УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ

UDC 394,2 + 364 YU ISSN 1450-5800

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

часопис за теорију и праксу
радног и социјалног права

Број 2/2010
Београд
Година XIV

Дупл.

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

УРС

Број 2/2010
Београд

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО
Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права
Година XIV

Издавач
Удружење за радно право и социјално осигурање Србије

За издавача
Проф. др Бранко Лубарда, председник Удружења

Главни и одговорни уредник
Проф. др Александар Петровић

Заменик главног и одговорног уредника
Доц. др Горан Обрадовић

Штампа: ПУНТА Ниш

Техничка обрада: Ненад Милошевић

Тираж: *100*

Претплата за 2011. годину износи 1000,00 за правна и физичка лица
Претплата се врши на текући рачун Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, број: 345-10050-13 Панонска банка АД Нови Сад, уз назнаку „претплата за часопис Радно и социјално право“.

Излази два пута годишње

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, Светозара Марковића 79/1, тел. 011/36 15 077, факс 011/36 15 154, urs.radnopravo@gmail.com

САДРЖАЈ

Проф. Др Зорица Мршевић
ПРАКСА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ И ЗАШТИТИ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА 1

Проф. др Миомира Костић
ТЕКОВИНЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ОУН И ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА ПРЕМА СТАРИЈИМА 21

Доц. др Зоран Радуловић,
Драгомир Јанковић,
ПОСЛЕДИЦЕ СВЕТСКЕ КРИЗЕ НА НЕЗАПОСЛЕНОСТ У ЕУ 39

Радован Ристановић,
УТИЦАЈ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА И РАДНИКА КОЈИ ЗАДОБИЈУ ПОВРЕДУ НА РАДУ 61

Драгослав Хаџи Танчић,
КРИТИЧКЕ ОПСЕРВАЦИЈЕ О ОПШТЕМ КОЛЕКТИВНОМ УГОВОРУ 73

Доц. др Горан Обрадовић,
Приказ књиге: Senad Jašarević, INTERNATIONAL ENCYCLOPAEDIA OF LAWS, SOCIAL SECURITY LAW-SERBIA 95

Поруке саветовања 101

Одговори 105

Проф. др Зорица Мршевић,
заменица Заштитника грађана

Изворни научни чланак*
UDK: 351.941:364](497.11)

ПРАКСА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ И ЗАШТИТИ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА[1]

Апстракт: *У првом делу текста се дају опште карактеристике ситуације у погледу остваривања социјалних права у Србији. Уочено је да послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења. Даље следи приказ притужби Заштинику грађана и њихова структура у 2009. и 2010. години. Указује се на родни аспект ситуације јер сиромаштво, незапосленост, дискриминација у радним односима имају пол. Наиме, иако су и жене и мушакрци сви и сиромашнији, незапосленији и дискриминисанији у временима кризе, то све по већ постојећим механизмима родне неравноправности погађа више жене и то на подмуклији и дуготрајнији начин. И не само да се повећава број жена погођених незапосленошћу већ се повећава и број група жена које су у такој ситуацији, тако да та „посебна" погођеност почиње да представља све више правило а све мање изузетак. Због тога питање равноправности полова и дискриминације у области радних права, представља питање одговорности свих социјалних партнера, политичке воље и социјалног дијалога на свим нивоима. Заштитник грађана је деловао је у складу са својим законским овлашћењима, надзором над законитошћу*

* *Рад примљен: 20.9.2010.*
Рад прихваћен: 15.10.2010.

1 Текст је настао прелиминарно везан за конципирање и реализацију пројекта „Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ", Института друштвених наука у Београду уз финансијску подршку Министарства науке , у периоду 2011-2016.

и правилношћу поступања инспекција рада и других органа управе, сарадњом са радничким удружењима, подношењем препорука надлежним органима, давањем јавних саопштења и коришћењем права законодавне иницијативе, старајући се на тај начин о потпунијем и ефикаснијем остваривању права радника и заштити њихових легитимних интереса.

Кључне речи: *Економска и социјална права у Србији, талас отпуштања радника, начело људске одговорности, недељивост људских права, притужбе Заштитнику грађана, родни аспект, посебно погођене категорије жена, случајеви, деградација жена у транзицији, деловање Омбудсмана.*

Економска и социјална права се у јавности, потпуно неоправдано, често стављају у контекст „превазиђених комунистичких времена", при чему се заборавља, или не зна, да управо искуства најуспешнијих послодаваца у развијеним тржишним привредама указују да је најисплативији радник – задовољан радник а никако не уплашени радник уништеног достојанства и услед малтретмана нарушеног физичког и психичког здравственог стања[2].

Талас отпуштања радника у Србији није резултат само куцања светске економске кризе на врата српске привреде, већ и не до краја стабилизованог и уравнотеженог односа послодаваца и радника као и улоге државе која треба да гарантује основна правила тог односа.

Заштитник грађана[3] упозорава да се економска и социјална права радника у Србији често крше и да су недовољно заштићена. Чак и право на осмочасовно радно време, чије је признавање пре век и по инспирисало међународни празник рада 1. мај, у пракси је ускраћено многим радницима. Послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења.

---

2 Текст настао уз помоћ и сарадњу са Магдаленом Новаковић, самосталном саветницом у Стручној служби ЗГа, и Љиљананом Лончар, вишом саветницом у Стручној служби ЗГа.

3 Све изјаве и ставови Заштитника грађана налазе се јавно доступна на сајту те институције: www.ombudsman.rs

Заштитник грађана сматра неправичним важеће законско решење по коме држава штету која настаје због тога што поједини послодавци крше закон и не врше обавезне уплате у обавезне фондове здравственог и социјалног осигурања, сваљује на раднике. Они, без своје кривице, остају без пуног износа пензије или здравственог осигурања ако послодавац прекрши законом утврђену обавезу и то која постоји не према радницима, већ према јавном фонду који је успоставила држава.

Заштитник грађана апелује на све послодавце и раднике који имају међусобно нерешене односе, да своја права и интересе штите у законом прописаним оквирима и на законом дозвољене начине, онако како сматрају да ће их најлакше и најбоље остварити, али никад не заборављајући начела човечности, морала и људске одговорности према себи и другима.

Прихватање принципа недељивости људских права значи да су државе у истој мери одговорне за кршење и неостваривање економских, социјалних и културних права, као и за кршење грађанских и политичких права.

Ту пре свега треба поменути право на рад и запошљавање и на правичну накнаду; право на праведне и повољне услове рада; право на заштиту на радном месту, укључујући право на штрајк и удруживање и учешће у синдикатима; право на социјалну правду и социјално обезбеђење, укључујући посебну заштиту мајки и деце, здравствено и социјално осигурање, пензијско осигурање, социјалну помоћ и слично. Право на приступ средствима рада: земљишту, капиталу и кредитима, инфраструктури, технологији и опреми; право на достојан животни стандард и квалитет живота укључујући исхрану, приступ здравој пијаћој води и задовољавајуће услове становања; право на здравље: право на основну здравствену заштиту и предуслове да се води здрав живот, укључујући репродуктивна и сексуална права; права лица са инвалидитетом; право на образовање и додатно школовање; право на учешће и стицање користи од науке и истраживања; право на учествовање у културном и уметничком животу.

ПРИТУЖБЕ УПУЋЕНЕ ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА ТОКОМ 2009. И 2010. (закључно са 31. августом) КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОВРЕДУ ПРАВА ИЗ ОБЛАСТИ ЗДРАВСТВА, ОБРАЗОВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

2009. година

У 2009 примљено је 302 притужбе и то:

- **51** које се односе на **област здравства- здравственог осигурања и здравствене заштите** (20 се тичу здравствене заштите лица лишених слободе);
- **27** које се односе на **област образовања и васпитања** (највише се тичу повреда права детета); и
- **224** из **области социјалне заштите** (197 се односи на повреду права на пензијско и инвалидско осигурање, 17 се тичу повреде права на социјалну заштиту, а 10 се односи на повреду права за случај незапослености).

Притужбе из наведених области тичу се пре свега ефикасног и коректног поступања органа, ћутања администрације и непоступања органа по судским одлукама.

Притужбе се пре свега односе на рад:

- **Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (205)** и то највише на рад Републичког Фонда ПИО 169, Националне службе за запошљавање 10 и Републичког завода за здравствену заштиту 8.
- **Установа и других јавних служби (43)** и то: Установа образовања (основних, средњих школа и универзитета) 17, Установа здравствене заштите (завода, института, КБЦ, домова здравља) 15 и Центара за социјални рад 10.
- **Министарстава (19)** и то највише Министарства просвете 13 и Министарства здравља 5.

2010. година

У 2010. примљено је укупно 228 притужби из наведених области. Од наведеног броја **65** притужби се односи **на област здравства** од којих се 52 тичу повреде права на здравствену заштиту, а 13 на повреду права на здравствено осигурање. Ради заштите права из ове области Заштитнику грађана су се највише обраћала лица лишена слободе (20) и родитељи ради заштите права детета (15), а само једна особа са инвалидитетом. Притужбе из ове области се у великом броју тичу добре управе (укупно 19), а односе се највише на ћутање администрације (6), заштиту права на правну заштиту и правно средство (3) и заштиту права на правну

помоћ 2. **У области образовања и васпитања одн. повреде права на образовање и васпитање** у истом периоду примљене су **54** притужбе од којих се 36 односи на повреду права детета. Притужиоци[4] су се у малом броју притуживали на ћутање администрације (1) и немогућност остваривања права на правну заштиту и правно средство(1). Притужбе упућене Заштитнику грађана **из области социјалне заштите** (укупно **109**) односе се највише на немогућност остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање 59, а највећи број притужби је пристигао на непоступање по актима органа управе, судским одлукама и ћутање администрације. У односу на повреду права на социјалну заштиту су пристигле 43 притужбе које су се тицале највише права детета (у 29 случајева). У наведеном периоду пристигло је 7 притужби које се односе на повреду права за случај незапослености.

У области **здравства** притужбе се односе пре свега на рад:

- **Установа и других јавних служби (43)** и то највише на Установе за извршење кривичних санкција 19, установе у области здравства 14 и установе и јавне службе социјалне заштите 9;
- **Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (13)**, а највише на рад Републичког завода за здравствено осигурање 12, и
- **Министарстава (8)** и то највише на рад Министарства здравља 6.

У области **образовања и васпитања** притужбе се односе пре свега на рад:

- **Установа и других јавних служби (44)** и то највише Установе образовања 42, и
- **Министарстава(31)** и то највише Министарства просвете 31.

У области **социјалне заштите** притужбе се односе пре свега на рад:

- **Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (63)** , а највише на рад Републичког Фонда ПИО 54 и Националне службе за запошљавање 5, и
- **Установа и других јавних служби (38), а највише на рад** установа социјалне заштите 36.

4 Притужиље

ПРИТУЖБЕ ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОВРЕДУ ПРАВА ИЗ РАДНОГ ОДНОСА

У 2009. примљена 171 притужба. Притужбе се односе на повреду права из радног односа, и тичу се пре свега неправилне примене материјалних прописа 11, ћутања администрације 8, непоступања по судским одлукама 3, непоступања по актима органа управе 2 и злоупотребе овлашћења 2, с тим што се мали број односи на забрану дискриминације националних мањина (2) и дискриминацију у радним односима по основу родне равноправности (2). Притужбе се односе на рад:

- **Министарстава (39)** и то Министарства просвете 10, Министарства унутрашњих послова 7, Министарства рада и социјалне политике 7 и Министарства економије и регионалног развоја 5.
- **Републичких агенција, завода и других организација** (37) и то Агенције за приватизацију 8, Инспектората за рад 7, Националне службе за запошљавање 7 и Републичког фонда ПИО 2
- **Приватних послодаваца (23)**
- **Јавних предузећа, установа и других јавних служби локалних органа (18)** и то градских и општинских јавних служби
- **Установа образовања (15)**
- **Правосудне органе (12)**

У 2010. примљено је 134 притужбе због повреда права из радног односа и оне се односе на неправилне примене материјалних прописа, ћутања администрације, повреде права на једнаку заштиту права и правно средство, повреде права на заштиту због повреде поступка, непоступања по судским одлукама, злоупотребе овлашћења , повреде права на суђење у разумном року, непоступања по актима органа управе и повреде права на обавештеност, забрану дискриминације, на забрану дискриминације националних мањина, на повреду права на неговање културне традиције и повреду права на породиљско одсуство.

Притужбе се односе пре свега на рад:

- **Министарстава (38)** и то Министарства рада и социјалне политике 11, Министарства унутрашњих послова 5, Министарства финансија 5, Министарства просвете 4,

Министарства одбране 3, Министарства државне управе и локалне самоуправе 3, Министарства културе 2, и Министарства економије и регионалног развоја 1.

- **Установа образовања (22)** и то основних школа 12
- **Јавних предузећа, установа и других јавних служби локалних органа (17)** и то градских и општинских јавних служби
- **Републичких агенција, завода и других организација (14)** и то Националне службе за запошљавање 4, Инспектората за рад 2, Републичког завода за здравствену заштиту 2, и Агенције за приватизацију 1 и Републичког фонда ПИО 1.
- **Правосудне органе (12)** и то општинских судова 11
- **Приватних послодаваца (7)**

Већина поступака су окончани одбацивањем притужби. Разлози за непоступање Заштитника грађана по овим притужбама су садржани у члану 28. Закона о заштитнику грађана и односи се на следеће случајеве: ако предмет на који се притужба односи не спада у надлежност ЗГ; ако је притужба поднета након истека рока за подношење; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, а нису испуњени услови из члана 25. став 5. овог Закона (када ЗГ изузетно може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима државне управе); ако је притужба анонимна; ако притужба не садржи потребне податке за поступање, а подносилац недостатке не отклони ни у накнадном року одређеном за допуну притужбе, нити се обрати Стручној служби ЗГ за стручну помоћ у отлањању недостатака.

Разлози за одбачај у највећем броју случајева су били што подносиоци притужби пре њиховог подношења нису покушали да заштите своја права у одговарајућем правном поступку. Подносиоци су упућивани на покретање одговарајућих правних поступака. Органи на које су подносиоци упућивани су инспекција рада Министарства рада и социјалне политике, управна инспекција Министарства за државну управу и локалну самоуправу и правосудни органи, просветна инспекција Министарства просвете, а у мањем броју случајева другостепени органи који одлучују поводом приговора односно жалби

запослених против одлука о њиховим правима и обавезама (нпр. жалбене комисије). Однедавно, притужиоци се упућују и на обраћање Поверенику за заштиту равноправности.

Такође у 3-4 предмета разлог за одбачај је био ненадлежност (радило се о приватним послодавцима). У малом броју случајева деловало се тражењем обавештења од органа државне управе, чији рад је ЗГ надлежан да контролише, и након добијања одговара од органа, разматрања свих чињеница и околности заузиман је став у погледу предмета притужби.

Најчешће повреде права по основу рада односе на следеће:

Право на запошљавање, тј доступност радних места свима под једнаким условима. Наводи се дискриминација приликом одлучивања о пријему кандидата у радни однос по основу пола, трудноће, политичке припадности, личног познанства. (нпр. У једном случају жена која је радила на одређено време у једној установи васпитања и конкурисала за пријем на неодређено време у истој установи, иако је имала најбоље квалификације и резултате за то радно место добила је обавештење да се други кандидат прима у радни однос, јер је у међувремену остала у другом стању. Навела је да су јој незванично рекли да је то разлог због чега не може бити примљена у радни однос на неодређено време).

Незаконит отказ (у новије време у питању су увек органи државне управе након недавно спроведеног поступка рационализације радних места, при чему се наводи да су нове систематизације прављене према запосленима за које се унапред знало да ће да се задрже у радном односу и често је навођено некоректно поступање претпостављених у овим случајевима, тј држање одлука у тајности и њихове саопштавање непосредно пре престанка радног односа или на сам дан престанка радног односа- закључак је да се више ради о неправилностима него незаконитостима јер се планиране одлуке формално упакују у унапред припремљена решења)

Права по основу рада – разноврсно, нпр. непоступање по захтевима запослених за накнаду штете због неискоришћеног годишњег одмора; неисплаћивање зараде, неуплаћивање доприноса по основу обавезног пио осигурања; изигравање закона заснивањем радног односа на одређено време више пута у дужем временском периоду; премештање са једног места на друго или привремена распоређивања на друга радна места у којим случајевима се наводе и елементи мобинга.

Мобинг – већином су указивали запослени који раде у великим предузећима (привредна друштва, јавна предузећа) подједнако и у

приватном и власништву државе. Мобинг истичу подједнако жене и мушкарци. Указивање на мобинг у органима државне управе у 2-3 случаја. У овим органима више се указује на дискриминацију по политичкој припадности, синдикалној припадности или на одсуство уживања под једнаким условима свих права у области рада.

Заштитник грађана је указивао да послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења. Злостављање је онда један од начина да се они просто одстране, деморалишу и престану да „сметају".

Послодавци морају прилагођавати број и структуру запослених променама на тржишту и успеху свог пословања и имају право да то раде. Немају права да при том малтретирају запослене, прете им, уцењују их, принуђују их да раде у небезбедним условима, без слободних дана и без гарантованог осмочасовног радног времена и сл. Отпуштања не смеју да буду последица хира неодговорних послодаваца, крајњи чин мобинга, финале злостављања а сведоци смо да често јесу.

Поводом распрострањених штрајкова и протеста радника, Заштитник грађана Саша Јанковић је саопштио: Односи између послодаваца и радника прецизирају се међусобним уговорима, али држава у том односу штити елементарну правичност и гарантује социјалну и здравствену сигурност и дужна је да ту своју обавезу испуни. Послодавци који не уплаћују доприносе за обавезно пензијско и здравствено осигурање најдиректније крше закон и обавеза је надлежних државних органа, а не радника, да такве појаве откривају и санкционишу. Посебно је неправично и недопустиво када се приватне империје и менаџерске каријере граде на закидању обавезних здравствених и социјалних фондова и туђем бесплатном раду. Не сме бити „заштићених", којима држава толерише избегавање обавеза према јавним фондовима, поготово док се другима изричу казне за много мање пореске прекршаје. Заштитник грађана је указао да је охрабрен сарадњом са Инспекцијом рада при Министарству рада и социјалне политике, која је ефикасно спровела надзор појединих послодаваца чији радници штрајкују и најавила хитно предузимање свих законских мера у надлежности инспекције.[5]

---

5 четвртак, 28. јануар 2010. 16:55

Радници свесно пристају на терор само да би сачували свој једини извор опстанка, радно место у великом страху од беспарице и беспослице. Наиме, у Србији је већ неколико година страх од отказа најчешћи и најјачи, јачи је чак и од страха од смрти, рата, криминала. Такав страх је окидач мобинга. Злонамерно, непријатељско понашање према запосленом, уперено на личност – углед, част, професионални и стручни идентитет, услове рада који се мобираном погоршавају до граница издржљивости, социјалне контакте са циљем изолације, губљења самопоштовања и здравља. Поремећај у односима препознаје се већ и у комуникацији, игнорантској или осорној и потцењивачкој. Синдром „натрпаних" и „празних" столова.

Криза на први поглед погађа све, али то није потпуно тачно. Ефекти кризе су различити и различито погађају жене и мушкарце. Сиромаштво, незапосленост, дискриминација у радним односима имају пол, и иако су и жене и мушакрци сви и сиромашнији, незапосленији и дискриминисанији у временима кризе, то све по већ постојећим механизмима родне неравноправности погађа више жене и то на подмуклији и дуготрајнији начин. Извесност да жена добије посао је у временима кризе све мања а да изгуби посао све већа, с тим што су групе жена које се суочавају са посебним тешкоћама на тржишту рада све бројније[6]. Непримењивање закона који регулишу раднoправне односе опште је место али они који иначе имају мање начина да остваре своја законска права сада их имају још мање. Дискриминација жена се спроводи како приликом запошљавања тако и приликом остваривања права из радног односа, напредовања, професионалног усавршавања као и приликом добијања отказа односно остајања без посла у приватизационим процесима. Све више жена ради на најслабије плаћеним пословима, у најсиромашнијим привредним гранама и услужним делатностима док је разлика у примањима мушкараца и жена све већа.

Стручни извештаји, подаци невладиних организација и медији указују да се током 2009 повећао број незапослених жена, да је велики број њих остао без посла са неисплаћеним зарадама, отпремнинама, неповезаним радним стажом и без икаквих могућности да се поново запосле. Тиме се наставио тренд претходних година, али је специфичност 2009 године да је ситуација јасније диференцирана у свом родном аспекту тј. жене су јасно идентификоване као дискриминисаније и обесправљеније међу другим дискриминисаним и обесправљеним тзв. губитницима транзиције.

6 Видети наслов Посебно погођене категорије

Посебно погођене категорије

У нарочито тешкој ситуацији су самохране мајке, Ромкиње, младе жене које тек треба да заснују свој први радни однос, жене из руралних средина[7], али и жене средњих година, преко 40 које послодавци листом избегавају да запосле тако да након губитка посла, немају готово никакве шансе да се поново запосле. Њихов број се повећава у оваквој ситуацији. И не само да се повећава број жена погођених незапосленошћу већ се повећава и број група жена које су у такој ситуацији, тако да та „посебна" погођеност почиње да представља све више правило а све мање изузетак[8]. Због тога питање равноправности полова и дискриминације у области радних права, представља питање одговорности свих социјалних партнера, политичке воље и социјалног дијалога на свим нивоима.

Препреке у самозапошљавању су недостатак почетног капитала, несигурност економског окружења, кредитна неспособност, недостатак власништва над некретнинама, недостатак знања и вештина за предузетништво, недостатак самопоуздања и подршке. Проблеми запослених жена огледају се у слабој доступности руководећим и највише плаћеним пословима, традиционалој подели занимања на „мушка", боље плаћена и престижнија, и „женска", мање плаћена и мање престижна, масовном женском раду у „сивој" економији, високој концентрацији женске радне снаге на лошије плаћеним пословима, притисцима у погледу родитељства и сексуалном узнемиравању.

Синдикално организовање заостаје за променама на тржишту, што је препрека да се жене у довољној мери укључе у процесе колективног преговарања. Незапосленост, ниска плаћеност и несигурност посла утичу на њихове преговарачке позиције, а све то може бити међу узроцима одлагања заснивања породице и рађања, што се може неповољно одразити и на популациони развој. Недовољна заступљеност жена у социјалном дијалогу искључује могућност да се у њега уграде специфични родни интереси.

Незапосленост и сиромаштво са своје стране дају основа за несметано ширење породичног насиља, сексуалног и сваког другог малтретирања радница на радном месту, смањивање могућности политичке партиципације и све веће искључености жена из јавног живота.

---

7 Видети наслове, Ничија брига – село, и Пољопривреднице дискримнише и закон.

8 Наводи се да је наглашен проблем запошљавања жена преко 45 година, затим домаћица, пољопривредница, младих жена и жена издвоструко и вишеструко дискриминисаних група.

Случајеви

Трендове чине случајеви, па су тако нпр. невладине организације обавештавају да у *Зрењанину* међу незапосленим радницима без посла, отпремнина и повезаног радног стажа већином жене.

У *Лесковцу* у хипермаркету «Златан траг» за плату од 12 хиљада месечно, радници, опет већином жене, раде 8 сати дневно без прекида на утовару-истовару робе у просторији која је отворена са обе стране како би камиони могли да пролазе, тако да су изложене хладноћи током читавог радног времена. Немају паузу и немају викенд, раде сваког дана. Отказ се добија и за закашњење од неколико минута а просечно се отказ добија после две недеље.

У *Новом Пазару* отпремнине су исплаћене неким али не свим радницима приватизоване Трикотаже. Игром случаја је без њих остало петнаестак радница које су очајању и немогућности да остваре своја права почеле исцрпљујући, дуготрајни штрајк глађу.

Да проблем нису само похлепни новопечени приватизациони власници, открива трагедија у *Ужицу* где се показало да и сама држава, која би требало да гарантује права из света рада, у ствари експлоатише раднице и раднике[9]. Родни аспект је незаобилазан јер су жене већина оних којима је живот наметнуо "избор" незапосленост или експлоатација и обесправљеност. Оне су наиме те које су у ужичкој фабрици „Први партизан" радили годинама без уговора о раду, и то по 12 сати дневно у нехигијенским условима, незаштићене на ризичним местима. Тако је дошло и до родног аспекта трагедије јер су већина погинулих биле раднице.

Стопа незапослености жена у Србији је 24 а мушкараца 16 одсто. Плате за исте позиције су мање уколико је на њима жена, жена нема ни у приватном послу ни у приватизацији, коначно висина зараде за исту позицију значајно се умањује уколико на то радно место долази жена, па је и просечна зарада за жене за десет хиљада мања него за мушкарце. 63 одсто жена изјашњава се да мушкарци више зарађују, чак и уколико имају исто радно место и исте квалификације[10].

9 Поводом интернационалног Дана мира, Мрежа Жена у црном Србије је издала 21. септептембра 2009 проглас, *Милитаризам и у „миру" узима жртве,* указујући на родни аспект радничке трагедије у Ужицу и подсећајући да су мир и ненасиље нужни услови не само за развој, већ и за опстанак једног друштва.

10 У мају су Агенција за испитивање јавног мњења Стратешки маркетинг и Београдски центар за људска права објавили резултате истраживања „Радна права и дискриминација – упознатост и ставови жена у Србији" спроведеног на репрезентативном узорку од 575 испитаница. Истовремено је представљена и

Структура запослених према школској спреми открива да је међу запосленим женама 25 одсто са основном школом, 53 одсто са средњом школом, док је њих 22 одсто са високом школом. Код запослених мушкараца 25 одсто је са основном школом, 60 одсто има средњу школу а 15 одсто високошколско образовање. Структура запослених према занимањима открива да је међу стручњацима 53 одсто жена, а 47 одсто мушкараца, стручни радници и техничари чине 59 процената жене, а 41 мушкараца, али су законодавци, функционери руководиоци, менаџери само 25 одсто жене, а 75 одсто мушкарци.

Деградације жена у транзицији

Процес транзиције није према очекивањима био прелазак из једнопартијског, економски неефикасног система у демократски организовано друштво, већ приватизацију "балканског" типа која је најсличнија отимачкој првобитној акумулацији капитала. Отворили су се простори за шпекуланте, мутне богаташе, власнике сумњивог новца, који су под још сумњивијим условима увећавали свој капитал, остављајући иза себе пустош.

Иако званична статистика не показује разлику у проценту жена и проценту мушкараца угрожених сиромаштвом, посебна истраживања и анализе показују да се у земљама у транзицији погоршава економски положај жена, што је последица садејства различитих чинилаца: општа ретрадиционализација и репатријархализација друштва, пад бруто друштвеног производа, смањење заштитне улоге државе, рестрикција буџета која посебно погађа жене јер се смањују издвајања за здравство и образовање, сужавање права везаних за породиљско одсуство, дечју заштиту и пензије, смањење стопе запослености и раст стопе незапослености, раст учешћа жена међу сиромашним становништвом, повећање „сиве" економије, што појачава експлоатацију и дискриминацију жена, недовољна транспарентност процеса приватизације, која искључује већину жена и конфликт улога (породица и посао) где терет још увек доминантно носе жене.

Економска зависност жена, широко распрострањено женско сиромаштво и враћање жена у традиционалне патријархалне важне су компоненте амбијента у коме гарантовање женских људских права постаје још увек тешко достижан циљ. Без услова за нормалан, безбедан социјални живот жене ће и даље бити дискриминисане и изложене насиљу, а многе од њих, попут штрајкачица из Новог Пазара постајаће

публикација Београдског центра за људска права, „Радна права жена у Србији".

- ничија брига. Такође и повећање „сиве" економије током деведесетих и њено опстајање у двехиљадитим је сцена на којој је дошло до појачане експлоатације и дискриминације радне снаге а по неким изворима, посебно жена.

Крајњи исход је да данас економисткиња у министарству, новинарка у водећој дневној новини, шефица рачуноводства у трговичној фирми, или лекарка специјалисткиња на клиници могу да буду, и често и јесу, на потпуно исти начин злостављане под претњом отказа, као и продавачица која без икаквог радног односа ради на уличној тезги. Менталитет бахатог „газдашког" понашања у свим примерима је такође потпуно исти, широко распрострањен и за сада тежак за сузбијање.

Како омбудсман може да делује по том питању?

Заштитник грађана је деловао је у складу са својим законским овлашћењима, надзором над законитошћу и правилношћу поступања инспекција рада и других органа управе, сарадњом са радничким удружењима, подношењем препорука надлежним органима, давањем јавних саопштења и коришћењем права законодавне иницијативе. На тај начин се Заштитник грађана (омбудсман) старао о потпунијем и ефикаснијем остваривању права радника и заштити њихових легитимних интереса.

Треба имати у виду да Заштитник грађана није заправо надлежан за решавање самих радноправних спорова па самим тим ни за случајеве злостављања на раду. Због тога је већина поступака вођених од стране ЗГа окончана одбацивањем притужби. Разлози за непоступање Заштитника грађана по овим притужбама су садржани у члану 28. Закона о заштитнику грађана и односи се на следеће случајеве: ако предмет на који се притужба односи не спада у надлежност ЗГ; ако је притужба поднета након истека рока за подношење; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, а нису испуњени услови из члана 25. став 5. овог Закона, и др.

Најчешћи разлог за одбачај у највећем броју случајева је био то што подносиоци притужби пре њиховог подношења нису покушали да заштите своја права у одговарајућем правном поступку. У тим случајевима подносиоци су упућивани на покретање одговарајућих правних поступака. Органи на које су подносиоци упућивани су инспекција рада Министарства рада и социјалне политике, управна инспекција Министарства за државну управу и локалну самоуправу и

правосудни органи, просветна инспекција Министарства просвете, а у мањем броју случајева другостепени органи који одлучују поводом приговора односно жалби запослених против одлука о њиховим правима и обавезама (нпр. жалбене комисије). У задње време притужиоце смо упућивали и на обраћање Поверенику за заштиту равноправности. У малом броју случајева деловали смо тражењем обавештења од органа државне управе, чији рад је ЗГ надлежан да контролише, и након добијања одговара од органа, разматрања свих чињеница и околности заузели смо став у погледу предмета притужби.

Пример поступања Заштитника грађана одношење препоруке Министарству економије и регоналног развоја у случају »Генекс», која је упућена 16. април 2010.

На основу чл. 138. ст. 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС" бр. 98/06) и чланова 1. ст. 1. и 31. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС" бр. 79/05 и 54/07), у поступку по индивидуалним и групним притужбама Удружења радника, пензионера и бивших радника Компаније „Генералекспорт" д.п. Београд и запослених и бивших запослених у Компанији „Интернационал ЦГ" д.п. Београд, Заштитник грађана је утврдио да је Министарство економије и регионалног развоја начинило пропуст у области добре управе тако што су његови представници код запослених и бивших запослених у компанији ДП „Интернационал ЦГ" и „Генералекспорт" д.п. Београд подстакли очекивање, или су пропустили да јасном и недвосмисленом комуникацијом спрече стварање очекивања да ће одмах након продаје (дана испуњења) имовинских целина „Блок XX" и „Копаоник", радници добити новчану накнаду у висини од нето 200 евра за сваку пуну годину радног стажа, како је то предвиђено социјалним програмима, без обзира на друге услове предвиђене императивним законским прописима.

Ради отклањања, односно смањивања последица пропуста, Заштитник грађана упућује Агенцији за приватизацију и Министарству економије и регионалног развоја

ПРЕПОРУКУ

Агенција за приватизацију и Министарство економије и регионалног развоја предузимаће са посебном хитношћу све потребне радње, а посебно оне које су потребне за окончање поступака реструктуирања, како би се створили услови да се у што краћем року приступи исплати

новчане накнаде запосленима и бившим запосленима, у складу са законским прописима и социјалним програмима који су садржани у програмима реструктуирања.

Агенција за приватизацију и Министарство економије и регионалног развоја обавештаваће Заштитника грађана сваког месеца о предузетим радњама на окончању поступака реструктуирања, до њиховог окончања и исплате новчаних накнада запосленима и бившим запосленима у складу са законом и актима донетим на основу закона.

Разлози: Заштитник грађања примио је већи број притужби запослених и бивших запослених у компанијама „Интернационал ЦГ" д.п. Београду – у реструктурирању и „Генералекспорт" д.п. Београд – у реструктурирању на рад и поступање одн. непоступање Министарства економије и регионалног развоја и Агенције за приватизацију по захтеву за спровођење Социјалног програма као саставног дела Програма реструктурирања наведених компанија. Подносиоци притужбе су истакли да им је ускраћено право на исплату новчане накнаде из средстава остварених од продаје имовине за све запослене и бивше запослене према Социјалном програму који је донет у складу са договорима запослених у овим компанијама и представника Министарства економије и регионалног развоја.

Програмом реструктурирања Компаније „Интернационал ЦГ" ДП Београд, у реструктурирању који је усвојен од стране субјекта приватизације 24. децембра 2007. године, под бројем 1572/2, а прихваћен од стране Агенције за приватизацију Решењем број Р-67/07 од 26. децембра 2007. године и Програмом реструктурирања Компаније ДП „Генералекспорт" Београд, у реструктурирању, усвојеног 17. децембра 2007. године одлуком Скупштине Компаније број 569/05, прихваћеног Решењем Агенције за приватизацију Републике Србије број Р-70/07-ОД од 26. децембра 2007. године, а уз учешће Министарства економије и регионалног развоја , у делу ВИИИ Основи социјалног програма, у тачки ИИИ „Новчана накнада из средстава остварених од продаје имовине за све запослене и бивше запослене" предвиђена је за све запослене и бивше запослене у овим компанијама исплата новчане накнаде у висини од нето 200 евра за сваку пуну годину радног стажа коју је запослени/бивши запослени остварио у компанији ДП „Интернационал ЦГ", Београд, укључујући и зависна друштва која су основана од стране компаније ДП „Интернационал ЦГ", Београд и ДП „Генералекспорт" Београд закључно са 31. децембром 2007, а највише до укупног износа од 20.660.600 евра, уколико су држављани Републике Србије, уз сагласност на исплату од

стране Министарства финансија, а након закључења трансакције (дана испуњења) за имовинске целине Блок XX и Копаоник.

У поступку пред Заштитником грађана утврђено је да је дан испуњења за имовинску целину Блок XX наступио 25. јуна 2008. године, а за имовинску целину Копаоник 29. маја 2009. године, те да се средства од ове продаје налазе на посебном рачуну при Агенцији за приватизацију.

Број запослених и бивших запослених који су стекли право на новчану накнаду утврђен је на основу јавног позива упућеног преко средстава јавног информисања, чији текст је претходно одобрило Министарство економије и регионалног развоја својим дописом број 023-02-780/2008-04 од 28. маја 2008. године. Укупан број пријављених износио је 4886 запослених и бивших запослених, са 74.647 година стажа.

Агенција за приватизацију је дописом Заштитнику грађана број 700/03-0106-987/02 од 1. јуна 2009. године истакла да не постоји правни основ за исплату накнаде из средстава остварених продајом имовинских целина Блок XX и Копаоник, јер су она намењена за намирење поверилаца.

Министарство финансија, на захтев Министарства економије и регионалног развоја, истакло је у акту број 401-00-00829/2009 од 3. јула 2009. године, да је исплату накнада могуће обезбедити из буџета Републике Србије само под условом да се реализација врши у оквиру средстава опредељених Законом о буџету Републике Србије за 2009. годину, са Раздела 15 – Министарство економије и регионалног развоја, Функција 412 Општи послови по питању рада, апропријација 472 Накнаде за социјалну заштиту из буџета, односно без ангажовања додатних средстава из буџета Републике. Средства за ту намену нису, међутим, била опредељена у државном буџету.

Одредбама члана 23. Закона о приватизацији («Сл. гласник РС», бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 123/07 – др. закон) прописано је да програм реструктурирања доноси надлежни орган субјекта приватизације, а сматра се донетим када Агенција за приватизацију донесе одлуку о прихватању тог програма. Члан 23а. Закона о приватизацији прописује да програм реструктурирања, донет у складу са Законом, има снагу извршне исправе и да се сматра уговором којим се утврђује висина и начин измиривања потраживања поверилаца која су у њему утврђена.

Одредбама чл. 9. ст. 1. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09 – др. закон) прописано је да Министарство економије и регионалног развоја обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на пословно и финансијско реструктурирање привредних

друштава и других облика пословања и приватизацију, а у складу са чланом 62. Закона о приватизацији врши и надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу њега.

У току поступка пред Заштитником грађана констатовано је да су представници Министарства економије у више наврата, на састанцима са представницима запослених и бивших запослених, изјављивали да ће накнаде бити исплаћене након продаје одређених делова компанија („Услов испуњења" из програма реструктуирања), не истичући при том значај сагласности Министарства финансија као услова који не зависи од програма преструктуирања и коју Министарство финансија не даје по аутоматизму, већ када су средства за ту намену заиста и обезбеђена у буџету Републике.

Заштитник грађана разматрао је да ли може стати на становиште да, пошто су закључене трансакције о продаји имовинских целина Блок XX и Копаоник, што програми реструктуирања предвиђају као „дан испуњења", накнаде радницима треба да буду исплаћене без даљих условљавања, односно да ли је Министарство финансија обавезно да изда потребну сагласност пошто претходно обезбеди средства у државном буџету. Министарка финансија је на састанку са заштитником грађана истакла да обезбеђивање новца у буџету за исплату накнада може тражити Министарство економије и регионалног развоја, са раздела тог министарства, али без ангажовања додатних средстава из буџета. Заштитник грађана није нашао основ основ да од Министарства финансија тражи да безусловно, без обзира на нормативни оквир и буџетску реалност, обезбеди исплату накнада од 200 евра по години стажа радницима две компаније, јер сматра да би тиме у неравноправан положај били доведени други радници и грађани.

Истовремено, Заштитник грађана не може препоручити било ком органу органу управе да поступи мимо закона, па тако ни од Агенције за приватизацију и Министарства економије и регионалног развоја не може тражити да, пре него што буду намирени повериоци компанија, омогуће исплате накнаде од 200 евра по години стажа од средстава остварених продајом имовинских целина, јер би то било супротно одредби члана 43. став 4. Закона о приватизацији.

Начела добре управе захтевају од државних органа и имаоца јавних овлашћења да поштују и остварују оправдана очекивања која грађани имају или која су код њих ти или други органи јавне власти створили. Аргументум а контратрио – ово правило захтева и уздржавање од стварања нереалних и нетачних очекивања код грађана, односно

предузимање свих разумних мера како таква очекивања не би била створена код савесне друге стране.

Заштитник грађана је на основу свих чињеница и околности утврђених током поступка оценио да је Министарство економије и регионалног развоја пропустило да јасном и доследном комуникацијом са заинтересованим странкама не створи, или да спречи стварање очекивања чије испуњење, на начин какав се очекује, није могућ.

Државни орган који је начинио пропуст у раду дужан је да у свакој могућој мери и на сваки дозвољен начин отклони или умањи последице пропуста према грађанима, али ту обавезу, када околности случаја указују на такву потребу или могућност, имају и други органи јавне власти с обзиром да сви наступају у име Републике Србије.

Ценећи све наведено, Заштитник грађана је, применом чл. 31. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана, дао препоруку органима управе у циљу отклањања, односно смањивања последица утврђеног пропуста.

Professor Zorica Mršević, PhD,
Deputy Ombudsman of Serbia

OMBUDSMAN'S PRACTICE IN EXCERCIZING AND PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

Summary

The first part of the article is dedicated to presentation of the general charactesristics of situation in Serbia regarding enjoyment of social rights. Noticed is that the elmoloyers, even the state, frequently use huge ofer of labor force to blackmail the employees by the way of imposing them illegal condition of work. In the same time, the legal mechanisms of workers protection, i.e. courts, are overburdened and thus not efficient enough. Privatisation in many cases causes work surpluses and these people cannot find out any solution. Number and structure of petitition sent to the Ombudsman in the 2009 and 2010 year are presented in the central part of the article. There is shown presence gender aspect of the situation because poverty, unemployment, discrimination in labor market have gender. Although women and men are both more impoversished, uneployed and more discriminated in the crisis

times, all mentioned hit more women in accordance with the already established mechanisms of gender inequality. It functions on perfidious and long lasting manner. Not only that number of women targeted by unemployment is increasing but also increase the number of groups of women in that situation. Special marginalisation is not anymore exception becoming more and more common. Gender equality and gender based discrimination in labor market is an issue of social responsibility of all social partners, but also of political will and social dialogue conducted at all levels. The Ombudsman functioned in accordance with his legal mandate, by the way od monitoringof legality and correctness of labor inspection and other administrative subjects. He also cooperated with workers association, addressed his recommendations to mandated administration, used public announcements and legal initiatives, taking by that way care on more efficient realisation of workers rights and protection of their legal interests.

***Key words**: economic and social rghts in Serbia, wave of dismissed workers, principle of human responsibility, undevided human rights, petitions addressed to the Ombudsman, gender aspect, particularly hit groups of women, cases, degradation of women in transition, functioning of the Ombudsman.*

Проф. др Миомира Костић
Правни факултет Универзитета у Нишу

Изворни научни чланак*
UDK: 364-053.9(4-672EU)

ТЕКОВИНЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ОУН И ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА ПРЕМА СТАРИЈИМА

Апстракт: *У раду ауторка је нагласила да се као посебно важан показатељ сваког развијеног друштвеног система који се односи на положај угрожених слојева становништва, а посебно прилике у којима живе остарела лица и у односу на то међународна регулатива, издваја начин превенирања дискриминације/виктимизације остарелих лица. У том смислу, било је битно да се најпре уоче извесне правилности таквих тенденција на нивоу ОУН, као и у земљама чланицама ЕУ и Савета Европе, као пример добре праксе у решавању питања социјалне политике према старијима.*

Кључне речи: *старе особе; документи; социјална политика; ОУН; Савет Европе; ЕУ.*

** Рад примљен: 05.10.2010.*
Рад прихваћен: 27.10.2010.

1. Увод

Владавину права чини скуп идеја и практичних поступака у циљу промовисања схватања да закон треба да превлада насиље, да свим поступцима треба да буде управљано на законит начин, а не арбитрарном вољом људи. Поред нужности постојања идеја које инспиришу политичка друштва да прихвате владавину права, такође је неопходно обезбедити добро утврђену праксу уградње принципа владавине права, у циљу њихове примене у стварности.[1]

Питања старења и живота у старости не остају само у домену социолошких, криминолошких, виктимолошких или медицинских студија, расправа и истраживања. Она су, пре свега, део корпуса основних људских права, регулисаних експлицитним међународним и домаћим правним нормама. Домаће правне норме држава је ускладила са свим ратификованим међународним правним документима, који обухватају темељна права човека, као што су: забрана дискриминације, право на живот, здравље, одржање егзистенције, а посебно на заштиту у домену социјалних потреба старих људи. Стога је неопходно упознати се са основним документима ОУН, као и оних донесених на нивоу Европске уније и Савета Европе, који представљају тековину за уградњу добре праксе социјалне политике према старијима.

2. Уједињене нације

Почетак интересовања земаља чланица УН за питања старости, као доба живота и положаја остарелих лица датира из 1969. године. Наиме, 16. децембра 1969. године усвојена је резолуција 2599 (XXIV) којом Генерална скупштина УН изражава „*жаљење* због немогућности да се на (*њеном*, прим. аут.) XXIV размотри питање остарелих особа, имајући обиман програм рада, и, *одлучује* да дâ приоритет и адекватну пажњу овом питању на свом XXV заседању".[2] Међутим, питање старења и положаја остарелих лица било је предмет разматрања тек на XXVI заседању Генералне скупштине УН, када је 18. децембра 1971. године донета резолуција 2842 (XXVI) којом се по први пут постављају конкретни

1 Видети: Константиновић-Вилић, С., Костић, М., Миладиновић, Д., *Право на правну помоћ и квалитет правне помоћи пружене грађанима у кривичном поступку и поступку издржавања казне,* Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2007., стр. 15.

2 Видети: *2599 (XXIV) Question of the elderly and the aged*, 16.12.1969. http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/257/33/IMG/NR025733.pdf?OpenElement приступ: 3.12.2007.

захтеви пред Генералног секретара и државе чланице УН, између осталог да „наставе изучавање промена социо-економске и културолошке улоге и статуса старих лица у земљама различитог нивоа развоја и да припреме, са постојећим изворима и у сарадњи са Међународном организацијом рада и Светском здравственом организацијом и другим заинтересованим специјализованим агенцијама, извештај којим се сугеришу водећи принципи за националне политике и међународну акцију, који се односе на потребе и улогу старијих и остарелих лица у друштву, у контексту општег развоја, посебно у земљама где су уочени социо-економске тешкоће старих лица...“[3]

На XXVIII заседању Генералне скупштине, 14.12.1973. године, донета је резолуција 3137 којом се детаљније одређују задаци које треба да испуне владе земаља чланица по питању старијих (остарелих) лица, па им се у том смислу упућују конкретне препоруке за активности: *развијати*, у складу са националним приоритетима, програме социјалнре добробити, здравља и заштите остарелих лица; *развијати* прогресивно мере социјалне сигурности којима би се обезбедило да стара лица, независно од пола, примају адекватно издржавање; *појачати* учешће старијих лица у друштвеном и економском развоју; *обесхрабрити*, увек када је то могуће, дискриминаторске ставове, политику и мере у пракси запошљавања, која се искључиво заснива на годинама живота; *охрабрити* креирање могућности упошљавања за старије особе у сагласности са њиховим потребама; *промовисати*, свим могућим средствима, јачање породичне заједнице; *стимулисати* билатералне и мултилатералне договоре о сарадњи на пољу социјалне безбедности за доборобит старих лица“.[4]

На 105. пленарном заседању, Генерална скупштина УН је 16.12.1977. године усвојила резолуцију 32/131, којом се позива на све дотадашње препоруке изахтеве који су упућени државама-чланицама, с тим што, по први пут, *наглашава* важност примене Декларације о друштвеном напретку и развоју од 11.12.1969. године[5], којом је Генерална скупштина

---

3 Видети: *2842 (XXVI) Question of the elderly and the aged,* 18.12.1971. http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/328/58/IMG/NR032858.pdf?OpenElement приступ: 3.12.2007.

4 Видети: 3137 *(XXVIII) Question of the elderly and the aged,* 14.12.1973. http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/282/09/IMG/NR028209.pdf?OpenElement приступ: 3.12.2007.

5 *Declaration on Social Progress and Development 2542 (XXIV)* 11.12.1969. http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/256/76/IMG/NR025676.pdf?OpenElement приступ: 3.12.2007.

прокламовала неопходност заштите права и обезбеђења неопходности социјалне добробити старих лица. Овом резолуцијом се владе држава чланица упућују на препоруке увојене резолуцијом 3137 (XXVIII) из 1973. године и разрађују *захтеви* према Генералном секретару УН да: размотри мере за јачање активности регионалних комисија, формираних да помажу у планирању, установљавању и унапређивању социјалних и здравствених служби за старе; помаже владама, по њиховом захтеву и у складу са националним приоритетима, у планирању, установљавању и ширењу програма за сектор популације који чине старији људи, у контексту њихових свеопштих развојних програма; надзире семинаре и радионице и спроводи истраживања у овој области, посебно у оним случајевимакоји се тичу старих лица са којима су суочене земље у развоју; надзире истраживање о могућности очувања и промовисања оснаживаања породичне заједнице, на начин који олакшава, где је то могуће, бригу о старијим и остарелим особама од стране њихове сопствене породице; сакупља, пореди и шири информације ос тарењу путем Система размене информација.[6] На том истом заседању, Генерална скупштина је резолуцијом 32/132 установила Међународну годину и светску скупштину о старењу, позивајући се на Декларацију о друштвеном напретку и развоју од 11.12.1969. године и наглашавајући њене одредбе о достојанству и вредности људског бића и права старих лица.[7]

УН су преузеле још један помак у регулисању и заштити питања везаних за положај старијих и остарелих особа. Наиме, на свом Генералном заседању од 14.12.1978. године, донета је резолуција 33/52 којом је, уз консултацију са државама чланицама, специјализованим агенцијијама и одговарајућим организацијама, постигнута сагласност да 1982. године буде одржана Светска скупштина о остарелим особама, као форум који ће повести програм међународне акције чији је циљ да гарантује економску и социјалну сигурност старим особама, исто као и могућности да оне постану учеснице у националном развоју.[8]

Прва светска скупштина о старењу одржана је у Бечу 1982. године и на њој је усвојен Бечки међународни план акције за старење (The Vienna International Plan of Action on Ageing), као први међународни

6 32/131 *Question of the elderly and the aged,* 16.12.1977. http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r131.pdf, приступ: 3.12.2007.

7 32/132 *International year and world assembly on aging*, 16.12.1977. http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r132.pdf, приступ: 3.12.2007.

8 33/52 *World Assembly on the Elderly*, 14.12.1978. http://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33r52.pdf, приступ: 3.12.2007.

инструмент посвећен старењу. Овим документом одређена је основа за формулисање политике и програма о старењу. План је одобрен од стране Генералне скупштине УН 1982. године (на 90. пленарном састанку 3. децембра 1982., резолуцијом 37/51), а усвојен раније те исте године на Првој светској скупштини о старењу у Бечу.[9] Садржи 62 препоруке за различита поступања у области истраживања, прикупљања података и анализу, тренинг и обуку, као и одређене активности везане за: исхрану и здравље; заштиту остарелих корисника; настањивање и околину; породицу; социјалну сигурност; материјалну сигурност и запослење; образовање.[10]

Десет година касније, 1992, Генерална скупштина УН усвојила је, резолуцијом 47/5, Прокламацију о старењу, којом је 1. октобар проглашен Међународним даном старих особа, а 1999. година Међународном годином старих особа[11] и прихватила понуду Шпаније да буде домаћин Друге светске скупштине о старењу у Мадриду, као и понуду Немачке да буде домаћин Министарске конференције о старењу у Европи, у Берлину.[12]

Пошто је 1999. година била проглашена Међународном годином старих лица, тада су усвојени Принципи Уједињених нација за старе особе.[13] Као основни принципи, по којима су подељени делови текста, наводе се: независност; учествовање; старање; самоиспуњење; достојанство.[14]

Током 2000. године, Генерална скупштина УН усвојила је Миленијумску декларацију, резолуцијом 55/2 8.9.2000. године.[15] Значај одредби

---

9 Видети: *UN – Key conference outcomes on ageing*, http://www.un.org/esa/devagenda/aging.html. приступ: 30.11.2007.

10 Детаљније видети текст: *37/51 Question of Ageing*, 3.12.1982.
http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/425/29/IMG/NR042529.pdf?OpenElement
приступ: 3.12.2007.

11 *1992Proclamation on Ageing, A/RES/47/5,* 42nd plenary meeting, 16 October 1992 (1. Urges the international community (j))
http://www.un.org/esa/socdev/iyop/iyoppoa.htm, приступ 5.12.2007.

12 Видети: Козарчанин, Л., „Процес праћења и имплементације Мадридског плана акције за старење у Европи (активности, препоруке и обавезе)", *Социјална мисао*, (тема броја: „Стратегија развоја социјалне заштите"), Београд, година XII, октобар-децембар, бр. 4, 2005., стр. 144-145.

13 *Unated Nations Principles for Older Persons*
http://www.un.org/esa/socdev/iyop/iyoppop.htm#top, приступ 30.11.2007.

14 Видети детаљније: *Unated Nations Principles for Older Persons*

15 *55/2.Unated Nations Millennium Declaration*, 8 September 2000
http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm, приступ: 30.11.2007.

Миленијумске декларације у односу на статус и квалитет живота остарелих лица свуда у свету, је у томе, што документ децидирано одређује фундаменталне вредности које треба да буду есенцијално заступљене у међународним односима у XXI веку. Оне обухватају: слободу (мушкарци и жене имају право да живе сопствени живот и одгајају своју децу у достојанству, ослобођени страха од глади, насиља, опресије или неправде); једнакост (ниједно индивидуи нити нацији не сме бити оспорена могућност да уживају доборобит од развоја); солидарност (глобалним изазовима мора се управљати на начин који расподељује трошкове и одговорност на праведан начин у односу на основне принципе једнакости и социјалне правде; они који пате или уживају мање повластице заслужују помоћ од оних који уживају веће повластице); толеранцију (људска бића морају поштовати једна друге, у свим разноврсностима свог веровања, културе или језика; различитости унутар и између друштава не треба да буду испуњени неправдом и репресијом, већ чувани као драгоцена заоставштина људскости; култура мира и дијалог између свој цивилизација треба да буде активно промовисан); поштовање природе; дељење одговорности (одговорност за управљање светском економијом и друштвеним развојем, исто као и претње међународном миру и сигурности морају бити подељени међу нацијама света и треба да буду вршене мултилатерално).[16]

Друга светска скупштина о старењу одржана је у Мадриду од 8-12. априла 2002. године. Представници влада из целог света су промовисали концепт „друштва за све генерације", као интернационални одговор на изазове старења за XXI век. Пошто су државе чланице УН изразиле бригу због брзине и облика глобалног процеса старења, Генерална скупштина је усвојила Политичку декларацију и Мадридски интернационални план акције за старење који обавезује владе да се суоче са изазовима

16 Имплементација Миленијумске декларације и њених основних циљева била је, између осталог, предмет разматрања септембра 2005. године на нивоу Економске комисије УН за Европу. Видети: Report to the Economic Commission for Europe, Sixtieth Annual Session, Geneva, 22-25 February, 2005. Иначе, овај Извештај, који је сачињен за 60. седницу Економске комисије УН за Европу (UNECE) одржане у Женеви, фебруара 2005. године, односи се на праћење Регионалне стратегије имплементације Мадридског интернационалног плана акције за старење. Текст Извештаја сачињен је у сарадњи владе Републике Аустрије, UNECE Секретаријата и Европским центром за политику социјалног старања и истраживања. ITEM 8: Achieving the internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration, as well as implementing the outcomes of the major United Nations conferences and summits

Economic Commission for Europe, Annual report (27 February 2004 – 25 February 2005), Economic and Social Council, Official Records, 2005, Supplement N°17,

http://unece.org/commission/2005/ANNUAL_REPORT_2005.pdf, приступ: 30.11.2007.

старења популације у свету. Планом акције предвиђено је 117 конкретних препорука у оквиру плана акције.[17]

На Генералној скупштини УН уочена је неопходност да се процес старења посматра у контексту Светске стратегије у борби против сиромаштва, као и неопходност напора да се за све земље у развоју постигне пуно учешће у светској економији. На овај став је посебно утицало научно сазнање да ће процес демографског старења бити највећи и најбржи управо у земљама у развоју, односно да ће се старије становништво у овим земљама до 2050. године повећати чак четири пута.

Мадридски план представља први међународни споразум који посебно препознаје потенцијал старијих људи да допринесу развоју својих друштава. План обавезује више од 160 влада држава потписница да укључе старење у све видове друштвене и економске развојне политике и да преполове сиромаштво у старости до 2015. године, у складу са Миленијумским развојним циљевима. Планом се:

- одређује да старење треба да буде инкорпорисано у глобалне развојне агенде;
- позива на право старијих људи да остварују једнако учешће у развојним изворима;
- пожурује владе да обухвате старије људе кроз процесе националног развоја и социјалне политике (као што су стратегије смањења сиромаштва и национални развојни планови);
- садржи детаљно разрађене секције о развојним областима, које се односе на старије људе и њихове породице, укључујући: сиромаштво, ХИВ, насиље и злостављање, приступ здравственим службама и друштвену заштиту;
- позива на ефикасну сарадњу и партнерство између влада, цивилног друштва, међународних агенција и приватног сектора са старијим људима и њиховим удружењима да достигну оно што је предмет одређења у Мадридском плану.

---

17 Видети: *Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)* (Advance unedited copy)

http://www.un.org/ageing/coverage/action.pdf приступ: 30.11.2007.

Main Content: Madrid International Plan of Action on Ageing

http://www.helpage.org/Researchandpolicy/ MadridInternationalPlanofActiononAgeing/ Background приступ: 30.11.2007.

Report to the Second World Assembly on Ageing

http://www.un.org/esa/socdev/ageing/madrid_intlplanaction.html

приступ: 30.11.2007.

У кључном делу пратеће Политичке декларације пише: „Ми се обавезујемо да елиминишемо све облике дискриминације, укључујући старосну дискриминацију. Ми, такође, препознајемо да особе, пошто старе, треба да уживају у животу у пуној мери, здрављу, безбедности и да буду активни део економског, друштвеног, културног и политичког живота у својим друштвима. Ми смо одлучни да повећамо препознавање достојанства старијих особа и да елиминишемо форме занемаривања, злостављања и насиља".[18] У чл. 17 Политичке декларације даље пише: „Владе имају примарну одговорност у обезбеђивању руковођења по питањима старења и у импелементацији Интернационалног плана акције – 2002, али, од суштинског је значаја ефикасна сарадња између националне и локалне власти, интернационалних агенција, самих старијих људи и њихових организација и других делова цивилног друштва, укључујући невладине организације и приватни сектор". Представници влада су „подвукли важност улоге система УН, укључујући Регионалне комисије, у помагању владама, на њихов захтев, у имплементацији, праћењу и националном мониторингу интернационалног плана акције за старење, узимајући у обзир разлике у економским, социјалним и демографским условима које постоје између земаља и региона" (чл. 18).[19]

У Плану, 117 препорука се односи на три основна правца утврђених приоритетних акција, које се односе на:

- Старије људи и њихову улогу у развоју друштва;
- Унапређење здравља и добробити у старијој животној доби;
- Обезбеђивање сигурних и подржавајућих услова средине за живот људи.

У плану акција се промовишу нови ставови у односу на појаву старења. Старење се не може сагледати једнострано и само као питање социјалне сигурности и социјалне заштите (на пример, само као питање једног од „животних ризика"), већ као процес који се одвија у сваком сегменту живота друштва, у сваком сегменту развоја и у целокупној развојној и економској политици једног друштва. Наглашена је потреба да се промовише позитиван аспект старења и да се превазиђу негативни стереотипи о старењу.

Сва обухваћена питања у Интернационалном плану акције за старење 2002. године, усмерена су на постизање побољшања економских

18 Видети: *Main Content: Madrid International Plan of Action on Ageing* http://www.helpage.org/Researchandpolicy/ MadridInternationalPlanofActiononAgeing/ Background приступ: 30.11.2007.

19 Ibidem

и осцијалних услова у којима живе старије особе. Препоруке владама се односе на области као што су:

Обезбеђивање пуне реализације свих људских права и основних слобода за све старије људе;

Унапређење сигурности старијих људикоје укључује реафирмацију борбе против сиромаштва старијих људи и развој друштва усклађен са принципима које је за старије људе прокламовала ОУН (усвојени на Генералној скупштини 1991. године);

Оснаживање старијих људи да дају пун допринос и да ефикасно учествују у економском, политичком и социјалном животу њихових друштава, укључујући и остваривање прихода, као и волонтерски рад;

Обезбеђивање могућности за индивидуална развој у старијој животној доби – као и за све друге животне доби, могућнсоти за лична постигнућа и остваривање доборобити у познијој животној доби, исто као и на другим узрастима, кроз, на пример, несметан приступ образовном процесу, или, кроз пуно учешће и у сваком другом сегменту живота заједнице;

Обезбеђивање пуног остваривања економских, социјалних и културних права као и свих грађанских и политичких права човека и грађанина.[20]

Међутим, основни изазов, а уједно и тешкоћа је у томе како стећи уверење да владе држава чланица испуњавају обавезе преузете у Мадриду. У том смислу, у параграфу 114 пише: „Имплементација Интернационалног плана акција 2002, ће обезбедити одрживе акције на свом нивоима (...) Обезбедиће систематску евалуацију као одговор на нове изазове (...).“[21] Такође је истакнуто да „треба учинити напоре да се промовише институционално праћење Интернационалног плана акција 2002, укључујући као одговарајуће основање агенција за питање старења и националне комитете(...)“. Регионалне комисије УН-а су одговорне за развијање стратегија имплементације у својим регионима, а Комисија УН за социјални развој (UN Commission for Social Development) надгледаће како владе имплементирају План. Систематски преглед имплементације Интернационалног плана акција 2002, од стране држава чланица УН је од суштинске важности за његов успех у побољшању квалитета

20 *Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)* (Advance unedited copy), ISSUE 1: Active participation in society and development (25. Objective 1: Recognition of the social, cultural, economic and political contribution of older persons; Actions) http://www.un.org/ageing/coverage/action.pdf приступ: 30.11.2007.

21 *Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)* (Advance unedited copy) http://www.un.org/ageing/coverage/action.pdf приступ: 30.11.2007

живота старијих људи. Међусобна размена исхода у редовном прегледу имплементације између земаља имаће, у наредном периоду, посебну вредност (параграф 131).

План не обавезује владе нити међународну заједницу да обезбеде додатне изворе за имплементацију садржаја документа. То значи да су извори којима се располаже, у ствари, доступни из програма за редукцију сиромаштва унутар појединих држава. У читавом процесу имплементације Плана значајну, виталну улогу имају старије особе и њихова удружења, који треба да осигурају да се владе држава потписница понашају у складу са препорукама предвиђеним Планом, као и у надгледању тог процеса. Они, као активни учесници процеса, треба да утичу на то да старење, као појава, треба да буде интегрисано у националне програме за редукцију сиромаштва, као и сличне повезане иницијативе, како би се достигли Миленијумски развојни циљеви.[22]

Владе држава чланица УН су се, преко својих представника у овим документима, обавезале на конкретну националну активност, али и на међусобну сарадњу, како у остваривању договорене политике у области старења и поводом одвијања тог процеса код становништва, тако и у систематском и активном праћењу имплементације те политике.

3. Савет Европе и Европска унија

Савет Европе је усвојио у Паризу 19. децембра 1953. године Европски међувременски споразум о нацрту плану социјалне сигурности старих лица, инвалида и преживелих и Протокол уз то. У чл. 1 Споразума је прописано да ће одредбе документа бити уграђене у све законске текстове и другу правну регулативу која се односи на социјалну сигурност, у државама које су потписнице Споразума. Те одредбе се односе на добробит: старих особа, инвалида и преживелих (из периода Другог светског рата, прим.а.).[23]

22 Ibidem

23 Видети: *European Interem Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors and Protocol Thereto*, Council of Europe, European Treaty Series – No. 12 – Social Security (Interim Agreement), Paris 19.12.1953.

http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/012.doc,

приступ: 24.11.2008.

Савет Европе је пре овог документа усвојио Споразум којим се пружа социјална сигурност осим старим лицима, инвалидима и преживелима још и у случајевима болести, материнства, повреда на раду, незапослености и давања породичних додатака. Видети: *European Interem Agreement on Social SecurityOther Than Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors and Protocol Thereto*, Council of Europe, European Treaty

На нивоу Европске уније донета је 2000. године Директива о оквирној једнакости у запошљавању.[24] То је био први правни пропис донет у ЕУ који је осмишљен тако да прописује принципе једнакости међу свим грђанима независно од доба старости, инвалидитета или сексуалне оријентације приликом запошљавања и на радном месту, као и приликом помоћи у избору занимања и чланства у установама које се баве запошљавањем. иначе, европске институције имале су дуго времена пре усвајања Директиве велики број правних аката усмерених против дискриминације по другим основама, као што је родна припадност, на пример, Ипак, тек средином деведесетих година прошлог века почели су да се односе и на друге облике неједнаког третмана и то по основу година старости или инвалидитета.

Амстердамски споразум из 1997. године садржао је прве одредбе донете на нивоу ЕУ за установљење процеса доношења закона против дискриминације по основу година старости. Споразум је омогућио Европски савет, судско тело са улогом да одреди општу стратегију међу државама – чланицама, у циљу предузимања акције за борбу против дискриминације по основу старости. Две године касније, 1999., усвојена је Директива од стране великог броја чланица ЕУ.

Директивом је установљен минимум стандарда за препознавање дискриминације на основу година старости приликом запошљавања које су државе чланице обавезне да уграде у своја домаћа законодавства. Забрањени су сви облици дискриминације, непосредни, посредни, као и сексуално узнемиравање. Непосредна дискриминација се односи на акт којим се једна група или индивидуа ставља у гори положај у односу на другу групу или појединца, док се псоредна дискриминација односи на по изгледу неутрални однос или поступак који за последицу има стварање сметњи једној групи или појединцу од стране неког другог. Директивом је установљена одредба која ставља ван снаге било који закон који је супротан овим принципима. С друге стране, Директива дозвољава изузетке за различит третман у оправданим случајевима (позитивна дискриминација).

Series – No. 13 – Social Security (Interim Agreement), Paris 11.12.1953. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/013.doc, приступ: 24.11.2008.

24 Stephen Charters: *Age Related Policies: A Global Review on Age Discrimination Legislation*, January 2008., International Federation on Ageing, p. 40-46. http://www.silverinnings.com/docs/Elder%20Law/International/Age%20Related%20Policies.pdf, приступ 24.11.2008.

Од држава чланица се захтевало да имплементирају правне одредбе о једнакости у односу на године старости до децембра 2003. године. Од тада им је додељен грант период од три године (до 2006.) када су о напретку на том плану морале да поднесу извештај Европској комисији, појединачно за сваку годину из трогодишњег периода гранта.

Данас се већ може говорити о Одредбама о једнакости приликом запошљавања (the Employment Equality Regulations) (у даљем тексту: Одредбе) из 2006. године, којима су обухваћена сва одређења дискриминације дата у Директиви. Одредбе дозвољавају различити третман међу старосним групама којим се може доказати способност за неку професију, где је „поседовање особина повезаних са добом живота основни и детерминишући захтев за запошљење". Установљавање другачијег третмана приликом запошљавања на основу година живота мора показати да је доборобит овакве праксе значајније битна од неопходности забране дискриминације и мора бити једини разумни избор доступан послодавцу. Неки примери где ово разликовање може да се дозволи обухватају случајеве као што су: доношење закона, национална безбедност; пензионисање; минимум зараде; животно осигурање и обезбеђивање одређених повластица базираних на дужини службовања.

Обавезно пензионисање је допустиво када су легитимни захтеви за запошљавање повезани са годинама живота. Са навршених 65 година живота се одлази у пензију и послодавци нису у обавези да приме у радни однос некога са навршених или преко 65 година старости.

Сваки поступак супротан Одредбама може доспети у виду притужбе пре суд за радне спорове. Овај суд се установљава при секретаријатима за рад и пензије. Изузеци изван ове процедуре постоје у случајевима дискриминације унутар институција за више образовање и са њима повезаних инстанци, када подносилац притужбе мора покренути грађанску парницу.

Будућност Одредби, као одвојеног дела легислатуре, можда неће дати дугорочне очекиване резултате. У Великој британији, која је била међу последњим државма ЕУ која је донела законе у складу са Директивом, истиче се да је дискриминација по основу старости најчешћи облик дискриминације на радном месту (BBC News, 2005). Сем Мерсер (Sam Mercer) директор Форума послодаваца по питањима старости (the Employers Forum on Age) рекао је: „Као што је наше истраживање потврдило, остарелост је ендемично питање у нашем друштву и распрострањено је на радном месту. Са овим се ставовима морамо суочити, тако да они постану неприхватљиви као сексизам

или расизам... Ми сви морамо много да радимо да се уверимо да је питање старости постало ствар прошлости. Сада када је закон овде, како послодавци, тако и појединци морају брзо да постану свесни тога шта би то значи за њих и њихово радно место".[25] Истраживање које је извршила Ludic Group указало је да се дискриминација по основу старости много лакше прихвата од других облика дискриминације. Сама законска решења неће утицати на решење тешкоћа на радним местима широм Британије јер већина не сматра да је дискриминација по основу старости озбиљна форма као она која се врши по основу расе или религијске припадности. Неопходне су дубоке културолошке промене да би се важећа легислатура заиста и примењивала.[26]

У Европској унији донета је Европска уставна повеља, којом се нека питања, попут минималне наднице, пензије и породичног додатка уопште не регулише. Овај документ је претрпео бројне критике стручне јавности зато што „је такође корак уназад у односу на Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године у којој је записано да свака особа „има право на животне услове довољне како би могла да се стара о сопственом здрављу, да обезбеди прихватљив квалитет живота за себе и своју породицу (...); да има право на обезбеђење у случају незапослености, болести, инвалидитета, удовиштва, *старости* и у свим другим случајевима губитка способности да себи обезбеђује средства за живот. Не признаје се право наминималну надницу, па самим тим ни на минималну европску надницу (што би, међутим, био предуслов стварања осећања заједништва свих Европљана)." У посебно су тешком положају жене. „Жене у Француској представљају 83% сиромашних радника и пензионера чије пензије су испод износа утврђених као минимум за *пристојну старост.*"[27] Међутим, осим оваквог критичког става који се односи на положај жена, у чл. II-94 у делу под називом „Социјална сигурност и социјална помоћ" Уставном повељом је прописано да државе чланице Европске уније „препознају и поштују доборобит од социјалне сигурности и и социјалних служби", које се између осталих, старају и о интересима старих особа.

---

25 Sam Mercer: *Mangement Issues* 2006., цит. у: ibid.

26 Amble 'Legislation 'Not the Answer to Ageism' 2005, цит. у: ibid

27 Предлог Европске уставне повеље су усвојили шефови европских држава јуна 2004. године. Предлог је био предложен за ратификацију до краја 2005. године у 25 земаља чланаица ЕУ.

Видети: „Жене и Европска уставна повеља",

http://www.atc.org.yu/data/File/Zenska%20prava/Zene%20i%20Evropska%20ustavna%20povelja.pdf, приступ: 25.11.2008.

4. Предлози

За Светски дан борбе против злостављања остарелих људи био је проглашен 15. јуни 2007. године. То је начин да се позову на активност појединци, организације и друштвена заједница у циљу подизања свести о злостављању, занемаривању и експлоатацији остарелих лица. У склопу обележавања тог дана потребно је спровести низ активности, као што су: развијање едукативних програма и прес конференције; обезбеђење волонтера који би били спремни да посете или позову неку изоловану стару особу која може бити у опасности да постане жртва злостављања, занемаривања или експлоатације; спровођење било које активности чији је циљ да развија свест о злостављању старих особа, као што је писање и објављивање чланака о томе у локалним новинама.[28]

Један од начина превенције виктимизације остарелих лица јесте установљавање дугорочних програма заштите коју би спроводили омбудсмани.[29] Заступници дугорочне омбудсманске заштите за становнике домова, у којима се пружа нега и заштита старих лица, помажу у вештинама везаним за свакодневни живот. Пошто је овај програм отпочео још пре 30 година и на хиљаде плаћених или омбудсмана волонтера учествовало је у његовој реализацији.

У развијеним земљама света, попут САД на пример, при Министарству здравља (Department of Health and Human Services) формирају се посебни одсеци који се баве питањима старости/старења (Administration on Aging AoA).[30]

Напори свих сличних државних служби увек су усмерени на то да старије особе треба да остану у својим домовима и да учествују у што ширем распону у животу локалне заједнице, што је често онемогућено финансијском експлоатацијом и преварама корисника. Тако се у делокруг рада овог Одсека убраја промовисање нивоа свести корисника, превенира виктимизација остарелих лица и ради на томе

28 Видети: *Elder Rights & Resources*; Elder Abuse, 2007 World Elder Abuse Awareness Dayhttp://www.aoa.gov/eldfam/Elder_Rights/Elder_Abuse/Elder_Abuse.asp, приступ 17.10.20207.

29 *Elder Rights & Resources,* Long Term Care Ombudsman Program, http://www.aoa.gov/eldfam/Elder_Rights/LTC/LTC.asp приступ 17.10.2007

30 *Department of Health and Human Services, Administration on Aging, Elder Rights,* http://www.aoa.gov/eldfam/Elder_Rights/Preventing_Fraud/Preventing_Fraud.asp приступ 17.10.2007

У нашој земљи, при Министарству рада и социјалне политике постоји сектор за бригу о породици и социјалној заштити, при коме се питања старости и старења не помињу као посебна поља рада. Видети: www.minrzs.sr.gov.yu приступ 28.10.2007.

да се оствари учешће локалне заједнице у циљу спречавања преваре, грешке и злостављања у Здравственој заштити сиромашних (Medicaid) и у Здравственој заштити старих људи у оквиру социјалног осигурања (Medicare). Информисањем и обучавањем старијих волонтера, затим особља које би радило на повезивању старих људи, као и оних који би обезбеђивали за њих медицинску негу, организација AoA има за циљ да остарели Американци и њихови заступници буду у позицији да на бољи начин користе здравствену негу. Држава може да охрабрује остарела лица да на време планирају свој живот уколико буду онеспособљени болешћу или на други начин и да свој начин живота организују тако да ту неспособност одложе или је превенирају, али ови напори не могу да буду остварени у пуној мери за она остарела лица која изгубе своју уштеђевину или своје куће уколико то повере преварантима или упадну у замку финансијске експлоатације. Зато се сматра да су преваре и финансијска експлоатација основне претње за добробит остарелих људи. Према истраживању Службе за спречавање злостављања остарелих лица под називом The National Elder Abuse Incidence Study потврђено је да се сваке године број случајева финсансијских превара увећава у односу на број случајева физичког злостављања остарелих лица.

Финансијске институције често су у могућности да прве препознају злостављање, превару и експлоатацију усмерену ка остарелој особи или вулнерабилној одраслој особи, што се најчешће врши од стране рођака или особе од поверења којој је поверена брига о остарелом лицу. Тако, тренутни или чак стални контакт које финансијска институција остварује са остарелим лицима као клијентима, ствара за ту институцију јединствену могућност да пријави сумњу на превару AoA организацији ради даљег истраживања. У том смислу, неке од државних агенција организују тренинге обуке за службенике банака у циљу спречавања финансијске експлоатације остарелих особа.[31]

---

31 Овакву врсту партнерства остварила је служба APS користећи потпору AoA агенције. У банци Wachovia организовала је тренинг особља банке и унапредила увид у досијеа у циљу спречавања финансијске експлоатације остарелих. Ово партнерство је показало изузетне резултате и касније је коришћено као модел успешне праксе при комитету националног конзорцијума банака за смањење превара, под називом BITS Financial Services Roundtable. Одговор банкара био је обојен ентузијазмоми утицао је на ширење овог модела на националном нивоу унутар банкарског система. Видети: *Department of Health and Human Services, Administration on Aging, Elder Rights,*

http://www.aoa.gov/eldfam/Elder_Rights/Preventing_Fraud/Preventing_Fraud.asp приступ: 17.10.2007

Развијене земље светедоносе посебне законе који омогућавају санкцијом загарантована права старих људи. Тако, у САД Older American Act из 1965. године предвиђа да старим осбама треба обезбедити: одговарајуће пензије у складу са стандардом живота у САД; пружање најбоље могуће медицинске неге у области физичког и менталног здравља која треба да буде пружена свима без обзира на економски статус корисника; одговарајуће домаћинство које би се самостално одабрало, тако да буде дизајнирано и лоцирано онако као то одговара потребама и могућностима старих особа; службе које би пружале пуну институционалну бригу старима; могућност запошљавања без дискриминаторског односа према старости; пензионисање у условима здравља, почасти и достојанства - после година доприноса економском просперитету; тежњу ка значајног активности унутар широког опсега грађанских, културних и рекреационих могућности; делотворне комуналне службе које пружају друштвено учешће на усклађени начин и које су лако доступне када је то потребно; сталну добробит из показаног истрживачког сазнања која може да подржи и унапреди здравље и срећу; слободу, независност и слободну примену личне тежње у планирању и управљању својим сопственим животом.[32]

Као последње разматрање у овој фази теоријског истраживања дискриминације/виктимизације и могућности превенције остарелих лица, могу као добар путоказ бити следеће речи:

"Друштво не представља само однос између оних који живе, већ између оних који живе, оних који су умрли и оних који тек треба да се роде. Стари људи треба да знају да они имају сопствени дуг према прошлости и да из тога дуга произилази њихова обавеза према будућности. .. Ако уоште ценимо свој сопствени живот онда треба да ценимо и осећамо неку обавезу према онима који су тај живот учинили могућим, нашим сопственим породицама и прошлим друштвима која су их подржала. Ми дугујемо онима који долазе после нас бар онолико колико смо добили од оних иза себе, могућност живота и опстанка".[33]

32 Bill of Rights for the Old, Title I of the 1965 Older American Act, цит. у: "Politics of Aging: Government Agencies and the Aging Network", loc.cit.

33 "Social Psychology of Aging", loc. cit.

Проф. др Миомира Костић, Тековине социјалне политике ОУН и европских земаља према старијима, Радно и социјално право, стр. 21-37, XIV (2/2010)

Miomira Kostić, Ph.D.
Associate Professor, University of Niš, Law School

SOCIAL POLICY INHERITANCE OF UN AND EUROPEAN COUNTRIES TOWARD ELDERLY PERSONS

Summary

In the article the author emphasized that every developed social system of the modern states separates the legal way of elderly discrimination/victimization prevention. The status position of the elder persons, in some specific conditions of the social environment, is limited by their unemployed position and economical, emotional and social load for the younger. But there is an objective gradualy limited fact that all active persons are future unactive part of the population. The elder persons have already given their contribution to the social progress, so during the „third" and the „fourth" period of their lifes, they have all rights to expect help and protection from the society. If young persons have power of making decisions and running the social courses, than influencing to the social position of elder, they also influence to the quality of their own future. Victimization of elder is usually coloured by the great „dark number". Greater risk to the victimization of elder depends on the personal predispositions linked by the end of evolution process in their bodies, as same as on the psychological changes during the „third" time. That way it's been important to look on some tendencies on the international organizations as well as on the other states (UN, EU, CE).

Key words: *elder, documents; social policy; UN; Council of Europe; EU*

Доц. др Зоран Радуловић, Висока школа за пословну економију и предузетништво у Београду
Драгомир Јанковић, извршни директор Економског института ЕУ у Бриселу

Изворни научни чланак*

UDK: 331.56:338.124.4(4-672EU)

ПОСЛЕДИЦЕ СВЕТСКЕ КРИЗЕ НА НЕЗАПОСЛЕНОСТ У ЕУ

Апстракт: *Актуелна светска економска криза изазвала је последице у многим областима друштвеног живота. Једна од најтежих је свакако велико повећање стопе незапослености широм света. Иначе, у доктрини не постоји опшшеприхваћена дефиниција појма незапослености јер се ради о сложеној друштвеној појави са социолошким, правним, економским, психолошким и другим аспектима. Заиста је проблем одредити која су то заиста незапослена лица у једном друштву јер постоји више могућих углова посматрања те појаве (нпр. сезонски карактер незапослености, непокретљивост радне снаге и др.). Један од најважнијих задатака сваке државе, а поготово извршне власти је непрестано предузимање активности на стварању услова за продуктивно и одрживо запослење што већег дела радноспособног становништва. Статистички израз стања незапослености у једном друштву је стопа незапослености која је истовремено и параметар на основу којег се може проценити ниво "друштвеног благостања," односно развијености једног друштва. Појам пуне запослености који је био у значајној мери предмет изучавања правне науке у извесном периоду, представља неостварени циљ са аспекта практичног остварења економски оправданог запошљавања.*

Европска унија као значајна, економски развијена регионална међународна организација са наднационалним елементом и у трајном процесу значајних реформи, погођена је проблемом

** Рад примљен: 01.09.2010.*
Рад прихваћен: 05.10.2010.

незапослености, односно, због глобалне економске кризе има повећану стопу незапослености. Наведеним проблемом нису погођене у истој мери све земље. Напротив, међу најугроженијим су прибалтичке државе, а најмање је погођена Холандија која је и пре настанка глобалне кризе имала једну од најмањих стопа незапослености на свету. Органи Европске уније предузимају низ мера како би се ублажио проблем незапослености (ванредно се издвајају средства за помоћ привреди да не би дошло до отпуштања радника, препоручује се скраћивање радног времена и др.). У политичким и стручним круговима појављују се прве прогнозе о времену трајања кризе, а сви се надамо њеном што бржем завршетку.

Кључне речи: *глобална криза, последице кризе, Европска унија, институције Европске уније, реформе институција, незапосленост, стопа незапослености, економске мере.*

1. Увод

У овом делу рада ћемо у кратким цртама дати одреднице неких основних појмова који су од директног или посредног значаја за разматрање питања последица актуелне светске економске кризе на незапосленост у земљама Европске уније.

У литератури више је у употреби термин незапосленост него запосленост, што сматрамо небитним, јер се ради о опозиту једне исте свари. Уосталом, није реткост да наилазимо и на поједине појмове који се најчешће негативно дефинишу.[1] Запосленост као општа категорија има мултидисциплинарну садржину са превасходно социјалним, правним и економским садржајем. Степен остварене добровољне и циљане упослености радноспособног становништва[2] која условљена

1 Нпр. у новије време води се шира стручна и научна расправа о степену корисности флексибилних облика запошљавања који се најчешће, уз коришћење негације, дефинишу као форме радног ангажовања које не представљају типични или стандардни облик радног ангажовања – радни однос (на неодређено време и уз законом одређени пуни фонд радних сати).

2 Битно је истаћи да се ради о добровољном раду радноспособног становништва јер у сваком друштву егзистирају и други облици радног ангажовања који немају наведене карактеристике, већ су утемељени на другим социјалним основама. Тако нпр.

обезбеђивањем средстава за егзистенцију било личну, било чланова породице који нису у тој могућности (уколико их уопште има), представља један од битних показатеља социјалне и економске развијености сваког друштва. Овим се не доводи у питање постојање и других карактеристика наведеног правног института, као што је, евидентно, психолошка компонента са јасним импликацијама по лица која су способна, желе да раде, а немају могућности за то.

Као једна од круцијалних и директних последица правног дејства, у упоредном праву, општеприхваћеног уставног начела права на рад појављује се тежња сваке државе да оствари тзв. пуну запосленост. У вези са тим, може се навести став проф. Тинтића који (додуше при разматрању питања престанка радног односа), је сматрао да „свака држава има задатак да подстиче запошљавање..." [3] Наведени став је издржао пробу времена, јер су тзв. активне мере запошљавања постале саставни део свих програма влада и других највиших органа у савременим државама широм света.[4] Дакле, како каже Б. Шундерић "циљ сваке економске и социјалне политике мора бити да што већи број лица (радноспособних) буду запослени, а не да примају престације по

принудни рад лица осуђених због кривичноправне одговорности има своје друштвено утемељење у преваспитању и ресоцијализацији, рад преко задруга (1,1 милијарда људи данас на овај начин обезбеђује своју егзистенцију, а овај зв. терцијарни сектор има већи годишњи обрт капитала него десет највећих мултинационалних компанија на свету заједно) и подстицајне мере, пре свега кроз пореске олакшице, које му обезбеђују скоро све земље света имају своје друштвено оправдање у омогућавању сиромашнијем делу становништва да дође до средстава која су му неопходна ради задовољења основних потреба, што значи да је примаран социјални, а не економски аспект. Посебна врста претходно наведеног радног ангажовања – рад преко студенских задруга има социјално оправдање у чињеници да је потребно да лица на школовању стичу радне навике како би се касније успешније и брже адаптирали на услове који постоје у процесу рада.

3 Н. Тинтић, Основи радног права, Загреб, 1955. година, стр. 173, и даље: „и да бар у извесној, друштвено прихватљивој и оправданој мери ограничи право послодавца да одлучује о престанку радног односа."

4 Б. Шундерић, Економска и социјална права, *Радно право и социјално осигурање*, бр. 7-12/2005, Удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2005, стр. 11, у вези са наведеним износи став да: „Права која садрже овлашћења одређених категорија лица на материјално благостање названа су „права материјалног благостања" која гарантује држава. Треба рећи да држава гарантује обезбеђење минимума благостања вођењем одређене економске (фискалне) политике која је заснована на прерасподели националног дохотка.. Наиме, она пореским системом и другим финансијским инструментима прикупља средства у фондове (државне или јавних служби) и из тих фондова обезбеђује престације лицима која су социјално угрожена (нпр. старим, хендикепираним лицима итд.), него и **престације чија је намена отварање нових радних места.**"

основу незапослености."[5] То се може назвати ход ка остварењу, до сада неоствареног циља – поменуте пуне, економски оправдане запослености целокупног, за привређивање радноспособног становништва једног друштва.

Процентуално (нумеричко) изражавање запослености врши се употребом појма стопе незапослености који представља однос између укупног броја радноактивних становника и броја радноспособних који траже посао, односно незапослених у једном друштву. Треба напоменути да постоји више модалитета (у вези са чињеничним премисама) за израчунавање стопе незапослености, тако да се могу условно узети, односно прихватити у одређеном тренутку, званични подаци појединих држава у вези овог питања.[6] Што ће рећи, интерес представника, односно руководства сваке државе је да је поменута стопа што мања јер је то, као што смо већ напоменули, један од битних параметара за оцену успешности деловања органа политичке (пре свега извршне) власти. Иако се долази до истоветних закључака, у пракси се знатно мање користи појам стопе запослености (у комплементацији са стопом незапослености даје број радноактивних становника) управо због друштвене заинтересованости за податак колико је незапослених ради оцењивања нивоа социјалног стања, односно елементарне материјалне обезбеђености становништва.

2. Неке напомене о незапослености као правно – социолошком појму

"Незапосленост је појава када остане без посла већи број лица којима рад из радног односа представља главно занимање и основ стицања средстава за живот."[7] У литератури се често појам

5 Ibidem.

6 Тако је у Србији до скоро било медијски веома експонирано питање броја лица која су на евиденцији Националне службе за запошљавање. Наиме, из те службе су, са доста аргумената стизале тврдње да значајан број пријављених на евиденцију представља, у ствари, лица која су пријављена искључиво ради остваривања права на здравствено осигурање, а не због незапослености, односно тражења посла. Ипак, чињеница је да све државне службе за запошљавање, имају веома прецизна правила у вези реализације права на запослење (обавеза пријављивања у одређеним роковима, обавеза прихватања понуђеног посла, преквалификације и др.) које, свакако, имају одређену оправданост али, такође, имају за последицу да известан број лица изгуби право на запошљавање преко службе чиме им *де иуре* престаје статус незапослених лица а *де фацто* они нису социјално обезбеђени што би били да им је решен радноправни статус, односно да су се запослили.

7 Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979. година, стр. 791. У којој мери дефинисање правних појмова има своје одређење у времену (поред

незапослености повезује са осигурањем за случај незапослености.[8] "Запосленост и незапосленост стоје увек у одређеној вези са радом, отуда и запосленост и незапосленост морају бити проучаване у социологији рада. Незапосленост је једно од најтежих стања, управо зато што изазива дубоке поремећаје не само у економији, већ исто тако и у политичком и уопште друштвеном животу једне земље. Незапосленост је такво друштвено стање када људи својим радом не могу стварати добра, јер немају ни радног места, ни средстава за друштвено користан рад, или обављају рад под неодговарајућим условима. Има и других појмовних одређивања: незапосленост је стање нерада у које је радник доспео свесно из оправданих разлога, или против своје воље, а за последицу има (телесно и друштвено) трпљење."[9] Чини нам се да се с правом истиче постојање проблема дефинисања појма незапослености из разлога што постоје различите врсте тог појма. Тако постоје сезонска незапосленост, незапосленост због слабе покретљивости радне снаге итд. У нашој радноправној теорији је у већој мери разматрано питање тзв. пуне запослености у време трајања социјалистичког друштвеног уређења. "Одређивање, а поготово утврђивање појма пуне запослености веома је тешко и у зависности је од приступа овом проблему и циља који се жели постићи. Појам радне снаге обухвата, с гледишта статистике, најчешће незапослена и запослена лица, док је појам активног (економско активног) становништва шири. Он обухвата не само радну снагу, него и сва лица која обављају рад у своје име и за свој рачун. Исто тако тешко је прецизно утврдити број незапослених, и ко је стварно незапослен (нпр. колико би лица од броја незапослених могла да личним радом у својини грађана остварују доходак).[10]

простора) може се сагледати из даљег одређивања предметног појма у истом извору: "Нарочито је карактеристична (незапосленост) за земље капиталистичког друштвеног уређења са развијеном индустријом. У Југославији постоји незапосленост, али само као привремена незапосленост. После уступања предузећа на управљање радницима прелази се на пословање по принципу рентабилитета, а да би могла пословати без губитака."

8 В. Брајић, Радно право, Савремена администрација, Београд, 2001. година, стр 643 – 650, Ж. Кулић, Радно право, Мегатренд универзитет, Београд, 2006. година, стр. 513 – 519.

9 А. Балтић И М. Деспотовић, Основи радног права Југославије, осмо измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1981. година, стр. 379.

10 Ибидем, стр. 533.

3. Кратак осврт на оснивање Европске уније

Иако идеја о уједињењу Европе је добила на значају услед великих разарања која су се десила на њеном тлу у XX веку (у току I и II светског рата) као могуће решење за превазилажење вишевековних међудржавних антагонизама који су често резултирали најнеповољним исходом – разарањима читавих држава.[11]. Непосредно после Другог светског рата више државника (најзначнији међу њима је био Енглески први министар Винстон Черчил који је изнео идеју о оснивању Сједињених држава Европе 1946. године) је подржало идеју стварања организација са наднационалним елементима, односно са институционалним оквирима у којима је остварена супремација међународног над националним законодавством.[12]

Тако је дошло до потписивања уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, прве наднационалне организације у Европи. Та заједница, основана од стране Француске, Белгије, Италије, СР Немачке, Холандије и Луксембурга преузела је вршење неких суверених права држава чланица у области производње и техничке обраде угља и челика. Први пут у историји Европе одлуке једне међународне организације имале су непосредно обавезујуће дејство на територији чланица што је представљало новину због надређености међународног права над домаћим што је, уједно, значило и добровољно одрицање од дела суверенитета земаља потписница.

Даљи процес европских интеграција наставио се оснивањем Европске заједнице за атомску енергију (EUROATOM). Оснивачки уговор ове заједнице потписан је у Риму у исто време (25. марта 1957. године) кад и уговор о Европској заједници. Оба уговора ступила су на снагу 1. јануара 1958. Оснивачи су били: Белгија, Данска, Француска, Холандија, Италија, Ирска, Луксембург, СР Немачка и Велика Британија. Европска заједница за нуклеарну енергију је 1958. године закључила споразум о сарадњи са САД, а наредне године и са Великом Британијом 1959.године. Према тексту оснивачког уговора Евроатом има за циљ да подиже животни стандард брзим развојем нуклеарне енергије и

11 Једним од зачетника идеје уједињења Европе сматра се француски економиста и индустријалац Жан Моне (1888-1979.), који је за време ИИ светског рата био саветник Сједињених Америчких Држава за Европу, а после рата је био креатор плана економског опоравка Француске.

12 Као «Дан Европе« слави се 9. мај, јер је тог датума 1950. године Роберт Шуман одржао говор у којем је предложио да Француска и Савезна Република Немачка учествују у стварању наднационалне организације која би се старала о производњи угља и челика, а у коју се могу укључити остале европске земље.

индустрије и да ради на спровођењу заштите од штетних последица производње и коришћења нуклеарне енергије.[13]

Европска економска заједница (EEC- European Economic Community; CEE- Communauté économique européenne) – формирана је 1. јануара 1958. године од стране шест земаља оснивача Европске заједнице за угаљ и челик (CECA, ECSC) с тим што је оснивачки уговор ступио на снагу 1. јануара 1958. године са циљем да се унапреди и усклади привредни развој земаља чланица, обезбеди јачање њихове стабилности, убрзано повећање животног стандарда, развијање тесне сарадње између држава чланица.[14] Чланство ЕЕЗ је, у формалноправном смислу отворено за све државе које су спремне да преузму уговорене обавезе. Првобитно, чланови били су: Белгија, Француска, Холандија, Италија, Луксембург и СР Немачка (тзв. »Европа шесторице«).

С обзиром на чињеницу да наднационални елементи чине битне карактеристике наведене три заједнице (Заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница и Евроатом) адекватним се може оценити чињеница да се оне заједно називају једним именом – Мала Европа. Врховни орган је Савет министара. Скупштина која броји 142 члана заједничка је за све организације. Од 1959. године не постоје увозне и извозне царине за нуклеарне производе унутар заједнице и постоји јединствена царинска тарифа у односу на треће земље.

Римским уговорима предвиђено је постепено стварање заједничког тржишта. Такође, предвиђено је установљавање заједничке политике у областима пољопривреде и саобраћаја, изједначење услова конкуренције (хармонизација пореске политике, политике социјалних давања, демпинга и субвенције итд.), слободан промет капитала, слободу настањивања итд.[15]

Кад је реч о Европској унији као политичко економској регионалној организацији може се приметити да је круг чланица непрекидно повећаван. Наиме, од "Европе шесторице" сада та организација има 27 земаља чланица и налази се пред прекретницом у смислу даљих институционалних реформи. Свакако да одређено успоравање у том смислу представља Ирско неприхватање тзв. Реформског Лисабонског споразума којим је предвиђена већа кохезија у деловању органа

13 Најважнији органи Евроатома су: Атомска комисија од 5 чланова и Научно-технички комитет као саветодавни орган Комисије.

14 Услед трајања процеса усклађивања међусобних интереса царинска унија успостављена је тек 1. јуна 1968. године.

15 Од 1. јануара 1973. године ЕЕЗ иступа јединствено приликом склапања трговинских уговора са трећим лицима.

Европске уније. Међутим, питање прихватања јачања наднационалних елемената што је предвиђено наведеним споразумом биће поново на референдуму пред ирским народом који ће имати могућност да потврди своје опредељење да живи у Европи без граница и са повећаним степеном ефикасности одлучивања органа уније кроз већу промоцију тзв. већинског одлучивања уз уважавање потребе да све земље чланице учествују у доношењу одука.

Европска унија је специфична међународноправна творевина која је кроз вишедеценијски развој институција са наднационалним елементом трансформисана у модерну регионалну (чланице су са европског континента) организацију на чије органе су државе чланице пренеле низ веома битних институционалних овлашћења у циљу остваривања вишег степена интереса свих земаља чланица. Којом брзином ће се остваривати институционалне промене у систему одлучивања и другим сегментима деловања ове организације не може се са сигурношћу предвидети , али је чињеница да је до сада увек долазило до повећаног степена јединства и ефикасности рада органа ЕУ.

Земље потписнице (оснивачи) биле су Немачка, Француска, Италија, Луксембург, Белгија и Холандија и тих 6 земаља су чиниле "Европу шесторице." Од тада је Европској унији, кроз 6 кругова проширења, приступила још 21 држава тако да данас ЕУ чине 27 земаља чланица.

КРУГОВИ ПРОШИРЕЊА:

а. 1973. - Данска, Ирска и Уједињено Краљевство
б. 1981. - Грчка
ц. 1986. - Шпанија, Португалија
д. 1995. - Аустрија, Финска, Шведска
е. 2004. - Кипар, Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Малта, Пољска, Словачка и Словенија
ф. 2007. – Бугарска и Румунија

Дакле, Европска унија је основана на бази четири уговора:

- Уговор о формирању еврпске заједнице за угаљ и челик, потписан у Паризу, 23. јула 1952. године
- Уговор о оснивању Европске економске заједнице, потписан у Риму 01. јануара 1958. године
- Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (EUROATOM) истог датума у Риму

- Уговор о Европској унији, који је потписан у Мастрихту 01. новембра 1993. године.

4. Основне напомене о праву Европске уније

Услед рапидног развоја и експанзије Европске уније дошло је до паралелног развоја права Европске уније које се конституише као једна сложена научна, наставна позитивноправна дисциплина. Наравно да правила и принципи европског права утичу на све већи број области права услед примене овлашћења и доношења закона за целу унију, а све у корист земаља које су њене чланице. Чињеница да су државе чланице у значајној мери задржале суверенитет одражава се и на право у Европској унији у целини. Ипак, читаве правне области доживљавају унификацију што се одражава на ширину општег правног дејства правних система земаља чланица.

Систем права ЕУ се умногоме разликује од правних система чланица, а и од самог појма правног система. Зато ова област садржи и многе отежавајуће компоненте кад је реч о наставном аспекту права ЕУ. Међутим, може се рећи да је европско право у неким деловима далеко директније и јасније од права појединих чланица, а такође је и линеарније.

Право ЕУ се најшире може поделити на две категорије: прво, аспекти који се односе на конституционалне делове европског права, а друго, аспекти који се односе на садржину европског права (као на пример, правила о конкуренцији).

Основни извори права Европске уније су:

- Примарно право заједнице
- Секундарно право заједнице
- Европско обичајно право
- Општи правни принципи
- Међународни принципи и принципи на којима је формирана Европска унија.

Основни акти заједнице су:

- Наредба (REGLATION)
- Смернице (DIRECTIVES)
- Одлуке (DECISION)
- Препоруке и мишљења (RECOMMANDAION AND OPINIONS)

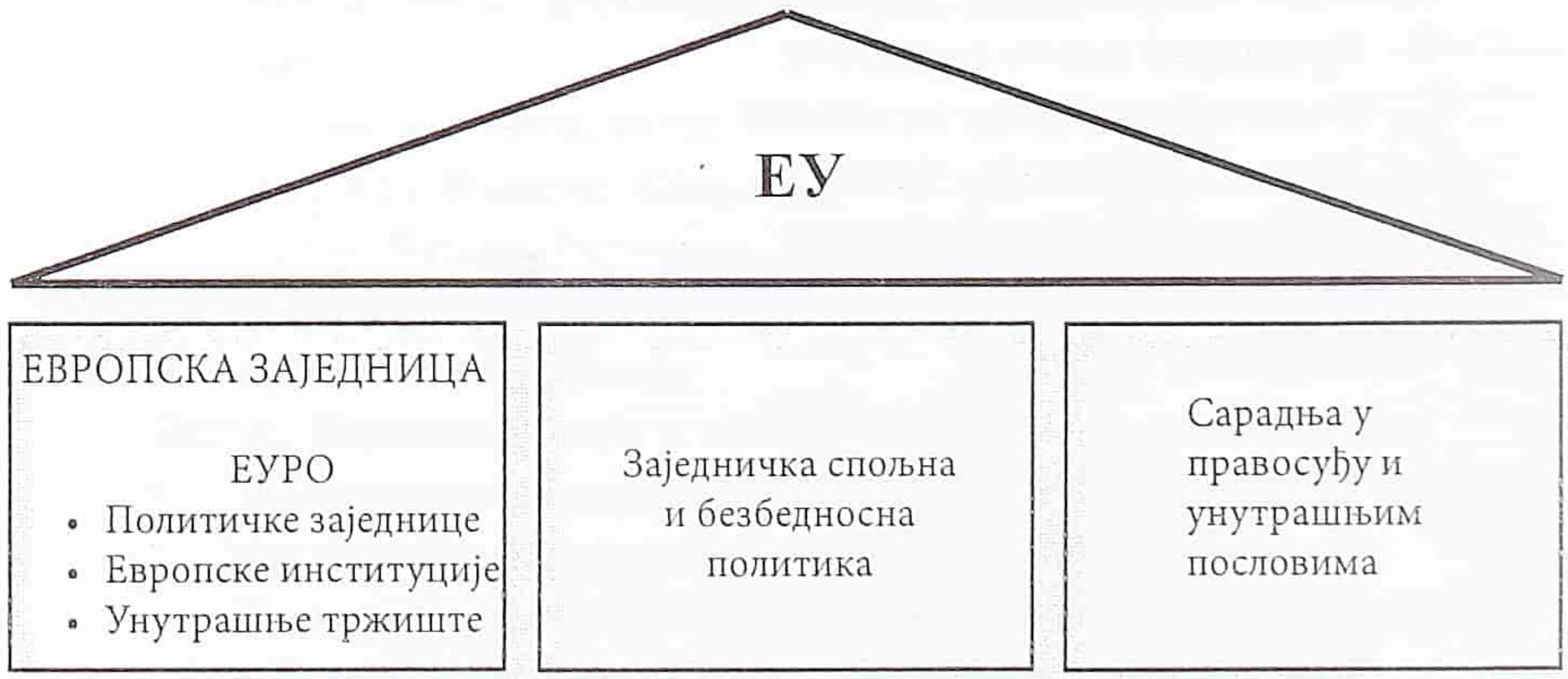
Шта треба узети у обзир приликом проучавања права ЕУ:

- Право Европске уније постаје све битније зато што ЕУ има све више овлашћења и право ЕУ зато утиче на остале области права;
- Европски правни систем је веома различит од појединих правних система чланица и имају различита правила и различиту традицију;
- Постоје већ формирани формални и материјални аспекти европског које увек треба посматрати као постојеће уз унутрашње право уз наизменичну супремацију.

5. Европска унија и њене институционалне основе

Европска унија као специфична регионална међународна организација са елементиима наднационалног и која у свом развоју добија све више квалификатива државне творевине, данас има 27 земаља чланица. На овом месту ћемо истаћи да је питање начина одлучивања у институцијама ЕУ једно од најактуелнијих и да ће у скорој будућности оно бити предмет усаглашавања на највишем нивоу одлучивања у земљама чланицама. Сувереност земаља чланица се, поред осталог, манифестује и кроз различите облике модалитета решавања предметног питања у појединим земљама чланицама.[16]

Често се у литератури наводи да Европска унија има три стуба на којима почива (Pillars of the European Union)



16 Тако је нпр. у Данској парламент одлучивао о приступању Европској унији, док је у Ирској за одлучивање о најважнијим питањима неопходно да се спроведе референдум.

Економске интеграције

Одлуке у оквиру ЕУ доносе три главне институције:

1) Европски Парламент (The European Parliament)

Након проширења има 786 чланова, које бирају директно грађани земаља чланица ЕУ. Посланици имају петогодишњи мандат и представљају стотинак политичких странака и независне посланике.

2) Савет Европске уније (The Council of the European Union)

Окупља министре спољних послова земаља чланица и најважније је законодавно тело ЕУ.

Раније познат као Савет министара, Савет одлучује о активностима и циљевима Уније, одређује будуће активности и усклађује заједничке политике земаља чланица. Доноси уредбе, директиве и одлуке. Састанци Савета одржавају се једном месечно (сем у августу) у Бриселу, а три пута годишње у Луксембургу. Председавање Саветом преноси се сваких шест месеци, међу државама чланицама Уније, према посебно прописаној процедури. За организацију рада Савета задужен је Генерални секретаријат.

3) Европска комисија (The European Commission)

Извршно је тело које заступа интересе Заједнице као целине. Чине га Председник и 24 члана, који се називају Комесари. Комисија је предлагач законодавних аката.Европска комисија делује као срце Европе из кога остале ЕУ институције црпе своју сврху и енергију. Чине је председник и 19 чланова, који се неслужбено називају повереницима или комесарима. Чланови Комисије су угледни политичари из држава чланица. Чланове Комисије бира Савет министара на мандатни период од 5 година, а потврђује Европски парламент. Чланови Комисије обавезни су да делују у складу са интересима ЕУ и да буду потпуно независни од интереса влада земаља из којих долазе. Административну структуру Комисије чини 36 општих управа. На челу сваке управе је генерални директор који је одговоран члану Комисије задуженом за одређено подручје рада управе. У Комисији ради око 15.000 службеника. Комисија припрема законске предлоге (о којима одлучује Савет), примењује начела заједничке политике ЕУ и надгледа њихово спровођење, надзире примену европског права и доделу буџетских средстава. Комисија заступа Унију у међународним преговорима и преко својих представништава у свету.

Овај институционални "триангл" доноси законе и политику (директиве, прописе и одлуке) које се примењују у ЕУ. Комисија је та која предлаже нове законе ЕУ, а Парламент и Савет их усвајају.

4) Европски суд (Court of Justice of the European Community) **је четврта важна институција који** надгледа поштовање права у тумачењу и примени оснивачких уговора и аката институција и других органа Заједнице (Уније). Седиште му је у Луксембургу, а чини га 15 судија и 9 независних адвоката (Advocates General). Судије именују државе чланице из редова врхунских независних правних стручњака (судија, универзитетских професора и сл.). Судије се бирају на 6 година, а половина се мења сваке треће године. Шест независних адвоката бира се из великих држава чланица, а тројица по принципу ротације из мањих држава ЕУ.

5) Европски ревизорски суд - (The European Court of Auditors) проверава финансирање активности Заједнице, има 15 чланова.

Поред тога, ЕУ има неколико других организација које играју значајну улогу:

Служба за притужбе грађана (The European Ombudsmen) - штити грађане и организације од лоше администрације

Финансијска тела

Европска централна банка (The European Central Bank) ЕЦБ - одговорна за европску монетарну политику

Европска инвестициона банка - (The European Investment bank) ЕИБ финансира инвестиционе пројекте ЕУ

Саветодавна тела:

Европски економско-социјални комитет има 222 члана, који делују подељени на секторе (социјална политика, пољопривреда, технолошки развој, промет, унутрашње тржиште)

Комитет Региона има 222 члана које именује Савет министара, а представља регионалне и локалне власти у процесу одлучивања у ЕУ

Међуинституционална тела

Канцеларија ЕУ за званичне публикације Европске уније, штампање и дистрибуцију информација ЕУ и њених активности

Канцеларија ЕУ за селекцију особља, регрутује особље за рад у ЕУ институцијама и другим телима

Децентрализоване агенције где постоји 15 специјализованих агенција (Community Agencies) основаних да се баве специфичним техничким, научним или менаџерским пословима у оквиру ЕУ

Европски институт за безбедносне студије, базиран у Француској и ЕУ Сателит Центар, базиран у Шпанији, баве са специфичним задацима који се односе на политику безбедности.

Europol и Eurojust који помажу у координацији полиције и судства у вези са криминалним активностима

Coreperi

Рад Савета Европске Уније припремају амбасадори (стални представници) држава чланица и њихови заменици у Комитету сталних представника, који се називају Coreperi – (скраћеница од француске речи Comite des representats permanent).

Све случајеве који се презентирају Савету министара прво прегледају Coreperi. На тај начин они покушавају да реше што више питања, пре него што ти случајеви буду изнети пред Министре за расправу. Постоје две врсте Corepera:

Coreper I - који се састоје од заменика, баве се темама као што су јединствено тржиште, рибарство, индустрија, истраживање, образовање, телекомуникације, култура и здравство представника

Coreper II - који се састоје од амбасадора и баве се институционалним темама, политиком спољних послова, правде, унутрашњим пословима, финансијама и генерално темама о ЕУ.

Уколико пажљиво посматрамо структуру, организацију и институције Европске уније и повежемо све то са принципима на којима је унија формирана није тешко закључити да је основни циљ формирања и постојања Европске уније добробит и просперитет грађана земаља чланица уније. Кроз јединствено трзиште и заједничку правну регулативу Европска унија треба да омогући земљама чланицама бржи економски раст и развој, а грађанима земаља чланица једнаке шансе за запошљавање, виши ниво њихове сигурности и безбедности и ефикаснију правну заштиту, као и поштовање њихових права и слобода.

Прокламовани циљеви и пракса у функционисању Европске уније довела је до велике заинтересованости других европских земаља да постану чланице уније. Тако је Европска унија до сада проширивана 6 пута од свог оснивања и броји 27 земаља чланица. Такође и остале европске земље, пре свега земље западног Балкана теже прикључењу Европској унији.

Глобална економска криза и економски проблем са којима је суочена Европска унија у целини и посебно поједине њене земље чланице извесно је да ће успорити процес придруживања Европској унији нових држава.

Светска економска криза ставила је Европску унију пред једним од највећих изазова од свог оснивања до данас. Основни проблем у борби против економске кризе је различитост у привредној и финансијској снази земаља чланица уније. Консензус у доношењу одлука, различит ниво привредног развоја појединих чланица уније и чињеница да све земље чланице не припадају евро зони онемогућила је усвајање заједничке стратегије Европске уније у борби против економске кризе. Упркос томе најразвијеније економије Европске уније издвојиле су милијарде ЕУР-а у тзв. социјални фонд за стабилизацију економија мање развијенијих чланица, али је начин и терет решавања економских проблема препуштен свакој држави чланици појединачно.

б) Криза незапослености у Европској унији

Економије земаља чланица Европске уније су и пре почетка глобалне економске рецесије биле суочене са релативно високим стопама незапослености. Непосредно пре појаве глобалне економске кризе стопа незапослености на нивоу целе Европске уније износила је 7.0%. Обавезе држава евро зоне у погледу обезбеђивања социјалне заштите за незапослене значајно су почеле да расту што је принудило Европску комисију да донесе неколико директива које се односе на изједначавање услова приликом запошљавања. Циљ ових мера био је растерећивање социјалних буџета земаља чланица евро зоне и лакше и брже запошљавање радника.

Већа 1998/59/ЕЦ од 20. августа 1998. године о усаглашавању правних одредби чланица Европске уније, које се односе на процедуре код колективног отказивања уговора о раду.

Већа 2000/78/ЕЦ од 27. децембра 2000. године., која утврђује оквир једнакоправности у запошљавању или раду. Директива уређује отклањање неједнакости и подстиче једнакост полова у запошљавању и раду. Допуњена је 2006. године одредбом која искључује све облике дискриминације и неравноправности у раду и запошљавању.

Већа 2001/78/ЕЦ од 08. септембра 2001. године. Садржи статут европског предузећа у погледу укључености радника у управљању предузећем.

У априлу 2002. и у септембру 2006. године Европска унија је подржала директиву која би радницима, који проналазе посао путем агенција за привремено запошљавање тзв. (Рецруитмент анд Траининг Агенцу) пружила иста права као пуно запосленим особама.

Ове и друге економске мере које су подстицале економски раст у земљама чланицама Европске уније у дужем временском периоду обезбеђивале су релативно спори раст стопе незапослености која је непосредно пре избијања кризе била на нивоу од 7,0%.

Од маја прошле до јула ове године број незапослених у ЕУ порастао је за 5,4 милиона. Након готово трогодишњег пада, стопа незапослености у Европској унији је од маја прошле године, уочи избијања економске кризе, почела нагли раст. Тај раст незапослености захватио је све чланице ЕУ и све групе становништва – мушкарце, жене, младе и старије.

Стопа незапослености у 27 чланица ЕУ је, наиме, од прошлогодишњег маја, када је износила 6,7%, до јула ове године порасла на 9,0%. Број незапослених у ЕУ у том је раздобљу порастао са 5,4 милиона, на 21,8 милиона, а та стопа незапослености је највиша од септембра 1999.године.

Истовремено, стопа незапослености у еврозони, која обухвата 16 чланица ЕУ, порасла је са 7,5% на чак 9,5%, односно број незапослених порастао је за 3,7 милиона, те је у еврозони у јулу ове године било 15 милиона незапослених.

Стопа незапослености у еврозони је у овом тренутку највиша од априла 2005.године.

Број незапослених у еврозони је месечно растао за око 100 хиљада радника, колико је забележено средином прошле године, а врхунац је био у мају ове године када је без посла остало пола милиона грађана. И на нивоу целе ЕУ највећи пораст броја незапослених, од око 800 хиљада, забележен је у јулу.

Табела 1.

КРЕТАЊЕ СТОПЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У ЗЕМЉАМА ЕУ ПО МЕСЕЦИМА

(у %)

	Јул 2008	Јан 2009	Феб 2009	Мар 2009	Апр 2009	Мај 2009	Јун 2009	Јул 2009
Евро зона16	**7.5**	**8.5**	**8.8**	**9.0**	**9.2**	**9.3**	**9.4**	**9.5**
ЕУ27	**7.0**	**8.0**	**8.2**	**8.5**	**8.7**	**8.8**	**8.9**	**9.0**
Белгија	7.3	7.5	7.7	8.0	8.1	8.0	8.1	8.0
Бугарска	5.5	5.6	6.0	6.4	6.5	6.6	6.8	7.0
Чешка	4.3	5.1	5.5	5.8	6.0	6.1	6.3	6.4
Данска	3.2	4.4	4.7	5.2	5.7	5.9	6.1	5.9
Немачка	7.2	7.2	7.3	7.4	7.6	7.6	7.7	7.7
Естонија	6.5	11.0	11.0	11.0	13.3	13.3	13.3	15.6
Ирска	6.0	9.4	10.4	11.1	11.5	12.0	12.2	12.5
Шпанија	11.4	15.6	16.5	17.2	17.6	17.9	18.2	18.5
Француска	7.8	8.6	8.9	9.0	9.2	9.4	9.6	9.8
Италија	6.8	7.4	7.4	7.4	:	:	:	:
Кипар	3.6	4.2	4.4	4.8	5.1	5.3	5.4	5.5
Литванија	6.9	12.4	13.2	14.2	15.4	16.4	17.1	17.4
Латвија	5.8	10.1	11.2	12.1	13.0	14.3	15.6	16.7
Лухембург	4.9	5.5	5.7	5.8	6.0	6.1	6.2	6.4
Мађарска	7.8	8.8	9.3	9.7	10.0	10.3	10.3	10.3
Малта	5.9	6.4	6.6	6.8	7.0	7.1	7.2	7.3
Холандија	2.7	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	3.3	3.4
Аустрија	3.7	4.2	4.3	4.4	4.3	4.3	4.4	4.4
Пољска	7.0	7.4	7.8	8.0	8.2	8.2	8.2	8.2
Португал	7.8	8.5	8.8	9.0	9.2	9.2	9.2	9.2
Румунија	5.8	6.2	6.2	6.2	:	:	:	:
Словенија	4.4	4.6	4.9	5.3	5.7	6.0	6.1	6.0
Словачка	9.2	9.7	10.1	10.6	11.0	11.3	11.7	12.0
Финска	6.4	7.1	7.4	7.7	8.0	8.3	8.5	8.7
Шведска	5.7	7.2	7.5	7.9	8.3	8.6	8.9	9.2
В. Британија	5.7	6.8	7.1	7.3	7.5	7.7	:	:
Норвешка	2.4	3.0	3.1	3.2	3.1	3.1	:	:
Америка	5.8	7.6	8.1	8.5	8.9	9.4	9.5	9.4
Јапан	4.0	4.2	4.4	4.8	5.0	5.2	5.4	5.7

ИЗВОР: EUROSTAT

Највећи проценат незапослених је у Шпанији (18,5% или 4,4 милиона), а следе Литванија (17,4%), па Летонија (16,7%), Естонија (15,6%), Ирска (12,5%), Словачка (12,0%), Мађарска (10,3%), а изнад просека ЕУ 27 су још Француска и Португалија са 9,3%. На самом просеку је Шведска.

Најнижа незапосленост је у Холандији (3,4%), а следи Аустрија (4,4%). У Словенији без посла је 6,0% радне снаге, док је у највећој европској економији, Немачкој незапослених 7,7%.

Табела 2.

КРЕТАЊЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ ПРЕМА КАТЕГОРИЈАМА РАДНИКА

(у %)

	Млади (испод 25)				Мушкарци			
	Јул-08	Мај-09	Јун-09	Јул-09	Јул-08	Мај-09	Јун-09	Јул-09
Евро зона16	**15.4**	**19.4**	**19.6**	**19.7**	**6.9**	**9.1**	**9.2**	**9.3**
ЕУ27	**15.4**	**19.5**	**19.7**	**19.8**	**6.6**	**8.9**	**9.0**	**9.1**
Белгија	19.9	21.9	22.1	21.6	6.8	7.6	7.6	7.6
Бугарска	12.0	14.9	15.3	15.9	5.3	7.0	7.2	7.6
Чешка	9.8	13.4	13.6	13.7	3.4	5.1	5.2	5.2
Данска	7.9	11.1	11.4	11.2	2.8	6.4	6.6	6.4
Немачка	9.6	11.0	11.1	11.2	7.3	8.2	8.2	8.3
Естонија	14.2	24.1	24.1	:	7.3	16.6	16.6	:
Ирска	12.4	24.9	25.3	25.5	6.9	14.9	15.2	15.4
Шпанија	25.0	37.0	37.5	38.4	10.3	17.5	17.8	18.1
Француска	19.3	23.8	24.0	24.2	7.3	9.0	9.1	9.2
Италија	21.3	24.9*	:	:	5.6	6.2*	:	:
Кипар	9.0	12.6	12.6	:	3.0	5.2	5.4	5.5
Литванија	13.0	29.2	29.2	:	6.9	20.3	21.1	21.1
Латвиа	14.9	30.9	30.9	:	6.3	18.0	20.0	21.9
Лухембург	17.0	20.0	20.3	20.5	4.2	5.8	5.9	6.0
Мађарска	19.9	27.0	26.6	25.8	7.7	10.4	10.5	10.7
Малта	12.2	14.9	15.1	15.1	5.6	6.7	6.8	6.8
Холандија	5.3	6.3	6.5	6.6	2.5	3.2	3.2	3.3
Аустрија	7.3	8.3	8.3	8.2	3.5	4.4	4.5	4.5
Пољска	16.6	19.6	19.8	19.8	6.1	7.6	7.7	7.8
Португал	16.7	19.8	19.5	18.9	6.7	8.9	8.9	8.8
Румунија	18.6	19.6*	:	:	6.6	7.1*	:	:
Словенија	10.2	16.0	16.0	:	4.0	6.1	6.2	6.1
Словачка	19.0	25.0	25.5	26.0	8.1	10.4	10.7	11.0
Финска	16.5	21.5	22.1	22.6	6.1	9.1	9.4	9.7
Шведска	17.7	26.2	26.8	27.3	5.4	8.8	9.1	9.4
В. Британија	15.0	19.2	:	:	6.2	8.8	:	:
Норвешка	6.9	9.0	:	:	2.5	3.3	:	:
Америка	13.5	17.3	17.8	17.8	6.2	10.5	10.6	10.5
Јапан	:	:	:	:	4.1	5.5	5.7	6.1

ИЗВОР: EUROSTAT

Табела 2 - Кретање незапослености према категоријама радника

					Жене
	Јул-08	Јул-08	Мау-09	Јун-09	Јул-09
Еврозона16	**15.4**	**8.3**	**9.6**	**9.7**	**9.8**
ЕУ27	**15.4**	**7.4**	**8.8**	**8.9**	**9.0**
Белгија	19.9	7.9	8.6	8.6	8.5
Бугарска	12.0	5.6	6.2	6.3	6.4
Чешка	9.8	5.5	7.5	7.7	7.9
Данска	7.9	3.7	5.3	5.5	5.4
Немачка	9.6	7.1	7.0	7.1	7.0
Естонија	14.2	5.6	10.1	10.1	:
Ирска	12.4	4.8	8.3	8.4	8.8
Шпанија	25.0	12.9	18.4	18.7	19.0
Француска	19.3	8.3	9.9	10.1	10.4
Италија	21.3	8.5	9.0*	:	:
Кипар	9.0	4.3	5.4	5.5	5.5
Литванија	13.0	6.8	12.4	13.1	13.7
Латвиа	14.9	5.4	10.5	11.0	11.2
Лухембург	17.0	5.9	6.5	6.7	6.8
Мађарска	19.9	7.9	10.0	10.0	9.9
Малта	12.2	6.5	8.0	8.2	8.1
Холандија	5.3	3.0	3.3	3.4	3.5
Аустрија	7.3	3.9	4.3	4.3	4.3
Пољска	16.6	7.9	8.9	8.8	8.6
Португал	16.7	9.1	9.6	9.6	9.6
Румунија	18.6	4.7	5.0*	:	:
Словенија	10.2	4.8	5.8	6.0	6.0
Словачка	19.0	10.6	12.5	12.9	13.2
Финска	16.5	6.7	7.4	7.6	7.7
Шведска	17.7	6.1	8.4	8.7	8.9
В. Британија	15.0	5.1	6.5	:	:
Норвешка	6.9	2.2	2.9	:	:
Америка	13.5	5.3	8.0	8.3	8.1
Јапан	:	4.0	4.9	5.0	5.1

ИЗВОР: EUROSTAT

Подаци EUROSTAT-а дати у претходној табели показују забрињавајуће велику незапосленост младих, којих је у целој ЕУ незапослено 19,8%, а у еврозони 19,7%.

Скоро пет милиона младих Европљана из категорије радника од 15 до 25 године је без посла. Незапосленост младих расте најбрже и главни је узрок у порасту стопе незапослености у ЕУ, упозорава јулска објављена Еуростатова анализа. Економска је криза најснажније погодила ову категорију, према подацима статистичког уреда ЕУ од

задњег тромесечја прошле до краја првог ове незапосленост младих порасла је за 3,7% достигавши 19,8%, или пет милиона људи.

Стопа укупне незапослености, иако расте, то чини спорије са 8,2%. Незапосленост младих у еврозони незнатно је виша него ли у целој ЕУ првенствено захваљујући вртоглавом шпанском порасту који је довео до трећине младих ван посла. Стопа незапослености у еврозони је 18,7% или 3,1 милион младих људи ван рада.

Укупна незапосленост у 16 земаља монетарне уније је 9,0%. Подаци говоре како је у 26 чланица ЕУ незапосленост младих у порасту. Најтеже је стање у три балтичке земље где губитак посла најмлађе категорије радног становништва прати драматичне параметре економске кризе.

С друге стране, најнижи је пораст незапослености младих у Немачкој (са 11,0% на 11,2% у тромесечју) и Пољској (са 19,6% на 19,8%). Најнижа стопа незапослености младих у ЕУ и даље је у Холандији са 6.6%. Највећа разлика између стопе незапослености младих и укупне стопе незапослености је у Италији са 24,9% према 7,4% и Шпанији са 38,4% према 18,5%. Најмање су разлике у Немачкој са 11,2% према 7,7%, Холандији са 6,6% према 3,4% и Данској са 11,2% према 5,9%.

Као и у општој незапослености, криза је највише погодила мушкарце, сада је ван рада 19,1% младих мушкараца и 17,4% жена што је регистровано у 16 од 27 чланица ЕУ.

Табела 3.

УПОРЕДНИ ПОДАЦИ БРОЈА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЗА ЕВРОЗОНУ 16 И ЕУ 27

(у милионима)

	Јул 2008	Јан 2009	Феб 2009	Мар 2009	Апр 2009	Мај 2009	Јун 2009	Јул 2009
Еврозона 16	11.826	13.466	13.865	14.255	14.556	14.755	14.923	15.090
ЕУ27	16.683	19.185	19.854	20.458	20.973	21.327	21.569	21.794

ИЗВОР: EUROSTAT

Према горе наведеним подацима Еуростат-а у овогодишњем јулу у ЕУ без посла било укупно 21,794 милиона људи, од чега 15,090 милиона у еврозони. У поређењу са месецом раније, број незапослених увећан је за 225 хиљада у ЕУ, те за 167 хиљада у еврозони.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Иако се, како широм света, тако и у ЕУ, већ осећају први показатељи економског опоравака, према релевантним прогнозама управо ће се тржиште рада најспорије опорављати од највеће послератне рецесије. Посебно је забрињавајући велики проценат младих који су без посла.

Европска унија ће ослободити 19 милијарди еура из Европског социјалног фонда за помоћ земљама чланицама у борби против незапослености, најављено је из Европске уније.

Реч је о раније планираним средствима, али ће њихова исплата бити убрзана, а државе чланице ове и следеће године неће морати суфинансирати програме као што је то, иначе, случај. Средства су намењена за отварање нових радних места и за преквалификације радника. Незапосленост у 16 земаља еуро-зоне у јулу је достигла 9,5%, па је Комисија била принуђена да предложи да Европска инвестициона банка, заједно са осталим партнерима покрене нову кредитну линију с микро-кредитима за отварање малих или микро предузећа која, иначе, имају проблема с осигурањем кредита за покретање посла. Као један од начина у борби против незапослености, Европска комисија позива земље чланице и социјалне партнере да максимално користе могућност скраћивања радног времена.

Docent Zoran Radulović, Ph.D., Graduate School of Business Economics and Entrepreneurship in Belgrade

Dragomir Janković, Executive Director, EU Economics Institute in Bruxelles

EFFECTS OF THE WORLD ECONOMIC CRISIS ON UNEMPLOYMENT IN EU

Summary

The current world economic crisis has produced effects on many fields of social life. Undoubtedly, one of the gravest effects is a great increase in unemployment rate worldwide. However, in the doctrine there is no generally accepted definition of unemployment because this is a complex social phenomenon with sociological, legal, economic, psychological, and other aspects.

It is indeed a problem to determine which persons are really unemployed in a society because this phenomenon may be observed from many angles (for example, seasonal character of unemployment, labor immobility, etc.). One of the most important tasks of every country, particularly its executive power, is to continually undertake activities on creating conditions for productive and sustainable employment of the greatest possible part of its working-age population. Statistical expression of unemployment situation in a society is unemployment rate which is at the same time also a parameter based on which the level of "social wellbeing," actually a level of development of a society, may be assessed. The notion of full employment, which was to great extent the subject matter of legal science studies in certain period, represents an unachieved goal from the stand point of practical realization of economically justifiable employment.

The European Union, as an important economically developed regional international organization with supranational element and in continual process of important reforms, has been affected by the problem of unemployment as well. Actually, due to global economic crisis it has an increased unemployment rate. Not all countries have been affected by the said problem to the same extent. On the contrary, amongst the most jeopardized countries are Baltic States, while the least affected country is Holland which has even before the global crisis had one of the smallest unemployment rates in the world. The EU bodies undertake a series of measures to alleviate the problem of unemployment (economies have been supported by exceptional funds to prevent dismissal of workers, shortening of working days is recommended, etc.). The first forecasts regarding duration of the economic crisis have appeared in political and professional circles, while we all hope that it will soon be over.

***Key words**: Global crisis, effects of the crisis, European Union, EU institutions, reforms of institutions, unemployment, unemployment rate, economic measures.*

Радован Ристановић
директор Инспектората за рад
Републике Србије

Прегледни научни чланак*
UDK: 331.46-057.19:338.124.4(497.11)

УТИЦАЈ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА И РАДНИКА КОЈИ ЗАДОБИЈУ ПОВРЕДУ НА РАДУ

Апстракт: *Светска економска криза, која је, не без разлога названа „финансијском", има различити степен утицаја на скоро све институције и утврђена права. Сведоци смо потпуног колапса специфичног модела капитализма, као и колапса међународног монетарног поретка, после Бретон Вудса. Улог је очигледно огроман и ова криза ће се тумачити као главна прекретница у 21. веку*[1]*. Сагледати права незпослених лица и радника који задобију повреду на раду у условима економске кризе проистиче из потребе да се у ситуацији када је најтеже пре свега, води рачуна о правима оних чија су права и најугроженија. У ту категорију без сумње спадају незапослена лица и радници који задобију повреду на раду, пре свега због своје позиције, али и из чињенице да се у условима економске кризе број тих лица стално повећава.*

Кључне речи: *економска криза, незапослена лица, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, накнада за случај незапослености, повреде на раду.*

** Рад примљен: 07.11.2010.*

Рад прихваћен: 12.11.2010.

1 Жак Сапир, професор економије на Високој школи социјалних студија, Париз.

1. Остваривање социјалних права незапослених лица

Под незапосленим лицем, у смислу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, подразумева се лице од 15 до 65 година, способно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос, или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденцији незапослених и активно тражи запослење. На крају јула месеца 2009. године у Републици Србији регистровано је на евиденцији Националне службе за запошљавање 756.662 незапослених лица, од чега је 53,21 % или 402.632 жене.

Треба рећи да је стопа незапослености према Анкети о радној снази знатно мања. Анкета о радној снази је истраживање којим се сагледавају карактеристике радне снаге и дешавања на тржишту рада, према активности у посматраној седмици, а не према формалном статусу анкетираних лица. Према тој Анкети стопа незапослености је у 2008. години у Србији износила 14,70%. Међутим, пад незапослених је, пре свега, резултат промена у упитнику Анкете о радној снази, где су увођењем додатних питања, боље обухваћене граничне категорије запослених, као што су помажући чланови домаћинства, неформално самозапослени и сл. Да је упитник остао исти као и раније, стопа незапослености била би око 17,7%[2].

Главне карактеристике тржишта рада у Републици Србији су и даље неусаглашеност понуде и потражње радне снаге, велико учешће дугорочно незапослених, неповољна старосна структура незапослених, неповољна квалификациона структура незапослених, висока стопа незапослености младих, велики прилив вишка незапослених из предузећа која се реструктурирају или приватизују, велике разлике између регионалних тржишта рада, велики број ангажованих у „сивој“ економији, ниска мобилност радне снаге и др.

Недавно донети Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (“Службени гласник РС”, бр. 36/09) утврђује низ социјалних или економско-социјалних права незапослених лица. Та права су различитог карактера и тешко их је све по мерилима која су прихватљива сврстати у категорију социјалних права, ако се под појмом социјално право подразумева све оно што појединац оствари, а што нема свој непосредни основ (извор) у раду и капиталу, тј. све оно што

2 Према извештају о пословању Националне службе за запошљавање за 2008. годину.

не може да се оствари радом или својином.[3] Многа од тих права која су предвиђена наведеним Законом спадају у мере активне политике запошљавања и могу се остварити, поред осталог, тек конкурсом који расписује Национална служба за запошљавање, тако да не спадају у категорију права која се остварују само подношењем захтева, већ је потребно за то да се испуне и други, законом или општим актом Националне службе запошљавање, предвиђени услови, то су учешће и посредовање у запошљавању лица која траже запослење, затим субвенције за запошљавање, додатно образовање и обука, јавни радови и друге мере усмерене ка запошљавању лица која траже запослење. Овим Законом је предвиђено једно од права које би се могло сматрати класичним социјалним правом, будући да испуњава све услове које одређују појам социјалног права То је исплата накнаде за случај незапослености. Наиме, Законом је предвиђено да обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду, ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно, или са прекидима у последњих 12 месеци. Незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа, ил престанка обавезног осигурања и то по основу:

- Престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду;
- Престанка радног односа на одређено време, привремених и повремених послова, пробног рада;
- Престанка функције изабраних, именованих и постављених лица, уколико није остварено право на мировање радног односа или накнаду плате, у складу са законом;
- Преноса оснивачких права власника, односно члана привредног друштва;
- Отварање стечаја, покретање ликвидационог поступка и другим случајевима престанка рада послодавца, у складу са законом;
- Премештаја брачног друга, у складу са посебним прописима;
- Престанка радног односа у иностранству, у складу са законом, односно међународним споразумом.

Оно што је, међутим, карактеристично и што је кључно код остваривања овог социјалног права у условима економске кризе, јесте да је **новим законом умањена и висина новчане накнаде која се**

3 Боривоје Шундерић, Социјално право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

исплаћује незапосленим лицима, као и време трајања права на новчану накнаду. Наиме, новим законом (члан 70.) новчана накнада утврђује се у висини од 50% основице, коју чине просечна зарада, односно плата, или накнада зараде незапосленог, у складу са законом у последњих шест месеци, које претходе месецу у коме је престао радни однос, односно осигурање. Такође, утврђено је да наведена новчана накнада не може бити виша од 160% нити нижа од 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец у којем се врши исплата новчане накнаде. Законом који је важио до доношења нових прописа, међутим, новчана накнада је била утврђена у висини од 60% од наведене основице, за прва три месеца коришћења права на новчану накнаду, а за преостало време за које је и утврђено право на новчану накнаду незапослени је имао право на новчану накнаду у висини од 50%.

Такође, новим законским решењима **новчана накнада је лимитирана на период од 12 месеци (члан 72. Закона)** док је претходним законом трајање новчане накнаде могло износити и 24 месеца под условима које утврђује закон. Новим законским решењима (члан 72. став 3.) узузетно је једино предвиђено да новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца, уколико незапосленом до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године.

Очигледно је, значи, да су права незапослених лица и то једно од круцијалних права у сфери социјалних права, право на исплату новчане накнаде, битно умањена и то како у погледу висине износа тако и у погледу дужине трајања. Ако се томе дода да се иначе то право може остварити са периодом закашњења од пет месеци, може се констатовати да је остваривање овог права у великој мери редуковано.

У 2008. години просечно је месечно било 72.184 корисника новчане накнаде. У остваривању права на новчану накнаду, карактеристично је повећање броја лица која подносе захтеве за новчану накнаду, као и неповољна старосна структура корисника права, тако да један број лица је искључиво заинтересован за остваривање права из осигурања, а не и за активно тражење посла. Такође, у периоду пре доношења закона био је уочљив велики број лица којима је настављена исплата новчане накнаде по основу привремене спречености за рад, што је био производ непрецизне законске норме, али и неретко њене злоупотребе.

Новим законским решењима (члан 73. став 1. тачка 2.) предвиђено је да се исплата новчане накнаде наставља и у време привремене

спречености за рад утврђене прописима о здравственом осигурању, **али не дуже од 30 дана од дана настанка привремене спречености.** На овај начин остваривање новчане накнаде и у овој ситуацији је редуковано на период од 30 дана од дана настанка привремене спречености за рад, без обзира о којим разлозима привремен спречености се ради. Реч је о прилично поједностављеном решењу и из једне правне ситуације која је била нејасна и стварала могућности за злоупотребу отишло се у другу крајност која не води довољно рачуна о различитим ситуацијама које се у животу могу појавити.

Посебну категорију угрожених лица чине они који раде у „сивој" економији, односно који немају уређен радни однос у складу са Законом о раду. Та лица којих је велики број не могу остварити ни једно од права које би им припадало да имају уређен радни однос. Таквих лица је највише у трговини, угоститељству, грађевинарству, појединим гранама индустрије, занатству, итд. Оно што је посебно уочљиво је да се њихов број повећава и да су радном „на црно" пре свега угрожени млади, мање образовани и жене. Лица која раде „на црно" не могу остварити бројна права из области социјалног осигурања пре свега права из здравственог осигурања, као што су право на здравствену заштиту, право на новчану накнаду за време привремене спречености за рад, право на накнаду трошкова превоза. Наравно кључно је неостваривање права из пензијско и инвалидског осигурања, као и права из осигурања за случај незапослености.

Иако је Закон о раду (члан 32.) нормирао претпоставку регуларности радног односа и у случају када не постоји закључени уговор о раду, кроз норму да ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду се сматра да је запослени засновао радни однос на неодређено време, даном ступања на рад, у пракси се појављују бројни проблеми. Они се појављују и у пракси рада инспекције рада будући да је инспекција рада послодавцима који нису закључили уговор о раду са запосленим сходно члану 269. Закона о раду налагала да закључе такве уговоре. Такав став инспекције рада произилази из чињенице да је законска обавеза послодавца да са радником који је код њега радно ангажован закључи уговор о раду. Полазећи од тих законских норми или чињенице да је уговор о раду, уговор *sui generis,* према томе уговор који послодавац по одређеним условима силом закона мора закључити, инспекција је својим решењем доносила такве налоге.

Међутим, Врховни суд Србије је неколико својих пресуда изразио становиште да „инспектор рада није овлашћен да, на основу

одредби члана 269. став 1. Закона о раду, наложи послодавцу да са запосленим закључи уговор о раду на неодређено време". На овај начин је и остваривање елементарног права на рад ове категорије лица и у ситуацији интервенције надлежног државног органа, инспекције рада, угрожено. Мишљења сам да је **реч о уговорима који су посебног карактера и у којима је једна страна обавезна да под одређеним условима закључи такав уговор и да је решење инспектора рада којим се налаже закључење таквог уговора само декларативног карактера.** Овакав став би у великој мери допринео да многа лица која фактички раде могу остварити и низ других економских и социјалних права, која им по закону припадају.

2. Остваривање права радника који задобију повреду на раду

Повредом на раду, у смислу Закона о пензијско и инвалидском осигурању ("Службени гласник РС", бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06 и 5/09) сматра се повреда осигураника која се догоди у просторној, временској и узрочној повезаности посла по основу којег је осигуран, проузрокована непосредним и краткотрајним механичким, физичким и хемијским дејством, наглим променама положаја тела, изненадним оптерећењем тела или другим променама физиолошког стања организма (члан 22.). Тим Законом предвиђено је да се повредом на раду сматра и повреда коју осигураник претрпи на редовном путу од стана до места рада или обрнуто, на путу предузетом ради извршавања службених послова и на путу предузетом ради ступања на рад, као и у другим случајевима утврђеним законом. Повредом на раду сматра се и обољење осигураника које је настало непосредно или као искључива последица неког несрећног случаја или више силе за време обављања посла, на основу којег је осигуран или у вези са њим. Наведени Закон утврђује да осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности стиче право на инвалидску пензију, ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, а ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију утврђену у закону и да има навршених пет година стажа осигурања.

Број повреда на раду у Републици Србији је без обзира на одређене осцилације у сталном порасту. Повреде на раду се најчешће дешавају

у делатности индустрије и грађевинарства (око 70% свих повреда на раду). Око 75% повреда на раду догађа се код лица која су у старосној доби од 36 до 55 година, а око 70% повређених на раду је завршило III или IV степен стручне спреме.

У Србији се регистрација повреда на раду, односно број повреда води једино у Инспекторату за рад, на основу пријављених повреда од стране послодаваца. Нажалост од 2005. године нема званичне регистрације у укупном броју повреда на раду.

Упоредна анализа броја инспекцијских надзора поводом повреда на раду за период јануар – јуни 2009. године у односу на исти период 2008. године, указује на то да је укупан број смртних повреда на раду за првих шест месеци 2009. године, смањен за 45% у односу на исти период 2008. године, а број инспекцијских надзора поводом тешких повреда на раду у првих шест месеци 2009. године је незнатно мањи у односу на исти период 2008. године.

Радно-правни статус запослених код којих је наступила смрт услед повреде на раду за период јануар – јуни 2009. године, је следећи:

- радни однос на неодређено време 47%
- радни однос на одређено време 21%
- рад „на црно“ 32%

Лица која послодавци ангажују без уговора о раду (рад „на црно“) углавном обављају повремене и привремене (сезонске послове) и ступају на рад без претходног упознавања са технологијом рада, при чему се недовољно води рачуна о њиховој стручној квалификацији за обављање тих послова, као и њиховом оспособљавању за безбедан и здрав рад. Такође, послодавци лицима које ангажују без уговора о раду врло ретко дају на употребу и коришћење адекватне опреме за личну заштиту на раду. Због свега наведеног знатно је повећан ризик од повређивања код лица која раде у неформалној економији.

Послодавац је, на основу Закона о безбедности и здрављу на раду, дужан да одмах, а најкасније у року од 24 часа од настанка, усмено и у писменој форми пријави инспекцији рада, сваку смртну, колективну и тешку повреду на раду, повреду на раду због које запослени није способан за рад више од три узастопна радна дана, као и појаву која би могла да угрози безбедност и здравље запослених.

Закон о безбедности и здрављу на раду, као кључну утврђују одговорност послодавца, који је дужан да запосленом обезбеди рад на радном месту и у радној околини, у којима су спроведене мере

безбедности и здравља на раду и не ослобађа се одговорности у вези са применом тих мера, одређивањем другог лица или преношењем својих обавеза и одговорности на друго лице. Такође, тим Законом је, наравно у циљу смањења броја повреда на раду, предвиђено да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Такође је утврђено да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту, у радној околини или за употребу поједине опреме за рад.

Кључно је питање како се у условима економске кризе извршавају наведене одредбе закона које би требало да спрече повећање броја повреда на раду. На основу искустава Инспектората за рад може се констатовати да је **економска криза негативно утицала на побољшање мера безбедности и здравља на раду – како у погледу недоношења аката о процени ризика, тако и у њиховој непотпуној реализацији.** Такође, због економске кризе један број послодаваца не обезбеђује довољан број средстава за предузимање утврђених мера законом.

Инспекција рада је у претходном периоду посебну пажњу посвећивала контроли аката о процени ризика, њиховом квалитету и садржају, а ради утврђивања да ли је процена ризика вршена на прописан начин. Констатовано је да се неретко овим пословима приступа формалистички, да се настоји само задовољити форма, при чему се не обраћа пажња на суштинска питања безбедности и здравља на раду запослених. Допуне аката о процени ризика се и најчашће налажу из разлога што њима није обухваћено радно место на коме је запослени засновао радни однос и које је као такво утврђено уговором о раду, а није обухваћено актом о организацији и систематизацији послова нити актом о процени ризика.

Законом су, када је реч о безбедности и здрављу на раду, предвиђена и одређена права и обавезе запослених у тој области. Пре свега, запослени је дужан у складу са својим сазнањима одмах обавести послодавца о неправилностима, штетностима, опасностима или другој појави која би на радном месту могла да угрози његову безбедност и здравље или безбедност и здравље других запослених. Запослени, такође, на основу закона, има право и да одбије да ради ако му прети непосредна опасност по живот и здравље због тога што нису спроведене прописане мере за живот и здравље на радном месту, све док се те мере необезбеде, затим ако му послодавац није обезбедио прописани лекарски преглед или се на

лекарском прегледу утврди да не испуњава прописане услове за рад на радном месту са повећаним ризиком, ако није упознат са свим врстама ризика и мерама за њихово отклањање, ако ради дуже од пуног радног времена, односно ноћу, а тај рад би, према оцени службе медицине рада, могао да погорша његово здравствено стање. Међутим, због великог броја незапослених и стања на тржишту рада, када је тешко обезбедити било какво радно место, запослени се ретко одлучују на овакве кораке. У том погледу посебна је улога инспекције рада која би требала да на то упозори и представнике синдиката, као и саме запослене или пак Савет за безбедност и здравље на раду, а пре свега самог послодавца и да у складу са тим предузме законом предвиђене мере.

Законом о раду РС (члан 64.) предвиђено је да је послодавац дужан да запосленом накнади штету, у складу са законом и општим актом, ако запослени претрпи повреду или штету на раду или у вези са радом. У пракси је остваривање ове норме везано за судски поступак и тужбу радника за накнаду штете због повреде на раду. Кључно је у том поступку доказати да постоји узрочна веза између непоступања послодаваца према Закону о безбедности и здрављу на раду, односно поступању противно закону. Међутим, послодавац може бити ослобођен одговорности ако током поступка изнесе доказе да је предузео све законом предвиђене мере за безбедност и заштиту на раду. Међутим, послодавац не може бити ослобођен обавезе накнаде штете у случају његове објективне одговорности ако се бави опасном делатношћу или је ималац опасне ствари у смислу члана 173. и 174. Закона о облигационим односима, осим ако докаже да је штета настала искључивом кривицом радника.[4]

Посебно и **једно од најважнијих питања у овој сфери јесте питање осигурања од повреде на раду.** Наиме, Законом о безбедности и здрављу на раду предвиђено је (члан 53.) да је послодавац дужан да запослене осигура од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом, ради обезбеђивања накнаде штете. Финансијска средства за ово осигурање падала би на терет послодавца, а одређивала би се у зависности од нивоа ризика од повређивања, професионалног обољења или обољења у вези са радом на радном месту и радној околини.

Међутим, Закон о безбедности и здрављу на раду у ставу 3. члана 53. предвиђа да се услови и поступци осигурања од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом запослених, уређују законом. Наведени закон, међутим, није донет и то је један од главних проблема у овој области. Од доношења Закона о безбедности

4 С. Стаменковић, В. Поповић: Правни аспект процене ризика, Свет рада број 5/2009

и здрављу на раду протекло је четири године, а да се наведени закон није појавио у процедури. Чињеница је да би то захтевало формирање посебног фонда и одређена финансијска средства, али без доношења овог закона, тешко да се може говорити о брзој и ефикасној заштити радника у случајевима повреда на раду. Доношење тог закона помогло би и инспекцији рада да послодавцима укаже да је доношење акта о процени ризика, вишеструко економски оправдано, јер би за случај повреде запосленог до које је дошло без кривице послодавца, послодавац био ослобођен било каквих финансијских давања према запосленом. За очекивати је да се на основу искустава која постоје у свету у блиској будућности појави текст тога закона, који би у великој мери број повреда на раду смањио, а свакако би утицао на то да се права на накнаду штете у случајевима када до повреде на раду дође, остваре брже и ефикасније.

РЕЗИМЕ

У раду се анализира остваривање права незапослених лица и радника који задобију повреду на раду, посебно у условима економске кризе. Анализа остваривања тих права указује да су многа од њих угрожена или новим законским решењима или одлукама државних органа, као и недоношењем закона у одређеним областима, односно недоношења закона о осигурању од повреда на раду. Наиме, новим Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који је донет ове године, умањена је висина новчане накнаде која се исплаћује незапослених лицима, као и време трајања права на новчану накнаду. Новчана накнада лимитирана је на период од 12 месеци. Посебно је обрађено питање и правно проблематизовано да се одлукама судских органа оспорава правна могућност инспекцији рада да налаже закључивање уговора о раду у ситуацији када се у инспекцијском надзору констатује да нема таквог уговора. У погледу остваривања права радника који задобију повреду на раду, посебно је указано да економска криза негативно утиче на предузимање мера безбедности и здравља на раду, како у погледу недоношења аката о процени ризика, тако и посебно, у њиховој непотпуној реализацији. Као једно од битних питања, на које се у раду указује, јесте потреба да се, у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду, што је могуће пре, донесе посебан закон којим ће се регулисати питање осигурања од повреда на раду.

Radovan Ristanović
Director of the Labor Inspectorate

IMAPCT OF ECONOMIC CRISIS IN THE REPUBLIC OF SERBIA ON RIGHTS OF UNEMPLOYED WORKERS AND WORKERS WHO SUSTAIN INJURY AT WORK

Summary

The global economic crisis, which has not been called a "financial" without reason, has a different degree of influence on almost all institutions and established rights. We are witnessing the total collapse of a specific model of capitalism, so as a collapse of the international monetary system after the Bretton Woods institutions. The stakes are clearly enormous, and this crisis will be interpreted as a major milestone in the 21 century. To view the rights of unemployed persons and workers who sustain injury at work during the economic crisis stems from the need to be taken into account the rights of those whose rights are most vulnerable in the most difficult times. This category includes, with no doubt, the unemployed and workers who sustain injury at work, primarily because of its position, but also from the fact that during the economic crisis number of this persons is constantly increasing.

***Key words**: Economic crisis, the unemployed, the Law on Employment and Unemployment Insurance, unemployment benefits, employment injury.*

Драгослав Хаџи Танчић,
дипломирани правник

Прегледни научни чланак*
UDK: 331.106.24(497.11)

*КРИТИЧКЕ ОПСЕРВАЦИЈЕ О ОПШТЕМ КОЛЕКТИВНОМ УГОВОРУ**

Апстракт: *Општи колективни уговор, чији су учесници Унија послодаваца, као репрезентативно удружење послодаваца, и два репрезентативна синдиката – Савез самосталних синдиката Србије и Удружење гранских синдиката "Независност", оба учесника основана за територију Републике Србије, ступио је на снагу 17. маја 2008. године. То је други по реду закључени општи колективни уговор у правном систему Републике Србије (општи колективни уговор закључен 1997. године био је на снази до 23. септембра 2005. године).*

У уводном делу рада указује се на одређена могуће спорна питања односа колективних уговора и закона, међусобног односа колективних уговора, као и обавезности општег колективног уговора (у уређивању односа колективним уговорима нижег нивоа општости).

Аутор критички преиспитује у којој мери овај општи колективни уговор потврђује своје законом одређено место у систему аутономне регулативе, и то са гледишта обима и квалитета утврђивања већих права и повољнијих услова рада запослених, такође и потпунијег уређивања радноправних односа, посебно оних права на чије потпуније уређивање у колективном уговору упућује сам закон, а која су по својој природи предмет општег колективног уговора пре него колективног уговора нижег нивоа општости. Оцена аутора у погледу ових захтева је неповољна. Општи колективни уговор, констатује се у раду, у неоправданом обиму и некритички преузима текст из општег колективног уговора који му је претходио, при чему се

* *Рад примљен: 10.11.2010.*
Рад прихваћен: 16.11.2010.

у погледу одређених решења темељи на законској регулативи која је престала да важи (део о заради), такође у неком својим сегментима не успоставља одговарајући однос са важећом законском регулативом, ни терминолошки ни суштински (део о безбедности и здрављу на раду).

Аутор упућује критику овом колективном уговору и због недостатака правнотехничке природе, али и једног разлога који би само привидно могао бити таквог карактера. У питању је манир преузимања законског текста чија је последица је утврђивање колективним уговором права која су већ утврђена законом.

Кључне речи: *закон, колективни уговор, општи колективни уговор, међусобни однос правних аката, запослени, послодавац, радни однос, послодавац, права, обавезе и одговорности.*

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

1. Појам колективног уговора

Под колективним уговором подразумева се, према Препоруци број 91 МОР-а, ''сваки писмени споразум који се односи на услове рада и запослења закључен између, с једне стране, послодавца, групе послодаваца или једне или више организација послодаваца, и, с друге стране, групе радника или једне или више репрезентативних организација радника, или у одсуству таквих организација, представника заинтересованих радника, правоваљано изабраних и опонумоћених од стране ових последњих саобразно националним прописима.'' Ова дефиниција колективних уговора, иако не потпуна, као што је то случај и са другим покушајима да се изрази свеукупност овог правног акта, незаобилазна је у разматрању колективних уговора, па ће се у овој прилици остати на њој.

2. Колективни уговори и закон

Колективни уговори су корпус аутономног права у систему националне правне регулативе. Њихов однос према државној регулативи одређује захтев сагласности са законом, при томе је та сагласност друкчија у односу на сагласност правних аката државне регулативе

у њиховом хијерархијском односу. Сагласност колективног уговора са законом има своја два одређења, која би се могла означити као позитивно и негативно. Позитивно одређење је допуштена могућност да се колективним уговором утврде **већа права и повољнији услови рада** од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, *осим ако законом није друкчије одређено* (члан 8. став 2. Закона о раду[1]). Негативно одређење сагласности колективног уговора са законом је **забрана** да се колективним уговором дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова рада који су утврђени законом (члан 8. став 1. Закона о раду).

3. Међусобни однос колективних уговора

Међусобни однос колективних уговора није уставна категорија. Хијерахијски однос општих правних аката није елемент уставног појма законитости. Устав републике Србије[2] (у члану 195. став 1) утврђује само да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.

При околности да међусобни однос колективних уговора није предмет уставног одређења уставности и законитости, о хијерархијском односу колективних уговора може се само условно говорити. Хијерархијски однос правних аката иначе подразумева сагласност или забрану супротности правног акта мање правне снаге у односу на правни акт веће правне снаге, али само значење сагласности може бити различито. Сагласност у свом етимолошком значењу је једнакост (потпуна или преовлађујућа), али и одсуство супротности, такође и одсуство одређеног одступања. Сагласност правних аката, међутим, никада није у једнакости која би представљала њихову текстуалну идентичност, јер је такво (формално) удвајање лишено смисла. Сагласност правних аката (правног акта слабије правне снаге са правним актом јаче правне снаге) је *у допуштеном одступању* правног акта слабије правне снаге, што истовремено подразумева и могућност утврђивања одређене изричите забране.

---

1 *** Рад је био припремљен за XII редовно стручно саветовање Удружења за радно право и социјално осигурање Србије на Златибору у октобру 2008. године. Из тог разлога измене и допуне Општег колективног уговора које су у међувремену уследиле нису предмет разматрања.** ''Службени гласник РС'', бр. 24/05 и 61/05

2 ''Службени гласник РС'', бр. 98/06

Међусобни однос колективних уговора, подразумевајући сагласност колективног уговора нижег нивоа општости са колективним уговором вишег нивоа општости, има свој израз у захтеву да се колективним уговором нижег нивоа општости не могу утврди мања права и неповољнији услови рада од оних који су утврђени колективним уговором вишег нивоа општости. Следствено томе је однос обима права и повољности услова рада у обрнутој сразмери са нивоом општости правних аката. Више (обим права и повољнији услови рада) је на страни нижег (у смислу општости правног акта). У хијерахијском смислу ниже, по критеријуму општости, јесте више у погледу обима права и повољности услова рада.

Колективни уговор сваког нивоа општости је аутономан у погледу свога садржаја, а критеријум примене одређеног решења, уколико је оно истовремено садржај два колективна уговора, јесте њиме утврђен већи обим права односно повољнији услова рада. Колективни уговор код послодавца, као колективни уговор најнижег степена општости, није у функцији примене општег или посебног колективног уговора, његова примена, у законом предвиђеном случају (већи обим права или повољнији услов рада) искључује примену општег или посебног колективног уговора.

4. Општи колективни уговор

Наш законодавац у одређењу колективног уговора утврђује његов предмет. То су права, обавезе и одговорности **из радног односа** (члан 1. став 2. и члан 240. став 1. Закона о раду), уз ово **и друга питања од значаја за запосленог и послодавца** (члан 240. став 1. Закона о раду).

Општи колективни уговор је у систему колективних уговора најопштији колективни уговор у нашој радноправној регулативи. Закључује се за територију Републике Србије, са учесницима – репрезентативно удружење послодаваца и ререзентативни синдикат, основаним за територију Републике Србије. Општост колективног уговора, са гледишта његових учесника и његове обавезности, није, међутим, апсолутна. Најпре, на територији Републике Србије може бити више репрезентативних синдиката или репрезентативних удружења послодаваца који могу али и не морају да закључе споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора, а затим, општи колективни уговор обавезује само послодавце који су у време закључивања колективног уговора чланови удружења послодаваца, учесника колективног уговора, као и оне који су накнадно постали

чланови удружења послодаваца које је учесник колективног уговарања. При таквом одређењу шири друштвени интерес је условио законско решење о овлашћењу министра да може одлучити да се колективни уговор или поједине његове одредбе примењују и на послодавце који нису чланови удружења послодаваца који су учесници колективног уговора.

5. Посебно о питању обавезности општег колективног уговора

Општи колективни уговор се непосредно примењује и **обавезује** све послодавце који су у време закључивања уговора чланови удружења послодаваца – учесника колективног уговора (члан 256. Закона о раду). Поставља се питање значења ове обавезности. Да ли је она апсолутна или са дејством само у одређеном смислу? Ако би она била апсолутна, практична последица би била, између осталог, да се колективним уговором послодавца морају уредити и они односи за које је општим, односно посебним колективним уговором одређено да ће се (на одређени начин) уредити колективним уговором код послодавца, другим речима да се општим и посебним колективним уговором може прописивати обавезна садржина колективног уговора код послодавца. Сусрећемо се у општем и посебним колективним уговорима са исказима типа: ''колективним уговором код послодавца уредиће се...''

Када законодавац прописује да се општи и посебан колективни уговор непосредно примењују и обавезују све (одређене) послодавце, то само значи да се послодавци обавезују на непосредну примену општег и посебног колективног уговора, а не и на поступање које се односи на садржину колективног уговора код послодавца, на тај начин не и на поступање у погледу садржине колективног уговора код послодавца којом би тек била омогућена непосредна примена општег или посебног колективног уговора.

Одређење из општег или посебног колективног уговора да се колективним уговором код послодавца уреди одређени радноправни однос може представљати само сугестију, али не и обавезу. Јер одредба члана 256. Закона о раду о обавезности општег и посебног колективног уговора не доводи у питање законом дефинисану аутономност колективног уговора код послодавца.

II. ВАЖЕЋИ ОПШТИ КОЛЕКТИВНИ УГОВОР У МОГУЋОЈ КРИТИЧКОЈ ПРОЈЕКЦИЈИ

Општи колективни уговор[3] ступио је на снагу 17. маја 2008. године. Учесници у његовом закључивању су Унија послодаваца Србије, Савез самосталних синдиката Србије и Уједињени гански синдикати ''Независност''.

Општи колективни уговор се непосредно примењује и обавезује све послодавце који су у време његовог закључивања били чланови Уније послодаваца, као и послодавце који су накнадно постали чланови овог удружења (члан 256. Закона о раду). Остаје, наравно, и могућност проширења његове примене, у целини или делимично, одлуком министра на основу његовог законског овлашћења (члан 257. Закона о раду).

Критичка пројекција и одговарајући судови у њој су један од могућих приступа у тумачењу одређеног правног текста. Аутор се опредељује за такав методолошки поступак у тумачењу Општег колективног уговора налазећи да је он примерен његовим наглашеним недостацима.

Садржина Општег колективног уговора биће критички осветљена следом његове систематике.

1. Основне одредбе

1.1. Предмет Општег колективног уговора је и оно што не може да буде његов предмет

Општим колективним уговором уређују се, у складу са законом, не само права, обавезе из радних односа, већ и права, обавезе и одговорности **из области рада** (члан 1).

Међутим, према Закону о раду (члан 1. став 2) колективним уговором (и уговором о раду) уређују се права, обавезе и одговорности из **радног односа**, *не и по основу рада*, док су са друге стране, према ставу 1. истог члана, права, обавезе и одговорности *по основу рада* (такође и из радног односа) предмет самог Закона о раду и посебног закона, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Права, обавезе и одговорности по основу рада не могу, према томе, бити предмет колективног уговора.

Према одредби члана 240. став 1. Закона о раду колективним уговором се уређују поред права, обавеза и одговорности из радног односа и друга питања од значаја за запосленог и послодавца, али

3 ''Службени гласник РС'', бр. 50/08

под тим другим питањима не могу се подразумевати права, обавезе и одговорности по основу рада, и то због саме појмовне разлике ових одређења, као и због тога што закон у наведеном значењу разграничава предмет колективног уговора и закона.

1.2. Непотребно, при томе и неодговарајуће уређивање међусобног односа колективних уговора

Однос посебног колективног уговора према општем и однос колективног уговора код послодавца према посебном и општем колективном уговору уређен је Законом о раду (члан 10). Општи колективни уговор непотребно, сматрамо и недопустиво уређује тај однос преузимајући законски текст (у члану 3). Не оправдава га евентуално истицање практичног разлога, израженог у чињеници да тај однос представља у афирмативном одређењу, утврђујући шта се може уређивати колективним уговором нижег нивоа општости, уместо законског негативног одређења (шта се не може уређивати).

Ако би се и занемарила ова критичка опаска (непотребно и недопустиво уређивање) остаје констатација да овај колективни уговор оставља у озбиљној недоумици у погледу ограничења могућности утврђивања већих права у колективном уговору нижег нивоа општости у односу на колективни уговор вишег нивоа општости. Наиме, могућност утврђивања већих права у изложеном смислу условљава (у члану 3. став 1) сагласношћу са законом (''у складу са законом''). Ако се при томе мисли да закон прописује ограничења могућности утврђивања већих права у колективном уговору нижег нивоа општости, погрешно је. Ограничење утврђивања већих права и повољнијих услова рада изражено исказом: ''... осим ако законом није друкчије одређено'' (члан 8. став 2. Закона о раду), односи се искључиво на могућност утврђивања већих права и повољнијих услова рада општим актом и уговором о раду у односу на закон, не дакле и на могућност утврђивања већих права и повољнијих услова рада у колективном уговору у односу на колективни уговор вишег нивоа општости или на ову могућност у уговору о раду у односу на колективни уговор. Ако закон овако успостављен однос колективних уговора не условљава посебном сагласношћу са законом, то не може чинити ни Општи колективни уговор.

2. Радни однос

Поднаслов је условљен називом друге главе Општег колективног уговора, који гласи: ''Радни однос'' и њеним садржајем од три члана,

иначе су у питању само три у основи различите правне ситуације којима се не исцрпљује ни један правни аспект радних односа.

2.1. Општи колективни уговор обавезује на законску обавезу

Пријава потребе за заснивањем радног односа Националној служби за запошљавање детаљно је уређена Законом о запошљавању[4]. Остаје нејасно зашто је баш та законска обавеза предмет овог колективног уговора (члан 6), и то у најоскуднијој селекцији обавеза и могућности послодавца у поступку запошљавања, уз све са озбиљним ризиком да се у случају недовољне обавештености о законском уређењу ове материје остане у заблуди о целини проблематике запошљавања (слобода послодавца у запошљавању, могућност запошљавања без посредовања Националне службе, и др.) Наравно, при свему остаје круцијално питање допуштености уређивања колективним уговором већ уређеног односа правним актом јаче правне снаге.

2.2. Општи колективни уговор допушта оно што је допуштено, али се тим допуштеним недопустиво замењује обавезно

Послодавац може, уређено је чланом 8. Општег колективног уговора, интерним оглашавањем да попуни слободне послове.

Ако су учесници колективног уговора сматрали сврсисходним да на могућност интерног оглашавања само подсете или да укажу на његове (занемарене) предности у спровођењу поступка премештаја запослених (учесницима колективног уговора је, иначе, премештај као законски термин непознат), замерка би била излишна. Ако су сматрали да на овај начин отварају досад непознату могућност, у заблуди су, као што су у заблуди да се слободни послови могу ''попунити интерним оглашавањем'', а не *у поступку* интерног оглашавања, што, у овом другом случају, подразумева одговарајући појединичани правни акт о извршеном премештају.

Учешће запосленог на интерном огласу за попуну слободног радног места не ужива правну заштиту. То је само јавни начин (код послодавца) упознавања послодавца са жељама запослених у погледу обављања послова које треба попунити. Интерес је обострани, али је послодавац неприкосновен у свом избору.

Успело интерно оглашавање подразумева избор запосленог за попуну слободног радног места. Међуитим, правни акт којим се запослени премешта на слободне послове искључиво је **анекс уговора о раду**. Правни основ премештаја је члан 171. тачка 1) Закона о раду. Према

4 ''Службени гласник РС'', бр. 71/03 и 84/04

овој одредби послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада. Садржај понуде за закључивање анекса уговора, рок запосленом за изјашњавање и могућа последица неприхватања понуде утврђене су чланом 172. Закона о раду. Понуда послодавца за закључивање анекса уговора је несумњиво у функцији заштите права запосленог, али се могућа последица одбијања понуде не може сматрати таквом, јер је одбијање понуде законом утврђени отказни разлог (члан 179. тачка 7) Закона о раду).

У чему би могле бити предности премештаја запосленог анексом уговора о раду коме претходи интерно оглашавање? Поставља се, најпре, питање да ли премештај запосленог у поступку интерног оглашавања подлеже обавези послодавца из члана 172. да запосленом достави понуду за закључивање уговора са њеним законом одређеним садржајем и да се запослени изјасни о понуди у законском року. Одговор је негативан. Избор запосленог у поступку интерног оглашавања, који подразумева сагласност запосленог, искључује понуду као правни поступак у закључивању анекса уговора о премештају запосленог. У овом случају понуда послодавца је само интерно оглашавање са условима за попуну слободног радног места. Поступак измене уговорених услова рада из члана 171. Закона о раду, на тај начин и премештај запосленог на други одговарајући посао због потреба процеса рада, предочавање запосленом последице неприхватања понуде и изјашњавање запосленог о понуди у одређеном року, примерени су задовољавању потребе послодавца при претпоставци одсуства сагласности запосленог. Овде је, напротив, сагласност запосленог претпоставка премештаја. Имајући све ово у виду може се говорити о несумњивим предностима премештаја запосленог анексом уговора о раду коме претходи интерно оглашавање. Учесници Општег колективног уговора, међутим, западају у грешку утврђујући да се слободни послови могу попунити интерним оглашавањем. То је нетачно. Слободни послови се могу попунити само закључивањем анекса уговора о раду, а његовом закључивању може претходити интерно оглашавање слободних послова, које се, према изложеном, може сматрати препоручљивим.

2.3. Синдикату је непотребан увид у уплату доприноса за обавезно социјално осигурање запослених?

Послодавац има обавезу да репрезентативном синдикату код послодавца омогући увид у остваривање законске обавезе пријављивања

запосленог на обавезно социјално осигурање и обавештавање запосленог (члан 8).

Чини се да Општи колективни уговор губи из вида законску обавезу послодавца да запосленом достави фотокопију пријаве на обавезно социјално осигурање најкасније у року од 15 дана од дана ступања запосленог на рад (члан 35. Закона о раду), такође и казнену одредбу о неизвршењу ове обавезе (члан 273. став 1. тачка 3) Закона о раду). Свеједно, он жели да извршење те обавезе сам провери. И томе се не може приговорити. То је једна од оних сувишности које не сметају. Неразумљиво је, међутим, да изостаје пажња синдиката према суштинској обавези послодавца, да редовно уплаћује допринос за обавезно социјално осигурање, без чијег извршења запослени остаје лишен права по основу осигурања по поднетој пријави и при стеченом својству осигураника. То је једна од оних недовољности које сметају.

3. Одмори и одсуства

У уређивању годишњег одмора утврђују се критеријуми за одређивање дужине годишњег одмора, решења о одсуствима претежно су компилација решења из Општег колективног уговора из 1997. године[5].

3.1. Да ли је целисходно опредељивање Општег колективног уговора за одређивање одређених услова рада као критеријума за одређивање дужине годишњег одмора?

Ако се занемари неспретност у обликовању правног текста у члану 10, која производи разлику између дужине годишњег одмора и броја дана годишњег одмора (дужина годишњег одмора одређује се увећавањем законског минимума критеријумима из закона и овог колективног уговора, а број дана годишњег одмора још и применом критеријума из посебног и колективног уговора код послодавца), мора се поставити питање основаности утврђивања критеријума за увећање дужине годишњег одмора – рада ноћу и рада суботом и недељом. Ова два критеријума односе се на услове рада. Услови рада су законски критеријум у утврђивању годишњег одмора. Свака селекција услова рада као критеријума за одређивање дужине годишњег одмора у (сваком) општем колективном уговору истовремено је, због њене обавезности у уређивању дужине годишњег одмора у колективним уговорима нижег нивоа општости, и њихово вредносно одређивање на штету других услова рада или то може бити. У овом случају се намеће питање који

5 ''Службени гласник РС'', бр. 22/97, 21/98, 53/99, 12/00 (исправка) и 31/01

су то разлози који дају предност наведним критеријумима, посебно критеријуму рада суботом и недељом над сменским радом, као и над радом на пословима са повећаним ризиком, па и над прековременим радом када је потреба за њим код послодавца учестана (у оквири законом ограниченог трајања).

3.2. Не користи се законска могућност за утврђивање дужег плаћеног одсуства, али се потврђује законом утврђено

Општи колективни уговор чланом 11. став 1. враћа у (правни) живот решење из члана 7. Општег колективног уговора из 1997. године о дужини плаћеног одсуства у одређеним случајевима у оквиру законом одређеног одсуства од највише седам радних дана, додајући му право на плаћено одсуство од седам радних дана за случај теже болести. Проверено у пракси задобија поверење нових учесника колективног уговора. Али када се ставовима 2. и 3. овог члана преузимају одредбе ст. 3. и 4. Закона о раду (плаћено одсуство од додатних пет дана због смрти члана уже породице и два дана за сваки случај добровољног давања крви, рачунајући дан давања крви, такође и законски појам члана уже породице) оправдања за непотребну сувишност не може бити. При свему, учесници колективног уговора немају ништа против да се одсуство за добровољно давање крви даје и за нерадни дан (!), поштујући такво законско решење сумњиве вредности.

Према члану 77. став 5. Закона о раду, општим актом може да се утврди право на плаћено одсуство у трајању дужем од од пет радних дана (очигледна грешка законодавца – треба седам, односно пет радних дана у случају смрти). Ову могућност колективни уговор не користи.

3.3. Неплаћено одсуство као право које то није и као непотребно ограничена могућност запосленог

Према Закону о раду (члан 78) послодавац може запосленом да одобри неплаћено одсуство. То је право запосленог о коме одлучује послодавац. Послодавац није ограничен у погледу одређивања дужине одсуства ниједном околношћу.

Према члану 12. Општег колективног уговора, неплаћено одсуство је у једном случају право запосленог (став 1), у другом само могућност на страни запосленог о којој одлучује послодавац (став 2). Послодавац је, наиме, дужан да запосленом омогући неплаћено одсуство до пет радних дана, у случајевима утврђеним посебним, односно колективним уговором код послодавца, а када то не ремети процес рада послодавац може, на захтев запосленог, да запосленом омогући коришћење неплаћеног одсуства и у дужем трајању од трајања утврђеног у посебном, односно

колективном уговору код послодавца. Испоставља се, међутим, да овај колективни уговор не уређује право запосленог на неплаћено одсуство, а у погледу неплаћеног одсуства као могућности даје мање од закона.

Овај колективни уговор утврђује право на неплаћено одсуство до пет радних дана, али условљавајући то право утврђивањем случајева из посебног, односно колективног уговора код послодавца заправо га не утврђује. Јер општи колективни уговор не може да обавеже учеснике посебног и колективног уговора код послодавца да те случајеве и утврде. У другом случају, за разлику од закона који дужину одсуства (као могућности) не условљава процесом рада, овај колективни уговор то чини везујући га за несметано одвијање процеса рада. То је већ ограничење овог права у односу на закон. Непотребно, јер је могуће да потреба запосленог за коришћењем неплаћеног одсуства у трајању дужем од пет радних дана буде изражена у мери која има превагу над евентуалним тешкоћама које послодавац може имати у организовању процеса рада због одсуства запосленог. Поновљена је грешка из Општег колективног уговора из 1997. године.

4. Заштита запосленог на раду

Три су теме које Општи колективни уговор фокусира у материји заштите на раду: радна места са посебним условима рада, обавезе послодавца према синдикату и колективно осигурање запослених, свакој посвећујући по један члан. Чини то тако што, при околности да Закон о безбедности и здрављу на раду[6] не налази запажено место синдикату у пословима безбедности и здравља на раду, са добрим разлозима акцентује обавезе послодавца према синдикату (мишљење синдиката о планираним, односно потребним мерама од штетних утицаја на живот и здравље запослених), али и на начин који се не би могао сматрати прихватљивим, јер непотребно утврђује оно што је законом утврђено (обавеза колективног осигурања) или се огрешује о законске норме. О овом последњем следеће.

4.1. Општи колективни уговор се два пута враћа свом претечи, Општем колективном уговору из 1997. године, у међувремену је донет Закон о безбедности и здрављу на раду

Одредба члана 13. Општег колективног уговора је дословни текст члана 15. Општег колективног уговора из 1997. године. Према овим одредбама, радна места са посебним условима рада, услови које морају да

6 ''Службени гласник РС'', бр. 101/05

испуњавају запослени који се распоређују на ова радна места, у погледу година живота, стручне спреме, здравственог стања и средстава личне заштите, утврђују се посебним, односно колективним уговором код послодавца. У међувремену је ступио на снагу Закон о безбедности и здрављу на раду. Овде неће бити речи о томе шта је према овом закону предмет колективног уговора и општег акта (овај закон посебно говори о колективном уговору и општем акту), већ само о томе којим се актом утврђује радно место са повећаним ризиком (измењена је терминологија – радно место са повећаним ризиком уместо радног места са посебним условима рада). Према члану 4. тачка 16) овог закона радно место са повећаним ризиком утврђује се *актом о процени ризика.*

Друго огрешење Општег колективног уговора о закон садржано је у члану 14. став 5. Тиче се састава Одбора за безбедност и здравље на раду из члана 44. Закона о безбедности и здрављу на раду. Супротно закону, Општи колективни уговор, некритички преузимајући решење из члана 16. Општег колективног уговора из 1997. године, утврђује формирање Одбора, као саветодавног тела састављеног од представника синдиката, послодавца и стручњака из области безбедности и заштите здравља, ако таквих стручњака има код послодавца. Закон пак не говори о представницима синдиката у овом телу, већ о најмање једном представнику послодавца и представницима запослених, при чему се колективним уговором уређује однос Одбора, као и представника запослених у Одбору са синдикатом. Довољно за разумевање да синдикат са својим представницима не чини састав Одбора.

5. Зараде, накнаде зараде и друга примања

5.1. Утврђивање зарада или репродуковање раније законске и аутономне регулативе

Важећи Закон о раду за учеснике Општег колективног уговора у материје зарада није важећи закон. Закон са којим је овај колективни уговор у складу јесте неважећи Закон о радним односима[7] из 1996. године. То пак има своје логично исходиште у чињеници да Општи колективни уговор из 1997. године отпочиње свој други живот у Општем колективном уговору, и то добрим делом у свом аутентичном тексту (упоредити чл. 16. до 20. Општег колективног уговора са чл. 18. до 22. Општег колективног уговора из 1997. године.)

Елемент за утврђивање зараде у Општем колективном уговору је основна цена рада за најједноставнији посао, при чему се учесници овог

7 ''Службени гласник РС'', бр. 55/96 и 28/01

колективног уговора залажу да се при уређивању зарада у колективном уговору код послодавца полази од цене рада за најједноставнији посао утврђене посебним колективним уговором (чл. 16. и 17). Основна зарада за послове које запослени обавља, али и за карактеристичне послове у посебном, односно за групе послова у колективном уговору код послодавца, утврђује се множењем основне цене рада за најједноставнији посао са коефицијентом посла (члан 19).

Подсетићемо да је према Закону о радним односима (члан 63) одговарајућа зарада она коју запослени оствари на основу цене рада радног места на коју је запослени распоређен, радног учинка и времена проведеног на раду, у складу са законом и колективним уговором, као и да се према члану 64. став 3. истог закона, ''при утврђивању цене рада радног места полази од цене рада за најједноставнији рад, сложености послова, одговорности, стручне спреме и услова рада''.

Подсетићемо и на члан 19. Општег колективног уговора из 1997. године, према коме се при уређивању зарада у појединачним колективним уговорима полази од цена рада утврђених колективним уговорима.

Ова подсећања су потребна ради уочавања да су цена рада за најједноставнији рад и зарада из Закона о радним односима из 1996. године и општег колективног уговора из 1997. године у Општем колективном уговору основна цена рада за најједноставнији посао и основна зарада, а да је све остало исто, као што је, уосталом, и ово последње исто.

Општи колективни уговор познаје основну зараду која се утврђује у колективном уговору код послодавца, као и основну зараду за карактеристичне послове утврђену у посебном колективном уговору.

Концепцији утврђивања зарада из Општег колективног уговора, у потпуности преузетој из Закона о радним односима из 1996. године и Општег колективног уговора из 1997. године, морају бити супротстављене одредбе чл. 104. до 108. и члана 33. став 1. тачка 10) Закона о раду. Довољно је при овоме рећи најнужније – да се општим актом, дакле колективним уговором, утврђују елементи за обрачун и исплату основне зараде и зараде по основу радног учинка, нипошто сама основна зарада (обрачуната), и да је новчани износ основне зараде искључиво садржина уговора о раду, такође и да се уговором о раду може утврдити основна зарада у већем износу од основне зараде утврђене на основу елемената из општег акта.

Ако би се и прихватио могући приговор да (основна) цена рада за најједноставнији посао, схваћена као елемент из општег акта за обрачун и исплату основне зараде, није несагласна решењу из члана 107. став 1. Закона о раду (којом је одредбом начелно утврђено како се одређује основна зарада) и ставу 2. истог члана (општим актом утврђују се елементи за обрачун и исплату основне зараде), остаје концепцијски и у осталим елементима постављен систем утврђивања зарада несагласан Закону о раду.

5.2. Јесу ли нормативи и стандарди критеријуми за утврђивање радног учинка?

Када Општи колективни уговор дословно преузима текст Општег колективног уговора из 1997. године он то чини и са граматичким грешкама (''Радна места са посебним условима рада, услови које *мора* да испуњавају запослени...'' – преузимање у члану 13. из члана 15. колективног угвора из 1997. године), што је својерсна доследност, а када се одлучи за корекције текста који преузима чини то неуспешно. Тако нормативи и стандарди (из члана 25. Општег колективног уговора из 1997. године), означени изричито као критеријуми на основу којих се утврђују резултати рада, престају да буду критеријуми за утврђивање зарада у члану 23. Општег колективног уговора, они су нешто неименовано треће, али различито од критеријума, а иначе могу, као и критеријуми, да буду елемент за утврђивање зарада (''Нормативе и стандарде рада и критеријуме...'' – став 1, на исти начин у тексту целог члана).

5.3. Услови под којима се одређује минимална зарада и време на које се уговара минимална зарада

У одредби члана 28. овај колективни уговор одређује услове под којима послодавац и запослени могу уговорити минималну зараду. Поставља се питање да ли је утврђивање тих услова сагласно закону при чињеници да је одредба члана 111. став 3. основног текста Закона о раду, према којој се општим колективним уговором утврђују услови под којима послодавац и запослени могу да уговоре минималну зараду брисана чланом 6. Законом о изменама и допунама Закона о раду[8]. Допустимо, уз неизбежну сумњу, да Општи колективни уговор има у виду услове чијим наступањем се остварује могућност уговарања минималне зараде, не и саме услове под којима се минимална зарада уговора, подразумевајући права и обавезе уговорних страна, ако је те услове имао у виду Закон о раду у свом основном тексту.

8 ''Службени гласник РС'', бр. 61/05

Општи колективни уговор утврђује (став 2. истог члана) да се минимална зарада не може уговорити на рок дужи од шест месеци у току календарске године. Закон о раду не утврђује рок на који се минимална зарада уговара, али у члану 112. став 4. прописује да се минимална зарада утврђује за период од најмање шест месеци. У добре намере учесника Општег колективног уговора не треба сумњати када ограничавају уговарање минималне зараде на наведени рок, али се по себи поставља питање шта бива са зарадом запосленог после тога рока када послодавац нема средстава за исплату веће зараде а није спроведен стечајни поступак.

5.4. Накнада зараде за време одсуствовање са рада у случају давања ткива и других органа или случај у коме се ранија аутономна регулатива претпоставља важећем закону

Одредбом члана 30. став 1. алинеја 1. Општег колективног уговора утврђено је да је послодавац дужан да запосленом исплати накнаду зараде за време одсуствовања са рада, *поред случајева утврђених законом*, и у случају давања ткива и других органа. Занемари ли се да ткиво није орган, на тај начин ни други орган, већ је у питању давање органа и ткива, не може се прећи преко чињенице да је чланом 74. став 1. тачка 6) Закона о здравственом осигурању[9] прописано право запосленог на накнаду зараде за време привремене спречености за рад због добровољног давања органа и ткива, па тако овај случај није случај који није законом одређен, а таква је ситуација са њим датира од 1996. године. Могуће је да су учесници овог колективног уговора били заведени чињеницом да је случај ''давања крви, ткива и других делова тела'' био предмет Општег колективног уговора из 1997. године, али у једном другом контексту, поводом висине накнаде, не самог права на накнаду.

6. Вишак запослених

Општи колективни уговор, у одредбама чл. 38. до 41, утврђује критеријуме за одређивање запослених за чијим је радом престала потреба.

Генеза наше законске регулативе о критеријумима за одређивање запослених за чијим је радом престала потреба је следећа. Закон о радним односима из 1996. године у члану 27. био је прописао критеријуме за одређивање запослених за чијим је радом престала потреба и упућивао

9 ''Службени гласник РС'', бр. 107/05 и 109/05 (исправка)

на друге критеријуме утврђене колективним уговором. Закон о раду[10] из 2001. године у садржају програма решавања вишка запослених (даље: програм) није предвиђао ове критеријуме. Важећи Закон о раду прописује у члану 155. став 1. тачка 4) као садржај програма критеријуме за утврђивање вишка запослених, у ставу 3. истог члана обавезу послодавца да предлог програма достави репрезентативном синдикату код послодавца ради давања мишљења, као и да програм доноси управни одбор, а код послодавца код кога није образован управни одбор – директор, односно предузетник (став 4. истог члана)

Општи колективни уговор из 1997. године, закључен у време важења Закона о радним односима из 1996. године, потпуније уређује овим законом прописане критеријуме.

Општи колективни уговор одредбама чл. 38. до 41. интегрално преузима текст одредаба чл. 9. до 12. Општег колективног уговора из 1997. године, а мера његове некритичност у томе је став 1. члана 38, који гласи: ''Одређивање запослених за чијим је радом престала потреба врши надлежни орган послодавца, применом критеријума утврђених **законом** и колективним уговором'' (подвлачење је ауторово). То, да се одређивање запослених за чијим је радом престала потреба врши применом критеријума утврђених законом, било је примерено у преузетом тексту члана 9. Општег колективног уговора из 1997. године, али је непримерено у примени сада важећег Закона о раду који, како је истакнуто, не утврђује ове критеријуме. Превид или више од тога?

Основно питање у вези са критеријумима за одређивање запослених за чијим је радом престала потреба јесте да ли се општим актом могу утврђивати ови критеријуми при околности да је законом прописано да су критеријуми садржани у програму вишка запослених, а да програм доноси орган послодавца, управни одбор, односно директор или сам послодавац, што значи и да ови органи имају овлашћење да утврди критеријуме. На ово питање, а оно је постало актуелно већ поводом утврђивања критеријума у закљученим посебним колективним уговорима, није, према сазнању аутора, пружан одговор у стручној литератури. Полазећи од наведеног законског одређења у Закону о раду наведено право учесника колективних уговора аутор доводи у питање.

7. Престанак радног односа

Општи колективни уговор утврђује у члану 48. поступак отказа уговора о раду у случају када запослени у периоду од три месеца не

10 ''Службени гласник РС'', бр. 70/01 и 73/01

покаже потребна знања и способности за обављање послова на којима ради, односно не остварује одговарајуће резултате рада. (отказни разлог из члана 179. тачка 1) Закона о раду). Поступак *покреће* непосредни руководилац, а директор је *дужан* да по добијању његовог захтева образује комисију која утврђује знања и способности, односно резултате рада тог запосленог. Налаз комисије обавезује директора (ако комисија утврди да запослени нема потребна знања и способности за обављање послова, односно не остварује одговарајуће резултате, послодавац ће запосленом понудити обављање другог одговарајућег посла, а ако таквог посла нема, послодавац може да откаже уговор о раду, по законом утврђеној процедури).

У предвиђеном поступку замењене су улоге директора и непос редног руководиоца, као и директора и радног тела које он образује. И непосредни руководилац запосленог и радно тело које образује директор надређени су директору као органу који је законом овлашћен да одлучује о правима, обавезама и одговорностима запосленог. Наравно да директор није дужан да поступи по захтеву непосредног руководиоца, нити да прихвати налаз (оцену) своје комисије. То не треба објашњавати.

Од суштинског је значаја други аспект овог поступка као поступка који претходи давању упозорења запосленом из члана 180. Закона о раду. У којој мери овај поступак одговара захтеву из Препоруке МОР-а о престанку радног односа на иницијативу послодавца број 166, на тај начин и у којој је релацији са самом Конвенцијом број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца? Препорука утврђује, у члану 8, да радни однос неће престати због неодговарајућег вршења посла, сем у случају ако послодавац не дâ раднику одговарајуће инструкције и писмено упозорење, а радник и даље обавља своје дужности на незадовољавајући начин и по истеку одређеног рока предвиђеног за побољшање. Одговор на постављено питање је одречан. Запосленом се не пружа могућност да у утврђеном року покаже да је отпао разлог за отказ уговора о раду.

Утврђени поступак отказа уговора о раду у случјају наведеног отказног разлога, при чињеници његове несагласности са стандардом међународног права, има, и поред чињенице да се оцена разлога за отказ поверава стручном телу, димензију повлађивања интересу послодавца, и то због аутоматизма и безусловности иницијалне радње у поступку коју предузима непосредни руководилац.

Одредба члана 48. је иначе једна од четири одредбе на тему престанка радног односа (три се односе на тачку 9) члана 179. Закона о раду, издвојене су глави о вишку запослених)

III. ВЕЋА И ДРУГА ПРАВА У ОПШТЕМ КОЛЕКТИВНОМ УГОВОРУ

Општи колективни уговор утврђује следећа већа, односно друга права у односу на закон или потпуније уређује одређена законом утврђена права, и то:

1. увећана зарада (члан 24);

за рад на дан који је нерадан дан – најмање 120% од основице (законом је утврђено увећање од најмање 110%);

за рад ноћу, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 30% од основице (законом је утврђено увећање од 26%);

по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу, увећаног за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем – 0,5% од основице (законом је утврђено 0, 4% од основице по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу, не и за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем);

2. минимална зарада (члан 29):

- послодавац је дужан да запосленом исплати разлику између минималне зараде и зараде на коју запослени има право по колекти вном уговору код послодавца, односно уговором о раду, у року од 9 месеци од месеца у коме је исплаћена задња минимална зарада (закон не утврђује овај рок);

3. накнада зараде (члан 31):

утврђен је висина накнаде за случај права на накнаду из члана 117. Закона о раду (прекид рада по наредби државног органа или органа послодавца) у висини од најмање 65% од просечне зараде (закон не утврђује висину ове накнаде), као право на накнаду зараде и њена висина (такође 65%) за три случаја које закон изричито не предвиђа (чекање на распоређивање на друге послове, на преквалификацију или доквалификацију; за време преквалификације или доквалификације; за време чекања на распоређивање након преквалификације и доквалификације);

накнада зараде у висини од најмање 65% од просечне зараде у претходна три месеца за време прекида рада до којег је дошло без

кривице запосленог, најдуже 45 радних дана у календарској години (Закон о раду ову накнаду утврђује у висини од најмање 60%);

4. накнада трошкова (члан 32):

Сагласно законском решењу из члана 118. Закона о раду, према коме запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, Општи колективни уговор утврђује износ накнаде трошкова у случајевима права на накнаду трошкова из закона. При овоме, Општи колективни уговор утврђује повољније решење за запосленог у погледу права на накнаду за долазак и одлазак са посла (најмање у висини цене превозне карте, уместо законом предвиђеног износа у висини цене превозне карте);

5. посебна заштита од отказа уговора о раду (члан 41. став 2. и члан 42):

- запосленој жени са дететом до две године живота, чији је укупан месечни приход по члану домаћинства до висине минималне зараде, не може престати радни однос по основу престанка потребе за њеним радом (члан 41. став 2). Закон не познаје ову заштиту, тачније она се само делимично (време трудноће, породиљског одсуства) може подвести под заштиту из члана 187. Закона о раду.

послодавац не може донети одлуку о престанку радног односа по основу вишка инвалиду рада који је инвалидност стекао радом код тог послодавца, без његове сагласности, као ни запосленом са одређеним годинама стажа осигурања утврђених посебним, односно колективним уговором код послодавца (члан 42). Ову заштиту закон не познаје;

6. висина отпремнине као обавеза послодавца у случају пре станка радног односа запосленог у смислу члана 179. тачка 9) Закона о раду (члан 43):

запослени у овом случају има право на отпремнину у износу који не може да буде нижи од (у тексту изостављена реч - збира) једне трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу, а која не може бити нижа од 50% просечне зараде по запосленом у Републици, према последњем објављеном податку, на дан исплате отпремнине. Закон у раду (измењени члан 158) прописује неповољније решење (изоставља се због простора).

И то би, у основи, било све, по налажењу аутора, у погледу утврђених већих права и повољнијих услова рада, као и других права која нису утврђена законом.

У аутономном уређивању права, обавеза и одговорности, које се не исцрпљује у утврђивању већих права и повољнијих услова

рада или у утврђивању других права у односу на закон, а у питању су законом утврђена права која се остварују у складу са општим актом, овај колективни уговор, са ретким изузецима, упућује на посебан и колективни уговор код послодавца. Оно што према закону запослени (или послодавац) може у складу са општим актом, у овом колективном уговору је по правилу оно што запослени (послодавац) може у складу са посебним и колективним уговором код послодавца. Неоправдано у знатном броју случајева. Илустрације ради, дужина неплаћеног одсуства (члан 12. став 1); увећани износ премије за колективно осигурање (члан 15. став 2); део зараде по основу награде, бонуса (члан 26); обезбеђивање поклона деци запосленог за Божић и Нову годину (члан 36); накнада штете (члан 47); споразумно решавање спорних питања између запосленог и послодавца (члан 49).

Довољно или недовољно да буду задовољена вишегодишња ишчекивања новог општег колективног уговора и да се сматра оправданим закључивање овог колективног уговора? Аутор сматра да су изневерена и (општа)очекивања и да није оправдано само закључивање уговора.

Дали би се друкчије могло просуђивати? Према датом стању ствари, не. Не може се благонаклоно судити о једном општем акту када у његовом садржају од укупно 43 члана (изостављају се чланови из глава: основне одредбе, синдикат запослених, фонд, начин решавања колективних спорова, прелазне и завршне одредбе) више од половине чланова (23) представљају интегрално преузет текст из другог општег акта - Општег колективног уговора из 1997. године, као и из Закона о раду, али и из неважећег Закона о радним односима).

Будући да овај текст претендује да му констатације о чињеничном стању буду и закључци о њима, као и да су сами ови закључци експлицитни, текст неће бити завршен текстом насловљеним као *закључак*, нити ублажавајућим - *уместо закључка*.

Драгослав Хаџи Танчић, Критичке опсервације у општем колективном уговору, Радно и социјално право, стр. 73-94, XIV (2/2010)

Dragoslav Hadži Tančić, LLB, a graduate lawyer

CRITICAL OPSERVATIONS OF GENERAL COLLECTIVE AGREEMENT

Summary

General collective agreement concluded between the Serbian Association of Employers, as a representative employers' organization and two representative trade unions – the Confederation of Autonomous Trade Unions of Serbia and the Association of Sectoral Trade Unions of Serbia "Independence", enter into force 17 May 2008. This is second general collective agreement concluded at the central level, i.e. for the territory of the Republic of Serbia (General collective agreement of 1997 expired 23 September 2005).

The introduction of this article covers some disputable aspects of relation between collective agreements and laws, of mutual relations between collective agreements, and of compulsory effect of general collective agreement (in respect of agreements concluded at the lower level of collective bargaining). Following this systematic content, the author critically examines the role of general collective agreement in a system of autonomous legal sources of labour law, in respect of possibility to improve upon the terms and conditions which are applicable to a given category of employment, and in respect of possibility to regulate issues which by their nature need to be addressed more specifically. The author shows that these attempts have not met with much success.

The author emphasizes that positive general collective agreement takes the parts of the text of expired general collective agreement. Consequently some of its solutions are based on derogated provisions (e.g. part on salaries), and some of them are not compatible with conception and terminology of positive legislation (e.g. part on health and safety at work).

Key words: *law, collective agreement, the general collective agreement, the relationship of legal documents, employee, employer, employment, employer, rights, obligations and responsibilities.*

Доц. др Горан Обрадовић,
Правни факултет Универзитета у Нишу

Приказ књиге: ***Senad Jašarević, INTERNATIONAL ENCYCLOPAEDIA OF LAWS, SOCIAL SECURITY LAW-SERBIA,*** *Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2009, страна 152.*

Водећи међународни издавач из области права Kluwer Law International, објавио је 2009. године, у оквиру International Encyclopaedia of Laws series-Social Security Law, монографију др Сенада Јашаревића, професора Правног факултета у Новом Саду,

Монографија има 152 стране, а њена структура је складу са правилима овог познатог издавача. Садржи основне податке о аутору, списак скраћеница, општи увод, одабрану библиографију и укупно једанаест делова. На крају се налази исцрпан индекс појмова.

Увод се састоји од опште и историјске позадине, са основним географским, политичким, етничким и историјским чињеницама о Републици Србији, које читаоцу треба да послуже за лакше разумевање околности под којима се развијало и развија право социјалног осигурања у нашој земљи. Такође садржи и податке о најзначајнијим правним документима из ове области, почев од 1835. године. У овом делу дати су и актуелни извори права социјалног осигурања, укључујући законе, подзаконске акте, судску праксу и, у одређеној мери, уговоре о раду.

Први део монографије – *Институције*, као што му и само име говори, посвећен је институцијама социјалног осигурања у Србији, које и даље делују углавном под окриљем државе. Структура социјалног осигурања у Србији у великој мери је, наводи аутор, стандардизована, док систем социјалног осигурања на подручју Аутономне покрајине Војводине, која је 2002. године установила сопствене институције социјалног осигурања, поседује одређене специфичности. Иако су те институције интегрисане у шири систем социјалног осигурања, оне замењују централне институције у одређеним областима. У вези положаја и надлежности јавних институција, истиче се и да оне, иако формално аутономне, имају положај који је веома сличан положају државних органа. Државна контрола огледа се у надзору над законитошћу рада

од стране министарстава, одлучивању по жалбама и сл. У првом делу обрађен је и приватни систем социјалног осигурања у Србији, који је још увек незнатно заступљен, али који све више добија на значају последњих година. Аутор очекује да ће приватне институције социјалног осигурања све више добијати на значају, упркос још увек већем поверењу становништва у државне институције.

Други део – *Доприноси и финансирање*, обрађује финансирање свих грана социјалног осигурања: пензијског и инвалидског, здравственог и осигурања за случај незапослености, са напоменом да је карактеристика социјалног осигурања у Србији и та да се оно не финансира са једног заједничког рачуна, већ да свака грана прикупља доприносе одвојено, иако им је метод идентичан. Исцрпно су обрађени доприноси за различите категорије осигураника: запослених, запослених у јавном сектору и самозапослених лица. У случају да нека лица остану неосигурана, прописи у свим гранама социјалног осигурања омогућавају им добровољне планове осигурања са државним институцијама (или приватним компанијама). Међутим, истиче аутор, тешка финансијска ситуација у којој се налази већи део становништва доводи до тога да допунско добровољно социјално осигурање у пракси не функционише.

Здравствена заштита наслов је трећег дела, који се састоји од три поглавља: подручја примене, права из здравственог осигурања и услови за остваривање права. Истиче се да се здравствена заштита, као и у већини земаља, примарно везује за територију државе, са мањим изузецима, као и да је обавезним здравственим осигурањем обухваћено око 92% становништва Србије. Категорије лица која су обавезно осигурана, као и лица која су у већој мери изложена ризику обољевања, на основу чега уживају посебну заштиту, посебно су обрађена. Здравствено осигурање у Србији гарантује две врсте права: права у вези лечења и одређена новчана давања повезана са болешћу. Самим тим, аутор посебно објашњава сваку од њих, као и износе накнада. Проф. Јашаревић истиче да у овом сегменту социјалног осигурања принцип солидарности још увек игра веома важну улогу.

Део четврти монографије посвећен је *породичним давањима.* Аутор подвлачи да су породична давања у Србији формално потпуно развијена и разноврсна, пре свега због тога што је тој области у бившој Југославији посвећивана велика пажња. Тако, актуелни систем покрива дугу листу породичних давања, као што су: давања по основу материнства, дечији додаци, родитељски додаци, накнаде трошкова обданишта и предшколских установа, потпора одмору и рекреацији за

децу, и сл. Без обзира на тако велики број права, аутор примећује да је у последњих неколико година, услед многих негативних економских трендова у земљи, економски статус породице драстично опао.

Пети део односи се на *неспособност за рад*, с обзиром да здравствено осигурање у Србији покрива два различита социјална ризика истовремено: потребу за здравственом заштитом и потребу за новчаним давањима током периода неспособности за рад. Посебно се обрађује неспособност за рад, на основу које осигуранику (изузев пољопривредника), припада накнада зараде, а посебно право на накнаду трошкова насталих у вези коришћења здравствене заштите. Треће поглавље петог дела односи се на доказивање неспособности за рад и на поступак провере одобреног боловања. Износи накнаде за различите случајеве неспоснобности за рад, како запослених тако и самозапослених особа, обрађени су у четвртом поглављу, док је последње поглавље посвећено условима за остваривање права на накнаде.

Повредама на раду и професионалним болестима бави се шести део књиге, које се у Србији традиционално уређује заједно са системом старосних и породичних пензија. Читаоцу се скреће пажња да је ова грана социјалног осигурања једна од најстаријих и најзначајнијих у Србији, као и да узрок великог финансијског терета за државу лежи и у чињеници да број инвалидских пензионера чини око једну трећину укупног броја пензионера. Због тога су, на основу важећих прописа, накнаде у овој грани знатно смањене, уз повећање контроле.

У седмом делу монографија се бави *осигурањем за случај незапослености*. Посебно су обрађени посредовање у запошљавању, стручно усавршавање, подстицаји за запошљавање, као и накнаде за случај незапослености.

Тема осмог дела је *пензијско осигурање,* које је посебно обрађено за запослена и самозапослена лица, тј. осигуранике самосталних делатности. У Србији се путем овог осигурања радно активном становништву и члановима њихових породица пружа заштита од негативних ефеката који су повезани са старошћу, смрћу и неспособношћу за рад, тако да паралелно са овим ризицима постоје и три врсте пензија: старосна, породична и инвалидска (у овом делу обрађују се само старосне и породичне пензије). Једна од најзначајнијих одлика пензијског система у Србији, истиче аутор, јесте да је регулисање пензија за сва осигурана лица скоро потпуно идентично. Због тога, запослени (укључујући и оне у јавном сектору) и самозапослена лица имају исти законски третман. Исцрпно су обрађене пензије (старосне и породичне) за осигуранике

запослене, као и за осигуранике самосталних делатности, са напоменом да у Србији не постоји посебан система који гарантује приходе намењене искључиво старим особама, већ се то обезбеђује путем система заштите од сиромаштва и успостављања система социјалне заштите, на који се начин са старим лицима поступа на исти начин као и са остатком популације.

Хендикепираним особама аутор се бави у деветом делу књиге, на чијем почетку напомиње да у Србији не постоји посебна грана социјалног осигурања која се искључиво односи на давања тим лицима. Истиче се да се заштита тих лица пружа у оквиру општег система социјалне заштите –социјалне помоћи-који је пројектован тако да пружи заштиту сваком лицу које није способно да само обезбеди средства за своју егзистенцију. Посебно је обрађен део посвећен друштвеном укључењу, а посебно онај који обрађује финансијска давања особама са хендикепом.

У десетом делу проф. Јашаревић излаже систем *социјалне заштите* у Србији, уз напомену да су његови темељи постављени још давне 1957. године. Обрађена су права из овог система (материјално обезбеђење, додатак за помоћ и негу од стране другог лица, помоћ за оспособљавање за рад и тд), институције социјалне заштите, као и лица која могу да користе та права. У наставку се анализирају услови за остваривање права из система социјалне заштите, износи накнада, управљање и повраћај средстава.

Последњи део монографије посвећен је *поступку за остваривање права и судској заштити.* Права из социјалног осигурања у Србији остварују се у општем управном поступку и за њихово остваривање није прописана нека посебна форма, али је неопходно да захтев садржи све потребне доказе и документацију. С тим у вези, аутор скреће пажњу на практичне проблеме у поступку остваривања права, а који су везани са великим бројем докумената које је неопходно прикупити (а у одређеним гранама и периодично обнављати). Тешкоће у прибављању тих докумената још су веће ако се има на уму чињеница да централна база података за све институције социјалног осигурања још увек не постоји.

Монографија проф. др Сенада Јашаревића представља веома важан допринос проучавању материје социјалног осигурања у Србији последњих година. Језгровит приказ, са мноштвом критичких опсервација, упућују да се ради о врсном познаваоцу ове материје. Књига представља одличну базу за даљу дискусију о систему социјалног осигурања у Србији и даје значајан допринос расправи која се последњих

година води у нашој земљи. Усмеравајући се на практична питања и указујући на недостатке постојећег система социјалног осигурања, аутор даје корисне смернице за исправљање недостатака и унапређење система. Издање на енглеском језику од стране познатог међународног издавача пружа могућност да се са системом социјалног осигурања у Србији упозна и читалачка публика изван њених граница.

Верујемо да ће ова монографија бити предмет пажње како теоретичара социјалног осигурања, тако и свих оних који се практично њиме баве, али и студентима права. Препоручујемо је и свима које ова посебно значајна област интересује, а нису за њу професионално везани.

UDRUŽENJE ZA RADNO PRAVO I
SOCIJALNO OSIGURANJE SRBIJE
Beograd, Svetozara Markovića 79/I, tel/fax: 011/3615154

ПОРУКЕ XIII САВЕТОВАЊА УДРУЖЕЊА ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ

XIII редовно годишње Саветовање Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, одржано на Златибору од 7-9. октобра 2010., уз учешће тридесет референата из наше земље, Црне Горе и Републике Српске, било је посвећено остваривању и заштити социјалних права у области индивидуалног и колективног радног права, права социјалног осигурања и права социјалне заштите. После изложених реферата, живе и интересантне дискусије, одговора на више питања наших еманентних судија Апелационог и Врховног касационог суда, учесници саветовања су усвојили следеће поруке:

1. Мада је у току протеклих годину дана у Србији усвојено неколико нових, савремено конципираних закона: Закон о запошљавању и професионалној рехабилитацији особа са инвалидитетом, Закон о спречавању злостављања на раду, Закон о родној равноправности, у чијем конципирању су дали значајан допринос чланови Управе Удружења за радно право и социјално осигурање, тек предстоји ближе сагледавање и оцена ефеката примене ових закона како би се побољшало остваривање и заштита социјалних права, посебно теже запосливих категорија лица. У том погледу се очекује да оснивање и рад Повереника за равноправност допринесе заштити од родне дискриминације, посебно жена. Указано је на потребу очувања терминилошке конзистентности у називима закона, тако да је било примерније да се у називу закона говори о лицима са инвалидитетом (уместо особама са инвалидитетом – физичко лице као субјект права).

Пракса Заштитника грађана, односно знатан број притужби грађана у погледу остваривања, односно повреде социјалних права, показује растући значај мера које предузима Заштитник грађана, мада препоруке заштитника се не уважавају у потребној мери. Ефекте активности Заштитиника грађана као институције културе права неопходно је повећати унапређивањем сарадње социјалних партнера, Економско-социјалног савета на републичком и социјално-економским саветима на нивоу локалне сампуправе са Заштитником грађана.

2. У циљу остваривања права на достојанствен рад теже запослових лица неопходно је потражити додатне могућности да се мерама активне политике запошљавања побољша њихов положај на тржишту рада, односно смањи стопа незапослености. Мада је донет савремено конципиран закон и мада су вредни пажње напори које предузима Национална служба за запошљавање у циљу примене закона, наслеђена веома неповољна квалификована структура лица са инвалидитетом тражи одговарајуће мере у циљу реализације концепта инклузивног образовања, а посебно укључивања што већег броја лица у програме професионалне рехабилитације. Од послодаваца се очекује више социјалне одговорности у имплементацији тзв. квотног система и разумном прилагођавању услова рада потребама ових лица.

3. Почетна примена Закона о спречавању злостављања на раду потврдила је постојање проблема узнемиравања и злостављања у нашим условима, као и то да се ефекти Закона могу очекивати само уз неопходну сарадњу социјалних партнера и надлежних државних органа. Заштита узбуњивача коју обезбеђује овај Закон, а делом и Закон о агенцији за борбу против корупције, од значаја је не само за заштиту социјалних права запослених већ и за заштиту јавног интереса, законитост рада послодаваца и сузбијање корупције као озбиљне претње равноправности грађана у остваривању социјалних права.

4. У циљу заштите поштовања приватног живота на раду потребно је у већој мери пратити праксу Европског суда за људска права, праксу Европског комитета за социјална права, како би се јасније одредиле границе субординације у радном односу, што начаже одговарајућа решења при доношењу аутономних општих аката код послодавца (колективних утговора о раду, правилника о раду као супсидијерног општег аката). Кодекси понашања у јавном сектору су важан инструмент

за заштиту приватног живота на раду, али се показује да доношење кодекса понашања у приватном сектору, а да при тим није закључен колективни уговор код послодавца, не ретко води повреди прекорачењу граница субординације, односно повреди приватности запослених на местима рада.

5. И поред хармонизованог законодавства о заштити здравља и безбедности на раду, побољшања у погледу процене ризика и превенција несрећа на раду, још увек је број несрећа на раду и повреда на раду забринавајуће висок. Потребно је размотрити питање доношења посебног закона о осигурању повреда на раду, што би водило одређеним променама концепцијске природе у Закон о пензијском и инвалидском осигурању и Закон о здравственом осигурању, али би довело запослене у вероватно повољнији положај у случају наступања овог социјалног ризика.

6. Позитивно су оцењени реформски процеси при доношењу новог Закона о инспекцији рада и Закона о управној инспекцији. Нове надлежности управне инспекције утврђене сетом закона које уређују социјална права државних службеника налажу и одговарајуће услове за рад инспекције, повећање броја инспектора, што је и порука која се односи и на инспекцију рада.

7. У погледу остваривања и заштите колективних права запослених и послодаваца позитивно су оцењене измене и допуне Закона о мирном решавању радних спорова којим се шири делокруг Агенције како у решавању индивидуалних, тако и колективних радних спорова. Константована је охрабрујућа сарадња агенција за мирно решавање радних спорова Србије, Црне Горе и Републике Српске. Имајући у виду кризу социјалног дијалога, нарочито у приватном сектору, посебно на гранском нивоу, препоручује се агенцијама да настоје да афирмишу своје активности и у поступку преговарања ради закључивања колективних уговора, што би олакшало касније проширење дејства колективних уговора (одлуком министра рада).

8. Неопходно је доношење новог Закона о штрајку, имајући у виду да поједина решења у важећем Закону о штрајку (из 1996. год.) нису у складу са начелима о праву на штрајк Комитета за слободу удруживања МОР-а, нити су у складу са уставним гарантијама права на штрајк.

Изнети су бројни аргументи од значаја за конципирање новог закона, посебно у погледу начина утврђивања делатности и минимум процеса у делатностима од виталног (јавног) значаја. Одсуство специјализације судова за радне спорове утиче и на неуједначену судску праксу и одлуке судова, нарочито у вези са окупљањем учесника у штрајку које нису у складу са међународним радним стандардима.

9. Констатован је растући значај праксе Уставног суда у заштити социјалних права, имајући у виду велики број уставних жалби које се односе на повреду социјалних права, укључујући уставне жалбе против одлука Врховног касационог суда. Мада се начелно може поставити питање *de constitucione ferenda* услова за подношење уставних жалби и против одлука највише судске инстанце, досадашња пракса Уставног суда је значајно допринела заштити уставом гарантованих социјалних права.

10. Констатована је потреба да се преиспитају решења у Закону о пензијском и инвалидском осигурању којима је напуштен институт инвалидности друге категорије (делимични трајни губитак радне способности), пошто је ова категорија инвалидности стандардно решење у упоредном праву социјалног осигурања (сигурности), које омогућује остваривање уставом гарантованаог права на рад са преосталом радном способношћу. Разлозима финансијске одрживости система пензијског и инвалидског осигурања могу се бранити решења у погледу нивоа остваривања права, али не и укидање института инвалидности друге категорије и права која се остварују по основу инвалидског осигурања и по основу Закона о раду (право на рад са преосталом радном способношћу).

11. Доследна примена билатералних уговора у области социјалног осигурања закључених између Србије и држава са подручја бивше СФРЈ од битног је значаја за остваривање права у стицању и стечених права по основу пензијског и инвалидског осигурања.

12. Потребно је изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању изједначити ванбрачне партнере и супружнике у погледу стицања права на породичну пензију.

Борисав Чолић,
судија Врховног суда Србије у пензији

УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ

Професор др Бранко Лубарда,
Правни факултет Универзитета у Београду

Одговор на питање постављено на стручном саветовању у о Организацији удружења за радно право и социјално осигурање Србије, одржано на Златибору (6-9. октобар 2010. године)

ПИТАЊЕ: Да ли запослени који су завршили трогодишње студије (виша школска спрема), а раде на пословима комуналних инспектора, могу да воде управни поступак и доносе решења у управном поступку, од септембра 2010. године, с обзиром на одредбе чл. 92. и 93. Закона о државној управи одредбе, члана 33. став 1. раније важећег Закона о државној управи и Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС", бр. 16/97 и 42/98)?

ОДГОВОР: Према одредби члана 93. Закона о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/2005), одредбе раније важећег Закона о држаној управи („Службени гласник РС", бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99) и то одредбе члана 22 – 37, члан 42. истог Закона остале су на снази.

Одредбе новог Закона о државној управи осим наведених у предњем ставу овог одговора, ступиле су на снагу осмог дана од дана објављивања („Службени гласник РС", бр. 79/2005).

Према томе, остала је на снази и одредба члана 33. став 1. раније важећег Закона о државној управи. Према наведеној одредби, **инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, законом се може одредити да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему.**

Закон о комуналним делатностима (**„Службени гласник РС”**, бр. 16/97 и 42/98), одређује комуналне делатности и уређује опште услове и начин њиховог обављања (члан 1, члан 4, члан 5. и др.).

Комуналну делатност обавља јавно комунално, односно друго предузеће и предузуетник, зависно од природе комуналне делатноти и конкретних услова и потреба у општини, у складу са поменутим Законом и прописима донетим на основу Закона. Одредбама истог члана (став 1) се прописује да су комуналне делатности од општег интереса.

Надзор над применом поменутог Закона и над законитошту рада комуналних предузећа и других предузећа која обављају комуналне делатности врши општинска односно градска управа. **Послове инспекцијског надзора над применом закона и прописа донетих на основу закона о комуналним делатностима и над обављањем комуналних делатности, врши општински комунални инспектор првенствено у оквиру датих овлашћења из члана 25. Закона.**

Према одредби става 3. члана 25. поменутог Закона, општински комунални инспектор може бити и лице које има вишу стручну спрему. Поменута одредба Закона није стављена ван снаге ни после ступања на снагу новог Закона о државној управи.

Одредбом члана 172. став 8. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/2009), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, је прописано да послове инспекцијског надзора који су наведеним законом поверени општини, може да обавља и лице које има вишу школску спрему архитектонске или грађевинске струке, најмање три године радног искуства, положен стручни испит и које испуњава и друге услове прописане законом, поред осталог и о томе да је у питању лице које има школску спрему одређеног усмерења грађевинске и архитектонске струке.

С обзиром на све напред изнето посебно на одредбу члана 25. став 3. Закона о комуналној делатности. Мишљења смо да послове комуналног инспектора све до измене поменуте одредбе могу да обављају и лица која имају вишу стручну спрему.