

НАСТАВНО – НАУЧНОМ ВЕЋУ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ – ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА

Одлуком Наставно – научног већа Универзитета у Београду – Правног факултета донетој на седници одржаној 28. октобра 2024. године смо одређени за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидаткиње Данице Радовановић, под насловом: „**Радноправни положај запослених у јавним службама**“, у саставу: др Добросав Миловановић, редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета, др Љубинка Ковачевић, редовна професорка Универзитета у Београду – Правног факултета и др Горан Обрадовић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу.

Након што је прегледала докторску дисертацију, Комисија има част и задовољство да Наставно – научног већу Универзитета у Београду – Правног факултета поднесе следећи

РЕФЕРАТ О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I Основни подаци о кандидаткињи и дисертацији

а) Основни подаци о кандидаткињи

Кандидаткиња Даница Радовановић је рођена 29. октобра 1992. године, у Великој Плани. Основну школу „Свети Сава“ у Великој Плани је завршила 2008. године, као носилац Вукове дипломе. Носилац је неколицине диплома из школских такмичења у области српског језика и књижевности. Средњу школу, Гимназију у Великој Плани је завршила 2012. године, са одличним успехом, као стипендиста Републике Србије. Основне академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду је уписала 2012. године. Дипломирала је у јануару 2017. године, након чега уписује мастер академске студије, такође на Правном факултету Универзитета у Београду. Мастер рад под називом *Виндикациони легат*, на правноисторијском модулу, романистичком под – модулу је одбранила јула 2018. године, са просечном оценом 10. Докторске академске студије из Радноправне уже научне области је уписала 2020. године, те је све испите предвиђене студијским програмом положила у року и одбранила је семинарски рад на тему „Уговор о раду на одређено време као акт заснивања радног односа“, а потом и пројект докторске дисертације.

Кандидаткиња је завршила обуку у сектору корпоративних комуникација, маркетинга и портала, као и краћи курс у области информативног новинарства. Квалификована је као инструктор за рад у проширеном саставу бирачких одбора Републике Србије. Завршила је курс *Rhetorike techne* на Правном факултету Универзитета у Београду, са оценом 10. У току средње школе је била чланица покрета „Свет речи“, док је у току основних академских студија била чланица Одбора за културу Студентског парламента Правног факултета Универзитета у Београду и учесница прве ауторске представе Факултета „Слуге јавног интереса“. У периоду од 2017. године до краја 2020. је волонтерски радила као руководилац дигиталних комуникација у неколико српских спортских клубова. У волонтерско радно искуство убраја и предавање шпанског језика у Канцеларији за младе општине Врачар. Године 2019. кандидаткиња почиње да ради као наставница правне групе предмета у Правно – биротехничкој школи у Земуну, потом и у Правно – пословној школи у Београду.

Кандидаткиња наводи да течно говори енглески и шпански језик, служи се немачким, бугарским и, у нешто мањем обиму, португалским и италијанским језиком. Учи турски и француски језик.

Кандидаткиња је објавила следеће научне радове:

- „Виндикациони легат у упоредном праву“, *Правни живот*, број 10/2018, стр. 575 – 583.
- „Легат са облигационоправним дејством у римском праву“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, Годишњи зборник радова, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2018, стр. 160 – 173.
- „Туторство над пунолетним женама у римском праву“, *Бранич*, број 4/2020, стр. 73 – 84.
- Приступни рад „Чиниоци од значаја за постизање родне равноправности у обуци и запошљавању у полицији“, депонован у библиотеку Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2021, обима 19 страна.
- „Утицај римског права на уређивање радних односа“, *Бранич*, број 3/2021, стр. 47 – 59.
- „Неке правне недоумице у вези са забраном запошљавања“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, број 1/2023, стр. 106 – 131.

б) Основни подаци о дисертацији

Наставно – научно веће Правног факултета Универзитета у Београду је на седници одржаној 27. фебруара 2023. године одобрило кандидаткињи Даници Радовановић израду докторске дисертације под насловом „Радноправни положај запослених у јавним службама“ и за ментора одредило доц. др Филипа Бојића.

Докторска дисертација Данице Радовановић је написана на 433 странице (фонт *Times New Roman* 12, проред 1), са 1664 фусноте и у свему је усклађена са стандардима Универзитета у Београду који се односе на форму и садржај докторске дисертације. Дисертација садржи још и насловну страну на српском и енглеском језику, страну са информацијама о ментору и члановима Комисије, резиме на српском и енглеском језику, и кључне речи, осам страница садржаја, као и попис литературе на 39 страна. Такође, докторска дисертација је заснована на 525 библиографских јединица, које чине монографски радови, уџбеници, радови објављени у зборницима, те научни и стручни чланци. Поред тога, консултован је и велики број извора права унутрашњег и међународног порекла, као и пресуде домаћих и страних судова. Текст дисертације је подељен на тринаест целина: увод, једанаест делова и закључак.

Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ је, у складу са Правилником о поступку провере оригиналности докторских дисертација које се бране на Универзитету у Београду, проверила оригиналност докторске дисертације коришћењем софтвера *iThenticate*. Утврђено је да индекс износи 23%, а утврђене појединачне сличности са другим објављеним текстовима износе у једном случају 7%, у два случаја 2%, у шест случајева 1%

и у свим осталим случајевима мање од 1%. Овај индекс сличности последица је цитирања, библиографских података, упућивања на правне прописе, коришћења општих места и података и библиографских података о коришћеној литератури, поклапања делова текста са текстовима који се могу пронаћи на интернет страницама Универзитета у Београду или у дигиталним репозиторијумима докторских дисертација, а односе се на разне обрасце, списак литературе или прописану документацију која се доставља Универзитету у Београду за сваког кандидата, а ради одобрења теме докторске дисертације, што је у складу са чланом 9. Правилника.

На основу свега изнетог, а у складу са чланом 8, став 2 Правилника о поступку провере оригиналности докторских дисертација које се бране на Универзитету у Београду, ментор при изради дисертације доц. др Филип Бојић је констатовао да извештај указује на оригиналност докторске дисертације.

II Предмет и циљ дисертације

Докторска дисертација под називом „**Радноправни положај запослених у јавним службама**“ за предмет има специфичности радноправног положаја запослених у јавним службама, који се налази на граници више правних области – а најмање две, на који велики утицај (могу да) имају друштвени, економски и други фактори. Ово, стога, оправдава примену интердисциплинарног приступа истраживању. Кандидаткиња разматра ову тему у два правца, те док се први односи на теоријски модел јавне управе и њеног превођења у модел јавне службе, други разматра правну природу јавних служби и проблеме који се јављају приликом одређивања њиховог правног појма.

Јавне службе, као део јавне управе, имају одговорност за остваривање друштвених и социјалних циљева, а њихов правни статус и радни односи у њима запослених су одвојени од других сектора јавне и тзв. приватне управе. Кандидаткиња примећује да су, поред постојања заједничких особина запослених у јавним службама и запослених у другим секторима, уочљиве и разлике међу запосленима унутар саме јавне службе. Због тога, кандидаткиња истражује специфичности радноправног положаја запослених у јавним службама у првом реду и трага за том *differentia specifica* које недвосмислено разликују ову категорију запослених од других сектора. У том смислу, кандидаткиња истражује радноправни положај запослених у јавним службама кроз најмање три аспекта, заснивајући истраживање на јавну службу као послодавца, појам и статус тзв. јавног службеника и на упоредноправне аспекте у дефинисању тзв. јавних службеника. Посебно се разматра позиција директора јавне службе, који представља „хибридни“ субјект, будући да се неретко, истовремено третира као послодавац и као руководиоца, што захтева додатну анализу његове правне категорије и статуса који остварује у радном односу.

Велики утицај на радноправни положај имају друштвене и економске околности, као што је глобална економска криза из 2008. године, која је утицала на квалитет рада запослених у јавним службама и на њихов радни статус. Такође, разматра се и процес запошљавања у јавним службама, посебно кроз конкурсне процедуре и интерно тржиште рада, које олакшавају попуњавање радних места, доприносе развоју кадрова и смањују трошкове конкурса.

У овом контексту се разматра и правна заштита од дискриминације у јавним службама, са посебним акцентом на дискриминацију по основу националне припадности, етничког порекла, политичке припадности и пола. Поред тога, истражује се и злоупотреба

на раду, укључујући злостављање које може да проистекне не само од надређених запослених, већ и од трећих лица, односно, од корисника јавних служби. Овај проблем је присутан и, још важније, препознат у упоредном и међународном праву, док у домаћем праву није довољно или није уопште регулисан, што условљава оправдан предлог решења инспириран релевантним међународним актима.

Још један аспект који се разматра у овој докторској дисертацији је радно време запослених у јавним службама, које све више поприма атипичне форме услед савремених животних промена. Дисертација разматра и могућности скраћивања радног времена, његове оправданости, као и најбоље применљиве моделе у домаћем праву. Уз то, анализа одмора запослених у јавним службама, као што је годишњи одмор, показује да су запослени у овим службама понекад у – макар привидно –, повољнијем положају у односу на друге секторе.

Кандидаткиња се такође бави питањем плата у јавним службама, разматрајући законски оквир њиховог одређивања, проблеме увођења платних разреда, плате по учинку и тенденције усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди. Ови аспекти су важни за побољшање радног положаја запослених у јавним службама и њихову правну заштиту. Такође се разматра дисциплинска одговорност запослених, као и одговорност за штету, што чини део интегралног разматрања радноправног статуса у јавним службама, нарочито уколико се ово разматрање сагледа кроз призму активне и пасивне легитимације субјеката предметног радног односа.

Колективна права запослених у јавним службама такође су једна од кључних тачака дисертације. Разматрају се појмови јавних служби, које право препознаје као службе које се баве делатностима од јавног значаја, те минимум процеса рада, као и функционалност колективног преговарања. Посебно се анализирају ситуације када су колективна права угрожена и какви су правни механизми за њихову заштиту у домаћем праву. У овом контексту се разматрају и радни спорови, као неопходан механизам за решавање права запослених у јавним службама.

Циљ докторске дисертације је, стога, да понуди свеобухватну анализу радноправног положаја запослених у јавним службама, уз разматрање нормативних решења и међународних правних стандарда који би могли да допринесу побољшању положаја ове категорије запослених. Циљ докторске дисертације је и сагледавање могућих праваца реформи јавних служби, те радноправног положаја у њима запослених у случају евентуалног наступања реформи. Коначно, циљ докторске дисертације је свакако и предлагање одређених *de lege ferenda* нормативних решења имајући, притом, у виду међународне правне изворе, упоредноправна решења и правну праксу у међународном окружењу, као и у Републици Србији.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Кандидаткиња је поставила шест хипотеза које су потврђене. Прва хипотеза гласи: *Радноправни положај запослених у јавним службама би требало у потпуности да буде регулисан радноправним прописима.* Ова хипотеза се темељи на анализи тренутног стања и потенцијалних недостатака у регулацији радног права у јавним службама, као и на правним оквирима који тренутно уређују радноправни статус запослених у овој области, нарочито у оквирима права Републике Србије. Радноправни положај запослених у јавним службама често није у потпуности хармонизиран са општим радним законодавством, што може да доведе до несигурности у погледу права запослених, несразмерне примене одређених

прописа или неправилности у обезбеђивању социјалних права. Иако постоје одређени закони и регулативе које се примењују на запослене у јавним службама, оне нису довољно специфичне нити довољно свеобухватне да би обухватиле све аспекте радних права. И поред тога што се у дисертацији наглашава да одговори на многа питања везана за радноправни положај запослених у јавним службама могу бити пронађени и/искључиво у другим гранам права, највише се истиче грана управног права. Управо ова грана права даје одговоре, додатне смернице и решења у вези са организацијом и функционисањем јавних служби, те статусом овде запослених, као и у вези са њиховим правима и обавезама, те поступцима које би требало применити у случају повреде тих права. На основу анализе постојећег правног оквира, правне литературе, те међународних и домаћих пракси, може да се потврди да би потпуна регулација радноправног положаја запослених у јавним службама кроз специфичне радноправне норме, уз обавезну интеграцију норми из управног права, али и могућност да домаћи законодавац побољша постојећи оквир кроз доношење нових, специфичних закона или кориговање постојећих.

Друга хипотеза гласи: *Могуће је утврдити општу дефиницију и садржину појма запосленог у јавним службама на основу његових најзначајнијих елемената, под којима се нарочито поразумевају јавноправна овлашћења, трајност обављања послова и постојање плате за посао који запослени у јавним службама обављају, поседовање професионалног знања за посао који обављају, субординације.* Ова хипотеза је потврђена кроз анализу кључних елемената који чине радноправни статус запослених у јавним службама, на основу којих је могуће утврдити општу дефиницију запосленог у јавним службама, будући да се све ове карактеристике међусобно прожимају и стварају јединствен правни статус који је специфичан за ову групу запослених. Наиме, јавне службе су специфичне по томе што овде запослени не само да обављају свакодневне административне послове, већ обављају и функције које се тичу јавног интереса и представљају основ њихове одговорности према друштву. На основу тога, могуће је и, штавише, нужно пружити јасну правну регулативу која ће дефинисати све ове аспекте и омогућити да се запослени у јавним службама правилно третирају у оквиру правног система.

Следи хипотеза која наводи да: *Мера забране запошљавања у јавним службама је узроковала негативне последице по квалитет рада запослених у јавним службама.* Ова хипотеза узима у обзир све релевантне социо – економске и организационе аспекте тзв. јавног сектора, *ergo* јавних служби. Мера забране запошљавања у јавним службама је уведена као одговор на потребу за смањењем јавних расхода и успостављањем контроле у погледу запошљавања у јавним службама. Међутим, њени дугорочни ефекти су били више негативни него позитивни, како на саме запослене, тако и на квалитет услуга које тзв. јавни сектор пружа грађанима. У циљу превазилажења насталих проблема, потребно је преиспитати примену мере забране запошљавања у јавним службама и пронаћи баланс између смањења административних трошкова и очувања квалитета рада у овом сектору, те размотрити флексибилније приступе запошљавању у тзв. јавном сектору.

У дисертацији је потврђена и хипотеза која се надовезује на претходну и претпоставља да: *Важећи нормативни оквир, у околностима примене мере забране запошљавања у јавним службама, оставља превише дискреционих овлашћења директорима јавних служби да утичу на доношење одлуке о постојању потребе за новим запошљавањем.* Иако је ова мера уведена као начин рационализације државних трошкова и, у складу са тим, смањења броја запослених у јавним институцијама, ова хипотеза сугерише да постоје озбиљне последице по начин на који се одлучује о потребама за новим

запошљавањем. У околностима примене ове мере, нормативни оквир оставља велик простор за дискрециона овлашћења директора јавних служби, што може имати негативне последице на објективност и правичност у процесу запошљавања, будући да предметна овлашћења омогућавају директорима да самостално процене потребу за новим запошљавањем, без објективних критеријума или одговорности за своју одлуку, што може довести до неједнаке примене прописа. Оправдано је очекивати да законодавац размотри могућност смањења дискреционих овлашћења директора јавних служби у доношењу одлука о запошљавању увођењем јаснијих смерница, критеријума и надзора, како би се обезбедила правичност, ефикасност и транспарентност у запошљавању у јавним службама.

Следи хипотеза која гласи: *Могуће је остварити систем плата кроз оцену продуктивности запослених у јавним службама, али се кроз модел платних разреда смањује могућност произвољности у одређивању индивидуалне плате.* Ова хипотеза се заснива на разматрању различитих приступа у креирању система плата за запослене у јавним службама, са посебним фокусом на могућности и изазове које доноси оцена продуктивности запослених. Кроз примену модела платних разреда, тзв. јавни сектор може да настоји да минимизира произвољност у одређивању плата, будући да (пр)оцена продуктивности запослених може да буде подложна субјективним тумачењима послодаваца, те различитој интерпретирацији истих критеријума, што може за последицу да има неправедно или несистематско додељивање плата, базирано на личним склоностима или фаворитизму, а не на објективним резултатима рада. Стога, модел платних разреда смањује простор за субјективност, јер јасно дефинише која плата је додељена одређеној позицији, чиме се постиже већа равнотежа и праведност у одређивању плата. Са друге стране, овај модел може да ограничи могућност да се индивидуални допринос сваког запосленог у потпуности одрази на његову плату. То значи да запослени са високим нивоом продуктивности, који премашују стандарде одређене позиције, неће нужно бити награђени према свом стварном доприносу, јер су плате унапред одређене разредима, који су фиксни и не одражавају увек разлике у индивидуалној продуктивности. Ова хипотеза указује на могућност успостављања својеврсног баланса који модел платних разреда нуди, будући да може да пружи чврсту основу за објективно и праведно одређивање основних плата, док би додатни бонуси, награде или стимулације на основу продуктивности могли бити коришћени за награђивање појединаца који постигну изузетне резултате.

Напоследку, потврђена је и хипотеза која наводи да: *Законски оквир регулисања посебног режима штрајка, у односу на утврђивање делатности од јавног значаја и спровођење минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, је такав да онемогућава ефикасно решење узрока проблема који су довели до штрајка и сужава могућности отпочињања и спровођења штрајка.* Хипотеза полази од претпоставке да тренутни законски оквир може да, на извесан начин, омета право на штрајк у појединим јавним службама, што доводи до смањења ефикасности у решавању узрока који су довели до штрајка. Законски оквир неретко оставља непрецизне или, пак, широке дефиниције делатности од јавног значаја, што може да изазове несугласице око тога шта тачно спада у ову категорију. Ове делатности морају бити прецизно одређене, јер у супротном, може да дође до ситуација у којима су запослени у јавним службама ускраћени за право на штрајк, чак и када њихова борба има легитиман циљ, попут решавања радних права или услова рада. Уз то, одлука о минимуму процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја може да значи да одређени послови морају бити обављени, чак и када запослени штрајкују. Овај минимум може бити постављен на начин

који није у складу са реалним потребама за решавање проблема који су узроковали штрајк, а уместо тога може служити као начин да се умање ефекти штрајка. У пракси, минимум рада може смањити притисак на послодавца и отежати постизање конкретних резултата у преговорима, јер посао мора бити настављен, а проблеми који су довели до штрајка нису у потпуности решени. Ова хипотеза, стога, сугерише да законски оквир који регулише посебни режим штрајка и минимум процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, иако замишљен да обезбеди континуитет рада у делатностима од јавног значаја, заправо сужава могућности за ефикасно решавање проблема и омета слободно спровођење штрајкова. Да би се постигла равнотежа између права на штрајк и обезбеђивања континуитета услуга, законодавац би могао да размотри прецизнију дефиницију делатности од јавног значаја, али и увођење флексибилнијих правила која не би сузбијала право на штрајк, већ би омогућила ефикасно решавање проблема у јавним службама.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација „Радноправни положај запослених у јавним службама“ је сачињена од **једанаест делова, уз увод и закључна разматрања.**

У оквиру **увода** су изложени *предмет* и *циљ* рада, научна и друштвена релевантност теме дисертације, као и методолошки оквир и главне хипотезе.

Први део дисертације поставља оквире одређивању појма јавних служби, уз кратак осврт на њихово место у систему јавне управе. Модели јавне управе у ширем смислу, који данас имају примат у развијеним државама, и то нарочито европским, су резултат концепције социјалне функције државе и управе, чијом се полазном премисом сматрају појам и правна природа јавних служби. У предреформском периоду се управа углавном сводила на издавање управних аката и на вршење материјалних радњи принуде и ограничења. Међутим, друштвено – економски напредак у држави и друштву је условио виши степен интервенционизма државе у разне сфере друштвеног живота, те многобројни друштвени односи постају предмет регулисања од стране државе. Организација и регулисање области попут образовања, здравствене и социјалне заштите, културе, науке, привреде су све више у надлежности државе. Јавна управа у таквим условима, у којима долази до експанзије делатности које ће се сматрати надлежношћу јавних служби, више не може да се сведе на пуко вршење власти, јер преостаје низ управних делатности за чије спровођење она није нужна. Вршењем делатности јавних служби се не задовољавају искључиво потребе корисника појединца, већ и друштва, што ствара додатну заинтересованост за њихово правилно развијање и деловање, из чега следи – и квалитетан радноправни положај запослених у јавним службама. Савремено схватање појма јавних служби има извесних разлика, и то: (1) у односу на схватање јавних служби у југословенском праву – које је меродавно за поређење у контексту сагледавања развијања јавних служби у границама Републике Србије и (2) у односу на схватање јавних служби у упоредном праву.

Други део докторске дисертације се бави уређењем рада у јавним службама. Субјекти радног односа заснованог у јавним службама се налазе у правном режиму радних односа у државним органима или пак, у *sui generis* правном режиму утврђеним самим законом за поједину јавну службу. Но, законом за поједину јавну службу може да се предвиди и примена општег правног режима радног односа. Дакле, разноврсне какве су,

јавне службе су уређене низом посебних закона, којима је уређен и радноправни положај запослених у јавним службама. Међутим, сва питања на која одговор није дат путем релевантних закона за поједину јавну службу, добијају своје разјашњење применом Закона о раду. Оно што је чињеница је да је постојање низа посебних закона којима се уређује рад у јавним службама, као и радноправни положај у њима запослених, заправо последица немогућности да се одреди „најмањи заједнички садржалац“ за све делатности кроз које јавне службе дејствују. Упркос поменутој немогућности било је покушаја да се „најмањи заједнички садржалац“ за све делатности јавних служби одреди, и то кроз Закон о запосленима у јавним службама, о чијој (не)оправданости и (не)примењивости кандидаткиња дискутује у овом делу докторске дисертације. Међутим, на уређивање рада, односно, радног односа у јавним службама не утичу искључиво закони, већ учешћа имају и други извори радног права, како домаћег – хетерономног и аутономног –, тако и међународног порекла. Овај део рада чини докторску дисертацију нарочито корисном услед разматрања уставног положаја јавних служби, као и примене, односно изостанак примене – уставних гаранција.

Јавна служба, као субјект радног односа, наступа у својству послодавца, али је потребно диференцирати је од државе као њеног оснивача. Држава, свакако, може да се јави као носилац права на постављање граница слободи коју јавне службе у својству послодавца уживају по питању доношења одлуке о заснивању радног односа и одабира запослених. О овоме се говори у **трећем делу** докторске дисертације, с тим што, чини се, већу заинтересованост у међународном радном праву, европском некомунирнатном и комунитарном радном праву, као и у националном радном праву изазива појам запосленог него појам послодавца, те кандидаткиња овоме посвећује више простора. Наиме, не постоји јединствена дефиниција појма тзв. јавног службеника и суштински га је тешко и одредити. Но, кандидаткиња је уверења да као полазна тачка ка одређивању општег појма јавног службеника, могу да послуже методе помоћу којих се одређивао појам јавне службе. Нужно је указати на разлику која неминовно постоји, када је реч о врстама запослених у јавним службама. Будући да овај проблем није ограничен само на домаће право, било је продуктивно у овај део дисертације уврстити и упоредноправни осврт на појам тзв. јавних службеника. Услед неадекватног разумевања предметних разлика, као и услед неподударности термина неретко долази до тога да се тзв. јавни службеници мешају са државним службеницима и другим запосленима. Издвајањем заједничких, најзначајнијих елемената појма јавних службеника се прави први корак ка превазилажењу изостајања јединствене дефиниције појма јавног службеника. У овом делу је извршена и класификација унутар самих субјеката, с обзиром на то да се њихов рад јавља са значајним специфичностима у односу на основне субјекте радног односа у јавним службама. Реч је о специфичним особеностима радноправног положаја „хибридне“ категорије лица, које их истовремено приближавају категоријама запосленог и руководећег радника, који се у пракси неретко – и, погрешно – одређује појмом „послодавац“, те се неизбежно намеће методолошка дилема по питању (не)постојања потребе да се ова лица издвоје у засебну категорију, а у односу на претежне особености које их одликују.

Појам индивидуалног радног односа и његово заснивање у јавним службама је анализирано у **четвртном делу** докторске дисертације, уз услове и фазе заснивања, ауторизовано заснивање радног односа, као и сметње за његов настанак. Покушај унификације статуса свих запослених није одолео зубу времена, те је у коначници дошло до реафирмације метода диференцијације радних односа. Овде се суштински указује на

тенденције да се разматрани режими радних односа у тзв. приватном и тзв. јавном сектору – из чега следи, и у јавним службама – уједначе. У светлу радног односа заснованог у јавној служби, даље је разматран, између осталог, интерес који држава остварује по питању његовог заснивања, уз осврт на одређене специфичности. С обзиром на природу теме докторске дисертације, која обухвата и ауторизовано заснивање радног односа, разматран је и радни однос посебне категорије запослених у јавним службама – наставника верске наставе у јавним образовним установама. Ово, из разлога што радноправни положај наставника, као запослених у јавној установи, *ergo* јавној служби, садржи елементе који нису регулисани искључиво одредбама радног права, а који имају непосредног утицаја на његов радни однос, односно, на радноправни положај. Ово како би се указало на то да јавне образовне установе, које се у предметном радном односу јављају као послодавци, имају својеврсну обавезу да пронађу „тачку додира“ својих ставова са ставовима надлежне црквене власти, која су у вези са запошљавањем наставника верске наставе. Као још једна особеност радног односа у јавним службама се издвајају специфичне сметње његовом заснивању. Осим што се кроз примере из праксе указује на предметне сметње за заснивање радног односа у јавним службама и обављање лиценцих занимања, кандидаткиња говори и о мери која се односи на одређивање максималног броја у њима запослених, а које имају (не)посредног утицаја на субјекте предметног радног односа.

Један од највећих изазова у области радних односа јесте остваривање права из радног односа од стране запослених, међу које се свакако убраја и право на заштиту од злостављања на раду и у вези са радом и управо је ово тема **петог дела** дисертације. Бројне су дефиниције злостављања на раду којима се настоји да се укаже на широк спектар његовог деловања, те да се кроз ту дефиницију обухвати физичко, психичко, морално и друге врсте злостављања. Кандидаткиња у овом делу разматра питање (не)могућности да се злостављањем на раду сматра и уколико до њега дође од стране трећег лица. Проблем је утолико већи уколико се посматра са становишта заштите од злостављања на раду запослених у јавним службама. Наиме, чињеница је да поједини запослени неретко могу да буду изложени негативном облику понашања од стране корисника услуга јавне службе, које домаће законодавство не препознаје као субјекте – вршиоце злостављања на раду. Но, државама региона проблематизација оваквог случаја није остала непозната, те је у овом делу докторске дисертације посебна пажња усмерена на указивање могућег решења и на могућност правног транспланта. Основи дискриминације у јавним службама су такође предмет разматрања овог дела докторске дисертације, чије се спречавање, као и заштита од дискриминације у јавним службама детаљно анализира кроз праксу домаћих и европских судова, као и праксу Повереника за заштиту равноправности.

Проблематизовањем института радног времена, одмора и одсуства са рада запослених у јавним службама у **шестом делу** докторске дисертације, кандидаткиња је, између осталог, указала и на евентуалне правне празнине које се тичу регулисања појединих аспеката радног времена, уједно и на проблеме који могу да се јаве у пракси. С обзиром на то да ранији законодавци нису нашли за сходно да кроз релевантне законске одредбе пруже ову дефиницију, дефиниција стандарда радног времена је, на изванредан начин, новина у домаћем законодавству. Кандидаткиња је, с тим у вези, у овом делу докторске дисертације детаљније сагледала разлоге који говоре у прилог или против тренда скраћивања радног времена у јавним службама, као и различите начине за спровођење ове иницијативе, међу којима су и они који се већ примењују у пракси и могу бити разматрани као потенцијални правни транспланти.

Седми део дисертације анализира плату и друга примања запослених у јавним службама, као институт који је предмет неколицине неодоумица. Наиме, Република Србија има вишу неједнакост у расподели дохотка у поређењу са било којом државом чланицом Европске уније. Могло би се рећи да је узрок томе, између осталог, и низ проблема који настају на тржишту рада. Препоруке реформске политике које би значиле евентуално смањење предметне неједнакости, између осталог, подразумевају повећање запошљивости особа са ниским степеном образовања, што је нарочито потребно размотрити са аспекта јавних служби као тржишта рада, а у светлу института плата. Наиме, један од горућих проблема је свакако питање увођења платних разреда. То би, на извесан начин, довело до преиспитивања вредновања радних места у јавним службама, а што је у непосредној вези са разликама у висини плате и других примања. Уколико би се приступило реформи јавних служби, онда би у први план дошло и питање плаћања по учинку, што је постало једна од најзаговаранијих техника многих реформатора и саветника у државама Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој. Стога, кандидаткиња у овом делу разматра да ли мерење учинка јавних службеника и плаћање по учинку може да функционише и у пракси јавних служби, те на који су начин поједине државе ову технику примениле, али и да ли је ова техника примењлива у јавним службама Републике Србије.

Осми део докторске дисертације се бави проблемом дисциплинске одговорности и одговорности за штету којима подлежу запослени у јавним службама, а нарочито проблемом активне и пасивне легитимације у случају утврђивања одговорности за штету. Одређивање опште дисциплинске одговорности и одговорности за штету запослених у јавним службама није оствариво, што је последица разлика које постоје у природи делатности која се у појединој јавној служби обавља. Свака јавна служба, тако, дефинише карактер лакших и тежих дисциплинских повреда обавеза из радног односа, а следствено томе и мере које ће бити предузете. Дисциплински поступак је, са друге стране, у својим основним елементима, прилично уједначен за све јавне службе. Питање одговорности за штету је у пракси било извор више спорних питања, што је за последицу имало различите судске одлуке по захтевима за њену накнаду. На првом месту јесте питање пасивне и активне легитимације у случају одговорности за штету јавне службе у којој запослени ради, као и какве су узрочно – последичне везе са радноправним положајем конкретног запосленог. Друго спорно питање јесте облик одговорности, те проблематизација „трећег лица“ које је у вези са причињеном штетом.

Упитно је да ли се све одредбе које су релевантне за институт престанка радног односа примењују подједнако на све категорије запослених у јавним службама, те је кандидаткиња у овом делу дисертације детаљно сагледала наведени проблем. Уз то, проблематизује и колективна отпуштања, те постављање разлике између (1) пословних потреба послодавца, као узрока и суштинских разлога који резултирају колективним отпуштањем и (2) укидању послова и/или организационих делова послодавца, односно смањењу броја извршилаца на пословима, као непосредних разлога отказивања уговора о раду. Такође, кандидаткиња разматра границе власти коју ужива послодавац у вези са доношењем одлуке о колективном отпуштању. Након кратког осврта на међународне и европске радне стандарде, пажња је усмерена на домаће право, како би се утврдио радноправни положај запослених у јавним службама Републике Србије у светлу колективних отпуштања. У вези са тим је нарочита пажња посвећена учешћу представника запослених и јавне власти у поступку решавања вишка запослених.

Претпоследњи, десети део дисертације анализира права запослених на синдикално организовање, нарочито у контексту испитивања оправданости и граница (не)допуштености ограничавања слободе права на синдикално организовање и деловање. Савремене тежње института радних односа, у оквиру којих се радни односи крећу ка напуштању политике заштите радника и транспарентног сврставања државе на страну послодавца, неминовно преиспитују одрживост трипартитне комуникације социјалних партнера. Проблематизација овога се грана у најмање два смера, које је потребно посматрати са становишта јавних служби: (1) деловање синдиката запослених у јавним службама на међународном нивоу и њихов локални утицај и (2) социјални изазови држава у транзицији. Право на колективно деловање је, на изванредан начин, већ ограничено постојањем минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја и чини се као да се тренд ограничавања коришћења овог права наставља. Могућност јавних органа појединих држава да суспендују или чак прогласе штрајк незаконитим у јавним службама је проблем за који се решење мора пронаћи пре него ово постане пракса упоредног права. Изостајање јединствене дефиниције појма јавних служби је већ само по себи проблематично. Ипак, изостајање јединствених одредница појма јавних служби које носе епитет виталних може да има далекосежније негативне последице по остваривање права на колективно деловање запослених у тим службама, те кандидаткиња, у том контексту, разматра: (1) слободу синдикалног организовања и (не)допуштености њеног ограничавања, затим (2) колективно преговарање као модел права на социјални дијалог, односно, његове карактеристике и (не)функционалност у Републици Србији, те (3) штрајк, као најстарији и врло вероватно, најзначајнији модел колективног деловања. У односу на утврђивање делатности од јавног значаја и спровођење минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, предметни законски оквир је такав да онемогућава ефикасно решење узрока проблема који су довели до штрајка. Уз то, разматрани законски оквир регулисања посебног режима штрајка чак и сужава могућности његовог отпочињања и спровођења. Надаље ће се у овом делу дисертације направити осврт на право на партиципацију запослених у јавним службама и то, суштински, са аспекта (1) класификације права на партиципацију запослених, као и (2) разматрања чинилаца који су од непосредног или пак, посредног утицаја на партиципацију запослених, тј. њихово учешће у процесу одлучивања.

У последњем, једанаестом делу докторске дисертације се сагледавају радни спорови у јавним службама. Извршена је класификација права која могу да буду повређена у поступку колективног отпуштања и да тако постану предмет индивидуалног или колективног радног спора. Код колективних радних спорова се указује на њихову поделу на правне и интересне, а с обзиром на суштинску разлику по питању правне природе која опредељује (не)подобност и (не)ефикасност појединих метода решавања радних спорова. Имајући у виду то да се најуспешније „решеним“ радним спором сматра онај до којег није дошло, односно, чије је развијање било препознато и спречено, кандидаткиња у овом делу докторске дисертације прави осврт и на мирно решавање радних спорова у јавним службама.

Закључна разматрања су резервисана за представљање резултата истаживања предложене теме докторске дисертације, излагање коначних закључака, као и за предлог(е) *de lege ferenda* решења. На систематизован и интегрисан начин су, дакле, представљени резултати спроведених истраживања, након чега су понуђени предлози за ефикасније уређивање релевантног законодавства, односно, радноправног положаја запослених у јавним службама Републике Србије.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација „Радноправни положај запослених у јавним службама“ обрађује важне теоријске концепте и нуди предлоге решења за изазове са којима се суочавају запослени у јавним службама. Право је, наиме, динамичан друштвени феномен чије се промене, као и прилагођавање тим променама готово нужно одвија упоредо са економским напретком који се догађа у друштву. Друштвено – економске (не)погодности имају изузетно важан утицај, између осталог, и на обликовање тржишта рада, а самим тим и на обликовање релевантних законских одредби. Мултидисциплинарни приступ истраживању теме докторске дисертације оправдава потребу да се одговори на постављена питања у раду потраже и ван оквира релевантних норми радног права. Из овога следи да су понуђени одговори који деривирају као последица истраживања предмета докторске дисертације тражени не само у оквирима радног права, већ и у релевантним нормама управног права, као и у релевантним упоредноправним нормама. Пажње је вредан и труд који је кандидаткиња уложила да идентификује правне празнине и укаже на (не)доследну примену меродавних правних прописа у овој области.

Упркос томе што о теми радноправног положаја запослених у јавним службама нема много (доступне) релевантне литературе, нарочито у оквирима Републике Србије, предмет дисертације је разматран у светлу многобројних релевантних радова који се овом темом баве, чији је списак обухватио чак 514 библиографских јединица на српском, енглеском, шпанском и немачком језику, као и бројних меродавних извора права унутрашњег и међународног прекла.

Будући да су у дисертацији понуђени одговори на многа питања од значаја за правилно и потпуно – или, макар, потпуније – разумевање радноправног положаја запослених у јавним службама, дисертација је, најпре, остварила научни, односно сазнајни циљ истраживања. У дисертацији су систематизована бројна, релевантна досадашња (са)знања о овом питању, чиме је попуњена празнина која постоји у домаћој научној литератури, будући да нема монографије која, на начин на који је то учињено у овој докторској дисертацији, обрађује ову тему. Тиме, дисертација доноси значајне доприносе у области теорије радног права, али и конкретним правним решењима, између осталог, у погледу конкретног одређења појма тзв. јавног службеника, института радног времена које нужно мора да одговори захтевима савременог живота. Рад даје нову перспективу у погледу правне заштите запослених, укључујући злостављање на радном месту и дискриминацију, али и у погледу платног система, дисциплинске одговорности, колективних права и права на штрајк. Истраживање кроз упоредноправну анализу пружа смернице за евентуалне реформе јавних служби у Републици Србији, имајући у виду развијене правне системе других земаља. Уз то, докторска дисертација Данице Радовановић може да, између осталог, послужи и у апликативне сврхе, јер осим што садржи разматрање меродавних прописа, такође омогућава увид у начине на које законописци, послодавци, запослени, као и њихове професионалне организације, те субјекти надлежни за надзор над применом радног законодавства могу да створе интегрисану перспективу на радноправни положај запослених у јавним службама и тиме допринесу развоју правне и социолошке теорије у овом специфичном сегменту радног права.

VI Закључак

Докторска дисертација кандидаткиње Данице Радовановић „Радноправни положај запослених у јавним службама” нуди одговоре на неколицину питања од значаја за науку радног права, а делом и за политику запошљавања и социјалну политику савремене државе која (би требало да) тежи континуираном напретку рада јавних служби, из чега следи и квалитетнијем радноправном положају запослених у јавним службама, те квалитетнијем друштвеном положају запослених у јавним службама.

Одређивање и разумевање јавних служби, као и њихово позиционирање у систему јавне управе су резултирале развијањем изузетно важног простора за ангажовање туђег рада. Узимајући у обзир да тема докторске дисертације представља актуелно питање и у другим системима, анализа у којој су окосница социолошки, нормативни и свакако, упоредноправни метод доприносе јаснијем тумачењу радноправног положаја запослених у јавним службама. Истраживање радноправног положаја запослених у јавним службама на начин на који је то учињено у овој докторској дисертацији, између осталог, омогућава и идентификацију битних елемената теоријског, али и законског појма запослених у јавним службама, односно, тзв. јавних службеника, као и класификацију ове категорије запослених. Следи да је, у домаћем научном дискурсу и пракси, предмет ове докторске дисертације од значаја за правилну – или, макар, правилнију – примену меродавних међународних стандарда, који, чини се, дефинисање ове категорије препуштају националним прописима. Надаље, анализа садржине међународних, европских и националних правних стандарда од значаја за истраживање радноправног положаја запослених у јавним службама *de facto* доприноси и сазнању да ли је и у којој мери национално право усаглашено са стандардима Међународне организације рада, Савета Европе и Европске уније.

У том контексту се оправданим чине очекивања да дисертација Данице Радовановић може да оствари и апликативну сврху, односно, може да буде од користи законописцима, али и творцима аутономног права, као и органима и телима који су задужени за надзор над применом меродавних прописа и то: (1) у погледу њиховог опредељивања ка радноправним прописима као оним који у потпуности регулишу радноправни положај запослених у јавним службама, (2) покушају да се одреди дефиниција појма тзв. јавног службеника која ће имати карактер опште дефиниције, (3) поводом разматрања утицаја уведених мера забране запошљавања од стране власти, које се односе и на јавне службе, а чија је примена узроковала негативне последице по квалитет рада запослених у јавним службама, (4) поводом важећег нормативног оквира, који у околностима примене мере забране запошљавања у јавним службама оставља превише дискреционих овлашћења директорима јавних служби да утичу на доношење одлуке о постојању потребе за новим запошљавањем, (5) по питању ефикасног и ефективног решавања проблема који за последицу имају штрајк у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, те напослетку (6) приликом опредељивања и примене адекватног модела плаћања запослених у јавним службама. Анализа наведених окосница теме докторске дисертације представља и основни допринос рада – предлагање *de lege ferenda* нормативних решења, којима би се, потенцијално, у домаћем праву уредила ова материја. Штавише, предметна решења која су понуђена у овој докторској дисертацији би могла да се сматрају својеврсним усмерењем измене радноправног законодавства у корист његове адекватније и делотворније примене у области регулисања радноправног положаја запослених у јавним службама. Ово посебно из разлога што се радно и социјално право *de facto* суочавају са континуирањим променама у друштву.

Имајући у виду ваљаност закључака до којих је кандидаткиња дошла, Комисија констатује да је докторска дисертација Данице Радовановић “Радноправни положај запослених у јавним службама“ самосталан и оригинални научни рад, да је написана у свему према раније одобреном пројекту, те да представља допринос науци радног права. Комисија сматра да ова дисертација испуњава све законске и статутарне услове да буде јавно брањена, те је слободна да Наставно – научном већу Правног факултета Универзитета у Београду предложи да донесе одлуку којом се допушта одбрана ове докторске дисертације.

У Београду и Нишу,
25. децембра 2024. године

ИЗВЕСТИОЦИ

Проф. др Добросав Миловановић

Проф. др Љубинка Ковачевић

Проф. др Горан Обрадовић