljanja je jedan od bitnih elemenata za njeno postojanje, pa otuda samo jedna, izolovana radnja ne može biti kvalifikovana kao zlostavljanje na radu, ma koliko bile ozbiljne njene posljedice. Ipak, zakonodavac nije odgovorio na pitanje koliko često, odnosno, u kom vremenskom periodu zlostavljanje treba da traje, da bi oštećeni ostvario pravo na zaštitu. Sudska praksa, u svakom konkretnom slučaju, cijeni da li je ispunjen ovaj vremenski uslov koji se tiče ponavljanja predmetnog ponašanja.

Uznemiravanje i mobing u Zakonu o radu, član 10.2:

Zakon o radu u članu 10, stav 2, pod uznemiravanjem smatra „svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od diskriminatornih osnova, kao i uznemiravanje putem audio ili video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog, a koje izaziva ili ima za cilj izazivanje straha, ponižavanje ili vrijeđanje, ili stvara ili ima za cilj stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja“.

Crnogorsko zakonodavstvo značajno ograničava pojam uznemiravanja i svodi ga na diskriminacijo uznemiravanje, jer član 7 određuje: „Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih s obzirom na rasu, boju kože, pol, nacionalnost, socijalno ili etničko porijeklo, vezu s manjinskim narodom ili manjinskom zajednicom, jezik, vjeru ili ubjeđenje, političko ili drugo uvjerenje, rod, promjenu pola, rodni identitet, seksualno opredjeljenje, zdravstveno stanje, invalidnost, starost, finansijski status, bračni ili porodični status, trudnoću, članstvo u grupi ili pretpostavku članstva u grupi, političkoj, sindikalnoj ili nekoj drugoj organizaciji ili neko drugo lično svojstvo“. Takođe, u članu 8, stav 1, istog zakona određeno je: „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 lica 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“.

Nije baš najjasnije zbog čega je u Zakonu izdvojeno uznemiravanje putem audio i video nadzora kao poseban oblik uznemiravanja, ako se zna da postoje i mnogi drugi vidovi ponašanja koji predstavljaju uznemiravanje⁷.

Član 14 Zakona o radu nosi naslov „Zlostavljanje na radu (mobing)“ i zabranjuje svaki oblik mobinga, tj. svaki oblik zlostavljanja na radnom mjestu (mobing), odnosno svako ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca koje se ponavlja, a ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkáže ugovor o radu.

• **Pravilnik o kodeksu ponašanja poslodavca i zaposlenog u vezi s prevencijom i zaštitom od mobinga**

Pravilnik u članu 5, stav 1, tačka 5, jasno kaže da „u svrhu prevencije i zaštite od mobinga zaposleni i poslodavac izbjegavaju ponašanje koje može dovesti do narušavanja zdravlja zaposlenog, poput neopravdanih stalnih prijetnji (na primjer, raskidom radnog odnosa) i pritisaka, držeći zaposlenog u stalnom strahu“.

• **Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom**

Pored ova dva zakonska teksta, *de lege lata*, postoje i drugi zakoni koji su na posredan način u vezi s uznemiravanjem. Na primjer, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica

s invaliditetom⁸ u članu 5 zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju prilikom profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja, kao i za vrijeme trajanja zaposlenja lica s invaliditetom. Ipak, Zakon ne propisuje kaznene odredbe za povredu ovog člana. Dalje, u članu 6 istog zakona precizno je propisano da niko ne smije da pati od negativnih posljedica, bilo da svjedok ili žrtva diskriminacije daju izjavu pred nadležnim sudom i upozore javnost na diskriminaciju na osnovu pola. Ipak, kaznenim odredbama ovog zakona nijesu propisane kazne za povredu člana 6 ovog zakona.

• **Zabranjeno ponašanje po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima**

Konačno, Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁹, član 95, stav 1, tačka 9, kao težu povredu službene dužnosti predviđa „nasilničko, nedolično ili uvredljivo ponašanje prema starješini državnog organa, državnim službenicima, namještenicima i strankama ili iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti“.

• **Krivični zakonik**

Krivični zakonik Crne Gore¹⁰, u glavi XX pod nazivom Krivična djela protiv prava iz rada, ne pominje uznemiravanje na radnom mjestu kao posebno krivično djelo, ali u nekim drugim poglavljima ovog zakonika postoje sljedeće kazne za krivična djela: (1) u članu 159 povreda ravnopravnosti – kazna zatvora do tri godine; (2) u članu 166a zlostavljanje – kazna zatvora do jedne godine; (3) u članu 167 mučenje – kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina; (4) u članu 225 povreda ravnopravnosti u zapošljavanju – kazna zatvora do jedne godine; (5) u članu 443 rasna i druga diskriminacija – kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

• **Zakon o rodnoj ravnopravnosti**

Član 7, stav 1, tačka 7, Zakona o rodnoj ravnopravnosti definiše rodno zasnovano nasilje kao „djelo kojim se nanosi ili može biti nanijeta fizička, mentalna, seksualna ili ekonomska šteta ili patnja, kao i prijetnja takvim djelom koje ozbiljno sputava lice da uživa u svojim pravima i slobodama u javnom ili privatnom životu, uključujući porodično nasilje, incest, silovanje i trgovinu ljudima“.

8 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom, „Sl. list CG“, br. 49/2008, 73/2010, 39/2011. <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={19EA0BD0-5B89-4EF5-87AB-9831190403E6}>

9 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 2/2018, 34/2019. <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={13CF4517-6D06-4C40-804A-2DCD69C2FA87}>

10 Krivični zakonik Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 – ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – dr. zakon, 40/2013, 56/2013 – ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 – dr. zakon, 44/2017 i 49/2018. <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={F28756AA-74EA-43EE-B7ED-74BD091348FD}>

7 Autoru nije poznato da li postoji relevantna sudska praksa koja je do sada kaznila nezakonito audio ili vizuelno uznemiravanje. Tek, Predlog Zakona o radu vrši dopunu ove odredbe i propisuje da se uznemiravanje može vršiti putem mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta.

PREPORUKE

Neophodno je ukazati na činjenicu da se prema članu 1 Konvencije br. 190 termin „nasilje i uznemiravanje“ u svijetu rada odnosi na lepezu neprihvatljivih ponašanja i postupaka, ili prijetnju od istih, bez obzira da li su jednokratna ili se ponavljaju, koja za cilj imaju, rezultiraju ili će vjerovatno rezultirati fizičkom, psihološkom, seksualnom ili ekonomskom štetom, i koja uključuju rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje. U tom smislu je neophodno izvršiti izmjenu pomenutih zakonskih tekstova u samom određenju pojma zlostavljanja, jer prema tekstu Konvencije br. 190 radnja izvršenja može biti i pojedinačna, te ponavljanje radnje nije preduslov za postojanje zlostavljanja. Upravo činjenica da se radnjom izvršenja nasilja i zlostavljanja na radu može smatrati i pojedinačna, izolovana radnja, za Uniju poslodavaca Crne Gore predstavlja poseban izazov prilikom implementacije odredaba ove Konvencije.

Diskriminaciju na radu treba regulisati Zakonom o zabrani diskriminacije, pri čemu Zakon o radu treba da sadrži samo jednu upućujuću odredbu na Zakon o zabrani diskriminacije kao matični zakon u ovoj oblasti, da bi se izbjeglo preklapanje zakonskih pojmova i nepotrebno ponavljanje.

Podstav 1(1)(b) – rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje

Dalje, Konvencija br. 190 pod terminom „rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje“ označava nasilje i uznemiravanje određenih lica zbog njihovog pola ili roda, ili koja disproportionalno pogađaju lica određenog pola ili roda, i podrazumijeva seksualno uznemiravanje.

• Rodno zasnovana diskriminacija i seksualno uznemiravanje – Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Zakon o rodnoj ravnopravnosti u članu 4 daje definiciju rodno zasnovane diskriminacije, uključujući seksualno uznemiravanje.

Član 4, stav 1, definiše diskriminaciju na osnovu pola kao „svako pravno i faktičko, neposredno ili posredno razlikovanje, privilegovanje, isključivanje ili ograničavanje zasnovano na polu zbog kojeg se nekom licu otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim područjima javnog života“.

Član 4, stav 2, definiše seksualno uznemiravanje kao „podsticanje drugog lica na diskriminaciju, kao i korišćenje riječi u muškom rodu kao generički neutralne forme za muški i ženski rod, u smislu stava 1 ovog člana.

U tom smislu Zakon o rodnoj ravnopravnosti u članu 7, stav 1, tačke 1 i 2, pravi razliku između roda i pola i to tako što rod definiše kao društveno uspostavljenu ulogu žena i muškaraca u javnom i privatnom životu, koja se razvila na biološkoj razlici polova, dok pol predstavlja biološku karakteristiku po kojoj se razlikuju ljudska bića na muška i ženska.

Treba naglasiti da Zakon o rodnoj ravnopravnosti dopunjuje Zakon o zabrani diskriminacije i to tako što u članu 4 definiše diskriminaciju i uznemiravanje po osnovu pola, kao i seksualno uznemiravanje.

• „Seksualno uznemiravanje“, Zakon o radu

Seksualno uznemiravanje, u skladu sa članom 10, stav 3, Zakona o radu, „predstavlja svako neželjeno verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode, koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog lica, a naročito kada takvo ponašanje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće, zastrašujuće, degradirajuće ili uvredljivo okruženje“.

• Politika rodne ravnopravnosti

Rodno zasnovano nasilje prepoznato je i u Programu za sprovođenje za 2019–2020. godinu Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021, kao i u Planu aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017–2021, s programom za sprovođenje za 2017–2018. godinu¹¹.

U planu se kao strateški cilj navodi suzbijanje svih oblika rodno zasnovanog nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te unapređenje položaja i zaštita prava žrtava svih oblika rodno zasnovanog nasilja.

PREPORUKE

Radno zakonodavstvo Crne Gore sadrži institute zlostavljanja i uznemiravanja na radu, koji su regulisani kroz nekoliko zakonskih propisa. U cilju usklađivanja s tekstem Konvencije preporuča se da se:

1. kao radnja izvršenja nasilja i uznemiravanja predvidi i pojedinačna radnja i to kao jedna izolovana radnja ponašanja, ali i pojedinačni akt poslodavca;
2. rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje dosledno definiše u zakonskim propisima, jer vrlo mali broj zakonskih tekstova poznaje rod i rodni identitet kao osnov diskriminacije;
3. terminološki usklade Zakon o radu i Zakon o zabrani zlostavljanja na radu.

Član 2

1. Ova Konvencija štiti radnike i druga lica u svijetu rada, uključujući zaposlene kako su definisani nacionalnim zakonima i praksom, kao i lica koja rade bez obzira na njihov ugovorni status, lica na obuci, što uključuje stažiste i pripravnike, radnike čiji radni odnos je okončan, dobrovoljce, lica koja traže posao i prijavljuju se za posao, kao i pojedince koji imaju ovlašćenja, obaveze ili odgovornosti poslodavca.

2. Ova konvencija se primjenjuje na sve sektore, bilo privatne ili javne, kako u formalnoj, tako i neformalnoj ekonomiji, kao i kako u urbanim, tako i ruralnim područjima.

¹¹ Program za sprovođenje za 2019–2020. godinu Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021, Podgorica, mart, 2019. i Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021, s programom za sprovođenje za 2017–2018.

Analiza:

Radno zakonodavstvo Crne Gore je usklađeno s ovim članom konvencije iz razloga što je zaštita povodom uznemiravanja i zlostavljanja u svijetu rada uglavnom implementirana putem dva različita zakona.

• Opseg Zakona o zabrani zlostavljanja na radu

Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, u članu 2, stav 1, propisuje da je mobing svako aktivno ili pasivno ponašanje na radu ili u vezi s radom prema zaposlenom ili grupi zaposlenih, koje se ponavlja, a koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenog i koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkáže ugovor o radu ili drugi ugovor.

Prema članu 2, stav 3, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu „izvršiocem mobinga smatra se poslodavac sa svojstvom fizičkog lica, odgovorno lice kod poslodavca sa svojstvom pravnog lica, zaposleni ili grupa zaposlenih kod poslodavca ili treće lica s kojim zaposleni ili poslodavac dolazi u kontakt prilikom obavljanja poslova na radnom mjestu“.

Pojam mobinga u Zakonu o zabrani zlostavljanja na radu regulisan je skoro na identičan način kao i u Zakonu o radu. Međutim, kod primjene Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, u članu 3, odredbe ovog zakona se primjenjuju na poslodavce i zaposlene u skladu s propisima kojima se uređuje rad, ali i na lica angažovana van radnog odnosa, kao što su:

- (1) lica na stručnom osposobljavanju i usavršavanju;
- (2) učenici i studenti koji su na praktičnoj obuci;
- (3) volonteri;
- (4) lica koja za vrijeme izdržavanja kazne zatvora ili vaspitne mjere obavljaju određene poslove;
- (5) lica na dobrovoljnim i javnim radovima,
- (6) radovima organizovanim u opštem interesu,
- (7) radnim akcijama i takmičenjima i
- (8) svako drugo lice koje po bilo kom osnovu učestvuje u radu kod poslodavca.

Ovo je zakonsko rješenje prema kome su izjednačene sve kategorije radnika, bez obzira na pravni osnov njihovog rada, i što odgovara koncepciji pristojnog rada. Primijetimo da je i termin upotrijebljen u ovom propisu „lica angažovana van radnog odnosa“ pomalo neuobičajen jer Zakon o radu, kao matični propis u oblasti rada, nigdje ne pominje taj pojam. Takođe, u članu 3, stav 2, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu navodi se da se ovaj zakon primjenjuje i na slučajeve uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, u skladu s propisima kojima se uređuje rad.

Konvencija br. 190 štiti radnike i druga lica u svijetu rada, uključujući zaposlene, kako su definisani nacionalnim zakonima i praksom, ali i sva lica koja rade bez obzira na njihov ugovorni status, uključujući lica koja imaju ovlašćenja, obaveze ili odgovornosti poslodavca.

• Opseg Zakona o radu

Prije svega, Zakon o radu u članu 14 zabranjuje svaki oblik zlostavljanja na radnom mjestu (mobing), odnosno svako ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca koje se ponavlja, a ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkáže ugovor o radu. Zaposleni je, prema članu 5, stav 1, tačka 1, fizičko lice koje je zasnovalo radni odnos kod poslodavca. Na ovaj način sva lica koja rade po nekom drugom osnovu, na primjer posebne vrste ugovora, nemaju status zaposlenog, već izvršioca, pa im tako pripadaju samo prava po osnovu zdravstvenog i penzijskog osiguranja, u skladu sa članom 203 Zakona o radu.

• Opseg Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Zakon o rodnoj ravnopravnosti u članu 3 propisuje da „državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), dužni su da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti, ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca“.

PREPORUKA

Preporučuje se da se uključi zaštita lica čiji je radni odnos raskinut.

Član 3

Ova Konvencija se primjenjuje na nasilje i uznemiravanje u svijetu rada koje se dešava tokom rada, povezano je s radom, ili proističe iz njega:

- (a) na radnom mjestu, uključujući javne i privatne prostore u kojima se odvija rad;
- (b) na mjestima gdje radnika plaćaju, gdje ide na pauzu ili jede, ili koristi sanitarne prostorije, prostorije za pranje ili presvlačenje;
- (c) tokom odlazaka na teren, poslovnih putovanja, obuke, događaja ili socijalnih aktivnosti;
- (d) putem poslovne komunikacije, uključujući one oblike omogućene informaciono-komunikacionim tehnologijama;
- (e) u smještaju koji poslodavac obezbjeđuje; i
- (f) tokom puta na radno mjesto i s istog.

Analiza:

Crnogorsko radno zakonodavstvo je u skladu s odredbom Konvencije.

Naime, Zakon o zabrani zlostavljanja na radu propisuje da je zabranjeno bilo koje takvo ponašanje na radu ili u vezi s radom. Takođe, zabranjena je i zloupotreba prava na zaštitu od mobinga. Dakle, radi se o najširoj mogućoj formulaciji koja u sebi sadrži sve elemente pred-

viđene Konvencijom. Zakon o radu u članu 10, stav 2, definiše da se uznemiravanje može vršiti putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta. Međutim, član 5, stav 1, tačka 1, Pravilnika o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog u vezi s prevencijom i zaštitom od zlostavljanja na radu, predviđa „uznemiravanje zaposlenog putem telefonskog poziva i drugih sredstava za komunikaciju, ako to nije u vezi s radnim procesom i poslom koji zaposleni obavlja“. Tekst Konvencije stavlja akcenat na nasilje i uznemiravanje koje se upravo dešava tokom rada, povezano je s radom ili proističe iz njega.

Član 4

1. Svaka članica koja ratifikuje ovu Konvenciju poštuje, promoviše i ostvaruje prava svakog lica na svijet rada bez nasilja i uznemiravanja.
2. Svaka članica usvaja, u skladu s nacionalnim zakonima i okolnostima, kao i u konsultacijama s predstavnicima organizacija poslodavaca i radnika, inkluzivni, integrisani rodno odgovorni pristup za prevenciju i eliminaciju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada. Takav pristup bi trebalo da uzme u obzir oblike nasilja i uznemiravanja u kojima učestvuju treće strane, gdje je to primjenjivo, i uključuje:
 - (a) zabranu nasilja i uznemiravanja u tekstu zakona;
 - (b) uvođenje tema nasilja i uznemiravanja u relevantne politike;
 - (c) usvajanje sveobuhvatne strategije u cilju sprovođenja mjera za sprečavanje i borbu protiv nasilja i uznemiravanja;
 - (d) uspostavljanje ili ojačavanje mehanizama za praćenje i sprovođenje;
 - (e) osiguravanje pristupa pravnim lijekovima i podršci za žrtve;
 - (f) uspostavljanje kaznenih mjera;
 - (g) razvijanje alatki, smjernica, edukacija i obuka i podizanje nivoa svijesti u pristupačnim formatima tamo gdje je to prikladno; i
 - (h) identifikovanje djelotvornih sredstava za inspekciju i istragu u slučajevima nasilja i uznemiravanja, uključujući u okviru aktivnosti Inspektorat za rad ili druga kompetentna tijela.
3. Prilikom usvajanja i primjene pristupa navedenog u stavu 2 ovog člana, svaka članica prepoznaje različite i komplementarne uloge i funkcije vlada, poslodavaca i radnika i njihovih organizacija, uzimajući u obzir raznolikost prirodu i opseg odgovornosti svakog od njih.

Analiza:

Ovim članom Konvencije predviđeno je da svaka država članica ima obavezu da usvoji, u skladu s nacionalnim zakonima i okolnostima, integrisani rodno odgovorni pristup za prevenciju i eliminaciju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, koji bi trebalo da uzme u obzir i sve oblike nasilja i uznemiravanja u kojima učestvuju treće strane.

Crnogorsko zakonodavstvo ima inkluzivan, integrisan i rodno osjetljiv pristup, ali mu ponekad nedostaje formalna obuka institucija za praćenje i prepoznavanje slučajeva rodne diskriminacije i uznemiravanja i pronalaženje odgovarajućih načina za njihovo rješavanje. Mora postojati kontinuitet u znanju u vezi s rodnom ravnopravnošću i postoji stalna potreba za organizacijom novih obuka na svim nivoima društva.

Stoga, Konvencija uzima u obzir da nasilje i zlostavljanje mogu uključivati lica koja nijesu članovi određene radne sredine, ali su u njoj prisutna po nekom drugom osnovu. U slučaju crnogorskog zakonodavstva, član 2, stav 3, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisuje da se izvršiocem mobinga smatra poslodavac sa svojstvom fizičkog lica, odgovorno lice kod poslodavca sa svojstvom pravnog lica, zaposleni ili grupa zaposlenih kod poslodavca ili **treće lice** s kojim zaposleni ili poslodavac dolazi u kontakt prilikom obavljanja poslova na radnom mjestu. Treba napomenuti da, iako postojeće zakonodavstvo prepoznaje uključivanje trećeg lica, u praksi nije bilo slučajeva u vezi s tim pitanjem.

Koliko je autoru ovog teksta poznato, Crna Gora ne posjeduje sveobuhvatnu nacionalnu strategiju koja se odnosi na sprečavanje zlostavljanja i uznemiravanja na radu.

PREPORUKE

Preporučuje se da se:

1. usvoji sveobuhvatna Nacionalna strategija o sprečavanju zlostavljanja i uznemiravanja na radu;
2. nastavi s aktivnostima obuke i stalnom edukacijom na svim nivoima u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti.
3. vodi ažurna evidencija u slučajevima zlostavljanja od strane trećih lica.

Član 5

U cilju prevencije i eliminacije nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, svaka članica poštuje, promoviše i realizuje fundamentalne principe i prava na radu, slobodu udruživanja i djelotvorno prepoznavanje prava na kolektivno pregovaranje, eliminaciju svih oblika prinudnog ili prisilnog rada, djelotvorno ukidanje dječjeg rada i eliminaciju diskriminacije prilikom zapošljavanja i na radu, dok pritom promovišu dostojanstveni rad.

Analiza:

Crnogorsko radno zakonodavstvo je usklađeno s ovim članom Konvencije.

Što se tiče slobode udruživanja i djelotvornog priznavanja prava na kolektivno pregovaranje, Ustav Crne Gore u članu 53 jemči slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa. Takođe, i član 154 Zakona o radu propisuje da zaposleni i poslodavci imaju pravo da po slobodnom izboru, bez prethodnog odobrenja, osnivaju svoje organizacije i da se u njih učlanjuju, pod uslovima utvrđenim statutom i pravilima tih organizacija. Dalje, u članu 155 garantuje se sloboda sindikalnog organizovanja i djelovanja,

bez prethodnog odobrenja. Pravo na kolektivno pregovaranje regulisano je u članu 151 Zakona o radu.

Što se tiče eliminacije svih oblika prinudnog ili obaveznog rada, Ustav u članu 63 zabranjuje prinudni rad, dok je članom 8 Ustava zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. U pogledu djelotvornog ukidanja dječjeg rada, član 74, stav 2, Ustava propisuje da se „djetetu jamči posebna zaštita od psihološke, fizičke, ekonomske i svake druge eksploatacije ili zlostavljanja“.

Član 6

Svaka članica usvaja zakone, propise i politike koji obezbjeđuju pravo na ravnopravnost i izostanak diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja, što uključuje radnice, kao i radnike i druga lica koja pripadaju jednoj ili većem broju ranjivih grupa koje su disproportionalno pogođene nasiljem i uznemiravanjem u svijetu rada.

Analiza:

Zakonodavnim intervencijama iz 2017. godine izvršeno je noveliranje jednog broja propisa koji su od značaja za koncept antidiskriminacije u Crnoj Gori. Tako je sistemski Zakon o zabrani diskriminacije unaprijeđen i usklađen sa zakonodavstvom EU, posebno u dijelu koji uređuje definiciju, osnove i područja diskriminacije, značenje izraza, posebne oblike diskriminacije, te slučajeve koji se neće smatrati diskriminacijom. Posebno su značajne izmjene u članu 22 Zakona gdje „svako ko smatra da je diskriminisan aktom, radnjom ili nepostupanjem organa i drugih pravnih i fizičkih lica, može se obratiti pritužbom Zaštitniku ljudskih prava i sloboda“. Konačno, potvrđena je klauzula o prebacivanju tereta dokazivanja koja se, pored sudskih, sada prema članu 29, stav 2, Zakona odnosi i na postupke pred Zaštitnikom, mada je ovaj standard i ranije primjenjivan kroz institute neposredne primjene i primata međunarodnog prava.

Takođe, noveliran je i Zakon o manjinskim pravima i slobodama¹², intervencijom u dijelu institucionalne podrške ostvarivanju manjinskih prava i sloboda, transparentnosti i efikasnosti procedura kojima se vrši raspodjela sredstava za realizaciju projekata namijenjenih aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. U tom smislu, prema članu 36, osnovan je Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i sloboda, sa svojstvom pravnog lica i organima predviđenim Zakonom.

Dalje, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2019. godine¹³ unaprijeđen je normativni okvir za službenički sistem i stvoreni su uslovi za kvalitetnije upravljanje ljudskim resursima. U članu 13 Zakona je propisano da je „zabranjeno dovoditi u povlašćeni, odnosno neravnopravan položaj državnog službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njegovih prava i obaveza ili mu uskraćivati, odnosno ograničavati prava, a naročito zbog političke, nacionalne, rasne, polne ili vjerske pripadnosti ili po osnovu drugog ličnog svojstva“.

12 Zakon o manjinskim pravima i slobodama „Sl. list CG“, br. 31/17. <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={596D56C2-54AF-4639-A664-F57A76F4B9B3}>

13 Zakon o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list RCG“, br. 2/2018 i 34/2019 <http://www.sluzbenilistavme/pregled-dokumenta-2/?id={13CF4517-6D06-4C40-804A-2DCD69C2FA87}>

Konačno, usvojen je i set novih dokumenata u cilju unapređenja položaja pojedinih grupa u riziku od diskriminacije i to:

1. Program za sprovođenje za 2019–2020. godinu Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021, Podgorica, mart 2019, Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017–2021, s programom za sprovođenje za 2017–2018. i Plan za sprovođenje za 2019–2021, s programom za sprovođenje za 2017–2021¹⁴;
2. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2017–2021. za 2019. i 2020. godinu¹⁵;
3. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016–2020. za 2019. godinu¹⁶.

Član 7

Ne dovodeći u pitanje član 1 i u skladu s njim, svaka članica usvaja zakone i propise koji definišu i zabranjuju nasilje i uznemiravanje u svijetu rada, uključujući rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje.

Analiza:

Normativni okvir u pogledu rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja postavljen je, između ostalog, na osnovu Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i Planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021. Član 7, stav 1, tačka 7, Zakona o rodnoj ravnopravnosti nasilje po osnovu pola definiše kao „djelo kojim se nanosi ili može biti nanijeta fizička, mentalna, seksualna ili ekonomska šteta ili patnja, kao i prijetnja takvim djelom koja ozbiljno sputava lice da uživa u svojim pravima i slobodama u javnom ili privatnom životu, uključujući porodično nasilje, incest, silovanje i trgovinu ljudima“. Zatim, u članu 8 stoji da se rodna ravnopravnost obezbjeđuje opštim i specijalnim mjerama. Prema članu 9, stav 1, „opšte mjere su zakonom propisane mjere kojima se u određenoj oblasti zabranjuje diskriminacija po osnovu pola ili naređuje odgovarajuće ponašanje u određenim uslovima, radi postizanja rodne ravnopravnosti, i propisuju sankcije za slučaj povrede propisanih zabrana odnosno naredbi“. Posebne mjere su definisane u članu 15 koji kaže da „u oblastima društvenog života, u kojima je utvrđena nejednaka zastupljenost žena i muškaraca, odnosno nejednak tretman lica jednog pola u odnosu na lica drugog pola, mogu se preduzimati posebne mjere za obezbjeđivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti“. Kaznene odredbe, međutim, u članu 33 propisuju samo da će se „novčanom kaznom od pedesetostrukog do stopedesetostrukog iznosa najniže cijene rada u Crnoj Gori kazniti za prekršaj organ, privredno društvo, drugo pravno lice i preduzenik/preduzetnica ako statističke podatke i informacije koje se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju ne iskazuje po polnoj pripadnosti.

14 https://www.paragraf.me/nacrti_i_predlozi/PLAN_AKTIVNOSTI_ZA_POSTIZANJE_RODNE_RAVNOPRAVNOSTI.pdf

15 Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021 godine, Podgorica, mart, 2019. godine.

16 Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016–2020, Podgorica, mart, 2019. godine.

U pogledu Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017–2021, jedan od osnovnih strateških ciljeva biće borba protiv svih oblika rodno zasnovanog nasilja, nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Pored toga, postoji potreba za poboljšanjem položaja i zaštite prava žrtava svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Poseban akcenat stavljen je na edukaciju zdravstvenih radnika, kao i stručnjaka s područja zaštite mentalnog zdravlja, zaposlenih u centrima za socijalni rad i zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama na temu unapređenja pružanja zaštite i pomoći žrtvama koje trpe nasilje.

Član 8

Svaka članica preduzima odgovarajuće mjere da spriječi nasilje i uznemiravanje u svijetu rada, uključujući:

- (a) prepoznavanje važne uloge državnih organa u slučaju radnika u neformalnoj ekonomiji;
- (b) identifikovanje, u konsultacijama s relevantnim organizacijama poslodavaca i radnika i na druge načine, sektora ili zanimanja i oblika radnog angažovanja u kojima su radnici i druga relevantna lica izloženi nasilju i uznemiravanju; i
- (c) preduzimanje mjera za djelotvornu zaštitu ovakvih lica.

Analiza:

(a) prepoznavanje važne uloge državnih organa u slučaju radnika u neformalnoj ekonomiji + (c) preduzimanje mjera za djelotvornu zaštitu ovakvih lica.

Prema Izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2018. godinu¹⁷, prioritetan zadatak Inspekcije rada bio je suzbijanje neformalne ekonomije na tržištu rada (neformalno zapošljavanje i neplaćeni rad kod formalno zaposlenih) i obezbjeđivanje bezbjednog radnog mjesta, s aspekta zaštite i zdravlja na radu. Prema Izvještaju, inspekcijski nadzor u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja vršen je posebno u dijelu sprovođenja mjera za ostvarivanje prava zaposlenih na rad i po osnovu rada (redovna isplata zarada, naknada zarada i drugih primanja, odmori i odsustva, radno vrijeme, posebna zaštita žena, omladine i lica s invaliditetom i zaštita u slučaju prestanka radnog odnosa), kao i kontrole zakonitosti zapošljavanja.

U dijelu zaštite i zdravlja na radu, pažnja je posvećena kontroli: (1) obezbjeđivanja mjera zaštite i zdravlja na radu, odnosno uslova na radu koji ne dovode do povreda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti u vezi s radom, (2) usklađivanja normativnih akata s odredbama Zakona o zaštiti i zdravlju na radu, (3) obezbjeđivanja pregleda i ispitivanja sredstava za rad i ispitivanja uslova radne sredine u propisanim rokovima, (4) osposobljavanja zaposlenih za bezbjedan rad, (5) obezbjeđivanja specijalističkih zdravstvenih pregleda zaposlenih koji rade na radnim mjestima s posebnim uslovima rada, odnosno povećanim rizikom, itd.

U izvještajnom periodu Inspekcija rada izvršila je ukupno 11.013 inspekcijskih pregleda (u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja 8.468 i u oblasti zaštite i zdravlja na radu 2.545), u kojima je utvrdila ukupno 5.768 nepravilnosti.

Mjere za suzbijanje neformalne ekonomije su kontinuirano preduzimane uz vođenje rodno osjetljive statistike, o čemu je na polugodišnjem nivou izvještavano Ministarstvo za ljudska i

manjinska prava. U Izvještaju se ne navodi koliko je bilo slučajeva zlostavljanja na radu i koliko je ono zastupljeno kod onih radnika koji rade u neformalnoj ekonomiji.

(b) identifikovanje, u konsultacijama s relevantnim organizacijama poslodavaca i radnika i na druge načine, sektora ili zanimanja i oblika radnog angažovanja u kojima su radnici i druga relevantna lica izloženi nasilju i uznemiravanju; + (c) preduzimanje mjera za djelotvornu zaštitu ovakvih lica.

Što se tiče identifikacije sektora ili zanimanja i radnih aranžmana u kojima su radnici i druga lica kojih se to tiče izloženi nasilju i uznemiravanju, Crna Gora nije pristupila identifikaciji takvih sektora, niti postoje bilo kakve smjernice ili model politika kojima je cilj sprečavanje zlostavljanja i uznemiravanja u privatnom i javnom sektoru.

PREPORUKE

Preporučuje se da se:

1. unaprijedi statistika u kojoj će se vidjeti broj zlostavljanih radnika koji rade u neformalnoj ekonomiji, raščlanjena po rodu, na osnovu zlostavljanja, itd;
2. poveća broj opštih i pojedinačnih akata poslodavaca u privatnom sektoru koji se odnose na zabranu zlostavljanja na radu.
3. utvrde konkretni sektori, zanimanja i radni aranžmani koji su izloženi zlostavljanju i uznemiravanju na radu;
4. formulišu rodne smjernice i politike čiji je cilj sprečavanje zlostavljanja i uznemiravanja u privatnom i javnom sektoru;
5. sprovedu dodatne obuke za inspektore rada u cilju prepoznavanja nasilja i uznemiravanja na radu.

Član 9

Svaka članica usvaja zakone i propise koji obavezuju poslodavce da preduzmu odgovarajuće korake u skladu s njihovim nivoom kontrole kako bi spriječili nasilje i uznemiravanje u svijetu rada, uključujući rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje, a naročito da, onoliko koliko je to razumno primjenjivo:

- (a) usvoje i sprovedu, u konsultacijama s radnicima i njihovim predstavnicima, internu politiku o nasilju i uznemiravanju na radu;
- (b) uzmu u obzir nasilje i uznemiravanje i psihosocijalne rizike povezane s njima prilikom upravljanja bezbjednošću i zdravljem na radu;
- (c) identifikuju opasnosti i procijene rizike od nasilja i uznemiravanja uz učešće radnika i njihovih predstavnika, kao i preduzmu mjere da ih spriječe i konotrolišu; i
- (d) pruže radnicima i drugim relevantnim licima informacije i obuku, u pristupačnim formatima i po potrebi, o identifikovanim opasnostima i rizicima od nasilja i uznemiravanja i povezanim mjerama prevencije i zaštite, kao i o pravima i odgovornostima radnika i drugih relevantnih lica u odnosu na politiku navedenu u podstavu (a) ovog člana.

Analiza:

Obaveza preduzimanja koraka srazmjernih njihovom stepenu kontrole kako bi se spriječilo zlostavljanje i uznemiravanje u svijetu rada

Što se tiče obaveze preduzimanja koraka na sprečavanju zlostavljanja i uznemiravanja član 6 Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu predviđa obavezu poslodavca da zaposlenom obezbijedi rad na radnom mjestu i u radnoj okolini pod uslovima kojima se obezbjeđuje poštovanje njegovog dostojanstva, integriteta i zdravlja, kao i da preduzme potrebne mjere da zaposlenog zaštititi od mobinga u skladu s ovim zakonom.

(a) Usvoje i sprovedu, u konsultacijama s radnicima i njihovim predstavnicima, internu politiku o nasilju i uznemiravanju na radu.

Što se tiče obaveze usvajanja i sprovođenja politike na radnom mjestu ... u skladu sa članom 7, stav 1, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, „poslodavac je dužan da zaposlenog, prije stupanja na rad, u pisanoj formi upozna s pravima, obavezama i odgovornostima u vezi s mobingom“. Takođe, prema članu 7, stav 2, „poslodavac je dužan da, u cilju prepoznavanja, prevencije i sprečavanja mobinga, sprovodi mjere obavješćavanja i osposobljavanja zaposlenih i njihovih predstavnika o uzrocima, oblicima i posljedicama vršenja mobinga“.

(b) Uzmu u obzir nasilje i uznemiravanje i psihosocijalne rizike povezane s njima prilikom upravljanja bezbjednošću i zdravljem na radu.

Na osnovu Zakona o zaštiti i zdravlju na radu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja donijelo je Pravilnik o mjerama zaštite na radnom mjestu¹⁸, kojim su propisane minimalne mjere zaštite za poslodavca i zaposlenog. Prema članu 3 Pravilnika, poslodavac treba zaposlenom da obezbijedi radno mjesto koje ne ugrožava njegovu zaštitu i zdravlje na radu i koje sprečava ili ograničava rizike za zaštitu na radu.

Međutim, ni Zakon, ni Pravilnik ne evidentiraju radnje koje se odnose na zlostavljanje na radu, a u vezi s procjenom svih faktora u procesu rada. Iz člana 9 Konvencije proizlazi obaveza poslodavca, u mjeri koja je razumna i primjenjiva, da uzmu u obzir nasilje, uznemiravanje i ostale psihosocijalne rizike prilikom upravljanja bezbjednošću i zdravljem na radu.

(c) Identifikuju opasnosti i procijene rizike od nasilja i uznemiravanja uz učešće radnika i njihovih predstavnika, kao i preduzmu mjere da ih spriječe i kontrolišu.

Prema članu 17 Zakona o zaštiti i zdravlju na radu¹⁹, „poslodavac je dužan da donese i posjeduje akt o procjeni rizika, za sva radna mjesta procijeni rizike, utvrdi način i mjere za otklanjanje rizika i obezbijedi njihovo sprovođenje“. Akt o procjeni rizika je akt koji sadrži opis procesa rada s procjenom (ocjenom) rizika od povreda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti u vezi s radom i kojim se utvrđuju mjere zaštite i zdravlja na radu u cilju poboljšanja zaštite i zdravlja na radu. Akt o procjeni rizika treba da sadrži opis procesa rada s procjenom (evaluacijom) rizika od povreda na radu, profesionalne bolesti i bolesti povezane s radom, kao i da utvrdi mjere

za zdravlje i bezbjednost na radu u cilju poboljšanja zdravlja i sigurnosti na radu. Prema slovu zakona, aktom o procjeni rizika utvrđuje se: (1) identifikacija, odnosno otkrivanje opasnosti; (2) koja radna mjesta su izložena identifikovanim opasnostima; (3) vjerovatnoća nastanka povrede na radu, profesionalne bolesti, odnosno bolesti u vezi s radom; (4) da li je rizik prihvatljiv; (5) uvođenje mjera za smanjenje neprihvatljivog rizika. Važno je istaći da se odredbe ovog Zakona primjenjuju na sve zaposlene, bez obzira na pravni osnov njihovog angažovanja. Takođe, Akt o procjeni rizika obavezno se donosi za sva radna mjesta, bez izuzetka i sadrži psihosocijalne rizike.

Pored ovoga, poslodavac je dužan da izmijeni akt o procjeni rizika u zakonom predviđenim slučajevima, kao i da upozna zaposlene s aktom o procjeni rizika i isti učini dostupnim zaposlenima.

Članom 56 Zakona predviđena je novčana kazna od 500 eura do 15.000 eura za pravno lice, ako: (1) ne donese i ne posjeduje akt o procjeni rizika, za sva radna mjesta ne procijeni rizike, ne utvrdi način i mjere za otklanjanje rizika i ne obezbijedi njihovo sprovođenje, odnosno (2) ne izmijeni akt o procjeni rizika u slučaju adaptacije, rekonstrukcije, havarije, generalnog remonta, teške, kolektivne i smrtno povrede na radu i kada rezultati praćenja zdravstvenog stanja zaposlenog pokažu da je to neophodno.

Psihosocijalni rizici su uključeni u Pravilnik o načinu i postupku procjene rizika na radnom mjestu²⁰. Prema članu 7, stav 1, tačka 9, „opasnosti na radnom mjestu mogu se, između ostalog, povezati s psihološkim stanjima“. Ti se uslovi odnose na: 1) karakteristike posla (intenzitet, monotonost), 2) klaustrofobiju, usamljenost, 3) nefiziološki položaj tijela (dugotrajno stajanje, sjedjenje, čučanje, klečanje itd.), 4) napor ili fizički napor, 5) konfliktne odnose, 6) visoke zahtjeve, loš nadzor tokom rada, itd.

(d) Pruže radnicima i drugim relevantnim licima informacije i obuku, u pristupačnim formatima i po potrebi, o identifikovanim opasnostima i rizicima od nasilja i uznemiravanja i povezanim mjerama prevencije i zaštite, kao i o pravima i odgovornostima radnika i drugih relevantnih lica u odnosu na politiku navedenu u podstavu (a) ovog člana.

Što se tiče obaveze pružanja informacija i obuke ... prema članu 1, stav 2, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, poslodavac je dužan da, radi identifikacije, sprečavanja i zabrane mobinga, sprovede mjere za informisanje i obuku zaposlenih i njihovih predstavnika o uzrocima, oblicima i posljedicama mobinga.

PREPORUKE

1. Preporučuje se usvajanje i sprovođenje politike na radnom mjestu i uključivanje zlostavljanja i uznemiravanja u politiku upravljanja zanimanjem i politiku zaštite na radu. Takođe, preporučuje se pružanje potrebne obuke poslodavcima i zaposlenima kako bi se spriječilo zlostavljanje i uznemiravanje na radnom mjestu.

¹⁸ Pravilnik o mjerama zaštite na radnom mjestu „Sl. list CG“ br. 040/15 od 24. 7. 2015. <http://www.sluzbenilistavme/pre-gled-dokumenta-2/?id={D54C0BEA-EF11-4DA6-83BB-E6D13A809556}>

¹⁹ Zakon o zaštiti i zdravlju na radu „Sl. list CG“, br. 034/14 od 8. 8. 2014, 044/18 od 6. 7. 2018.

²⁰ Pravilnik o načinu i postupku procjene rizika na radnom mjestu, „Sl. list Crne Gore“ br. 043/07 od 17. 7. 2007. i br. 014/14 od 22. 3. 2014.

2. Usvojiti novu Strategiju za unapređenje i zaštitu zdravlja u Crnoj Gori – koja je planirana za četvrti kvartal 2021. godine.
3. Preporučuje se da se Strategijom prepoznaju novi psihosocijalni rizici koji su u vezi s nasiljem i uznemiravanjem na radu.
4. Bitno je da kompanije imaju sopstvene politike za sprečavanje zlostavljanja na radu.

Član 10

Svaka članica preuzima odgovarajuće mjere da:

- (a) prati i sprovodi nacionalne zakone i propise u vezi s nasiljem i uznemiravanjem u svijetu rada;
- (b) obezbijedi lak pristup odgovarajućim i djelotvornim pravnim lijekovima i bezbjednim, pravednim i djelotvornim mehanizmima i postupcima za izvještavanje i rješavanje sporova u slučajevima nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, kao što su:
 - (i) žalbeni i istražni postupci kao i, gdje je prikladno, mehanizmi za rješavanje sporova na radnom mjestu na nivou preduzeća;
 - (ii) eksterni mehanizmi za rješavanje sporova;
 - (iii) sudovi ili tribunali;
 - (iv) zaštita od viktimizacije ili od odmazde protiv podnosilaca žalbi, žrtava, svjedoka i uzbunjivača; i
 - (v) mjere pravne, socijalne, zdravstvene i administrativne podrške za podnositelje žalbi i žrtve;
- (c) zaštititi privatnost umiješanih pojedinaca, kao i povjerljivost, koliko je to moguće i prikladno, i obezbijedi da se zahtjevi u vezi s privatnošću i povjerljivošću ne zloupotrebljavaju;
- (d) obezbijedi kaznene mjere, gdje je to prikladno, u slučajevima nasilja i uznemiravanja u svijetu rada;
- (e) obezbijedi da žrtve rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja u svijetu rada imaju djelotvoran pristup rodno odgovornim, bezbjednim i djelotvornim mehanizmima za rješavanje sporova, podršci, uslugama i pravnim lijekovima;
- (f) prepozna efekte nasilja u porodici i, koliko je to razumno izvodljivo, ublaži njegov uticaj u svijetu rada;
- (g) obezbijedi da radnici imaju pravo da se uklone iz radne situacije gdje imaju razumno opravdanje da povjeruju da su im život, zdravlje ili bezbjednost neposredno i ozbiljno ugroženi usljed nasilja ili uznemiravanja, a da zbog toga ne trpe osvetu ili nepravedne posljedice, kao i dužnost da obavijeste rukovodstvo o tome; i
- (h) obezbijedi da inspekcija rada i drugi relevantni organi vlasti, gdje je to prikladno, imaju ovlaštenja da se bave nasiljem i uznemiravanjem u svijetu rada, tako što će preduzeti mjere s trenutnom izvršnom snagom i izdati rješenja za obustavu rada u slučajevima neposredne opasnosti po život, zdravlje ili bezbjednost, podložno bilo kakvom pravu na žalbu pravnom ili administrativnom organu vlasti koje zakon potencijalno obezbjeđuje.

Analiza:

(a) Prati i sprovodi nacionalne zakone i propise u vezi s nasiljem i uznemiravanjem u svijetu rada

Prema članu 29 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu „nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ uprave nadležan za poslove inspekcije“.

(b) Obezbijedi lak pristup odgovarajućim i djelotvornim pravnim lijekovima i bezbjednim, pravednim i djelotvornim mehanizmima i postupcima za izvještavanje i rješavanje sporova u slučajevima nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, kao što su

Što se tiče pristupa odgovarajućim i djelotvornim pravnim lijekovima ... član 16 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu „propisuje hitnost i tajnost postupka posredovanja“. To znači da zaposleni koji nije zadovoljan ishodom postupka zaštite od mobinga kod poslodavca može pokrenuti postupak zaštite od mobinga kod Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ili pred nadležnim sudom u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja ili odluke. Prema mišljenju Unije slobodnih sindikata Crne Gore, zbog ovakve zakonske nadležnosti Agencije, inspekcijski organi se oglašavaju nenadležnim u predmetima u vezi sa zlostavljanjem na radu, što nije dobro rješenje, jer ni Agencija ni sudovi nijesu dovoljno „senzitivni“ da bi postupali u ovakvim sporovima.

(i) Žalbeni i istražni postupci kao i, gdje je prikladno, mehanizmi za rješavanje sporova na radnom mjestu na nivou preduzeća

Interni postupak prema Zakonu o zabrani zlostavljanja na radu:

Prema članu 15 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu zaposleni koji smatra da je izložen mobingu podnosi pismeni zahtjev za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga posredniku, odnosno poslodavcu ukoliko nije određen posrednik.

Prema članu 9, stav 1, „poslodavac kod kojeg je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih dužan je da odredi jedno ili više lica koja će posredovati među stranama u slučaju mobinga (u daljem tekstu: Posrednik), uz prethodno pribavljeno mišljenje reprezentativnog sindikata, odnosno predstavnika zaposlenih“.

Prema članu 9, stav 2, „kod poslodavca kod kojeg je u radnom odnosu manje od 30 zaposlenih, posrednika sporazumno određuju zaposleni koji je izložen mobingu, zaposleni koji se tereti za mobing i zaposleni kojeg odredi poslodavac, a u slučaju kada se poslodavac tereti za mobing posrednika sporazumno određuju zaposleni koji je izložen mobingu i zaposleni kojeg odredi poslodavac“. Posrednik će predložiti stranama u sporu posredovanje kao način rješavanja spora u roku od tri radna dana od prijema takvog pismenog zahtjeva. Prema članu 16, stav 1, „postupak posredovanja je hitan, a posrednik postupa nezavisno i nepristrasno pomažući stranama u sporu da postignu sporazum“. Predstavnik sindikata i/ili predstavnik zaposlenih može učestvovati u postupku posredovanja, na zahtjev stranke u sporu.

Prema članu 16, stav 4, „postupak posredovanja zatvoren je za javnost“, a stavom 5 predviđeno je da se „podaci prikupljeni u toku posredovanja mogu saopštavati samo učesnicima u postup-

ku i organima nadležnim za zaštitu od mobinga“. Iznošenje podataka do kojih se došlo u toku posredovanja predstavlja težu povredu radne obaveze.

Isto tako posrednik može da vodi zajedničke i odvojene razgovore sa stranama u sporu, kao i da uz saglasnost jedne strane drugoj prenese i predoči predloge i stavove o pojedinim pitanjima, kako bi se postigao sporazum o spornom pitanju.

Jedno od rješenja koje značajno doprinosi zaštiti žrtve mobinga u toku postupka pred posrednikom jeste mogućnost preduzimanja preventivnih mjera. Ova mogućnost je predviđena ukoliko posrednik u toku postupka posredovanja ocijeni da prijeti opasnost od nastupanja nenadoknadive štete zaposlenom koji smatra da je izložen mobingu.

Postupak za zaštitu od mobinga kod poslodavca je hitan i završava se u roku od osam radnih dana od dana određivanja posrednika. Međutim, u slučaju kada su razlozi opravdani, rok za okončanje postupka posredovanja može da se produžiti najviše do 30 dana od dana pokretanja postupka.

Postupak može biti okončan na tri načina i to: (1) zaključivanjem pisanog sporazuma između strana u sporu; (2) odlukom posrednika o neuspjelom posredovanju i (3) izjavom strana u sporu da odustaju od daljeg postupka.

Kada se sporno pitanje okonča sporazumom između strana u sporu, taj sporazum mora da sadrži mjere koje su usmjerene na prestanak ponašanja koje predstavlja mobing, odnosno isključivanje mogućnosti nastavljanja takvog ponašanja, kao i to da sporazum može sadržati i preporuke poslodavcu u pogledu otklanjanja mogućnosti nastavljanja mobinga, kao i raspoređivanje zaposlenog u drugu radnu sredinu i slično. Međutim, ako strane u postupku ne postignu sporazum o spornom pitanju, posrednik je dužan da u roku od tri radna dana, od dana isteka roka od osam dana kada je postupak trebalo da bude okončan, dostavi obavještenje stranama u sporu i poslodavcu, ako on nije mobler, da postupak posredovanja nije uspio. U tom smislu, uz obavještenje, posrednik može predložiti poslodavcu mjere za zaštitu zaposlenog od mobinga, imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje i potrebe procesa rada.

(ii) Eksterni mehanizmi za rješavanje sporova

Eksterni postupak prema Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu

Prema članu 25 Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu „zaposleni koji nije zadovoljan ishodom postupka zaštite od mobinga kod poslodavca može pokrenuti postupak za zaštitu od mobinga kod Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ili kod nadležnog suda u roku od 15 dana od dana dostavljanja obavještenja, odnosno zaključaka, kao i u slučaju kada ne postoji saglasnost iz člana 9, stav 2, ovog zakona o sporazumnom određivanju posrednika“.

To dalje znači da je prema slovu zakona ostvarivanje eksterne zaštite prethodno uslovljeno vođenjem postupka kod poslodavca. Interesantno, zakonodavac ne pravi razliku između toga da li se za zlostavljanje tereti odgovorno lice u pravnom licu, odnosno poslodavac sa svojstvom fizičkog lica, ili neki zaposleni. Smatramo da bi u prvom slučaju trebalo omogućiti zaposlenom, koji smatra da je izložen zlostavljanju, da može direktno pokrenuti postupak pred nadležnim organom, odnosno Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, a bez vođenja internog

postupka posredovanja kod poslodavca. Prema važećem zakonskom rješenju žrtva zlostavljanja mora pokrenuti i okončati prethodni postupak kod poslodavca, čak i onda kada je sasvim izvjesno da to može predstavljati gubljenje vremena, da bi uopšte imala pravo na eksternu zaštitu. Ovaj postupak predstavlja jednu vrstu medijacije, odnosno posredovanja, a da se često gubi iz vida da je medijacija po svojoj prirodi dobrovoljan, a ne obavezan metod rješavanja sporova. Pored toga, teško je očekivati da oni najteži i najsloženiji oblici zlostavljanja na radu budu okončani postizanjem sporazuma, gdje bi zlostavljač dobrovoljno prihvatio mjere koje se odnose na prestanak takvog ponašanja. Konačno, ukoliko ovaj interni postupak ne uspije, žrtva zlostavljanja ima vrlo kratak prekluzivni rok od 15 dana za podnošenje u eksternom postupku.

Potrebno je istaći da prema članu 25, stav 2, „sporovi pokrenuti prema Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu, imaće karakter radnih sporova“.

S druge strane, prema članu 16 Zakona o radu u slučajevima uznemiravanja i mobinga zaposleni je dužan da podnese zahtjev za mirno rješavanje spora pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova prije pokretanja sudskog postupka. Isto pravo garantuje se zaposlenom kome je prestao radni odnos. Prema članu 140, stav 4, tokom postupka pred Agencijom ili Centrom rokovi za pokretanje postupka pred nadležnim sudom neće teći. Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova²¹ primjenjuje se na postupak mirnog rješavanja radnih sporova pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. U skladu sa članom 4 Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova „individualni radni spor je spor koji je nastao u ostvarivanju prava zaposlenog iz rada i po osnovu rada utvrđenih zakonom, kolektivnim ugovorom, aktom poslodavca i ugovorom o radu. Spor će riješiti arbitar s mandatom od četiri godine koji mora proći posebnu obuku za arbitra. Arbitar donosi rješenje o predmetu spora u roku od 30 dana od dana otvaranja rasprave, a ono postaje pravosnažno na dan uručjenja strankama u sporu, a ako je u rješenju navedeno da se radnja koja je predmet izvršenja može odložiti, odluka stupa na snagu istekom takvog roka.

Propisi koji uređuju alternativno rješavanje sporova primjenjuju se na postupak alternativnog rješavanja sporova pred Centrom za alternativno rješavanje sporova. Zakon o alternativnom rješavanju sporova²² uglavnom reguliše posredovanje kao postupak u kojem stranke nastoje riješiti spor uzajamnim dogovorom uz pomoć jednog ili više posrednika. Do sada slučajevi seksualnog uznemiravanja nijesu bili rješavani posredovanjem, ali je bilo oko 50 slučajeva mobinga i drugih oblika uznemiravanja na radnom mjestu, od kojih su 23 pokrenule žene.

(iii) Sudovi ili tribunali

Prema članu 25 Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu „zaposleni koji nije zadovoljan ishodom postupka zaštite od mobinga kod poslodavca može pokrenuti postupak za zaštitu od mobinga kod Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ili kod nadležnog suda u roku od 15 dana od dana dostavljanja obavještenja, odnosno zaključaka, kao i u slučaju kada ne postoji saglasnost iz člana 9, stav 2, Zakona o sporazumnom određivanju posrednika“.

21 Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova, „Službeni list Crne Gore“ br. 016/07 od 27. 12. 2007, 053/11 od 11. 11. 2011, 011/15 od 12. 3. 2015, 042/15 od 29. 7. 2015, 055/16 od 17. 8. 2016.

22 Zakon o alternativnom rješavanju sporova, „Službeni list Crne Gore“ br. 77/2020 od 29. 7. 2020.

(iv) Zaštita od viktimizacije ili od odmazde protiv podnosioca žalbi, žrtava, svjedoka i uzbuñjivača

Član 24, stav 1, Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisuje da pokretanje postupka za zaštitu od mobinga, kao i svjedočenje u tom postupku, ne može da bude osnov za:

- stavljanje zaposlenog u nepovoljniji položaj u pogledu ostvarivanja prava i obaveza po osnovu rada; pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske, materijalne i druge odgovornosti zaposlenog;
- otkaz ugovora o radu, odnosno prestanak radnog ili drugog ugovornog odnosa po osnovu rada i proglašavanje zaposlenog viškom zaposlenih, u skladu s propisima o radu.

Članom 24, stav 2, propisano je da pravo na zaštitu iz stava 1 ovog člana ima i zaposleni koji ukaže nadležnom državnom organu na povredu javnog interesa utvrđenog zakonom, učinjenu od strane poslodavca, a osnovano postoji sumnja da će biti izložen mobingu.

Dalje, u članu 6 Zakona o rodnoj ravnopravnosti precizno je propisano da niko ne može trpjeti štetne posljedice zbog toga što je kao svjedok/svjedokinja ili žrtva diskriminacije po osnovu pola dao/dala iskaz pred nadležnim sudom i upozorio/upozorila javnost na slučaj diskriminacije po osnovu pola.

(v) Mjere pravne, socijalne, zdravstvene i administrativne podrške za podnosioca žalbi i žrtve

Postoji SOS telefon za žrtve zlostavljanja na radu u okviru NVO Centar za ženska prava²³ koja ima specijalizovane brojeve telefona za registraciju, pruža besplatnu pravnu pomoć i zastupa žrtve nasilja na radnom mestu.

(c) Zaštiti privatnost umiješanih pojedinaca, kao i povjerljivost, koliko je to moguće i prikladno, i obezbijediti da se zahtjevi u vezi s privatnošću i povjerljivošću ne zloupotrebljavaju

Član 16 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisuje hitnost i tajnost internog postupka.

Postupak pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova – Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova

U skladu sa članom 41 Zakona, rasprave pred arbitrom su javne, osim ako se strane u sporu ne dogovore drugačije. Preporuka bi trebalo da bude da se razgovori vode podalje od javnosti u slučaju sporova koji se odnose na diskriminaciju i zlostavljanje i uznemiravanje.

(d) Obezbijedi kaznene mjere, gdje je to prikladno, u slučajevima nasilja i uznemiravanja u svijetu rada

Kaznene odredbe za poslodavca, preduzetnika i odgovorno lice u pravnom licu uređene su članom 30 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Prema ovom članu novčanom kaznom od 500 eura do 10.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- 1) ne obezbijedi preventivne mjere da zaposlenog zaštiti od mobinga na radu i u vezi s radom (član 6);

- 2) u pisanoj formi ne upozna zaposlenog prije stupanja na rad i zaposlene koji su u radnom odnosu sa zabranom vršenja mobinga, obavezama i odgovornostima u vezi s vršenjem mobinga, načinom prepoznavanja i mogućnostima zaštite od mobinga (član 7);
- 3) ne odredi posrednika koji će primati pritužbe i posredovati među stranama u sporu koji se odnosi na mobing, kod poslodavca kod kojeg je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih (član 9, stav 1);
- 4) postupi suprotno odredbama ovog zakona o zaštiti učesnika u postupku za zaštitu od mobinga (član 24).

Za prekršaj iz stava 1 člana ovog zakona kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave i organu lokalne samouprave novčanom kaznom od 100 eura do 1500 eura.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 500 eura do 3.000 eura.

Takođe, članom 13 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisano je da zloupotrebu prava na zaštitu od mobinga čini zaposleni koji je znao ili je morao da zna da ne postoje razlozi za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga, a pokrene ili inicira pokretanje postupka, s ciljem da za sebe ili drugog pribavi materijalnu ili nematerijalnu korist ili da nanese štetu drugom licu.

(e) Obezbijedi da žrtve rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja u svijetu rada imaju djelotvoran pristup rodno odgovornim, bezbjednim i djelotvornim mehanizmima za rješavanje sporova, podršci, uslugama i pravnim lijekovima

Postupak zaštite od mobinga kod poslodavca je hitan i završiće se u roku od osam radnih dana od datuma određivanja posrednika. Međutim, u slučaju da su razlozi za to opravdani, rok za završetak postupka posredovanja može se produžiti na najviše 30 dana od datuma pokretanja postupka.

Prema članu 27 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu „ako je u toku postupka tužilac, odnosno podnosilac prijedloga za mirno rješavanje radnog spora učinio vjerovatnim da je izvršen mobing iz člana 2 ovog zakona, teret dokazivanja da nije bilo ponašanja koje predstavlja mobing je na tuženom, odnosno na drugoj strani u sporu“.

Prema članu 25 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, predstavke koje ukazuju na posrednu ili neposrednu diskriminaciju po osnovu pola podnose se Ministarstvu. Zaposleni/zaposlene u Ministarstvu dužni/dužne su da čuvaju lične podatke koje saznaju u postupku po predstavi. Žalbu može podnijeti svako ko smatra da je diskriminisan po osnovu pola. Ministarstvo priprema mišljenje s konstatacijama i ocjenama o okolnostima slučaja i vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona.

(f) Prepozna efekte nasilja u porodici i, koliko je to razumno izvodljivo, ublaži njegov uticaj u svijetu rada

Nasilje u porodici regulisano je Porodičnim zakonom Crne Gore, kao i Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

(g) Obezbijedi da radnici imaju pravo da se uklone iz radne situacije gdje imaju razumno opravdanje da povjeruju da su im život, zdravlje ili bezbjednost neposredno i ozbiljno ugroženi usljed nasilja ili uznemiravanja, a da zbog toga ne trpe osvetu ili nepravedne posljedice, kao i dužnost da obavijeste rukovodstvo o tome

Članom 19 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisano je da zaposleni koji je izložen mobingu ima pravo da prekine rad do okončanja postupka posredovanja, ukoliko mu po mišljenju doktora specijaliste nadležne zdravstvene ustanove prijeti neposredna opasnost po zdravlje ili život.

(h) Obezbijedi da inspekcija rada i drugi relevantni organi vlasti, gdje je to prikladno, imaju ovlašćenja da se bave nasiljem i uznemiravanjem u svijetu rada, uključujući i tako što će preduzeti mjere s trenutnom izvršnom snagom i izdati rješenja za obustavu rada u slučajevima neposredne opasnosti po život, zdravlje ili bezbjednost, podložno bilo kakvom pravu na žalbu pravnom ili administrativnom organu vlasti koje zakon potencijalno obezbjeđuje.

Članom 29 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu propisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ uprave nadležan za poslove inspeksijskog nadzora.

Član 11

Svaka članica, u konsultacijama s reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, se trudi da obezbijedi da:

- (a) nasilje i uznemiravanje na radu budu regulisani relevantnim nacionalnim politikama kao što su one koje regulišu oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu, ravnopravnosti i zabrane diskriminacije i migracija;
- (b) poslodavci i radnici i njihove organizacije, kao i relevantni državni organi imaju pristup smjernicama, resursima, obuci i drugim sredstvima u pristupačnim formatima gdje je to prikladno, iz oblasti nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, uključujući rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje; i
- (c) različite inicijative budu preduzimane, uključujući kampanje za podizanje nivoa svijesti.

Analiza:

Iz prethodno navedenih izveštaja jasno se vidi da crnogorski zakonodavac preduzima određene mjere i inicijative u cilju podizanja nivoa svijesti u oblasti prevencije od nasilja i uznemiravanja na radu.

(a) Nasilje i uznemiravanje na radu budu regulisani relevantnim nacionalnim politikama kao što su one koje regulišu oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu, ravnopravnosti i zabrane diskriminacije i migracija

Strategija zaštite na radu u Crnoj Gori za period 2016–2020. s Akcionim planom za njenu implementaciju. Međutim, ova Strategija ne uključuje pitanja koja se odnose na nasilje i uznemiravanje u svijetu rada.

(b) Poslodavci i radnici i njihove organizacije, kao i relevantni državni organi imaju pristup smjernicama, resursima, obuci i drugim sredstvima u pristupačnim formatima gdje je to prikladno, iz oblasti nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, uključujući rodno zasnovano nasilje i uznemiravanje

Edukativne radionice za poslodavce i zaposlene u vezi sa zlostavljanjem i uznemiravanjem u svijetu rada, kao i u vezi sa zaštitom zdravlja i bezbjednosti na radu, ranije je organizovalo Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

(c) Različite inicijative budu preduzimane, uključujući kampanje za podizanje nivoa svijesti.

Članovi 12–21

U određenom broju posebnih i kolektivnih ugovora kod poslodavaca već postoje odredbe o zabrani zlostavljanja i uznemiravanja na radu, uglavnom kroz standardne formulacije u kojima je poslodavac dužan da organizuje rad tako da se spriječi nasilje na radu ili u vezi s radom i obezbijedi uslove za rad u kojima drugi zaposleni neće moći nikoga da uznemiravaju. Takođe, poslodavac je dužan da obuci zaposlene i njihove predstavnike da prepoznaju uzroke, oblike i posljedice nasilja na radu. Ipak, važno je navesti da se kolektivni ugovori u Crnoj Gori zaključuju uglavnom u javnom sektoru, dok privatni sektor nije pokriven takvim ugovorima. Međutim, granski kolektivni ugovor u oblasti uprave i pravosuđa ne sadrži nijednu odredbu koja se odnosi na sprečavanje zlostavljanja i uznemiravanja²⁴. Jedina odredba u Opštem kolektivnom ugovoru koja se odnosi na zlostavljanje i uznemiravanje na radu može se naći u članu 37, stav 1, tačka 6 kolektivnog ugovora, gdje se kaže da to predstavlja težu povredu radnih obaveza i može dovesti do raskida ugovora o radu²⁵.

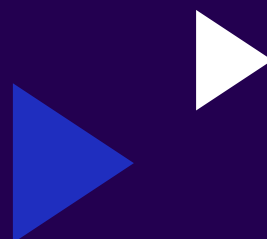
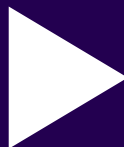
Važno je dalje promovisati kolektivno pregovaranje na svim nivoima i uključiti različite mjere kojima će biti obuhvaćeno zlostavljanje i uznemiravanje na radu.

24 <http://www.amrrs.gov.me/sites/default/files/documents/library/Granski%20KU%20za%20oblast%20uprave%20i%20pravosudja.pdf>

25 <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2020/02/Opsti-kolektivni-ugovor.pdf>



**#RATIFY
C190**



ilo.org/budapest

ILO Office for Central and Eastern Europe

14 Mozsár utca

Budapest H-1066, Hungary