

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о спољним пословима садржан је у одредби члана 97. тачка 1. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује свој међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама и у одредби члана 97. тачка 16. којом је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

II. РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Важећи Закон о спољним пословима донет је и примењује се од 2007. године („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 126/07 и 41/09), уз мање измене извршене 2007. и 2009. године. Током примене овог закона испоставило се да је неопходно на друкчији и потпунији начин регулисати поједина битна питања везана за обављање спољних послова и вођење спољне политике.

Активности надлежних органа на побољшању спољнополитичке позиције Републике Србије у свету, као и у контексту убрзавања поступка приступања Европској унији, захтевају битније измене важећег Закона. У том циљу, Нацртом закона предлажу се решења која ће омогућити делотворнију координацију и сарадњу свих органа надлежних за вођење спољних послова и даљу професионализацију кадра Министарства спољних послова. Иновирањем већег броја важећих законских решења прецизније и шире су дефинисани послови из делокруга Министарства спољних послова, а адекватним формулацијама истакнута је њихова специфичност у односу на друге послове државне управе.

Сагласно томе, Нацрт закона на одговарајући начин регулише питања везана за статус запослених у Министарству спољних послова, као што су: прецизирање услова за дипломатска звања сходно Бечким конвенцијама, напредовање дипломата у служби, распоређивање и премештај запослених на радна места у земљи и иностранству, права, обавезе и одговорност запослених, јасне критеријуме за ангажовање лица ван Министарства за послове у иностранству и друго.

Усвајањем закона који се предлаже постигли би се сви напред наведени циљеви.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Садржај Нацрта закона систематизован је у десет глава, и то: Глава I – УВОДНА ОДРЕДБА; Глава II – НАДЛЕЖНОСТ У ОБЛАСТИ СПОЉНИХ ПОСЛОВА; Глава III – НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА У ПРОЦЕСУ САРАДЊЕ; Глава IV – НАЧЕЛА ДЕЛОВАЊА МИНИСТАРСТВА; Глава V – ОРГАНИЗАЦИЈА МИНИСТАРСТВА; Глава VI – ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О РАДНИМ ОДНОСИМА У МИНИСТАРСТВУ; Глава VII – СТРАНА ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ПРЕДСТАВНИШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ; Глава VIII – ФИНАНСИЈСКО-МАТЕРИЈАЛНО ПОСЛОВАЊЕ; IX – ИМОВИНА КОЈУ КОРИСТЕ ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ПРЕДСТАВНИШТВА; X – ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.

Глава I. УВОДНА ОДРЕДБА – одредбом члана 1. Нацрта закона утврђен је предмет уређивања овог закона, а то су: надлежност у области спољних послова; међусобни односи органа у вођењу спољних послова; послови које у оквиру утврђеног делокруга и надлежности обавља Министарство спољних послова (у даљем тексту: Министарство), поступак одлучивања о отварању и затварању дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству (у даљем тексту: дипломатско-конзуларна представништва) и представништава страних држава и међународних организација у Републици Србији; положај и послови дипломатско-конзуларних представништава; именовање и опозив, овлашћења и одговорности шефова дипломатско-конзуларних представништава; дипломатска и конзуларна звања; посебна права и дужности запослених у Министарству спољних послова; остваривање права из социјалног осигурања запослених који су упућени на рад у дипломатско-конзуларна представништва у иностранству и чланова њихових породичних домаћинстава; поступак стицања, управљања и располагања имовином у иностранству неопходном за рад дипломатско-конзуларних представништава.

У Глави II. НАДЛЕЖНОСТ У ОБЛАСТИ СПОЉНИХ ПОСЛОВА (чл. 2-5) уређују се и прецизирају послови из оквира надлежности овог министарства.

У овом делу, новину представља прецизно и свеобухватно уређење послова који спадају у надлежност Министарства. Тако је у оквиру послова прописано да Министарство, између осталог, прати међународне економске односе, прати и процењује развој кризних ситуација у иностранству и координира пружање адекватне помоћи држављанима Републике Србије, координира међународну хуманитарну и развојну помоћ, обавља у сарадњи са другим органима државне управе послове у вези с учешћем представника Републике Србије у међународним мисијама, пружа конзуларно-правну помоћ и заштиту држављанима оних држава са којима је Република Србија закључила споразум о узајамном заступању у пружању конзуларних услуга у трећим земљама.

У Глави III. НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА У ПРОЦЕСУ САРАДЊЕ (чл. 6-9), уређује се сарадња и координација Министарства са органима државне управе и другим органима и организацијама, у спољнополитичким и другим међународним активностима, као и прецизира сарадња са Народном скупштином.

У Глави IV. НАЧЕЛА ДЕЛОВАЊА МИНИСТАРСТВА (чл. 10. и 11) наглашена је обавеза поштовања принципа јавности рада и поступање у складу са прописима којима се уређује доступност информација од јавног значаја.

Глава V. ОРГАНИЗАЦИЈА МИНИСТАРСТВА, (чл. 12-44) садржи пет одељака, и то: 1. Основне одредбе; 2. Организационе јединице Министарства, 3. Дипломатско-конзуларна представништва и Културно-информативни центри, 4. Особље дипломатско-конзуларног представништва и 5. Међународне организације и мисије.

У делу који се односи на организационе јединице Министарства, поред облика организационих јединица које се образују у другим органима државне управе (сектора, одељења, одсека и група), а ради обезбеђивања континуитета у обављању послова који се већ дуги низ година обављају у одговарајућим облицима, као и због одређене специфичности спољних послова, предвиђа се образовање и других организационих облика (дирекција, кабинета државног секретара и кабинета генералног секретара), а чије ће се детаљније уређење прописати уредбом Владе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству. Наиме, и према садашњем закону о спољним пословима, у примени је посебна уредба која прописује одређена одступања у организационим смислу у односу на остале државне органе, тако да је овде преузет исти принцип. Такође, треба имати у виду и да ово министарство своје

надлежности обавља и у екстериторијалним јединицама - дипломатско-конзуларним представништвима чије организовање мора поштовати и међународне принципе који важе у дипломатско-конзуларним пословима. Поред тога, имајући у виду потребу флексибилнијег приступа у одређивању укупног броја запослених, нарочито када потребе политичког деловања Републике Србије то захтевају приликом успостављања или јачања сарадње са другим земљама, Нацртом закона предвиђа се изузимање од примене прописа којима се одређује максимални број запослених у републичкој администрацији. Ово стога што се, како је то и до сада било уређено важећим законом, у циљу обезбеђивања квалитетних представника наше земље из области спољне политике, међународног права, економије и система државне управе, у Нацрту закона, на сличан начин предвиђа могућност упућивања на рад у дипломатско-конзуларним представништвима, запослених из других државних органа, на период до четири године. У том случају се, с обзиром да поменута лица заснивају радни однос на одређено време у Министарству и (привремено) се распоређују на одговарајућа систематизована радна места у ДКП-у, утиче на укупан (лимитирани) број радних места у акту о систематизацији, што даље представља, у формалном смислу, ограничење код распоређивања стално запослених у овом министарству, на поменута радна места. Такође, ово решење пројектује се и на лимит (10% од укупног броја запослених) који је, по општем режиму, предвиђен за ангажована лица по основу радног односа на одређено време, уговора о привременим и повременим пословима и свим другим основама. У том смислу неопходан је флексибилнији приступ у погледу укупног броја запослених у овом министарству, нарочито имајући у виду предстојеће председавање ОЕБС-ом у периоду од 2014-2016. године, улогу овог министарства у процесу придруживања Европској унији, потребу отварања нових дипломатско-конзуларних представништава, као и даљу потребу ангажовања лица из других органа по наведеном основу.

То даље значи да се аргумент за изузимање од примене наведеног закона огледа у специфичности послова које обавља Министарство спољних послова у земљи и у дипломатско-конзуларним представништвима. У том смислу, ови послови изискују већу флексибилност како у погледу броја, тако и у погледу распоређивања запослених на одговарајућа радна места у односу на друге органе државне управе. Наиме, при одређивању за овакво изузеће били смо вођени искуством развијених земаља (и то нарочито чланица Европске уније, чијим стандардима тежимо), која недвосмислено показују да Министарство мора имати могућност да благовремено одговори свим радним потребама, нарочито у случају отварања нових дипломатско-конзуларних представништава, нашег председавања међународним организацијама, организовања међународних конференција и у сличним ситуацијама. Спровођење прописаног поступка у циљу повећања броја запослених у сваком од наведених случајева битно би отежавало и успоравало извршавање неодложних послова који се постављају пред ово министарство. И поред тога што би се овом одредбом Министарство изузело од примене наведеног закона, очувала би се пуна контрола Владе над бројем запослених кроз давање сагласности на акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству.

Глава VI – ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О РАДНИМ ОДНОСИМА У МИНИСТАРСТВУ (чл. 45-108), састоји се од једанаест одељака, и то: Основне одредбе (Одељак 1), Категорије запослених (Одељак 2), Услови за стицање дипломатског звања (Одељак 3), Заснивање радног односа (Одељак 4) Премештај на рад у дипломатско-конзуларном представништву (Одељак 5), Распоређивање на радна места у Министарству (Одељак 6), Напредовање запослених (Одељак 7), Стручно оспособљавање и усавршавање (Одељак 8), Права, дужности и одговорности

запослених у Министарству (Одељак 9), Плате и накнаде (Одељак 10), Престанак радног односа (Одељак 11).

Нацртом закона предвиђено је да се на права и обавезе из радног односа запослених у Министарству, у категорији извршиоца и намештеника, примењује општи режим који важи за права и обавезе државних службеника и намештеника.

У погледу права и обавеза дипломата неопходно је било, у овом закону, уредити специфичности ове категорије запослених, с обзиром да она није обухваћена општим режимом.

Наиме, пошло се од одредбе члана 1. став 2. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07 67/07, 116/08 и 104/09) којом је предвиђено да се „поједина права и дужности службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова.“ Такав случај управо је са правима и дужностима запослених у категорији дипломата у Министарству спољних послова, чији послови се по два основа разликују од послова осталих државних службеника: прво, дипломате вршећи своју службену дужност представљају Републику Србију у односима са другим државама и међународним организацијама, због чега су њихова права и дужности у одређеној мери уређена међународно правним нормама, и друго – обављање службене дужности у иностранству ствара неке особене ситуације у области радних односа које се овим законом морају посебно регулисати. Зато одредбе закона о спољним пословима које се тичу радних односа и права и обавеза дипломата, имају карактер посебног закона у односу на Закон о државним службеницима.

Запослени у Министарству спољних послова се према функцији, положају и степену стручне спреме и врсти послова разврставају у пет категорија, и то: функционери; државни службеници на положају; дипломате (*запослени са високим образовањем на дипломатско-конзуларним пословима*) извршиоци (*државни службеници на правним, информатичким, материјално-финансијским, рачуноводственим и административним пословима-повезаним са дипломатско-конзуларним пословима*) и намештеници (*лица на пратећим помоћно-техничким пословима*).

Нацртом закона предвиђена су дипломатска звања, која су у складу са дипломатском праксом савремених држава. Дипломатска звања се разврставају на нижа и виша дипломатска звања. Нижа дипломатска звања су: аташе; трећи секретар; други секретар и први секретар, а виша звања су: саветник; први саветник; министар саветник; опуномоћени министар и амбасадор.

Ради даље професионализације дипломатске службе, Нацртом закона су утврђени прецизнији и оштрији услови у односу на важећи закон за стицање дипломатских звања, нарочито у погледу нивоа знања одговарајућих језика и потребног броја година службовања у иностранству, знања из области спољне политике и међународног права, као и предвиђени услови за напредовање у служби и распоређивање на радна места у земљи и иностранству. Такође, као услов за стицање дипломатских звања предвиђа се полагање дипломатско-конзуларног испита, који по својој суштини обухвата и програм државног стручног испита, чије полагање, према општем режиму, представља услов за рад у државној управи. Нацртом закона преузет је досадашњи однос ова два испита, односно принцип да дипломатско-конзуларни испит замењује државни стручни испит. С тим у вези, неопходно је уочити да је ДК испит по свом програму шири од државног стручног испита, јер поред стручних испита за рад у иностранству, садржи и предмете који су обухваћени државним стручним испитом, тако да није оправдано да се од запослених у Министарству, захтева полагање оба испита (код различитих органа) због очигледног дуплирања у програмима. Из одредби

Нацрта закона произлази да треба применити исти принцип за ДК испит, како је то предвиђено и за правосудни испит који искључује полагање државног стручног испита за лица која га имају. Поред наведеног дипломатско-конзуларног испита, за виша дипломатска звања предвиђа се полагање и саветничког испита, који захтева виши ниво знања у области спољне политике и истовремено омогућава већу стручност дипломатских кадрова.

У погледу одређивања плата, такође је за извршиоце и намештенике предвиђена примена општег режима, а за дипломате је предвиђено да плате (основне и додатне коефицијенте) утврђује Влада, на предлог министра. Овакав начин одређивања плата омогућује неопходну флексибилност, с обзиром на специфичност послова који се обављају у Министарству спољних послова, а нарочито у делу који се тиче рада у дипломатско-конзуларном представништву у иностранству.

У Нацрту закона предвиђа се и додатно здравствено осигурање за запослене (као и чланове њиховог породичног домаћинства) који раде у дипломатско-конзуларним представништвима, у земљи са којом не постоји међународни споразум о здравственом осигурању. Средства за то обезбеђују се у буџету Републике Србије. Начин и поступак остваривања овог права уређује се правилником који доноси министар уз сагласност Владе. Овакво решење је било потребно предвидети законом како би се запосленим који су упућени на рад у дипломатско-конзуларна представништва обезбедила основна здравствена заштита какву имају запослени у земљи.

У Глави VII. СТРАНА ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ПРЕДСТАВНИШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ (чл. 109-123) уређена су питања која се односе на појам и врсте дипломатско-конзуларних представништава страних држава, као и поступак отварања страних мисија и седишта и представништава међународних организација у Републици Србији.

Глава VIII – ФИНАНСИЈСКО-МАТЕРИЈАЛНО ПОСЛОВАЊЕ; (члан 124) предвиђено је да се питања од значаја за финансијско-материјално пословање Министарства у иностранству уређују подзаконским актом који доноси министар. Наведено решење је предложено због немогућности да се прописи из материјално-финансијског пословања Републике Србије примене у иностранству, због обавезе примене прописа државе пријема и специфичности које се односе на рад у дипломатско-конзуларном представништву.

У Глави IX. ИМОВИНА КОЈУ КОРИСТЕ ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ПРЕДСТАВНИШТВА (чл. 125-130) детаљно је уређен начин коришћења, одржавања и управљања имовином дипломатско-конзуларних представништава у иностранству и извршено је разграничење надлежности Министарства спољних послова и органа надлежног за управљање имовином Републике Србије.

Министарство, сходно члану 126. Нацрта закона, прати и анализира стање непокретности, начин и облике ефикасног и рационалног коришћења у складу са редовном делатношћу дипломатско-конзуларног представништва, а у координацији са надлежним органом за управљање имовином Републике Србије, стара се о управљању и одржавању објеката у својини Републике Србије.

Послове у вези са коришћењем, одржавањем, и управљањем непокретном имовином организује и врши Министарство на начин који уређује Влада, а послове који се односе на покретну имовину на начин који општим актом уређује министар.

О прибављању и располагању непокретностима за потребе дипломатско-конзуларних представништва на усаглашени предлог Министарства и органа надлежног за управљање имовином Републике Србије одлучује Влада.

У Глави X. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 131-136), полазећи од обезбеђивања услова за континуирано обављање послова овог министарства и након ступања на снагу овог закона, уређен је прелазни режим у погледу радно-правног статуса лица која су на дан ступања на снагу новог закона стекла статус дипломата према ранијем Закону о спољним пословима. У том смислу, уређено је да наведена лица задржавају стечена звања и да се сматра да су испунили услове за та звања у складу са новим законом.

Такође, ради обезбеђивања истог третмана и заштите радно-правног статуса запослених предвиђено је задржавање оне плате (у нето износу) коју именовани имају на дан ступања на снагу овог закона, док не достигну тај ниво плате у примени одредби новог закона.

Уређено је и да се поступци у вези са правима и обавезама запослених започети пре ступања на снагу овог закона, завршавају према прописима по којима су и започети.

Поред тога, уређени су и рокови за доношење подзаконских аката на основу овог закона, престанак важења Закона који је на снази и ступање на снагу Закона.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно је обезбедити средства у буџету Републике Србије, у погледу обавеза које произлазе из појединих одредаба овог закона.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

За овај закон није потребно извршити анализу ефеката закона, с обзиром на то да се њиме не стварају обавезе за привредне и друге субјекте.