



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

183 – 31 / 18

Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 28829

датум 12. септембар 2018.

На основу члана 18. став 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 платама државних службеника и намештеника**, који је Министарство државне управе и локалне самоуправе доставило на мишљење актом број: 011-274/2018-19 од 08. 8. 2018. године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ**

**НА**

**НАЦРТ ЗАКОНА О ПЛАТАМА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА И НАМЕШТЕНИКА**

Одредбом члана 24. **Нацрта** прописан је *корективни коефицијент због одговорности у остваривању контролне функције*, тако да се коефицијент државних службеника у Стручним службама Уставног суда и Државне ревизорске институције може увећати до 30 % своје вредности у зависности од одговорности и сложености послова у остваривању контролне функције, а да се критеријуми за утврђивање корективног коефицијента и висина корективног коефицијента утврђују актом који доноси Уставни суд већином гласова свих судија, односно актом председника Државне ревизорске институције.

Наведено решење се образлаже чињеницом да осим Закона о платама државних службеника и намештеника, постоји већи број посебних прописа који уређују посебне режиме плата за запослене у појединим министарствима, посебним организацијама, одређеним органима у саставу министарстава и самосталним и независним телима, те да овај закон има за циљ да обухвати све већ постојеће законом прописане посебне режиме. Тако на пример Закон о Државној ревизорској институцији омогућава да се плате овлашћеног државног ревизора и државног ревизора, као и плате лица која раде у служби институције на које се иначе примењује режим плата државних службеника и намештеника, увећају још за 30% на основу посебних сложености у раду Институције (тзв. институционални додатак), док је Законом о Уставном суду утврђено да се запосленима у Стручној служби могу утврдити коефицијенти за обрачун и исплату плате који су до 30% већи од коефицијената предвиђених законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника.

Заштитник грађана пружа пуну подршку напорима да се контролне функције органа јавне власти јачају а накнаде за ефикасан рад контролних тела учини сразмерне степену њихове одговорности. Истовремено, Заштитник грађана налази да је предвиђено решење **непотпуно и неусаглашено са постојећим правним прописима.**

Наиме, **Заштитник грађана** је, поред Уставног суда и Државне ревизорске институције, једини орган установљен Уставом Републике Србије који у оквиру својих надлежности **обавља**

контролну функцију. Уставом је прописано да Заштитник грађана, као независан државни орган, штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (члан 138.)

Следствено томе, и чланом 36. Закона о Заштитнику грађана прописано је да Заштитник грађана има право на плату у висини плате председника Уставног суда, а заменици у висини плате судије Уставног суда,

Поред тога, упоредно посматрано, на финансијску самосталност омбудсмана примењују се иста правила која важе и за парламентарни буџет или правила која важе за друге независне уставне институције, као што је Уставни суд.

**Значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана посебно истичу и следећи Међународни документи:**

- **Париски принципи**, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН, децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се врло јасно прокламује важност финансијске независности. „Национална институција треба да има инфраструктуру која омогућава глатко обављање активности, посебно адекватно финансирање. Сврха финансирања треба да буде да омогући (институцији, прим. ЗГ) да има своје особље и просторије, како би била независна од владе и како не би била предмет финансијске контроле која би могла да утиче на њену независност.“

- **Савет Европе у својој Препоруци 1.615 из 2003. године**, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверених омбудсману... и потпуну аутономију свог буџета и службе.“

- **Извештај Европске комисије (2012)** такође указује на неопходност јачања и оснаживања институције Заштитника грађана

- **Европска комисија је у извештају о скринингу за Поглавље 23 Републици Србији упутила препоруку** „Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и локалних служби омбудсмана“ (препорука 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23). У циљу спровођења препоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана кроз имену Закона о Заштитнику грађана - јачање његове независности и прецизирање овлашћења у складу са достигнутим степеном развоја ове институције; кроз кадровско јачање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана и др.

Заштитник грађана указује да достављени Нацрт није у складу са препорукама садржаним у горе наведеним документима што може довести у питање и степен испуњавање обавеза које су преузете на путу европских интеграција.

Ефикасно обављање сваке контролне функције, па и функције Заштитника грађана, у великој мери зависи од независности, самосталности, ефикасности, професионализма и квалификованости запослених државних службеника. Један од начина да се обезбеди испуњавање ових услова јесте висина њихових зарада која мора бити сразмерна њиховој одговорности.

**СЛОЖЕНОСТ ПОСЛОВА:** Запослени у Стручној служби Заштитника грађана свакодневно предузимају конкретне активности чији је циљ контрола законитости и правилности органа јавне власти. Реч је о пословима који захтевају поседовање више сложених знања и вештина на страни запосленог. То подразумева не само поседовање високог нивоу стручних знања из

различитих области и њиховог истовременог и ефикасног коришћења, већ и непосредно руковање великим бројем података, уз велики број истовремених интеракција са грађанима и органима јавне власти. За обављање наведених послова, запослени у Стручној служби Заштитника грађана остварују право на основну плату у износу који је исти (као и код државних службеника који подлежу општем режиму) или мањи (у случају државних службеника на које се због природе посла који обављају примењује посебан режим) у односу на државне службенике чији рад контролишу. Наиме, у правном систему Републике Србије је до сада, поред општег платног режима предвиђеног Законом о платама државних службеника и намештеника постојао низ посебних прописа који су садржали правни основ према коме руководилац појединих органа посебним актима регулишу питање плата запослених. На тај начин одређене категорије запослених које остварују и нека друга права којима се привилегује њихов положај остварују право на основну плату у већем износу у односу на основну плату запослених у Стручној служби Заштитника грађана чиме су они неоправдано доведени у неравноправан положај. Полазећи од тога да је основни циљ доношења новог Закона о платама државних службеника успостављање усклађеног система плата у јавном сектору којим би се постигао већи степен усаглашености и кохерентности оквира плата за све запослене, Заштитник грађана указује да усаглашавање плата запослених у, по природи и сложености посла, сродним органима представља минимум за остварење овог циља. Свако правило које (не)би важило за Заштитника грађана, а које би се разликовало од правила која важе за друге уставне категорије, било би не само противно принципу финансијске и административне самосталности, већ и нарушавање прокламованог принципа уједначености и равнотеже.

Због свега наведеног Заштитник грађана сматра да је наведене одредбе Нацрта закона потребно допунити тако да се као могућност увећања коефицијента због одговорности у остваривању контролне функције пропише и за државне службеника у Стручној служби Заштитника грађана, чиме ће се извршити усаглашавање и у погледу могућности увећања коефицијената државних службеника Стручне службе Заштитника грађана са Стручном службом Уставног суда.

#### СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Увођење корективног коефицијента за запослене у Стручној служби Заштитника грађана због специфичне природе послова, која проистиче из уставноправног положаја Заштитника грађана изискује потребу за обезбеђивањем додатних средстава у буџету Републике Србије од 2019. године.

Наведено увећање планира се за 106 запослених у Стручној служби Заштитника грађана и то:

За 96 запослених са високом стручном спремом

- 6 положајних радних места,
- 36 виших саветника
- 16 самосталних саветника
- 19 саветника
- 12 млађих саветника

За 18 запослених са средњом стручном спремом

За извршење ове законске одредбе потребно је обезбедити износ од 2.052.953 динара нето (бруто) на месечном нивоу, односно 24.635.470 динара нето (бруто) за годину дана.

\*\*\*

Остале примедбе на Нацрт закона о платама државних службеника и намештеника:

- Заштитник грађана сматра да овим законом не треба уређивати буџетска ограничења, као што је то учињено чланом 4. Нацрта закона који је прописао да се средства за плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника обезбеђују у складу са буџетским ограничењима за текућу и наредне две буџетске године. Државни службеници имају право на плату у складу са Уставом, законима Републике Србије, колективним уговором, подзаконским прописима и општим актима.

- Заштитник грађана сматра да, у циљу спречавања одлива квалитетних кадрова и унапређења стручних знања државних службеника, Нацрт треба допунити одредбама које прописују могућност увећања плате за посебну стручну оспособљеност, на сличан начин како је то учињено Законом о запосленима у јавним службама, чл. 123. Ово се не противи ни принципима реформе јавне управе и подржава процес професионализације и у складу је са интенцијама наведеним у образложењу за доношење Закона, да се „кроз могућност одређивања већег почетног коефицијента и кроз институт корективног коефицијента, препознаје потреба за привлачењем кадрова и спровођењем политике задржавања стручних кадрова.“ При том дошло би до неоправдано неуједначеног положаја запослених у јавном сектору, ако би један посебан закон (о запосленима у јавним службама) предвиђао то право док други посебни закони такву могућност не прописују.

ЗАМЕНИК



Роберт Сепи