



ПОВЕРЕНИК ЗА  
ЗАШТИТУ  
РАВНОПРАВНОСТИ



РЕПУБЛИКА  
СРБИЈА

ПРИМЉЕНО  
у Уставном суду  
Републике Србије  
Дана \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
30 SEP 2015



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

93-29/15

011-00-26/2015-02

Београд

дел.бр. 35826

датум 30.09.2015.

## УСТАВНИ СУД

БЕОГРАД

Булевар краља Александра  
бр. 15

На основу члана 168. став 1. Устава Републике Србије<sup>1</sup>, члана 29. став 1. тачка 1. и члана 50. став 1. Закона о Уставном суду<sup>2</sup> и члана 19. Закона о Заштитнику грађана<sup>3</sup>, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности, подносе Уставном суду

### ПРЕДЛОГ ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ

**Одредби члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору<sup>4</sup>**

Одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (у даљем тексту: Закон), чија се оцена уставности тражи, гласе:

*„Запосленом у јавном сектору за време примене овог закона престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију.*

*Запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радно-правни статус.*

*Изузетно од става 1. овог члана, радни однос запосленог у јавном сектору из става 1. овог члана не престаје ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног*

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 98/06

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС и 40/2015 - др. закон

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“; бр. 68/2015

*односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика ).*

*Споразумом из става 3. овог члана може се утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања.*

*Споразум из става 3. овог члана замењује одредбе уговора о раду, односно решење о заснивању радног односа у делу којим се уређује врста и дужина трајања радног односа.*

*Послодавац може, у циљу утврђивања испуњености услова за престанак радног односа из става 1. овог члана, прибављати податке из службене евиденције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.*

*Изузетно од ст. 1-5 овог члана, запосленом коме је навршење радног века и наставак радног односа након навршења радног века уређен посебним законом, радни однос престаје у складу са посебним законом.*

*Одредба става 7. овог члана не примењује се на државне службенике (став 8).“*

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности сматрају да су одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору несагласне одредбама Устава Републике Србије о зајемченим људским правима, условима за остваривање зајемчених људских права и условима за ограничење ових права (чл. 18. и 20), и да се овим одредбама, супротно забрани дискриминације (члан 21) и одредбама Устава о условима за ограничавање људских и мањинских права (члан 20), женама одређеног старосног доба које су запослене у „јавном сектору“ ограничавају право на рад и по основу рада (члан 60), право из области социјалне заштите, односно право на социјално обезбеђење и осигурање запосленог и његове породице (члан 69. ст. 2. и 3).

Наведени став Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности суштински темеље на следећем: Устав чланом 21. прописује забрану сваке дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Одредбама члана 19а Закона о пензијском и инвалидском осигурању<sup>5</sup> прописано је да жене испуњавају услове за остваривање пензије у погледу радног стажа и животног доба раније него мушкарци, чиме стичу право, **али не и обавезу**, да оду у пензију. Међутим, чланом 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору прописано је да сваком запосленом у јавном сектору престаје радни однос моментом стицања услова (радни стаж и године живота) за старосну пензију. То фактички значи да је укинута право избора на одлазак у старосну пензију из Закона о пензијском и инвалидском осигурању, односно, да је ово постала обавеза да жене, и то само жене у „јавном сектору“, иду у пензију раније него мушкарци. Због тога је одредба члана 20. Закона о максималном броју запослених у јавном сектору, чија се

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014

---

уставност овде оспорава, супротна забрани дискриминације из члана 21. Устава јер погађа само жене запослене у „јавном сектору“, што представља дискриминацију жена.

Додатно, одредбом члана 20. Закона о максималном броју запослених у јавном сектору, без оправданог разлога, у неједнак положај по питању остваривања Уставом гарантованог права на рад стављене су жене које раде у јавном сектору у односу на жене запослене ван јавног сектора.

Детаљни разлози за оспоравање уставности члана 20. Закона о максималном броју запослених у јавном сектору су следећи:

Одредбом члана 1. Закона утврђено је да се њиме уређује начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених до достизања утврђеног максималног броја запослених.

Одредбама члана 20. Закона прописано је да радни однос престаје када запослени наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију.

Приликом сагледавања последица које по Уставом гарантована права грађана може имати примена члана 20. став 1. Закона, потребно је претходно имати у виду правила о престанку радног односа због услова који се тиче година живота, прописана законима који уређују права из радног односа запослених у „јавном сектору“. Наиме, према одредби члана 175. став 1. тачка 2. Закону о раду<sup>6</sup> радни однос, по сили закона, престаје када запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, уколико се запослени и послодавац другачије не споразумеју. Такође, Законом о државним службеницима<sup>7</sup> у члану 131. став 1. тачка 1. прописано је да радни однос престаје по сили закона, између осталог када запослени наврши радни век, односно, даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања. Поред тога, релевантан је и Закон о радним односима у државним органима<sup>8</sup> који у члану 64. прописује да радни однос запослених у државним органима и изабраних односно постављених лица престаје под условима и на начин утврђен овим законом и другим законима.

Имајући у виду да је спорном одредбом Закона прописано да радни однос престаје када запослени наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију, од значаја су и одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима су прописани услови за стицање права на старосну пензију.

Наиме, одредбама члана 19. прописано је да осигураник стиче право на старосну пензију:

- 1) кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања и
- 2) кад наврши 45 година стажа осигурања.

---

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002, 49/2005 – одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закон, 83/2005 – испр. др. закон и 23/2013 – одлука УС

Изузетно од ове одредбе, чланом 19а је прописано да осигураник жена која наврши најмање 15 година стажа осигурања, стиче право на старосну пензију кад наврши: у 2015. години 60 година и шест месеци живота; у 2016. години 61 годину живота; у 2017. години 61 годину и шест месеци живота; у 2018. години 62 године живота; у 2019. години 62 године и шест месеци живота; у 2020. години 63 године живота; у 2021. години 63 године и два месеца живота; у 2022. години 63 године и четири месеца живота; у 2023. години 63 године и шест месеци живота; у 2024. години 63 године и осам месеци живота; у 2025. години 63 године и десет месеци живота; у 2026. години 64 године живота; у 2027. години 64 године и два месеца живота; у 2028. години 64 године и четири месеца живота; у 2029. години 64 године и шест месеци живота; у 2030. години 64 године и осам месеци живота; у 2031. години 64 године и десет месеци живота.

Дакле, Закон о пензијском и инвалидском осигурању прописује да када су испуњени прописани услови грађанин стиче право на старосну пензију, што не значи истовремено и престанак радног односа по сили закона.

Међутим, одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, мењају положај и права грађана гарантованих овим прописима, јер императивно налажу престанак радног односа испуњењем услова за старосну пензију, супротно условима који су прописани другим законима. Иако одредбама овог члана нису експлицитно наведене разлике између права мушкараца и жена, суштински ове одредбе односе се само на жене одређеног старосног доба које су запослене у јавном сектору.

Наиме, сагласно наведеним прописима о пензијско инвалидском осигурању и прописима о раду, жена која 2015. године има 60 година и шест месеци и 15 година радног стажа, стиче право на одлазак у старосну пензију. Међутим, да ли ће ово своје право остварити зависи од њене одлуке, с обзиром да јој радни однос по сили закона неће престати све док не напуни 65 година. Међутим, Законом о начину одређивању максималног броја запослених у јавном сектору ово право запослене жене је укинута, те су жене запослене у јавном сектору доведене у неравноправан положај у односу на мушкарце. Наиме, жене ће раније остварити право на одлазак у старосну пензију према одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, што ће сходно одредбама Закона о начину одређивању максималног броја запослених у јавном сектору довести до тога да им радни однос престаје аутоматски, по сили закона, без могућности да саме изаберу да ли ће своје право на одлазак у старосну пензију користити или ће остати у радном односу док не напуне 65 година, као и мушкарци. С друге стране, ово решење из Закона о начину одређивању максималног броја запослених у јавном сектору ни на који начин не утиче на мушкарце, односно, не мења им већ постојећи режим престанка радног односа по сили закона, јер ће мушкарцима запосленим у јавном сектору престајати радни однос по сили закона, када напуне 65 година живота и 15 година радног стажа, као и до сада.

Треба имати у виду да за разлику од непосредне дискриминације, код које је већ на први поглед видљиво да је разликовање, односно, довођење у неповољнији положај засновано на личном својству, код посредне дискриминације ово разликовање није увек очигледно. Код посредне дискриминације, наизглед неутрално правило примењује се једнако према свима, али се управо због једнаке примене правила

---

одређена лице или група лица, на основу неког њиховог личног својства, стављају у неповољнији положај у односу на све друге који то својство немају.

Имајући то у виду, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности указују да за овакво прављење разлике нема објективног и разумног оправдања. Наиме, с обзиром да је циљ овог закона био да се утврди максималан број запослених у јавном сектору и да се одреде услови под којима ће запосленима у јавном сектору престати радни однос, може се констатовати да је у питању законити циљ који се жели постићи. Међутим, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности указују да је поред законитог циља, неопходно да средства за постизање тог циља буду примерена и нужна, као и да постоји сразмерност између мере која је предузета и циља који се том мером жели остварити. У конкретном случају, евидентно је да не постоји сразмера између предузете мере и циља, с обзиром да ће ова мера у пракси довести до стављања запослених у неједнак положај на основу њиховог пола. Последице за жене запослене у јавном сектору су прекид права на рад, док на мушкарце законска одредба нема утицаја. Такве последице нити су сразмерне, нити сврсисходне циљу који се жели постићи.

Такође указујемо и да је УН Конвенцијом о елиминисању свих облика дискриминације жена<sup>9</sup> (CEDAW) чијом се ратификацијом Република Србија обавезала да ће у свим областима, посебно политичкој, друштвеној, економској и културној предузимати све прикладне мере, да би се обезбедио потпун развој и напредак жена, како би им се гарантовало остваривање и уживање људских права и основних слобода, равноправно с мушкарцима<sup>10</sup>. Дискриминација жена означава свако разликовање, искључење или ограничење у погледу пола, што има за последицу или циљ да угрози или онемогући женама признање, остварење или вршење људских права и основних слобода на политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском или другом пољу, без обзира на њихово брачно стање, на основу равноправности мушкараца и жена<sup>11</sup>. Одредбама члана 11. Конвенције прописано је да државе чланице предузимају све подесне мере ради елиминисања дискриминације жена у области запошљавања како би се на основи равноправности жена и мушкараца обезбедила једнака права, а посебно право на социјалну заштиту у случају одласка у пензију. Општа препорука Комитета за елиминацију дискриминације жена бр. 27 о старијим женама и заштити њихових људских права<sup>12</sup>, у параграфу 42. напомиње да су државе потписнице обавезне да обезбеде да старосна граница за одлазак у пензију у јавном и приватном сектору није дискриминаторна за жене. Стога, потписнице су обавезне да обезбеде да пензијске политике нису дискриминаторне за жене, чак и када оне одлуче да се превремено пензионису, као и да све старије жене које су радиле имају приступ одговарајућим пензијама.

---

<sup>9</sup> „Службени лист СФРЈ-Међународни уговори”, бр. 11/1981

<sup>10</sup> Члан 3.

<sup>11</sup> Члан 1.

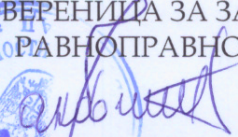
<sup>12</sup> Општа препорука бр. 27 о старијим женама и заштити њихових људских права, Комитет за елиминацију дискриминације жена, 4-22. октобар 2010. године


Из наведених разлога, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности сматрају да одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору нису у сагласности са одредбама члана 4. став 1, чл. 18, 20. и 21, члана 60. став 1, члана 69. ст. 2. и 3. и члана 194. ст. 1. и 5. Устава Републике Србије и одредбама члана 11. ратификоване Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена.

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности предлажу да Уставни суд донесе следећу

### ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 68/15) нису у сагласности са одредбама члана 4. став 1, чл. 18, 20. и 21, члана 60. став 1, члана 69. ст. 2. и 3. и члана 194. ст. 1. и 5. Устава Републике Србије, као и одредбом члана 11. ратификоване Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена.
2. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, извршење појединачних аката донетих, односно радњи које се предузимају, на основу оспорене одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ  
РАВНОПРАВНОСТИ  
  
Бранкица Јанковић



ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
  
Саша Јанковић

