**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

1. **УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у Уставу Републике Србије у члану 97. којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области радних односа и социјалног осигурања (тачка 8.) и систем у области здравства (тачка 10).

1. **РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Право на одсуство и накнаду зараде током привремене спречености за рад (боловања) је једно од најзначајнијих права из система обавезног здравственог осигурања и радно-правног положаја запослених. Ипак, актуелни поступак који се односи на боловање је застарео, заснован на папирним документима и њиховом физичком преузимању и достави, фрагментисан и неефикасан, као и подложан кашњењима, нејасноћама, пропустима и злоупотребама. Између изабраних лекара, послодаваца, лекарских комисија и Републичког фонда за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) не постоји електронски, интегрисан и правно обавезујући механизам за размену података, докумената и обавештења.

Поступак размене података, докумената и обавештења у случају боловања у пракси се спроводи коришћењем папирне документације од почетка до краја - од „отварања” до „закључења” боловања, као и у поступку пред првостепеном лекарском комисијом и другостепеном лекарском комисијом по поднетом приговору, односно захтеву. Поступак обухвата издавање папирне потврде о привременој спречености за рад од стране изабраног лекара, достављање тог папирног доказа од стране запосленог или члана уже породице или другог лица са којим живи у породичном домаћинству – послодавцу, издавање папирног извештаја о привременој спречености за рад (дознаке) од стране изабраног лекара, ручну обради података код послодавца и подношење захтева за обрачун накнаде зараде РФЗО у папирном облику, што може бити праћено недоследностима и нејасноћама, кашњењима и спорним тумачењима. Наведено се односи и на поступак пред првостепеном лекарском комисијом и другостепеном лекарском комисијом по поднетом приговору, односно захтеву за преиспиивање привремене спречености за рад.

Последица оваквог стања је дуготрајан и непоуздан процес у којем запослени лично достављају папирне извештаје послодавцу, што доводи до непотребног административног оптерећења, кашњења у исплати накнада и правне несигурности. Послодавци, с друге стране, немају увид у статус захтева, обрачуна или одлука лекарских комисија. РФЗО нема јединствен канал комуникације са послодавцима. Недостаје стандардизован електронски процес који је усклађен са законима и другим прописима у области електронске управе, заштите података и радних односа. Услед оваквог уређења поступка и праксе, долази до проблема на страни запослених и послодаваца, неефикасности и кашњења у обради података, недоследне примена прописа, недовољне правне сигурности и транспарентности, као и до повећаног административног трошка за учеснике. Постојећи начин спровођења поступка подразумева физичко преузимање потврде о боловању и дознаке од изабраног лекара, лично достављање папирне документације послодавцу, поновни долазак у здравствену установу у случају исправке, продужења боловања или допуне, те чување и архивирање папирних докумената.

Имајући увиду наведено, а након спроведене *ex-ante* анализе ефеката прописа, указала се потреба за доношењем посебног закона који ће створити правни основ за обавезну примену софтверског решења „е-Боловање – Послодавац” и обезбедити електронску размену података, докумената и обавештења између послодаваца, лекара и РФЗО, у циљу правовременог, безбедног и стандардизованог остваривања права из обавезног здравственог осигурaња у случају привремене спречености за рад.

Следствено, као општи циљ доношења овог закона утврђено је успостављање правовременог, поузданог и обавезујућег система електронске размене података, докумената и обавештења у поступку остваривања права на накнаду зараде по основу привремене спречености за рад. Он се постиже кроз увођење обавезне примене софтверског решења „е-Боловање - Послодавац”, стандардизацију докумената и поступака (потврде, извештаји, приговори, обрачуни), електронску валидацију и размену докумената и статуса, поједностављену комуникацију свих учесника у поступку – послодаваца, изабраних лекара и РФЗО, као и, уопште, побољшање правне сигурности, ефикасности и транспарентности система.

1. **ОБЈАШЊЕЊА ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чланом 1. овог закона одређује се предмет овог предлога закона – уређење размене података, докумената и обавештења између корисника софтверског решења „е-Боловање - Послодавац” и информационо-комуникационих система Министарства здравља и РФЗО у поступку остваривања права из здравственог осигурања по основу привремене спречености за рад, као и права и дужности лица која врше размену.

Чланом 2. овог предлога закона одређују се субјекти на које се он односи – послодавци и лица која остварују право на накнаду зараде по основу привремене спречености за рад (боловања).

У праву обавезног здравственог осигурања, право на накнаду зараде у случају боловања везано је за статус осигураника и однос са послодавцем. У том смислу, Предлогом закона су утврђени субјекти на које се примењују одредбе овог закона, у склопу правних односа који настају поводом остваривања права на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад. Одредбе овог закона примењују се на послодавца који запошљава, односно код кога је на раду, на служби или обавља послове осигураник који има право на накнаду зараде, односно накнаду плате у складу са Законом о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/059, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење) и Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, бр. 25/19 и 92/23), изузев ако овим законом није одређено друкчије. Обухваћене су традиционалне категорије послодаваца и запослених (привредна друштва и друга правна лица, предузетници, јавни сектор - државна управа и други државни органи, покрајинска аутономија и локална самоуправа), као и лица са повереним јавним овлашћењима и својством самозапослених - јавни бележници и јавни извршитељи. Од примене овог закона изузимају се запослени у Безбедносно-информативној агенцији, као и воjна лица у служби у Војсци Србије, имајући у виду посебан регулаторни режим запослених у органима у области националне безбедности, као и режим заштите података и обраде личне и здравствене документације - посебни прописи, процедуре и протоколи, који нису компатибилни са централизованим софтверским решењем предвиђеним овим предлогом закона. Изузетак постоји и за физичка лица која запошљавају кућно помоћно особље (нпр. дадиље, кућне помоћнице, болничаре, куваре, баштоване и сл). Они се не сматрају послодавцима у смислу овог закона и нису обвезници примене овог закона, будући да немају обавезу пословне организације, техничке капацитете за електронско пословање, административну структуру или ИТ ресурсе.

Поред обавезног коришћења, предвиђена је и опција за самозапослене и друге послодавце који не запошљавају друга лица да добровољно приступе систему и користе све његове функционалности, у складу са начелима равноправности, једнаког тертмана и сразмерности. Ова одредба има флексибилан и подстицајан карактер. Иако предузетник који не запошљава друга лица нема својство послодавца, неки од њих могу да имају интерес да користе платформу за аутоматизацију процеса, врше електронски увид у податке (нпр. у случају сопствене спречености за рад) и склапају уговорне радне ангажмане са другим лицима. Омогућавањем добровољног приступа систему подстиче се ширење електронске управе, унапређење правне сигурности предузетника и припрема за евентуално будуће запошљавање.

Чланом 3. овог предлога закона се предвиђа да се електронска размена података, докумената и обавештења у вези са привременом спреченошћу за рад врши искључиво преко централизованог софтверског решења „е-Боловање – Послодавац”. Сврха овог члана је да се на јасан и недвосмислен начин утврди механизам помоћу којег се реализује електронска комуникација учесника у поступку - изабраног лекара, РФЗО и послодавца. Успостављањем и управљањем овим софтверским решењем од стране Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (у даљем тексту: Канцеларија) обезбеђује се централизована инфраструктура за електронску размену информација и интероперабилност са другим системима (електронски здравствени картон, Портал eУправa, системи послодаваца). Функционалности укључују и валидност и интегритет података, праћење статуса и протока докумената, као и контролу приступа и аутентификацију корисника.

Такође, прописано је да је услов за коришћење система обавезна регистрација послодавца као корисника услуга електронске управе, чиме се обезбеђује сигурносни и правни основ за приступ и размену осетљивих података, у складу са Законом о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18) и Законом заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18). Након регистрације послодавац користи функционалности софтверског решења „е-Боловање - Послодавац” преко веб портала који чини део тог софтверског решења.

Успоставља се и интероперабилност софтверског решења „е-Боловање – Послодавац” са другим релевантним информационо-комуникационим системима који садрже податке од значаја за остваривање права на накнаду зараде по основу привремене спречености за рад. У пракси то значи да ће ово софтверско решење бити повезано са информационим системом РФЗО, ради преузимања и размене података о правима осигураника, оцени лекарских комисија и стању обрачуна накнада, као и имати везу са системима електронске управе и еЗдравља, ради аутоматске валидације идентитета и права. Софтверско решење ће бити и технички способно за размену података са другим регистрима који садрже битне информације (Централни регистар обавезног социјалног осигурања - ЦРОСО, ПИО фонд, Министарство здравља, Портал еУправа). На овај начин се послодавцима, изабраним лекарима и РФЗО-у обезбеђује једноставан, сигуран и поуздан приступ свим релевантним подацима неопходним за издавање и обраду електронских потврда и извештаја о боловању, обрачун и исплату накнада зарада, и бржу размену информација у случају приговора и жалби. Овај елемент дигитализације поступка омогућава да се подаци прибављају по службеној дужности, без потребе да се од осигураника или послодаваца захтева достављање већ постојећих докумената.

Чланом 4. овог предлога закона су уређене и функционалне обавезе и права послодавца у оквиру система „е-Боловање – Послодавац”, у складу са циљем дигитализације процеса који се односи на привремену спреченост за рад запосленог. Предвиђа се да је послодавац обавезан да преко овог система прима електронске потврде и извештаје о привременој спречености за рад, подноси електронске захтеве за обрачун накнада и добија повратне обрачуне, подноси приговоре или захтеве за оцену, као и да прима одговоре комисија, као и да прима податке о мишљењима лекарских комисија по предлогу изабраног лекара. На овај начин се у целости уклања потреба за папирном документацијом у тим процедуралним радњама, чиме се значајно смањују административни трошкови, кашњења и грешке у поступку, а истовремено повећава правна сигурност и транспарентност. Предвиђа се и могућност шире употребе система, која укључује електронски преглед и управљање статусом поступака (нпр. исплата накнаде, решавање приговора), извештавање и електронску евиденцију докумената од значаја за остваривање права из осигурања. На овај начин, обезбеђује се не само дигитализација појединачних радњи, него и целовито дигитално управљање процесом боловања, у складу са савременим стандардима електронске управе и управљања подацима.

Чланом 5. овог предлога закона уређено је да изабрани лекар документе који се односе на привремену спреченост за рад - потврду и извештај (дознаку) издаје искључиво у електронском облику - у форми електронског документа и доставља их, односно чини доступним послодавцу аутоматизованим путем преко софтверског решења „е-Боловање - Послодавац”. Смисао ове одредбе је да се укине употреба папирних докумената и њихово ручно достављање послодавцу и обезбеди поуздана и правовремена размена података, уз смањење административног терета за здравствене установе и спречавање злоупотреба, фалсификовања и губитка докумената. Аутоматска достава докумената послодавцу путем централизованог система повећава ефикасност, усклађеност и правну сигурност, при чему остаје усклађена са прописима о заштити података о личности.

Такође, уређена су питања доказне снаге издатих докумената, на начин да је прописано да и потврда и извештај имају доказну снагу јавне исправе, док извештај истовремено представља рачуноводствену исправу у смислу закона којим се уређују рачуноводствене исправе. Наиме, наведеним законом прописано је да рачуноводствена исправа, састављена као електронски запис, садржи потпис или другу идентификациону ознаку одговорног лица, односно лица овлашћеног за издавање рачуноводствене исправе, односно електронски потпис у складу са законом, као и да у ситуацијама када се рачуноводствена исправа преноси путем сервиса за електронску размену података, пружалац услуге електронске размене података дужан је да обезбеди интегритет размењених података. Имајући у виду наведено, одредбом члана 5. овог предлога закона прописано је да и потврда и извештај обавезно садрже идентификациону ознаку издаваоца потврде. Напомињемо да је употреба електронског печата уређена посебним прописима и да није потребно додатно прописивати овим предлогом закона и истовремено указујемо да ће документима из члана 5. овог предлога закона бити придружен електронски печат Канцеларије, односно надлежне здравствене установе приликом размене података, докумената и обавештења која је предмет овог предлога закона. Такође је прописано да се извештај из става 3. овог члана доставља, односно чини доступним организацији за обавезно здравствено осигурање преко информационо-комуникационог система министарства надлежног за послове здравља.

Овом одредбом Предлога закона уређене су и ситуације у којима се извештај издаје у форми електронског документа на аутоматизован начин, а то су: када изабрани лекар не продужи датум очекиваног трајања привремене спречености за рад, а осигураник се не појави на прегледу, затим на крају месеца током трајања привремене спречености за рад, као и када се промени исплатилац накнаде зараде током трајања привремене спречености за рад. Имајући у виду да се ради о доношењу одлука на основу аутоматизоване обраде податка, а посебно податка о личности осигураника, чланом 5. став 8. овог предлога закона прописано је да Канцеларија примењује одговарајуће мере заштите права, слобода и легитимних интереса лица на које се подаци односе приликом издавања извештаја из става 7. овог члана, као и да ће ближи услови, начин примене и садржај мера из става 8. овог члана, бити уређени прописом из члана 9. овог закона.

Обим електронске размене проширен је чланом 6. овог предлога закона и на документа која издаје РФЗО, као и на обавештења лекарских комисија која се односе на оцењивање привремене спречености за рад. Преко овог система доставља се обрачун накнаде зараде који РФЗО израчунава на основу захтева послодавца и достављају одлуке, мишљења и обавештења које издају првостепене или другостепене лекарске комисије (по иницијативи изабраног лекара или на основу приговора/захтева послодавца). Сврха ових одредаба састоји се у аутоматизацији административне комуникације између послодаваца и РФЗО и усклађивању свих токова података унутар јединственог система, као и у омогућавању праћења статуса обрачуна и приговора у реалном времену.

Чланом 7. овог предлога закона уређена су питања заштите података личности, у складу са Законом о заштити података о личности („Службени гласник РСˮ, број 87/18), па је тако овом одредбом одређено да је обрада података о личности предвиђена овим законом неопходна ради вршења овлашћења органа из члана 3. став 1. овог закона прописаних овим законом (Канцеларије), у циљу унапређења правне сигурности и ефикасности остваривања права у случају наступања привремене спречености за рад, чиме се одређује јавни интерес који се постиже применом предложених законских решења. Такође, одредбом је одређен руковалац подацима, као и скуп података који се приликом размене података, докумената и обавештења која се односе на остваривање права на привремену спреченост за рад и прописано је да Канцеларија врши радње обраде прописаних података о личности на начин који обезбеђује поштовање правила о сразмерности обраде у односу на циљеве прописане овим законом.

Имајући у виду повезаност софтверског решења „е-Боловање - Послодавацˮ са информационо-комуникационим системима министарства надлежног за послове здравља и организације за обавезно здравствено осигурање, прецизирано је да наведени органи врше радње обраде података о личности у складу са овлашћењима из прописа којима се уређују здравствена документација и евиденције у области здравства, односно здравствено осигурање у Републици Србији. Последњим ставом прописано је да ће ближи услови, начин и радње вршења обраде, врсте података, као и други аспекти обраде податка о личности која је предвиђена овим законом, бити уређени прописом из члана 9. овог закона.

Када је реч о надзору над применом овог закона, чланом 8. овог предлога закона предвиђено је да инспекцијски надзор над поступањем послодаваца, изабраног лекара, здравствене установе приликом извршавања права и дужности прописаних овим законом врше инспекција рада, управна инспекција и здравствена инспекција, свака у оквиру своје надлежности, док надзор над радом РФЗО врши Министарство здравља. Утврђена је и обавеза органа државне управе да, у циљу несметаног вршења инспекцијског надзора и прикупљања података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним надзираним субјектом, омогуће лицу које врши инспекцијски надзор увид у податке о пословању, пословну документацију, пратећу техничку опрему и уређаје који су у вези са обавезама прописаним законом, што је у складу са чланом 20. став 7. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18).

Чланом 9. овог предлога закона уређује се садржај електронских образаца из члана 5. ст. 1. и 3. овог предлога закона, па је прецизирано да наведена документа садрже податке о здравственој установи, изабраном лекару, осигуранику, узроку привремене спречености за рад, односно друге податке у вези са привременом спреченошћу за рад, као и потврду аутентичности, док извештај из члана 5. став 3. Предлога закона, осим наведених података, садржи и податке од значаја за обрачун и исплату накнаде зараде. Ставом 2. овог члана Предлога закона унапређује се заштита личних података, имајући у виду да се предложеном нормом оснажује право лица да контролише употребу осетљивих података који се односе на то лице, па је предвиђено да у случају наступања привремене спречености за рад осигураника, податак о дијагнози, односно о болести на основу којих осигураник може остварити права по основу привремене спречености за рад, доставља се, односно чини се доступним послодавцу искључиво на захтев осигураника, уз примену мера заштите података које омогућавају заштићени увид у податке лица на које се подаци односе.

Овим чланом предвиђено је и споразумно уређивање техничких аспеката и формата докумената кроз доношење подзаконског прописа од стране министра здравља и директора Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, којим ће се ближе уредити начин приступања и коришћења софтверског решења „е-Боловање - Послодавац”, остваривање везе (интероперабилност) са другим информационо-комуникационим системима који садрже податке од значаја за остваривање права из здравственог осигурања по основу привремене спречености за рад, ближи садржај електронског обрасца потврде о наступању привремене спречености за рад, као и друга питања од значаја за размену података, докумената и обавештења из члана 1. овог предлога закона. На тај начин, омогућава се да се постигне висок степен усклађености и техничке изводљивости, уз координацију и сарадњу Министарства здравља, као органа надлежног за садржину и праћење поступака у области здравствене заштите, и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, као носиоца техничке имплементације и интеграције електронских сервиса, чиме се остварује правна сигурност, предвидивост и флексибилност у техничкој примени, без потребе за изменама и допунама овог закона у случају технолошких унапређења. Подзаконским актом биће уређена и питања заштите података о личности, како је наведено у чл. 5. и 7. овог предлога закона. Овим чланом прописано је да у случају наступања привремене спречености за рад полицијског службеника, податак о дијагнози, односно о болести из групе душевних болести и поремећаја, као и о тежој болести ван рада која животно угрожава запосленог на основу којих полицијски службеник може остварити права по основу привремене спречености за рад у складу са законом којим се уређују полицијски послови, доставља се, односно чини се доступним послодавцу, уз примену мера заштите података које омогућавају заштићени увид у податке од стране овлашћеног припадника министарства за унутрашње послове.

Чланом 10. овог предлога закона уводе се прекршаји за непридржавање основне обавезе овог закона, а то је коришћење система „е-Боловање – Послодавац” у сврхе прописане овим законом, и то: за послодавца – правно лице, осим Републике Србије, територијалних аутономија и јединица локалне самоуправе и њихових органа, са запрећеном новчаном казном од 50.000 до 200.000 динара, а за предузетника који запошљава једно или више лица запрећеном новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара, ако не приступи и користи софтверско решење „е-Боловање - Послодавац” (члан 4. став 1. овог закона), док је за одговорно лице, односно заступника послодавца запрећена новчана казна у распону од 5.000 до 25.000 динара за наведени прекршај.

У прелазним и завршним одредбама прописано је да ће се поступци за остваривање права по основу привремене спречености за рад који су започети пре почетка примене овог закона, окончати у складу са прописима који су важили до дана почетка примене овог закона (члан 11. Предлога закона), затим да ће пропис из члана 9. овог закона бити донет до 1. јануара 2026. године (члан 12. Предлога закона), као и да је послодавац из члана 2. став 1. овог закона дужан да се региструје и приступи софтверском решењу „е-Боловање - Послодавац” до 1. јануара 2026. године, изузев предузетника који запошљава једно или више лица који је дужан да се региструје и приступи софтверском решењу „е-Боловање - Послодавац” до 1. јануара 2027. године (члан 13. Предлога закона).

У складу са чланом 14. овог предлога закона даном почетка примене овог закона престају да се примењују члан 103. Закона о раду, као неусклађен са овим законом, а којим се уређује обавештење о привременој спречености за рад у папирном облику, са физичким достављањем потврде о привременој спречености за рад послодавцу од стране запосленог или члана његове уже породице или породичног домаћинства, као и повезани члан 179. став 3. тачка 2) овог закона, којим се уређује отказни разлог у виду непоштовања радне дисциплине због недостављања потврде о привременој спречености за рад у складу са чланом 103. овог закона. Такође, даном почетка примене овог закона престају да се примењују одредбе члана 152. став 5. и члана 154. став 6. Закона о здравственом осигурању, у делу који се односи на обавезу осигураног лица да обавести послодавца о оцени лекарске комисије о привременој спречености за рад. Овим се елиминише дуплирање обавеза и омогућава потпуна замена папирне комуникације електронским током података, у складу са новим законом.

Чланом 15. овог предлога закона прописано се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а да се примењује се од 1. јануара 2026. године, осим одредбе члана 13. које се примењују од дана ступања на снагу овог закона и одредаба члана 3. став 1. тач. 2) и 3) овог закона које почињу да се примењују од 1. априла 2026. године.

1. **ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона обезбеђена су средства Канцеларији за информационе технологије и електронску управу на Разделу 51 - Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Програм 0614 – Информационе технологије и електронска управа, Пројекат 5003 – Имплементације електронских регистара органа и организација јавне управе и људских ресурса у систему јавне управе, Функција 140 - Основно истраживање, Економска класификација – 515 – Нематеријална имовина у износу од 150.000.000,00 динара са припадајућим порезом на додату вредност Буџетом Републике Србије за 2025. годину, као и планирана средства за 2026. годину у износу од 130.000.000,00 динара са припадајућим порезом на додату вредност.