



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

353 – 71 / 19
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 37082 датум 11.12.19

**МИНИСТАРСТВО ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ,
БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА**

11 000 Београд
Немањина 22-26

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 правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица** (у даљем тексту: Нацрт закона), који је Министарство доставило на мишљење актом 110-00-599/2019-05 од 26. новембра 2019. године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ
НА НАЦРТ ЗАКОНА О ПРАВИМА БОРАЦА, ВОЈНИХ ИНВАЛИДА, ЦИВИЛНИХ
ИНВАЛИДА РАТА И ЧЛАНОВА ЊИХОВИХ ПОРОДИЦА**

Заштитник грађана подржава напоре предлагача да овим законом изврши кодификацију области борачко-инвалидске заштите и цивилних инвалида рата која је уређена различитим прописима. Ипак, приликом нормирања појединих решења потребно је да се законодавац руководи основим принципом доношења овог закона како се не би смањивао достигнути ниво права корисника по важећим прописима, односно да се призната права не умањују, као и да се задржи иста висина примања, уз могућност повећавања појединих права.

Заштитник грађана овом приликом указује на неопходност да се убудуће нацрти закона, а посебно системски, достављају у прописаним роковима како би се извршила свеобухватна анализа прописа. С тим у вези, Заштитник грађана је у овом мишљењу указао на недостатке које је уочио у остављеном краком року, а које је потребно поново сагледати и унапредити.

Појединачне примедбе

Приликом сагледавања предложених решења у Нацрту закона потребно је још једном размотрити одредбу члана 5. овог нацрта како би се утврдило да ли су овом одредбом обухваћени и учесници у рату и оружаним акцијама у миру и у другим периодима који овде нису поменути.

Сагледавајући одредбу члана 9. Нацрта закона може се уочити да није нормирана ситуацију када је оштећење организма ратног војног инвалида настало при вршењу војних дужности у иностраној земљи ако га је на вршење тих дужности упутио надлежни војни орган у оквиру међународних обавеза. Важећом одредбом члана 3. став 1. тачка 1) Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Сл. лист СРЈ”, бр. 24/98, 29/98 - испр. и 25/00 - одлука СУС и “Сл. гласник РС”, бр. 101/05 - др. закон, 111/09 - др. закон и 50/18) је прописано да је ратни војни инвалид југословенски држављанин који је задобио рану, повреду, озледу или болест, па је због тога наступило оштећење његовог организма најмање за 20%, између осталог и при вршењу војних дужности у иностраној земљи која је у оружаном сукобу ако га је на вршење тих дужности упутио надлежни војни орган у оквиру међународних обавеза Савезне Републике Југославије.

Одредба члана 11. Нацрта закона која гласи: „ ако по том основу не може остварити статус ратног војног инвалида у својој држави“ садржи недовољно прецизну формулацију када се странац може сматрати ратним војним инвалидом и под којим условима. Наиме, уколико се има у виду да је услов за признавање својства ратног војног инвалида чињеница да је био нпр. припадник оружаних снага СРЈ и то у циљу одбране суверенитета и очувања територијалног интегритета СРЈ поставља се питање из којих разлога би му страна држава признала то својство. С тим у вези, ова одредба има чисто декларативан карактер без изгледа да у примени произведе правно дејство. Ни само Образложење закона, иако би требало, не пружа одговор на ово питање нити нуди аргументе за усвајање оваквог решења. Такође, непосредно у вези са признавањем својства ратног војног инвалида странцу јесте и члан 31. став 2. овог нацрта којим се члановима његове породице ускраћује могућност остваривања права из овог закона с обзиром на то да је држављанство Републике Србије прописан као основни услов за подношење захтева за остваривање права.

Иако је у образложењу Нацрта закона прокламовано да се неће умањивати ниво остварене заштите, круг лица које чине чланове породице палог борца је сужен у члану 24. став 3. овог нацрта, јер су искључени су брат, сестра и унук палог борца које је пали борац издржавао. Предлажемо да се још једном сагледа ова одредба ради обезбеђивања и убудуће заштите поменутих чланова породице имајући у виду заштиту коју уживају по важећим прописима.

Чланом 24. став 3. тачка 1) Нацрта закона прописано је да је члан породице палог борца супружник или лице које је са палим борцем живело у ванбрачној заједници и са њим имало заједничко дете. Наведеном одредбом лицу које је са палим борцем живело у ванбрачној заједници, додаје се још један услов, да би се сматрало чланом породице и да би по том основу остваривало одређена права: да је са палим борцем имало заједничко дете. Дакле, Нацрт закона тражи остваривање оба услова кумулативно (ванбрачна заједница и заједничко дете), да би ванбрачни партнер ушао у круг чланова породице. Од супружника се исто не тражи. Овакво решење ставља у неједнак положај брачног и ванбрачног партнера, што је супротно уставној одредби којом је утврђено да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом (члан 62. став 5. Устава). Поменутом уставном одредбом утврђено је право, ради чијег спровођења законодавац треба да пропише решења којима ће се омогућити једнак третман чланова брачне и ванбрачне заједнице. Прописивањем услова да ванбрачни партнер мора да има и заједничко дете са палим борцем, да би се сматрао чланом породице, док супружник не мора да испуни тај услов, свакако се не омогућава једнак третман чланова брачне и ванбрачне заједнице. С друге стране, у чл. 25, 26, 27. и 28. Нацрта закона, приликом набрајања лица која се сматрају члановима породице, потпуно је изостављен ванбрачни партнер. Уколико се узме у обзир

да је цитираном одредбом члана 24. овог нацрта, у којој се први пут помиње чланови породице, наведено лице које је (са палим борцем) живело у ванбрачној заједници, чиме је наговештена интенција предлагача да се у овој области права изједначи брачна и ванбрачна заједница, остаје нејасно зашто је у наредним члановима као члан породице означен само супружник, а не и ванбрачни партнер. Исто се и у одредбама члана 52. став 1. тач. 2) и 3), које уређују право на увећану породичну инвалиднину, помиње супружник палог борца који нема деце и супружник који има једно дете или више деце која су потпуно неспособна за рад. Супротно наведеном, у члану 78. став 1. тачка 2) Нацрта закона, као приходи од утицаја на утврђивање износа месечног новчаног примања прописују се приходи чланова породице (брачног или ванбрачног партнера). Тако је чланом 79. прописано да уколико корисник и чланови породице не остварују приходе, месечно новчано примање износи 70% од основице, а уколико остварују приходе – месечно новчано примање износи 40% од основице. Оваквим решењем стиче се утисак да се Нацртом уважава ванбрачни партнер као члан породице само у случају када његови приходи могу утицати на утврђивање износа месечног новчаног примања, а изоставља у ситуацијама када може да оствари неко од права која остварује супружник. Сходно томе, потребно је наведене одредбе Нацрта закона ускладити са Уставом и Породичним законом („Службени гласник РС”, бр. 18/05...6/15) ради спречавања дискриминације ванбрачних партнера и постизања јединства правног поретка.

Одредба члана 36. став 1. Нацрта закона која прописује да се својство ратног војног инвалида и цивилног инвалида рата може утврдити само ако је рана, повреда или озледа оставила видне трагове – као таква, упркос покушају прецизирања у ставу 2., веома је непрецизна са медицинског становишта и у пракси може проузроковати различита, контрадикторна тумачења. Наиме, крајња последица може бити неједнако и по потреби веома рестриктивно поступање које би умањило степен остваривања права ових лица што је директно у супротности са прокламованим начелом на коме се заснива Нацрт закона, а то је да се не умањују до сада стечена права. Овде се може рећи да законодавац задира у стандарде медицинске струке, као да може доћи и до нарушавања јединства правног поретка када је у питању утврђивање здравственог стања, односно инвалидности.

Одредбама члан 40. став 1. тачка 3) подтачка (в) Нацрта закона услов за стицање права на породичну инвалиднину јесте да је дете, усвојеник и пасторче неспособно за самостални живот и рад уколико је неспособност настала пре дететове 15. године живота. Тумачећи ове одредбе може се закључити да дете код кога је ова неспособност наступила након 15 године живота не испуњава услове за стицање овог права. Овим решењем законодавац ставља у неповољан положај ову групу деце, а с обзиром на то да се разлика прави у односу на време настанка личног својства (здравствено стање и инвалидитет) представља и дискриминацију. Ово је истовремено корак уназад у остваривању и заштити права детета. Даље, одредбом члана 52. став 1. тачка 3) прописано је да право на увећану породичну инвалиднину, поред права на породичну инвалиднину из члана 47. овог закона, односно и права на додатак за родитеља палог борца из члана 51. овог закона имају, родитељ, односно супружник палог борца који има једно дете или више деце која су потпуно неспособна за рад, под условом да је та неспособност наступила пре 15 године живота детета, односно пре 27. године живота ако је дете било на школовању. Исто као и у претходно цитираној одредби и овде се као услов за остварење права на увећану породичну инвалиднину супружника палог борца које има дете или више деце поставља да је неспособност детета настала пре 15. године живота. И у члану 77. став 1. тачка 5. прописано је да потпуно неспособним за рад, ради остваривања права на месечно новчано

примање, поред лица које се сматра неспособним за рад по члану 30. овог закона, сматра и лице из тачке 4) овог члана које је млађе од 60 година живота (мушкарац) односно од 50 година живота (жена), уколико има дете млађе од 15 година живота или старије дете које је потпуно неспособно за рад под условом да је основ који је изазвао ту неспособност наступио пре дететове 15 године живота, ако врши родитељско право према детету и са њим живи у заједничком домаћинству. И овде код остварења права на месечно новчано примање као један од услова за остварење овог права јесте да родитељ има дете које је потпуно неспособно за рад под условом да је та неспособност наступила пре дететове 15 године живота.

Одредбе члана 94. Нацрта закона које регулишу решавање стамбених потреба потребно је ускладити са законом који уређује област становања или упутити на примену овог закона. Такође и одредбе ст. 2. и 3. овог члана нису прецизно дефинисане, јер није предвиђено да јединица локалне самоуправе својим актом уређује и поступак доделе станова, односно стамбене подршке.

Право на приоритет у запошљавању регулисано је одредбом члана 111. Нацрта закона која прописује да органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе, у складу са прописима којима се уређује област рада и запошљавања уколико испуњавају услове из конкурса, односно огласа под истим условима, дају приоритет у запошљавању следећим лицима по редоследу по коме су наведена:

- а) дете палог борца;
- б) ратни војни инвалид;
- в) борац.

Приоритет у запошљавању у органима државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе већ је регулисано законима којима се уређују радни односи у овим органима и не могу бити предмет регулисања овог закона. Осим тога, право на приоритет у запошљавању представља по својој суштини афирмативну меру које се могу увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима/грађанкама (члан 21. Устава). Одредбе члана 111. Нацрта закона потребно је још једном сагледати ради усаглашавања са чланом 9. Закона о државним службеницима („Сл. гласник РС”, бр. 79/05... 95/18) и чланом 19. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 21/16... 95/18 др. закон) како ни би долазило до дилема и различитог тумачења у пракси приликом спровођења конкурса и избора кандидата.

Одредбом члана 113. став 2. прописано је да лицу које је сносило трошкове сахране носиоца „Партизанске споменице 1941.“, борца шпанског националноослободилачког и револуционарног рата од 1936. до 1939. године и лица одликованог орденом Карађорђевог звезде с мачевима, припада накнада трошкова сахране у висини 300% од основице, а за лице одликовано Орденом народног хероја у висини 500% од основице из члана 33. став 2. тачка 1). Нејасно је из ког разлога (осим, наравно, неспорних заслуга због учешћа у ратовима) Нацрт прописује наведене износе накнаде само у случају смрти одређеног круга лица, док се у случају смрти борца, војног инвалида, цивилног инвалида рата, корисника породичне инвалиднине и корисника месечног новчаног примања, накнада истих трошкова одређује по прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Подсећања ради, Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. гласник РС”, бр. 34/03 ... 73/18), у члану 75.

прописано је да накнада погребних трошкова припада у висини једне и по просечне пензије у фонду у претходном кварталу, у односу на дан смрти корисника. Нацртом закона, чланом 33. став 2. тачка 1) прописана је основица за одређивање новчаних примања по овом закону, при чему основица за остваривање права на накнаду трошкова сахране представља износ просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у којем се остварује право. Нацрт предвиђа да за трошкове сахране лица из члана 113. став 2. Нацрта висина накнаде износи 300% односно 500% од основице.

Одредба члана 124. став 2. Нацрта закона које регулишу промене од утицаја на остваривање права доводе кориснике права по овом закону у неповољнији положај у односу на важеће одредбе у овој области, као и у неједнак положај у односу на кориснике који остварују права по другим прописима, нпр. по прописима о социјалној заштити. Наиме, код ове одредбе посебно се прави разлика између промена које утичу на повећање права и промена које утичу на смањене и престанак права тако да се корисници код којих постоје промене које утичу на повећање права налазе у неповољнијем положају у односу на ситуацију када корисници услед промена губе или им се смањују права. Важећом одредбом члана 37. Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС”, бр. 54/89 и “Службени гласник РС”, бр. 137/04, 69/12 - одлука УС и 50/18) је прописано да промене које утичу на губитак или смањење права дејствују од првог дана наредног месеца после настанка, а промене које утичу на повећање права од првог дана наредног месеца после подношења захтева.

Одредбом члана 141. Нацрта закона је прописано да се статус борца утврђује на основу оригиналних писаних доказа из времена учешћа у рату, односно оружаним акцијама предузетим за време мира и на основу писаних података којима располаже надлежни орган Републике Србије о дужини ангажовања бораца у оружаним снагама. Даље, одредбом члана 143. Нацрта закона је прописано да чињеница да је лице од кога чланови породице изводе права по одредбама овог закона погинуло, умрло или нестало под околностима из чл. 5, 6. и 9. овог закона утврђује се само писаним доказним средствима из периода када је то лице погинуло, умрло или нестало. Сагледавајући ове одредбе и релевантне одредбе Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), потребно је цитиране одредбе усагласити са поменутиим законом, а које представљају препреку за приступ правди, јер се тиме онемогућава да се у одсуству оригиналних и писаних доказа одлучне чињенице за утврђивање да ли неко има статус борца доказују на друге расположиве начине. У том смислу, потребно је поново сагледати и одредбе чл. 144. и 145. Нацрта закона, јер је на сличан начин онемогућено и доказивање другим доказним средствима, у складу са Закона о општем управном поступку, као и извршити њихово међусобно усаглашавање, како би се постигло јединство правног поретка и једнако поступање у истим или сличним ситуацијама. У вези са овим одредбама су и одредбе члана 150. овог нацрта које експлицитно и на уопштен начин искључују одређена доказна средства, која препознају процесни прописи као што су изјаве странака и изјаве сведока. Овом приликом указујемо на једно од начела Закона о општем управном поступку а то је начело истине и слободне оцене доказа. У том смислу, овим крвним законом није предвиђена могућност да се посебним законима може другачије уредити доказивање чињеница, односно да се поједина доказна средства могу у потпуности искључити за доказивање појединих чињеница у појединим поступцима. Слична ситуација је и са чланом 144. овог нацрта који прописује да се околности задобијања ране, повреде или озледе утврђују на основу записника о извршеном увиђају и других аката

надлежних органа унутрашњих послова односно правосудних органа. Ова одредба у суштини представља препреку за приступ правди, јер онемогућава да се у одсуству овог доказног средства, које у бројним случајевима вероватно и није постојало, с обзиром на то да је реч о ратним дејствима, одлучне доказују на друге расположиве начине. Такође, одредбом члана 148. Нацрта закона предвиђено је да, када се својство војног инвалида признаје по основу одређених болести, које су наведене у овом члану, налаз и мишљење о војном инвалидитету надлежна лекарска комисија може дати само под условом да је извршено претходно клиничко испитивање - које подразумева болничко лечење, хоспиталну опсервацију са одговарајућим тестирањем и друге хоспиталне радње. Приметно је да је овом одредбом ограничено доказивање чињеница и то искључиво на одређена доказна средства односно на основу медицинских докумената који су прибављени на одређени начин, односно онемогућава се доказивање чињенице у случајевима када особа није хоспитализована. У овом случају може се рећи да законодавац задире у стандарде медицинске струке, с обзиром на то да утврђивање здравственог стања и потребно испитивање може бити спроведено и у ванболничким условима. Овом одредбом Министарство излази изван оквира својих надлежности.

Чланом 167. став 2. Нацрта прописано је да се против решења донетог по жалби, као и против решења донетог у вршењу ревизије, којим је решење првостепеног органа поништено или укинито и враћено на поновни поступак не може водити управни спор. Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/09) прописано је да се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену. Будући да је решење донето по жалби такође и решење донето у другом степену, односно коначно решење против ког се не може изјавити жалба, већ се може само водити управни спор, сматрамо да нема законског упоришта да се Нацртом пропише норма којом се ускраћује могућност вођења управног спора у случају када је решење првостепеног органа поништено или укинито и враћено на поновни поступак. Подсећамо на одредбу члана 198. став 2. Устава која предвиђа преиспитивање законитости коначних појединачних аката пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Потребно је дефинисати у члану 177. Нацрта закона који се подаци подразумевају под изразом „социјално-економски статус корисника“ како се не би прикупљали подаци о личности који нису неопходни за те сврхе. Одредбу члана 178. овог нацрта треба другачије уредити имајући у виду закон којим се уређује област заштите података о личности и одредбе Устава о заштити података личности, тако да гласи: „министар прописује ближе услове и начин успостављања јединствене евиденције, вођења, прикупљања, уноса, ажурирања, чувања, доступности података и заштита података који се уносе.

Одредбу члана 182. овог нацрта треба допунити тако што би се после речи „остварено“ додале речи „и начин повраћаја неоснованог примања“.

Одредбе члана 186. овог нацрта које се тичу одређивања удружења који су од посебног значаја нису довољно уређене тако да могу изазвати дилеме и недоумице у пракси. Потребно је прописати основна мерила, начин и поступак одређивања удружења од посебног значаја како би се избегло неуједначено поступање и ризик корупције. Према томе, ове одредбе треба јасно и прецизно дефинисати како не би долазило до проблема у њиховој примени.

Чланом 191. Нацрта закона укида се право корисницима без држављанства Републике Србије које су стекли по важећим прописима до почетка примене овог закона, а без навођења општег интереса у Образложењу закона.

Чланом 205. став 1. Нацрта закона прописано је да ће се одбити захтеви за остваривање права на ортопедска и друга медицинска помагала који су поднети у време раније важећих прописа. Наиме, ако се одбијају сви захтеви поднети пре почетка примене овог закона, значи да се на односе настале у време важења ранијег прописа примењују одредбе прописа који је касније ступио на снагу, а без навођења општег интереса у Образложењу закона. Подсећамо и на једно од начела овог нацрта закона да се не умањује ниво до сада остварене заштите.

Потребно је још једном размотрити и уколико је потребно ускладити одредбе чланова 210. и 213. Нацрта закона које се односе на почетак примене овог закона и рока за доношење подзаконских прописа с обзиром на то да се примена овог закона предвиђа од 1. јануара 2020. године.

С поштовањем,

ГЕНЕРАЛНА СЕКРЕТАРКА

Оља Јовичић

