



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

183-29/2017
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 37873 датум:16.10.2017.

На основу члана 18. става 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст Нацрта закона о запосленима у јавним службама, који је Министарство државне управе и локалне самоуправе доставило овом органу на мишљење у прилогу акта број: 011-00-299/2017-20 од 14. 9. 2017.године и даје следеће

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ЗАПОСЛЕНИМА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

Заштитник грађана подржава спровођење реформе јавне управе усмерене и на уређивању радних односа и плата у јавном сектору на једнаким основама у јавној управи с циљем да се обезбеди једнако вредновање исте врсте послова, без обзира у ком делу јавног сектора се ти послови извршавају. Доношење овог закона је наставак процеса реформе и нужна последица потребе усаглашавања посебних закона у погледу основних принципа на којима се заснивају права и обавеза запослених и вредновања њиховог рада.

Анализом предложених решења може се закључити да је предлагач јединственим законом покушао недовољно успешно да обједини специфичности радних односа у различитим областима пружања услуга у јавним службама. Међутим, предложени текст Нацрта закона није испунио постављени циљ јер је у односу на прокламована начела и прописана општа правила предвиђен велики број изузетака и варијација, што ће у пракси проузроковати, сасвим сигурно бројне недоумице, са којим се и Заштитник грађана сусрео приликом давања мишљења:

- **Недовољно јасно је одређено на кога се закон односи одн. ко је изузет од примене закона и шта је предмет уређивања**

- Сам члан 1. Нацрта закона којим је регулисан предмет уређења већ указује да овај закон није успео да на целовит начин уреди радноправни статус запослених у свим јавним службама, што је циљ прокламован у образложењу нацрта закона. На наведени закључак упућују ставови 2, 3, и 4. члана 1. којим истовремено предлагач закона проширује његову примену и на запослене који заправо нису запослени у јавним службама, а с друге стране искључује његову примену за одређену категорију

запослених у појединим јавним службама и оставља могућност да се радни односи у појединим јавним службама уреде посебним законима на другачији начин.

- Из текста Нацрта закона произилази да предлагач није имао намеру да посебно уреди радноправни положај помоћно - техничког особља, по угледу на Закон о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014). Нејасно је на који начин ће се примењивати поједине одредбе закона на ту категорију запослених, имајући у виду да из природе послова произилази да су одредбе нпр. о спречавању сукоба интереса, вредновање резултата рада непотребне, неоправдане и неприменљиве - члан 3. Нацрта, који дефинише појам запосленог.

- Без утемељеног разлога предлагач закона ставља у истоветан положај запослене и лица ангажована ван радног односа (чл. 6 - 26.). Суштински, послови које обављају лица ван радног односа нису послови јавне службе већ су врста и обим њихових права и обавеза условљена разлозима због којих су радно ангажована као и правним основом њиховог ангажовања (уговор о делу, уговор о привременим и повременим пословима и др). Ангажовање лица уговорима ван радног односа требало би да представља изузетак који зависи од периодичних потреба поједине јавне службе, те регулисање њиховог положаја не треба да буде предмет уређивања овог закона.

- Нацрт закона ствара могућност различитог уређивања права, обавеза и статуса запослених у јавним службама, не само у зависности од врсте услуга које пружа јавна служба (здравство, просвета, социјална заштита, култура) већ и различито уређивање у оквиру јавне службе од стране самог оснивача (локална самоуправа, аутономна покрајина, Република Србија). Запослени у истим јавним службама и поред јединственог закона, имаће различит обим права и обавеза. На наведено указује члан 5. Нацрта закона који прописује да се на права обавезе и одговорност запослених који нису уређени овим законом одн. законом којим се уређује рад јавне службе примењују општи прописи о раду, одн. колективни уговор или правилник о раду, на који сагласност даје оснивач.

- Предлагач Нацрта и поред упућивања на сходну примену Закона о раду, као општег прописа који уређује рад запослених, за све што није предвиђено овим законом, у самом закону у великом броју одредби поново упућује на закон који уређује општи режим радних односа или понавља одредбе садржане у Закона о раду, што додатно оптерећује текст Нацрта закон (члан 5. Нацрта Закона).

- Из Нацрта закона произилазе различити правни режими заснивања радног односа - решење о премештају и уговор о раду (члан 41. и члан 61. Нацрта) што указује на непостојање јасног опредељења предлагача о правној природи основа радног односа одн. да ли је у питању уговорни однос или врста управноправног односа. На ово указују и одредбе о надзору над применом закона, јер исте предвиђају да надзор над одредбама који се односе на радне односе врши министарство за послове државне управе, а истовремено инспекцијски надзор над применом одредаба о радним односима врши инспекција рада.

- У Нацрту закона не постоји одредба која упућује **на сходну примену Закона о општем управном поступку** ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016), када је у питању поступање одн. одлучивање о правима и обавезама запослених (нарочито у погледу поступања по поднесцима, роковима за поступање и сл).
- Са аспекта надлежности Заштитника грађана нарочито је важно да прокламовани принцип једнаке доступности радних места буде остварен у пуном обиму што је могуће само уз увођење афирмативних мера. Приликом избора између кандидата који једнако испуњавају услове у погледу стручне оспособљености, знања и вештина предност је потребно дати кандидатима који се суштински налазе у неједнаком положају са осталим кандидатима (особе са инвалидитетом, Роми, жртве насиља у породици и сл.).
- Нацрт закона уводи нове појмове, а да исте прецизно не дефинише што у примени може да доведе до различитог тумачења, поступања и примене. То се пре свега односи на **„приговор савести“ (члан 23. став 5.)**, **„непредвидиве околности“ (члан 24. став 2.)** и **„рад по позиву“ (члан 120)**.
- Први корак у примени Закона који се састоји у одређивању платних група и платних разреда запослених у складу са новим Правилником је недовољно јасно и концизно одређено. Сам закон не садржи јасна правила и прецизно дефинисана мерила и критеријуме којима ће се послодавци руководити приликом сачињавања Правилника. Таква недореченост и непрецизност одредби закона о распоређивању запослених, нужно ће имати за последицу самовољу и незадовољство запослених већ код првог распоређивања. Мишљење Заштитника грађана је да ову област треба прецизније законом дефинисати.
- Значајна новина уведена Нацртом закона је обавеза спровођења конкурса за попуњавање радних места, уколико се радно место не попуни трајним премештајем одн. преузимањем. Овим законом је прилично детаљно, али не и довољно јасно и прецизно регулисан начин и поступак конкурса као начина пријема у радни однос како би се обезбедила селекција најбољих кандидата.
- Став Заштитника грађана је да неопходно поједине фазе спровођења конкурса детаљно уредити подзаконским актом, а не препустити самом послодавцу, како је то сада Нацртом закона прописано.
- Истовремено одговорност за законитост спровођења конкурса мора бити једино на страни послодавца те је са становишта Заштитника грађана неприхватљива одредба којом се запослени **„кажњава“** отказом уговора о раду, због незаконитог поступања послодавца, како је прописано чланом члан 33. став 4. Нацрта.
- Заштитник грађана је мишљења да Нацрт закона о запосленима у јавним службама непотребно садржи и уређује плате запослених имајући у виду Закон о систему плата запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 108/2016), који се односи и на запослене у јавним службама. Различито уређивање

плата овим Нацртом уз већ постојећи закон је непотребно и неоправдано, те би одредбе о платама запослених требало брисати из Нацрта, а у случају да постоји потреба да се ова материја уреди другачије, исту би требало уредити изменама и допунама Закона о систему плата запослених у јавном сектору.

Управо из тих разлога Заштитник грађана се није изјаснио о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о систему плата запослених у јавном сектору. О наведеном Нацрту овај орган ће се изјаснити у зависности од тога да ли ће предлагач закона прихватити мишљење на Нацрт закона о запосленима у јавним службама.

Поред наведених начелних примедби Заштитник грађана има и низ појединачних примедби. Појединачне примедбе нећемо износити у овом мишљењу јер су условљене ставом предлагача о начелним примедбама. Ради усаглашавања ставова и мишљења о Нацрту закона који сте нам доставили, сматрамо да би било целисходно одржати заједнички састанак представника Заштитника грађана и Министарства.

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Владана Јовић

