



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-6491/1

Podgorica, 18.05.2021. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA

-n/r ministra, gospodina mr Jakova Milatovića-

Poštovani gospodine Milatoviću,

Povodom *Predloga zakona o volontiranju*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Dostavljenim *Predlogom zakona* otklanjaju se određeni negativni efekti koji su nastali usred nepreciznosti određenih odredaba važećeg zakona, a odnose se na: definisanje pojma volontiranja, koje su to usluge koje se smiju smatrati volontiranjem, koje lice ne može da bude volonter, organizator volontiranja i korisnik volontiranja, koja su to prava i obaveze organizatora volontiranja i samog volontera, sadržina ugovora o volontiranju, kao i pravno tehnička poboljšanja teksta zakona.

U Izvještaju o sprovedenoj analizi uticaja propisa navedeno je da, za implementaciju predmetnog *Predloga zakona* nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta nema primjedbi na *Predlog zakona o volontiranju*.

S poštovanjem,





IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo ekonomskog razvoja

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o volontiranju

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

1. U primjeni ovog zakona pojavili su se problemi koji se odnose na: svrhu i samo obavljanje volontiranja, institut volontiranja, priznavanje radnog iskustva i uslov za polaganje stručnog ispita prilikom obavljanja volontiranja iz razloga što se volontira na onim radnim mjestima gdje treba da bude zaključen ugovor o radu, propisivanje kazni za volontere iz razloga što se volontiranje smatra dobrovoljnim obavljenjem određenog posla i da samo zavisi od dobre volje samog volontera i da isti ne može da snosi posljedice ukoliko se prouzrokuje određena šteta već sam organizator volontiranja.

- Predlogom ovog zakona otklanjaju se određeni negativni efekti koji su nastali usljed nepreciznosti određenih odredaba ovog zakona, a odnose se na: definisanje pojma volontiranja iz razloga što se do sad propisivalo da se radi o volonterskom radu a volontiranje na smije da sadrži elemente radnog odnosa, koje su to usluge koje se smiju smatrati volontiranjem, koje lice ne može da bude volonter, organizator volontiranja i korisnik volontiranja, koja su to prava i obaveze organizatora volontiranja i samog volontera, sadržina ugovora o volontiranju, u kojim slučajevima je obaveza da se isti zaključi i način vođenja evidencije o volontiranju, kao i pravno tehnička poboljšanja teksta zakona.

Uzroci problema koji se rješavaju ovim Predlogom zakona su:

- preciziranje primjene zakona, odnosno šta je svrha donošenja samog zakona tj. Zakona o volontiranju umjesto važećeg Zakona o volonterskom radu;
- lakša primjena i razumijevanje zakona tj. preciziraju se pojmovi koji se upotrebljavaju u zakonu;
- preciziranje odredaba koje se odnose na koja se prava i obaveze organizatora volontiranja i volontera prilikom obavljanja samog volontiranja;
- propisivanje ko može biti volonter u smislu da to ne mogu biti lica kojima su izrečene mjere bezbjednosti u skladu sa krivičnim zakonikom;
- preciznije propisivanje odredaba koje se odnose na vođenje evidencije o volontiranju;
- jasnije određenje ko može da bude organizator volontiranja;
- propisivanje odredaba koje se odnose na to da se ugovor o volontiranju ne može zaključiti za određeno radno mjesto koje je propisano aktom o sistematizaciji radnih mjesta.

Posljedice problema koje proizilaze iz ovog zakona su:

- 1) problemi u praksi koji se odnose na primjenu odredaba zakona u smislu razumijevanja samog

pojma volontiranja, iz razloga što volontiranje nije i ne može da ima elemente radnog odnosa;
2) ne vođenje evidencije o zaključenim ugovorima o volontiranju;
3) zloupotrebe koje se odnose na to da se za radna mjesta koja su predviđena aktom o sistematizaciji umjesto ugovora o radu zaključuje ugovor o volotiranju;
3) propisivanje kazni za prekršaje za volontera iz razloga što se volontiranje vrši na dobrovoljnoj osnovi i isto ne može imati za posljedicu kaznu za volontera ukoliko dođe do štete prilikom obavljanja volontiranja;
4) ne propisivanje odredaba koje se odnose na to koje lice ne može da bude volonter.

U primjeni zakona oštećeni su sljedeći subjekti:

1) Organizatori volontiranja i volonteri:

- Organizator volontiranja: iz razloga što više neće moći da zaključuju ugovor o volontiranju sa određenim licem za radna mjesta koja su propisana aktom o sistematizaciji radnih mjesta;
- Volonteri: ugovor o volontiranju više neće imati elemente radnog odnosa, što znači da se prilikom obavljenog volontiranja neće sticati radno iskustvo i isto se neće priznavati za polaganje stručnog ispita.

- Ukoliko se ne bi izvršile izmjene zakona problem bi evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)

- 1) ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na primjenu zakona u smislu same svrhe instituta volontiranja;
- 2) ne bi se revidirale odredbe koje se odnose na prava i obaveze organizatora volontiranja i volontera;
- 3) ne bi se propisale odredbe koje se odnose na to koja lica ne mogu da obavljaju volontiranje;
- 4) pojava problema u praksi koji se odnose na ne vođenje evidencije o volontiranju;
- 5) ne bi se obezbjedila potrebna zaštita volontera u smislu što su do sada postojale kazne za prekršaje a nije trebalo iz razloga što se volontiranje obavlja na dobrovoljnoj osnovi;
- 6) ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na sadržinu ugovora o volontiranju i obezbijedivanje troškova prilikom obavljanja volontiranja.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Novim zakonom o volontiranju:

- Precizira se koje se usluge ne smatraju volontiranjem, odnosno stručno osposobljavanje u skladu sa posebnim zakonom; usluge i aktivnosti u političkim strankama, sindikatima, udruženjima poslodavca, vjerskim zajednicama koje se odnose na njihovu osnovnu statutarnu djelatnost; dobrovoljno davanje krvi i organa; aktivnosti dobrovoljnih jedinica za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara; usluge i aktivnosti Crvenog krsta Crne Gore;
- bliže je uređeno koje lice može da bude volonter, u smislu da to može biti i lice mlađe od 15 godina života koje može da bude uključeno u vaspitno obrazovne volonterske aktivnosti;
- jasno propisuje koje lice ne može da bude volonter;
- prošireno je ko može biti organizator volontiranja odnosno da pored već važećih odredbi u zakonu o volonterskom radu to može da bude sindikalna organizacija, udruženja poslodavaca i političke partije, strana nevladina organizacija čije je predstavništvo upisano u registar stranih nevladinih organizacija u Crnoj Gori;

- pored ovih organizatora volontiranja zbog značaja same odredbe posebno je izdvojeno da isti može još da bude i privredno društvo sa svojstvom pravnog lica i javno preduzeće osnovano u Crnoj Gori, ako volontiranje organizuje van svojih radnih prostorija, na osnovu programa volontiranja, volontiranjem ne stiče dobit, volontiranje ne zamjenjuju rad zaposlenih;
- volontiranje se neće priznavati kao radno iskustvo;
- na precizniji način su uređena prava i obaveze volontera i prava i obaveza organizatora volontiranja;
- kada je u pitanju naknada štete propisano je da se u tom slučaju primjenjuje Zakon kojim se uređuju obligacioni odnosi;
- preciznije propisano da se ugovor zaključuje po pravilu u pisanoj formi, sa izuzetkom ako ugovor traje do 10 časova nedjeljno;
- prilikom zaključivanja ugovora o volontiranju primjenjuje se Zakon kojim se uređuju obligacioni odnosi;
- predviđeno je koji su to troškovi koje je organizator volontiranja dužan da isplati volonteru koji su se pojavili prilikom obavljanja volontiranja;
- propisuje se i potvrda koja se izdaje nakon obavljenog volontiranja;
- uvodi se vođenje evidencije o volontiranju od strane organizatora volontiranja.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- „status quo” opcija-

- 1) ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na primjenu zakona u smislu same svrhe instituta volontiranja;
- 2) ne bi se revidirale odredbe koje se odnose na prava i obaveze organizatora volontiranja i volontera;
- 3) ne bi se propisale odredbe koje se odnose na to koja lica ne mogu da obavljaju volontiranje;
- 4) pojava problema u praksi koji se odnose na ne vođenje evidencije o volontiranju;
- 5) ne bi se obezbjedila potrebna zaštita volontera u smislu što su do sada postojale kazne za prekršaje a nije trebalo iz razloga što se volontiranje obavlja na dobrovoljnoj osnovi;
- 6) ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na sadržinu ugovora o volontiranju i obezbijedivanje troškova prilikom obavljanja volontiranja.

- Preferirana opcija -

- 1) preciziranje primjene zakona, odnosno šta je svrha donošenja samog zakona tj. Zakona o volontiranju umjesto važećeg Zakona o volonterskom radu;
 - 2) lakša primjena i razumijevanje zakona preciziraju se pojmovi koji se upotrebljavaju u zakonu;
 - 3) preciziranje odredbi koje se odnose na prava i obaveze organizatora volontiranja i volontera prilikom obavljanja samog volontiranja;
 - 4) propisanje ko može biti volonter u smislu da to ne mogu biti lica kojima su izrečene mjere bezbjednosti u skladu sa krivičnim zakonikom;
 - 5) preciznije propisivanje odredbi koje se odnose na vođenje evidencije o volontiranju;
 - 6) jasnije određenje ko može da bude organizator volontiranja;
- određeno radno mjesto koje je propisano aktom o sistematizaciji radnih mjesta.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Potreba za donošenjem novog Zakona o volontiranju polazi od pravne prirode volontiranja koje je, zbog svog dobrovoljnog karaktera, institut privatnog prava (*ius gestionis*), prije nego institut javnog prava koji je nužno urediti imperativnim normama (*ius imperium*). S tim u vezi, Strategija unaprijeđenja podsticajnog okruženja za razvoj NVO 2018-2020 ukazuje da ključni konceptualni problem važećeg Zakona o volonterskom radu jeste što „volontiranje, uprkos definiciji volonterskog rada kao dobrovoljnog i besplatnog ulaganja vremena, znanja i vještina kojima se obavljaju usluge ili aktivnosti u korist drugog lica ili za opštu dobrobit društva, tretira kao sui generis oblik radno-pravnog odnosa”. Saglasno tome, Zakon volonterski rad reguliše kao javno-pravni, prije nego privatno-pravni institut (Strategija, str. 20.). U Strategiji se dalje navodi da je „nužno je pristupiti izradi novog Zakona o volontiranju (prije nego volonterskom radu) koji će, saglasno dobroj uporednoj praksi, definisati opšti pravni okvir za razvoj javnih politika od značaja za promociju i razvoj volontiranja i njihove aktera, prije nego uređivati privatno-pravni odnos između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, saglasno razumjevanju volontiranja kao participacije, a ne rada” (str. 21.). Izrada novog Zakona o volontiranju u cilju kreiranja podsticajnog okvira za građanski aktivizam i održivost organizacija civilnog društva predviđena je i Akcionim planom za implementaciju Strategije.

Saglasno prethodnom, ratio legis prijedloga Zakona jeste da koncept volontiranja kao dobrovoljne aktivnosti odnosno participacije konsekventno razdvoji od aktivnosti koje su vezane ili proizilaze iz radno-pravnog odnosa (stručno usavršavanje, radna praksa, itd). Konkretna rješenja u prijedlogu prilagođena su ovako opredjeljenom cilju. Kao što se navodi u Strategiji: „posebna pravna regulativa za volontiranje nije nužan preduslov njegovog razvoja. Štaviše, većina zemalja u kojima je volonterstvo najviše razvijeno nema poseban zakon o volontiranju, a u dvije zemlje koje imaju poseban pravni režim (Austrija, Luksemburg), radi se o ‘mekoj’ regulativi za čije sprovođenje nijesu propisane prekršajne sankcije (Austrija), odnosno o statusnopravnom propisu za udruženja i volonterske centre (Luksemburg, str. 19.). Dodatno, u zemljama koje imaju posebne zakone o volontiranju, ovi zakoni pripadaju grupi tzv. „okvirnih” zakona, odnosno „meke” regulative kojom se na opšti način uređuju osnovna pitanja od značaja za volontiranje, bez nametanja dodatnih troškova organizatoru volontiranja (e.g. italijanski Okvirni zakon o volontiranju, španski i portugalski Zakon o volontiranju). Na primjer, španski Zakon o volontiranju ima samo 16. članova.

-Polazeći od same definicije volontiranja koja podrazumijeva dobrovoljno i besplatno ulaganje svoga znanja i vještina kojima se obavljaju aktivnosti u korist drugih lica i za opštu dobrobit društva, ističemo da će donošenjem Zakona podići se društvena svijest o volontiranju, a samim tim očekuje se pozitivan uticaj kako na pojedinca tako i na cijelu društvenu zajednicu u zavisnosti od toga ko je organozator volontiranja.

- U primjeni zakona ne očekuju se negativni uticaji, iz razloga što volontiranje predstavlja dobrobit kako za pojedinca tako i za cijelu zajednicu.

- Zakon direktno utiče na organizatore volontiranja u smislu obaveze organizovanja obuka za volontera, izdavanja potvrde o obavljenom volontiranju i zaključivanja ugovora o volontiranju kada je to potrebno, takođe i na društvo u cjelini.

-Predlogom zakona ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Donošenjem ovog zakona ne postoji biznis barijera. Kada su u pitanju administrativna opterećenja procenjujemo da se ona odnose samo na obezbjeđivanje obuke za obavljanje volontiranja ukoliko je ista potrebna za to volontiranje, kao i izdavanje potvrde za obavljeno volontiranje. Međutim, ne može se izvršiti procjena koliko bi ti troškovi iznosili iz razloga što nije potrebna obuka za svakog volontera, a i ne može se precizno utvrditi koliko volontera može biti angažovano u određenom vremenskom periodu.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija i socijalnog staranja na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Ne

- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.

/

- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti

Ne

- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

/

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?

Ne

- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?

Ne

- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.

/

- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.

/

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- Prilikom izrade Predloga zakona organizovana je javna rasprava (javne konsultacije u trajanju od 20 dana i javna rasprava u trajanju od 40 dana). U okviru javne rasprave organizovani su okrugli stolovi u Bijelom Polju, Budvi i Podgorici. Na navedenim raspravama pored predstavnika bivšeg Ministarstva rada i socijalnog staranja prisustvovali su i predstavnici: HG „Budvanska rivijera“,

NVO Juventas, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, ADP – Zid, EU TA project, Ministarstva javne uprave i NVO Prima.

U toku postupka javne rasprave, na okruglim stolovima i putem pošte od strane NVO Juventasa, Alfa Centra i ADP-ZID, dati su određeni komentari i sugestije, koji su dati u nastavku kroz odgovore na pojedinačne članove zakona:

Komentari na pojedinačne članove.

Član 1.

Nijesu prihvaćeni komentari da se ovim zakonom bliže definišu osnovni principi volontiranja, koji se tiču zabrane diskriminacije volontera, zabrane iskorišćavanja volontera, zaštite lica mladih od 15 godina i starijih maloljetnih lica i inkluzivno volontiranje, iz sljedećih razloga: 1) Univerzalno prepoznati osnovni principi volontiranja: *dobrovoljnost, participativnost, solidarnost i inkluzivnost* proizilaze iz same definicije volontiranja (čl. 3), odnosno vrijednosti koje se promovišu volontiranjem (čl. 10) 2) Zabrana diskriminacije volontera *nije* dispozitivni princip odnosno načelo, već imperativna obaveza. U tom smislu, Zakonu o zabrani diskriminacije definiše šta se smatra diskriminacijom i propisuju prekršajne sankcije u slučaju diskriminacije; ove se sankcije primjenjuju i na organizatora volontiranja i odgovorno lice u organizatoru volontiranja (čl. 34, 34a-c, u vezi sa čl. 2. Zakona o zabrani diskriminacije); 3) Kada je riječ o zabrani iskorišćavanja volontera, nejasno je šta se tačno smatra pod iskorišćavanjem, a da se ne radi o iskorišćavanju koje predstavlja biće posebnog krivičnog djela. U svakom slučaju, nacrt Zakona definiše da je volontiranje dobrovoljno, što znači da volonter u svakom trenutku može prekinuti volontiranje (čl. 3. st. 1.). Dodatno, nacrt Zakona propisuje poseban režim zaštite, pod prijetnjom prekršajnih sankcija, za lica koja su prepoznata kao posebno ranjiva kategorije korisnika volontiranja (čl. 6. u vezi sa čl. 23.); 4) Nacrt Zakona ne predstavlja pravnu prepreku da volonterska organizacija ili mreže volonterskih organizacija svojim aktima unutrašnje organizacije bliže definišu načela volontiranja na kojima će djelovati i koje će u svom radu promovisati.

Član 3.

Prihvataju se komentari na član 3. nacrta Zakona kojim se sugeriše novi stav, posle stava 1.: *Volontiranjem se stiču iskustva i razvijaju kompetencije potrebne za razvoj aktivne građanske participacije i ličnog razvoja.*

Član 4.

Prihvataju se komentari da se na kraju stava 4. doda novi stav: *Obavljanje usluga ili aktivnosti za koje postoji uslov isplate novčane naknade koja nije previđena u članu 19 ovog zakona ili nagrade ili potraživanja druge imovinske koristi, a koje se obavljaju bez zasnivanja radnog odnosa, uz odgovarajuće nomotehničke korekcije ovog prijedloga.*

Član 5.

Nije prihvaćena sugestija da se ovim članom bliže uredi na koji način lice mlađe od 15 godina može biti uključeno u volonterske aktivnosti, kao i da li je za aktivnosti volontera mlađeg od 15 godina neophodna saglasnost roditelja – staratelja / zakonskog zastupnika. Naime, kao što se navodi u stavu 3. ovog člana, volontiranje lica mlađeg od 15 godina uređeno je propisima o obrazovanju – uključujući i da li je i kada za volontiranje ove kategorija lica potrebna saglasnost roditelja, te stoga ne može biti predmet regulisanja ovog zakona. Stoga je uputnije da *informacije* o uslovima za volontiranje ovih lica budu sastavni dio priručnika o primjeni Zakona, čiju izradu predviđa Akcioni plan *Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020* (mjera 4.5.)

Član 6.

Prihvata se komentar na član 6. stav 1. alineja 1 kojim se sugeriše da se skрати rok u kojem lice kojem traje bezbjednosna mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja, obaveznog liječenja od zavisnosti, ili obaveznog psihosocijalnog tretmana, ne može biti volonter, ako su korisnici

volontiranja posebno osjetljive kategorije lica iz stava 1. ovog člana. Ovaj rok je skraćen na godinu dana, umjesto tri godine.

Član 7.

Prihvaćeni su komentari na član 7. stav 1. alineja 5 kojim se sugerije da se bliže preciziraju uslovi pod kojima sindikalne organizacije, udruženja poslodavaca i političke partije mogu biti organizatori volontiranja.

Nijesu prihvaćeni komentari na član 7. nacrtu Zakona, kojim se sugerije da organ državne uprave i jedinice lokalne samouprave ne može biti organizator volontiranja. U obrazloženju ovog komentara navodi se da je otvaranje prostora za organe državne uprave i jedinice lokalne samouprave da budu organizatori volontiranja problematično zato što se *jasno ne mogu identifikovati oblasti* u kojima bi bili potrebni volonteri, a što bi otvorilo prostor za zloupotrebe, naročito u oblasti gdje bi volontiranje bilo zamjena za neke druge oblike angažmana tih lica. Sa druge strane, sugerije se da ovi organi mogu biti korisnici volontiranja u organizaciji drugih zakonom prepoznatih organizatora volontiranja.

Ovi komentari nijesu prihvaćeni iz sljedećih razloga: 1) Argumenti da se kod ovih organizatora volontiranja ne mogu jasno identifikovati oblasti u kojima bi bili potrebni volonteri nije zasnovana na činjenicama. Naime, po prirodi stvari, ovi organizatori volontiranja mogu angažovati volontere u *oblastima iz njihove zakonom utvrđene nadležnosti*; 2) Zabrana protivpravnog radnog angažovanja lica, nezavisno od toga da li se vode kao „volonteri“, ili na neki drugih način, predmet je prekršajnih sankcija koje su propisane Zakonom o radu; ova zabrana primjenjuje se na sve poslodavce (privredna društva, preduzetnici, nevladine organizacije, organi državne uprave, organi lokalne samouprave). S obzirom da se organi državne uprave i lokalne samouprave nalaze pod pojačanim ukupnim nadzorom u odnosu na nevladine organizacije i druga privatno pravna lica-organizatore volontiranja (budžetska kontrola, kontrola zapošljavanja, itd), vjerovatnoća zloupotrebe instituta volontiranja od strane ovih organa prepoznata je kao mala i stoga ne može biti opravdanje za restriktivni pristup u definisanju organizatora volontiranja; 3) Imajući u vidu prethodno, restriktivni pristup u definisanju organizatora volontiranja neopravdano bi suzio prostor za razvoj volontiranja u Crnoj Gori i realizaciju aktivnosti kojima treba volonterska podrška. Na primjer, mnogi gradovi i opštine u Crnoj Gori organizuju turističke, sportske i druge manifestacije koje često imaju i regionalni ili međunarodni značaj, i zahtjevaju značajno angažovanje volontera. Ukoliko bi bile usvojene sugestije za izmjenu člana 7. gradovi i opštine ne bi mogli da direktno angažuju volontere za realizaciju ovih aktivnosti, osim preko drugih organizatora volontiranja definisanih u članu 7. nacrtu Zakona. Ovim bi se samo povećali transakcioni troškovi i rizici organizovanja ovih manifestacija (uključujući i rizik da se ne može naći pogodan organizator volontiranja koji bi sarađivao sa organom lokalne samouprave u realizaciji manifestacije, da organizator volontiranja koristi svoju pregovaračku poziciju da bi od organa lokalne samouprave ishodovao finansijsku ili drugu korist, itd.), bez prepoznate koristi.

Član 10.

Prihvaćene su jezičke korekcije u vezi sa članom 10. (umjesto, „drugih društvenih problema“, *drugih društvenih pitanja*).

Nijesu prihvaćeni komentari na član 10. da se ovim zakonom bliže definiše dodatna finansijska podrška volontiranju, iz sljedećih razloga: 1) Član 14(1). Zakona o porezu na dobit pravnih lica propisuje da se priznaju izdaci pravnog lica-poreskog obveznika za davanja u oblastima od javnog interesa, uključujući i *volunterizam*, najviše do 3,5% *ukupnog prihoda*. Analiza finansijskih izvještaja pravnih lica za 2015. godinu ukazuje da ukupan potencijal za davanja u oblasti od javnog interesa koji se priznaju kao rashod, uključujući i davanja za podršku volonterizmu, iznosi 195,6 miliona eura.¹ Ovo nedvosmisleno upućuje na zaključak da ukupni potencijal korporativne filantropije za podršku volonterstvu (i drugim oblastima od javnog interesa) daleko nadilazi kapacitete volonterskih organizacija za korišćenje ove podrške. Akcioni plan *Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020* predviđa

izmjene člana 24. Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, kako bi se odredbe ovog zakona, u pogledu oblasti od javnog interesa, usaglasile sa odredbama Zakona o porezu na dobit pravnog lica. (mjera 3.6.; nosilac mjere: Ministarstvo finansija, vremenski rok: prvi kvartal 2019). Dakle, poreski propisi u Crnoj Gori već obezbjeđuju podsticajno okruženje za davanja pravnih lica – a uskoro i fizičkih lica – za podršku volontiranju, 2) Dodatno, čl. 32. Zakona o nevladinim organizacijama uređuje budžetsku podršku nevladinim organizacijama u oblastima od javnog interesa, uključujući i volonterstvu, u iznosu od *najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta*. U tom smislu, Akcioni plan *Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020* predviđa finansijsku podršku razvoju volonterskih centara i servisa, kroz redovnu budžetsku podršku, po osnovu konkursa (mjera 4.5.). majuci u vidu prethodno navedeno, brojne prioritete Vlade i ograničena budžetska sredstva, nema opravdanja da se ovim zakonom bliže definiše dodatna finansijska podrška volonterstvu.

Član 13.

Prihvaćeni su komentari na član 13. kojim se preciziraju obaveze volontera.

Član 14.

Prihvaćeni su komentari u pogledu propisanog roka za izdavanje potvrde o volontiranju, koji bi naročito mogao biti problem u slučaju volontiranja većeg broja lica, kada je organizator volontiranja mala, lokalna NVO. Izmjene člana 14. ostavljaju mogućnost da se strane dogovore o dužem roku za izdavanje ove potvrde.

Nijesu prihvaćeni komentari u vezi izmjena člana 14. koji se odnose na sadržinu potvrde o volontiranju, s obzirom da je pitanje sadržine potvrde o volontiranju detaljno uređeno članom 21. nacrtu Zakona.

Član 17.

Prihvaćeni su komentari u vezi stava 2. ovog člana, tako da je precizirano da se ugovor može, ali i ne mora zaključiti, ako volontiranje traje kraće od perioda propisanog ovim zakonom.

Nijesu prihvaćeni komentari da se izmijeni odredba koja se odnosi na mogućnost ne zaključivanja ugovora ukoliko volontiranje traje do 10 sati nedjeljno, iz razloga što bi se sve ostalo smatralo radom.

Član 18.

Djelimično je prihvaćen komentar da se kao obavezna sadržina ugovora definiše i broj sati dnevno ili nedeljno volontiranja. Naime, nije prihvaćena sugestija da ovo pitanje bude obavezna sadržina ugovora, s obzirom da nije uvijek moguće, niti je nužno, da se ovo pitanje unaprijed uredi. Na drugoj strani, prepoznajući da se radi o važnom pitanju, u članu 18. se sada *explicite* navodi da se radi o pitanju koje se može (ali ne mora) urediti ugovorom.

Član 19.

Nije prihvaćen komentar da Zakon objasni na koji način se oporezuju drugi ugovoreni troškovi nužni za realizaciju volonterskih aktivnosti koji mjesečno ne prelaze 10% prosječne neto zarade, prema poslednjem zvaničnom podatku organa zaduženog za poslove statistike. Pitanje oporezivanja ovih troškova može biti predmet samo poreskih zakona, a ne ovog zakona.

Član 20.

Nije prihvaćen komentar da se ovim članom pojasni da li je organizator volontiranja dužan da svoju evidenciju o volontiranju dostavi nadležnoj instituciji. Iz odredbi člana 20. jasno je da takva obaveza ne postoji – niti je dostava evidencije resornim institucijama propisana kao osnov za izricanje prekršajnih sankcija iz člana 23. nacrtu Zakona.

Član 22.

Nije prihvaćen komentar da se ovim članom definiše organ javne uprave koji je nadležan za upravni nadzor nad primjenom ovog zakona, s obzirom da je vršenje upravnog nadzora u nadležnosti organa državne uprave.

Član 23.

Nije prihvaćen komentar da se poveća raspon prekršajnih kazni, s obzirom da je propisani raspon kazni u saglasnosti sa načelom proporcionalnosti (visina propisane kazne u odnosu na prirodu i težinu prekršaja).

Drugi pristigli komentari koji nisu vezani za pojedine članove.

Osiguranje volontera. Iz odredbi nacrtu Zakona jasno je da osiguranje volontera ne predstavlja obavezu organizatora volontiranja (čl. 14.), odnosno pravo volontera (čl. 12.) – osim ako drugačije nije ugovoreno ugovorom o volontiranju. U tom smislu, izvršene su izmjene u čl. 18. kako bi bilo jasnije da osiguranje nije zakonska obaveza organizatora volontiranja, ali se može predvideti ugovorom o volontiranju.

Volonterska knjižica. Nacrt Zakona ne propisuje volontersku knjižicu, imajući u vidu da bi štampanje volonterske knjižice nesrazmjerno povećalo troškove primjene ovog zakona. Umjesto toga, izdaje se potvrda o volontiranju (čl. 21.) kao znatno jeftinije rješenje koje ima istu funkcionalnu ulogu kao i volonterska knjižica.

Volonterski servisi. Nacrt Zakona ne definiše bliže volonterske servise, njihovo osnivanje, djelovanje, organizaciju, itd. S obzirom da se ovim zakonom ne uređuje poseban režim podrške volonterskim servisima, nije bilo opravdanja da se ovo pitanje posebno uredi. Ovo posebno imajući u vidu ograničenja države u regulisanju volonterskih servisa čiji su osnivači udruženja, a što je u praksi najčešći slučaj. Naime, treba imati u vidu da su udruženja zaštićena članom 11. Evropske konvencije (garantovanje slobode udruživanja), te da je u pogledu regulisanja slobode udruživanja osnovna obaveza države negativna: obaveza da se ne miješa u ostvarivanje slobode udruživanja. Dakako, ovaj zakon ne predstavlja pravnu prepreku da se u budućnosti bliže uredi djelovanje volonterskih servisa, ukoliko za tim bude bilo potreba. Na primjer, u budućnosti se može javiti potreba da se propisima u oblasti socijalne zaštite bliže uredi pitanje volonterskih servisa koje pružaju usluge socijalne zaštite – ali to ne može biti predmet regulisanja ovog zakona.

Nagrada za volontiranje. Nacrtom zakona se bliže ne uređuje pitanje dodijele nagrade za volontiranje, ali ovaj zakon ne predstavlja pravnu smetnju da se ta nagrada usvoji – to je moguće uraditi odlukom Vlade, resornog ministarstva, organa lokalne samouprave, itd. Generalno, pitanje nagrada prije je predmet regulisanja pojedinačnih nego opštih pravnih akata.

Prava crnogorskog volontera u inostranstvu. Nije prihvaćena sugestija da se ovim zakonom bliže urede prava crnogorskog volontera u inostranstvu, kao što je to urađeno sa (trenutno važećim) Zakonom o volonterskom radu. Dva su razloga za ovaj pristup: 1) princip teritorijalnog važenja zakona, shodno kojem se odredbe ovog zakona ne mogu primjenjivati na teritoriji druge države; 2) načelo dobrovoljnosti volontiranja – svako lice samostalno odlučuje da li će i pod kojim uslovima volontirati u inostranstvu.

Nakon isteka roka za javnu raspravu 4. juna 2019. godine dostavljeni su komentari Unije poslodavaca Crne Gore koji nijesu razmatrani.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Odbijanje organizatora volontiranja da zaključi ugovor o volontiranju sa volonterom, kao i ne vođenje evidencije o volontiranju na osnovu ovih ugovora.

- Da bi se ispunili ciljevi propisani ovim zakonom vršiće se inspekcijski nadzor preko inspekcija za određene djelatnosti.

- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su zaključeni ugovori o volontiranju i izdate potvrde o volontiranju.

- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženi organizatori volontiranja.

Datum i mjesto
27.04.2021. godine
Podgorica

MINISTAR

