

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 ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

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

Активности надлежних органа на побољшању спољнополитичке позиције Републике Србије у свету, посебно у контексту убрзавања поступка приступања Европској унији, захтевају битније измене важећег Закона. У том циљу, Нацртом закона предлажу се решења која ће омогућити професионализацију кадра Министарства спољних послова и делотворнију координацију и сарадњу свих органа надлежних за вођење 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, а сходно бечким конвенцијама о дипломатским и конзуларним односима, регулише питања везана за статус запослених у Министарству спољних послова. Нацрт закона прецизира услове за дипломатска звања, напредовање у служби, распоређивање 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 осам глава, и то: Глава I - Уводне одредбе; Глава II - Органи у вођењу спољних послова, Глава III - Организација министарства спољних послова, Глава IV - Запослени у Министарству спољних послова, Глава V - Страна дипломатско-конзуларна представништва, Глава VI - Финансијско-метаријално пословање у иностранству, Глава VII - Имовина коју користе дипломатско конзуларна представништва и Глава VIII - Прелазне и завршне одредбе.

Глава I. Уводна одредба (Члан 1) – Одредбом члана 1. Нацрта закона прецизирају се питања која се уређују овим Законом, а то су: начин вођења спољних послова; међусобни односи органа у вођењу спољних послова; надлежности, делокруг и организација рада Министарства спољних послова; поступак одлучивања о отварању и затварању дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству и представништава страних држава и међународних организација у Републици Србији; положај и задаци дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству; 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.

Главом II. Органи у вођењу спољних послова (чл. 2-13) уређују се надлежности органа у вођењу спољних послова, и то: председника Републике, Народне скупштине, Владе, Министарства спољних послова и других органа државне управе. Овом главом, такође, уређује се међусобна сарадња и координација горе наведених органа у обављању послова у области међународних односа и спољне политике, као и обавеза поштовање принципа јавности рада.

Новину у Закону представља прецизно и свеобухватно уређење послова који спадају у надлежност Министарства спољних послова. Тако је чланом 3. Нацрта закона прописано да Министарство спољних послова, 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.

Глава III. Организација министарства спољних послова (чл. 14-48) садржи четири одељка, и то Основне одредбе (Одељак 1); Организација Министарства (Одељак 2), Дипломатско-конзуларна представништва (Одељак 3), Особље дипломатско-конзуларног представништва (Одељак 4) и Међународне организације и мисије (Одељак 5).

Чланом 15. став 3. Нацрта закона, као ново решење у односу на важећи Закон, предвиђа се да се Министарство спољних послова изузима од примене Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији (Службени гласник РС", бр. 104/2009).

Аргумент за изузимање од примене наведеног закона огледа се у специфичности послова које обавља Министарство спољних послова и дипломатско-конзуларна представништва. 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. 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 Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству (став 1. члана 15.)

Чланом 19. Нацрта закона, у складу са релевантним прописима, уводи се Служба интерне ревизије као посебна организациона јединица Министарства спољних послова, која непосредно извештава министра о пословима из делокруга своје надлежности.

Новина у Нацрту закона је увођење Информативних центара при дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству, који се оснивају са циљем да се унапреди обавештавање међународне јавности о актуелним дешавањима у Републици Србији и промовишу њене вредности (члан 32).

Чланом 48. Нацрта закона предвиђено је да Министарство спољних послова предлаже и подржава рад држављана Републике Србије у међународним организацијама, као и да у међународној организацији може бити ангажован и запослени у Министарству уколико се он са тим сагласи.

Глава IV Запослени у Министарству спољних послова (чл. 48-119), састоји се од једанаест одељака, и то: Основне одредбе (Одељак 1), Категорије запослених (Одељак 2), Услови за заснивање радног односа (Одељак 3), Упућивање на рад у дипломатско-конзуларном представништву (Одељак 4), Распоређивање на радна места у Министарству (Одељак 5), Привремено упућивање у други орган (Одељак 6), Унапређивање у служби (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).

Одредбом члана 1. став 2. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007 67/2007, 116/2008 и 104/2009) предвиђено је 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 је управо са запосленим 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 регулисана 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 би Закон о спољним пословима у погледу радних односа требало да има 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 седам категорија, и то категорију: функционера; лица на положају; дипломата (*запослени са високим образовањем на дипломатско-конзуларним пословима*); административних аташеа (*запослени са високим образовањем на одговарајућим опитим, информатичким, материјално-финансијским, рачуноводственим и административним пословима*); виших сарадника (*запослени са основним струковним студијама или основним академским студијама првог степена*); стручних сарадника (*запослени са средњим образовањем на одговарајућим опитим, информатичким, материјално-финансијским,*

рачуноводственим и административним пословима из делокруга Министарства) и сарадника (запослени на 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: административни аташе; 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 прецизни услови за дипломатска звања, напредовање у служби и распоређивање на радна места у земљи и иностранству.

Административни аташеи, виши сарадници, стручни сарадници и сарадници према годинама радног стажа разврставају се у четири категорије.

За разлику од начина одређивања плата по Закону о платама државних службеника и намештеника (Службени гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007 и 99/2010), чланом 102. Нацрта закона предвиђено је да плате (основицу и додатне коефицијенте) запослених у Министарству спољних послова 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.

Чланом 109. Нацрта закона предвиђено је додатно здравствено осигурање за запослене који раде у дипломатско-конзуларним представништвима, које је дефинисано као основно здравствено осигурање у складу са прописима земље пријема. Средства за додатно здравствено осигурање за запослене и чланове њиховог породичног домаћинства у земљи са којом не постоји међународни споразум о здравственом осигурању 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.

Главом V Страна дипломатско-конзуларна представништва (чл. 120-134) 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.

Главом VI Финансијско-материјално пословање у иностранству (члан 135) 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 (нпр. Закона о јавним набавкама) пословања Републике Србије примене у иностранству, због обавезе примене прописа државе пријема и специфичности које се односе на рад у дипломатско-конзуларном представништву.

Главом VII Имовина коју користе дипломатско конзуларна представништава (чл. 136-141) 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 137. 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.

Главом VIII Прелазне и завршне одредбе (чл. 142-145) уређује се 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.