



VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 19 SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

Milan Radojev • Nataša Vučković • Jovana Pantović



Kingdom of the Netherlands



Kingdom of the Netherlands

Isključiva odgovornost ove publikacije je autorska. Ambasada Kraljevine Holandije nije odgovorna za bilo kakvu upotrebu sadržanih informacija.

VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 19 SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

Milan Radojev • Nataša Vučković • Jovana Pantović

Beograd, 2020.

Sadržaj

SKRAĆENICE KORIŠĆENE U TEKSTU	3
1. NAPREDAK U PROCESU PREGOVORA U POGLAVLJU 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE	4
2. VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 19	6
2.1 Osnovna prava u Poglavlju 19	8
2.2 Pregled nacionalnih propisa kojima se garantuju i obezbeđuju osnovna prava	9
2.3 Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u Poglavlju 19	12
3. MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 19	16
3.1 Poglavlje 23	17
3.2 Poglavlje 19	20
4. POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 19	23
4.1 Radno pravo	24
4.2 Bezbednost i zdravlje na radu	27
4.3 Socijalni dijalog	28
4.4 Politika zapošljavanja	28
4.5 Zabrana diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike	29
4.6 Rodna ravnopravnost u zapošljavanju i socijalnoj politici	30
4.7 Socijalna zaštita	32
4.8 Socijalna inkluzija	33
4.9 PRIMER VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 19	34
5. PREPORUKE	36

Skraćenice korišćene u tekstu

AP19	Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
AP23	Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava
EK	Evropska komisija
ERP	Program ekonomskih reformi
ESF	Evropski socijalni fond
ESRP	Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike
EU	Evropska unija
MOR	Međunarodna organizacija rada
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
OMC	Otvoreni metod koordinacije
SES	Socijalno-ekonomski savet
UN	Ujedinjene nacije

**NAPREDAK U
PROCESU PREGOVORA
U POGLAVLJU 19 –
SOCIJALNA POLITIKA
I ZAPOŠLJAVANJE**

The Explanatory Screening Meeting for Chapter 19 Social Policy and Employment was held from 10 to 12 February 2014 in Brussels, while the bilateral meeting was held from 24 to 26 June 2014. The screening report was published on 18. January 2016. The Republic of Serbia was informed about the results of the screening on April 28, 2016 by the Committee of Permanent Representatives of the Council. On that occasion, it was pointed out that the Republic of Serbia cannot be considered sufficiently ready for negotiations on Chapter 19 and a criterion was set for the opening of the Chapter: "Serbia should submit to the Commission an action plan implementation and application of the acquis in all areas covered by the Chapter on Social Policy and Employment". The plan should include a timetable, the human resources in charge of each task, the institutions involved, their mandate and role in the accession negotiations, but also the accompanying support activities in the context of the negotiation process.

Izveštaj o skriningu utvrdio je okvir harmonizacije sa tekovinama EU koje Srbija treba da postigne do stupanja u članstvo i to u sledećim oblastima:

- Radno pravo;
- Bezbednost i zdravlje na radu ;
- Socijalni dijalog;
- Politika zapošljavanja;
- Evropski socijalni fond;
- Socijalna inkluzija;
- Socijalna zaštita;
- Zabrana diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike;
- Jednakost muškaraca i žena u oblasti zapošljavanja i socijalne politike.

Prvi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 (AP19) pripremljen je 2016. i predstavljen Evropskoj komisiji (EK) u cilju dobijanja komentara i sugestija za dalje unapređenje dokumenta. EK je dala preporuku da se izmeni metodologija izrade AP19, kao i da se dodaju predviđena budžetska sredstva. U ovom trenutku aktuelan je treći nacrt AP19, koji je ujedno i prvi nacrt oko koga su konsultovane organizacije civilnog društva.

Prve konsultacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) sa organizacijama civilnog društva, a koje su okupljene u Nacionalnom konventu o EU (NKEU), povodom izrade AP19, održane su 15. januara 2019. Tom prilikom predstavljen je Treći nacrt AP19, na koji su dati brojni komentari i sugestije od strane civilnog društva. Komentari su se kretali od opštih, o strukturi AP, metodologiji, rokovima, predviđenim resursima, do komentara za svaku oblast koju obuhvata Poglavlje 19.

Drugi sastanak, na kome je predstavljena druga verzija Trećeg nacrtu AP19, odnosno na kome je MRZBSP obrazložilo odgovore na komentare NKEU, održan je 14. juna 2019. Tekst nacrtu je u oktobru 2019. dobio pozitivnu ocenu od strane EK prilikom neformalnih konsultacija sa MRZBSP. Usvajanje AP19 je najavljeno za početak 2020. (mart 2020. u Informatoru o radu MRZBSP). Do maja 2020. godine, kada je analiza pripremljena, AP19 nije usvojen, a s obzirom na trenutne okolnosti, vrlo je verovatno da neće biti usvojen do kraja prve polovine 2020.

2.

VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 19

2.1 Osnovna prava u Poglavlju 19

Osnovna prava u Poglavlju 19 identifikuju se kroz ukrštanje evropskih, međunarodnih i nacionalnih propisa. Na evropskom nivou to su *Evropska povelja o ljudskim pravima*, *Evropska konvencija o ljudskim pravima Saveta Evrope*, kao i druge konvencije Saveta Evrope.

Iz *Evropske povelje o ljudskim pravima*¹ navodimo sledeća prava relevantna za Poglavlje 19: Zabrana ropstva i prinudnog rada, (čl. 5, odeljak Dostojanstvo), sloboda okupljanja i udruživanja, (čl. 12, odeljak Slobode), Sloboda izbora zanimanja i prava na rad, (čl. 15), zabrana diskriminacije, (čl. 21, odeljak Jednakost), jednakost između žena i muškaraca, (čl. 23), integracija osoba sa invaliditetom (čl. 26), pravo radnika na obaveštenost i savetovanje u preduzeću (čl. 27, odeljak Solidarnost), pravo na kolektivno pregovaranje i delovanje (čl. 28), pravo pristupa službama za zapošljavanje (čl. 29), zaštita u slučaju nezakonitog otkaza (čl. 30), pravični i poštenu uslovi rada, (čl. 31), zabrana rada dece i zaštita mladih na radu, (čl. 32), porodični i profesionalni život (čl. 33), socijalno osiguranje i socijalna pomoć, (čl. 34), zdravstvena zaštita (čl. 35), pravo na delotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje (čl. 47, odeljak Pravda).

Iz *Evropske konvencije o ljudskim pravima*² navodimo zabranu ropstva i prinudnog rada (čl. 4 Konvencije), pravo na pravično suđenje (čl. 6), sloboda okupljanja i udruživanja (čl. 11), zabrana diskriminacije (čl. 14) i opšta zabrana diskriminacije (čl. 1 Protokola br.12).

Revidiranom *Evropskom socijalnom poveljom* Saveta Evrope preciznije su definisane obaveze država članica Saveta Evrope na poštovanje korpusa socijalnih prava, među kojima navodimo: pravo na rad, pravo na pravične uslove rada, pravo na bezbedne i zdrave uslove rada, pravo na pravičnu naknadu, pravo na organizovanje, pravo na kolektivno pregovaranje, pravo dece i omladine na zaštitu, prava zaposlenih žena na zaštitu materinstva, pravo na profesionalnu orijentaciju, pravo na profesionalnu obuku, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije po osnovu pola, pravo radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju nesolventnosti poslodavca, pravo na dostojanstvo na radu, pravo radnika sa porodičnim obavezama na jednake mogućnosti i jednak tretman i dr.

Na međunarodnom planu nezaobilazan izvor osnovnih prava je *Međunarodni Pakt o ekon-*

1 Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.

2 Revidirana Evropska socijalna povelja.

omskim, socijalnim i kulturnim pravima, druge UN Konvencije, među kojima UN Konvencija o pravima lica sa invaliditetom čija je EU potpisnica. Konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) su izvori osnovnih prava na koja se takođe poziva EU prilikom evaluacije napretka Srbije u poštovanju međunarodnih standarda, među kojima su najvažnije Konvencija br. 29 i Konvencija br. 105 – o ukidanju ropskog rada, Konvencija br. 87 o sindikalnim slobodama i pravima, Konvencija br. 98 – o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, Konvencija br. 138 – o dečijem radu, Konvencija br. 182 – o najgorim oblicima dečijeg rada, Konvencija br. 100 – o jednakosti muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti i Konvencija br. 111 - o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja.

2.2 Pregled nacionalnih propisa kojima se garantuju i obezbeđuju osnovna prava

Ustavom Republike Srbije garantovano je pravo na rad, jednaka dostupnost radnih mesta, poštovanje dostojanstva, bezbednost i zaštita na radu, ograničeno radno vreme i odmor, kao i pravo na pravičnu naknadu za rad. Zabranjeni su prinudni rad i diskriminacija, a ženama, omladini i osobama sa invaliditetom omogućuju se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada. Jemči se pravo na štrajk i sloboda sindikalnog udruživanja.

Ustav predviđa pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Građanima kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, Ustav pruža pravo na socijalnu zaštitu. Svakome se jemči pravo na zaštitu zdravlja, a deci, trudnicama, majkama tokom porodijskog odsustva, samohranim roditeljima sa decom do sedme godine i starima garantuje se ostvarivanje zdravstvene zaštite iz javnih prihoda. Država je dužna da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

Zakon o radu je osnovni zakon kojim se uređuju prava po osnovu rada. Primenjuje se na sve zaposlene, izuzev ako posebnim zakonima nije drugačije uređeno. Posebnim zakonima regulišu se prava iz radnog odnosa u određenim delatnostima i službama: *Zakon o državnim službenicima*, *Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave*, *Zakon o zaposlenima u javnim službama*, *Zakon o policiji*, *Zakon o vojsci*, *Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima*. Zakonom o volontiranju uređuje se volonterski rad.

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu zabranjuje zlostavljanje na radu i u vezi sa radom, te propisuje mere za sprečavanje zlostavljanja i postupak zaštite lica izloženih zlostavljanju.

Prava, obaveze i odgovornosti u vezi sa bezbednošću i zdravljem na radu, regulisani su *Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu*, a na snazi je i *Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period 2018-2022.* sa Akcionim planom za njeno sprovođenje. Nacrt novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu predstavljen je 2019. kada je održana i javna rasprava. U decembru 2019. Vlada je uputila Skupštini Predlog zakona na usvajanje, ali ovaj predlog još uvek nije uvršten u dnevni red sednice.

Osnivanje, delokrug i način rada, kao i druga pitanja od značaja za rad Socijalno-ekonomskog saveta (SES) regulisani su *Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu*. Poslednji opšti kolektivni ugovor prestao je da važi još 2011. Na snazi su posebni kolektivni ugovori u pojedinim oblastima, poput Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe, Posebnog kolektivnog ugovora za socijalnu zaštitu, posebnih kolektivnih ugovora za zdravstvene ustanove i ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Posebnog kolektivnog ugovora za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala Srbije ili Posebnog kolektivnog ugovora za policijske službenike.

Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti uređena su pitanja od značaja za zapošljavanje, povećanje zaposlenosti i sprečavanje dugoročne nezaposlenosti. Prava i obaveze zaposlenog koji zaključuje ugovor o radu sa agencijom za privremeno zapošljavanje radi ustupanja na privremeni rad poslodavcu regulisani su *Zakonom o agencijskom zapošljavanju*, dok su uslovi i postupak za zapošljavanje stranaca uređeni *Zakonom o zapošljavanju stranaca*.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. ušla je u svoju završnu godinu, a Nacionalni akcioni planovi za zapošljavanje donose se svake godine. Jedinice lokalne samouprave donose lokalne akcione planove za zapošljavanje. Vlada Republike Srbije usvojila je 2016. *Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike* (ESRP). *Program ekonomskih reformi za period 2020-2022.* (ERP) se jednim delom takođe bavi pitanjem zaposlenosti i tržištem rada, kao i socijalnom zaštitom i uključivanjem.

Pitanje prava na štrajk uređeno je *Zakonom o štrajku* iz 1996. godine. Nacrt Zakona o štrajku predstavljen je 2018. godine kada je održana i javna rasprava. Nacrt zakona je dostavljen na mišljenje SES-u, ali to telo nije postiglo konsenzus njegovih članova oko teksta Nacrta zakona. Odlaganje usvajanja novog zakona o štrajku konstatovano je i u Izvešta-

ju Evropske komisije za Srbiju za 2019. godinu. Prema poslednjim informacijama, radna grupa za izradu nacrtu zakona je raspuštena³. Takođe, iako planiran 2018. planom rada Vlade, Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu nije uvršten u plan rada Vlade za 2019. iako je avgusta 2019. formirana radna grupa za njegovu izradu.

Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje prava i usluge socijalne zaštite, prava i obaveze korisnika, postupke za ostvarivanje prava, kao i brojna druga pitanja iz oblasti socijalne zaštite. Pored ovog zakona, prava u oblastima socijalne zaštite i socijalne uključenosti regulisana su, između ostalog, *Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom*, *Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju*, *Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima*, *Zakonom o zdravstvenoj zaštiti*, *Zakonom o zdravstvenom osiguranju*, *Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*, *Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom*, *Zakonom o izbeglicama*, *Zakonom o obrazovanju odraslih*, *Zakonom o mladima*, *Zakonom o upotrebi znakovnog jezika*, *Zakonom o kretanju pomoću psa vodiča*. Strategija za smanjenje siromaštva doneta je još 2003. godine, a ostali strateški dokumenti u ovoj oblasti su i Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom za period od 2020. do 2024. Akcioni plan za sprovođenje prava nacionalnih manjina, Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2016-2025. Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period 2015-2020. Strategija reintegracije povratnika po sporazumu o readmisiji, Strategija razvoja obrazovanja odraslih, Nacionalna strategija za mlade za period 2015-2025. Nacionalna strategija o starenju prestala je da važi 2015. a još uvek nije donet zakon o starijim osobama. Od značaja za ostvarivanje pojedinih usluga socijalne zaštite su i opšti akti jedinica lokalne samouprave.

Opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije propisani su *Zakonom o zabrani diskriminacije*. Zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom posebno je regulisana *Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom*. Odredbe o zabrani diskriminacije nalaze se i u većem broju sektorskih zakona. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije odnosila se na period 2013-2018, a nova još uvek nije doneta.

Pitanja od značaja za ostvarivanje jednakosti muškaraca i žena regulisana su *Zakonom o ravnopravnosti polova*, a 2016. godine doneta je Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost, koja je 2020. ušla u poslednju godinu važenja.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji bi trebalo da ugroženim kategorijama stanovništva olakša pristup pravdi, počeo je da se primenjuje u oktobru 2019. godiine.

3 Fondacija Centar za demokratiju, Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu.

2.3 Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u Poglavlju 19

Organ u čijoj nadležnosti je vođenje poslova koji se odnose na ostvarivanje najvećeg broja prava iz Poglavlja 19 jeste Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, čiji delokrug uređuje Zakon o ministarstvima. Kao organi uprave u sastavu ministarstva formirani su Inspektorat za rad i Uprava za bezbednost i zdravlje na radu. Inspektorat za rad obavlja poslove inspeksijskog nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. Zakonom o radu propisano je da nadzor nad primenom propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu vrši inspekcija rada. Inspektorat za rad ima 257 zaposlenih i 2 postavljena lica, od čega 245 inspektora rada – pravnika i inženjera različitih tehničkih struka. Inspektor rada je, pored ostalog, ovlašćen da naloži poslodavcu da otkloni utvrđene povrede propisa, opšteg akta i ugovora o radu, da naloži poslodavcu da sa zaposlenim zaključi ugovor o radu u pisanom obliku, da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako nađe da je poslodavac izvršio prekršaj, da do pravosnažne odluke suda odloži izvršenje otkaza ugovora o radu.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu obavlja poslove čiji cilj je unapređivanja bezbednosti i zdravlja na radu, odnosno smanjenja povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom, a delokrug njenih poslova određen je *Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu*. U okviru MRZBSP formirani su sektori za rad i zapošljavanje, za penzijsko i invalidsko osiguranje i boračko-invalidsku zaštitu, za brigu o porodici i socijalnu zaštitu, za zaštitu osoba sa invaliditetom, za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti.

O povredama prava zaposlenih odlučuju sudovi opšte nadležnosti u parničnom postupku, a *Zakonom o parničnom postupku* predviđen je poseban postupak u parnicama iz radnih odnosa. *Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova* uređen je način i postupak mirnog rešavanja kolektivnih i individualnih radnih sporova i ustanovljena je Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu reguliše postupak za zaštitu lica izloženih zlostavljanju i predviđa da se zaštita može tražiti u postupku kod poslodavca, kao i pred sudom u parničnom postupku (radni spor), te propisuje izvesna posebna pravila za postupak pred sudom.

Socijalno-ekonomski savet, koji čine predstavnici izvršnih organa, poslodavaca i sindikata, pored ostalog, razmatra pitanja unapređenja kolektivnog pregovaranja, politike zapošl-

javanja, zarada i cena, obrazovanja i profesionalne obuke, zdravstvene i socijalne zaštite.

Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ustanovljena je Nacionalna služba za zapošljavanje koja obavlja poslove zapošljavanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ostvarivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, između ostalog i kroz usluge posredovanja u zapošljavanju, profesionalne orijentacije, dodatnog obrazovanja i obuka, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Osnivanje ustanova socijalne zaštite regulisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti. Centar za socijalni rad odlučuje o ostvarivanju prava korisnika i o korišćenju usluga socijalne zaštite. Zakon predviđa i osnivanje centara za porodični smeštaj i usvojenje. Uredbom o mreži ustanova socijalne zaštite utvrđena je mreža ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja, socijalno-zdravstvenih ustanova i centara za porodični smeštaj i usvojenje koje osniva Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina. Ustanove socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja osnivaju se kao ustanove za decu i mlade ili kao ustanove za odrasle i starije korisnike.

Republički zavod za socijalnu zaštitu osnovan je za obavljanje razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti. Formiran je i Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu. Obezbeđivanje i sprovođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja obavlja Republički fond za zdravstveno osiguranje, u sklopu koga su kao organizacione jedinice obrazovani Pokrajinski fond, filijale i ispostave. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje osnovan je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje ovih prava. I u okviru ovog organa obrazovan je Pokrajinski fond, kao i mreža filijala i ispostava.

Vlada Srbije je 2009. uspostavila Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, čija osnovna uloga je jačanje kapaciteta Vlade da razvija politike socijalnog uključivanja, kao i da koordinira i prati njihovo sprovođenje.

Najveći broj prava iz oblasti zapošljavanja, socijalne zaštite i socijalne inkluzije ostvaruje se kroz upravni postupak (*Zakon o opštem upravnom postupku*). Sudsku kontrolu uprave vrši Upravni sud kroz odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnom sporu (*Zakon o upravnim sporovima*).

Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan državni organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava i koji kontroliše rad organa uprave. Ako

u sprovedenom postupku nađe da postoje nedostaci u radu organa, Zaštitnik građana upućuje preporuku za otklanjanje nedostataka, a u slučaju nepostupanja po preporuci ovlašćen je da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, kao i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave. Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, kao i da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata. Za područje AP Vojvodine formiran je Pokrajinski ombudsman, a postoje i lokalni ombudsmani u jedinicama lokalne samouprave.

Zakonom o zabrani diskriminacije propisani su postupci zaštite od diskriminacije, a ustanovljen je i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Zakon predviđa sudsku zaštitu u slučaju diskriminatornog postupanja i to u posebnom parničnom postupku, a specifičnosti postupka odnose se na pitanja aktivne legitimacije, mesne nadležnosti, tereta dokazivanja i privremenih mera. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom takođe propisuje poseban parnični postupak za zaštitu prava.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalni državni organ koji prima i razmatra pritužbe i daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima, a u slučaju nepostupanja po preporukama, ovlašćen je da izrekne meru opomene, odnosno da obavesti javnost. Poverenik je, između ostalog, ovlašćen i da podnese tužbu zbog diskriminacije i prekršajnu prijavu, upozori javnost na slučajeve diskriminacije, preporuči preduzimanje mera za ostvarivanje ravnopravnosti, inicira donošenje ili izmenu propisa, kao i da podnese predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti.

I *Zakon o ravnopravnosti polova* predviđa zaštitu prava u parničnom postupku i na sličan način kao i *Zakon o zabrani diskriminacije* propisuje izvesna posebna pravila postupka. Vlada Srbije osnovala je 2014. godine Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost koje je zaduženo za koordinaciju rada organa državne uprave u vezi sa rodnom ravnopravnošću.

U Srbiji od 2011. godine ne postoji Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a umesto njega je 2012. uredbom vlade uspostavljena Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Kancelarija ima status vladine službe, a u delokrugu su joj poslovi koji se odnose na zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava, praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim, ostvarivanje prava nacionalnih manjina i dr.

Kršenje pojedinih prava koje su predmet razmatranja u Poglavlju 19 predstavlja krivično delo. Tako su Krivičnim zakonikom propisana krivična dela: povreda prava po osnovu rade i prava iz socijalnog osiguranja, povreda prava pri zapošljavanju i za vreme

nezaposlenosti, povreda prava na štrajk, nepreduzimanje mera zaštite na radu, rasna i druga diskriminacija. O postojanju krivičnog dela, odgovornosti i sankciji odlučuju sudovi opšte nadležnosti u krivičnom postupku (Zakonik o krivičnom postupku). Veći broj zakona koji uređuju prava iz ovog Poglavlja predviđa prekršajnu odgovornost za kršenje odredaba zakona. O utvrđivanju prekršajne odgovornosti i izricanju prekršajne sankcije odlučuju prekršajni sudovi u prekršajnom postupku (Zakon o prekršajima).

Za zaštitu prava značajna je i uloga Ustavnog suda Srbije, koji odlučuje o zakonitosti i ustavnosti opštih akata, kao i o ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata i radnji.

3.

MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 19

Monitoring Evropske komisije sprovodi se kroz utvrđenu metodologiju pristupnih pregovora i objavljivanje godišnjih izveštaja. Istovremeno, Srbija se priprema za učešće u postupku otvorenog metoda koordinacije (OMC) politika sa zemljama članicama u onim oblastima u kojima ne postoji razvijen *acquis* Evropske unije, što je slučaj sa politikom zapošljavanja i socijalnom politikom. Monitoring Evropske komisije sprovodi se i nad sprovođenjem Programa ekonomskih reformi, što je relevantno za Poglavlje 19, s obzirom da ERP među strateškim reformama uključuje i tržište rada i socijalnu inkluziju.

3.1 Poglavlje 23

Pojedina prava iz Poglavlja 19 i institucije koje imaju ulogu u ostvarivanju i zaštiti tih prava, istovremeno su predmet i Poglavlja 23, tako da se pitanje njihove usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i postignuti nivo pripremljenosti mogu pratiti i kroz pregovore o Poglavlju 23.

Kada je reč o pravima, to se najpre odnosi na zabranu diskriminacije i jednakost žena i muškaraca. Akcionim planom za Poglavlje 23 (AP23) predviđene su izmene Zakona o zabrani diskriminacije, kao i donošenje novog zakona o ravnopravnosti polova. Međutim, do sada to nije učinjeno, a u godišnjim izveštajima EK o napretku, kao i u izveštajima o stanju u Poglavljima 23 i 24 (*non-paper* dokumenti) konstatuje se da donošenje ovih propisa ozbiljno kasni. U izveštajima EK ističe se i da je stara Strategija za borbu protiv diskriminacije istekla 2018, a da nova još nije doneta.

Značajna prožimanja između prava iz ova dva poglavlja postoje i u oblastima **socijalne inkluzije i socijalne zaštite**. AP23 predviđa sprovođenje niza aktivnosti koje imaju za cilj poboljšanje položaja i socijalnu integraciju osoba sa invaliditetom, dece, pripadnika nacionalnih manjina, a posebno Roma, kao i interno raseljenih lica. Tako je, na primer, AP23 predviđeno unapređenje sistema novčanih davanja namenjenih ugroženim porodicama dece sa invaliditetom, donošenje zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite, unapređenje sistema hraniteljstva, razvijanje kapaciteta ustanova socijalne zaštite, sveobuhvatnija primena ustavnog načela o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, uspostavljanje saveta za međunacionalne odnose na lokalnom nivou, jačanje mreže romskih koordinatora, širenje mreže pedagoških asistentata, uvođenje zdravstvenih medijatorki u nomenklaturu zanimanja, registracija pravno nevidljivih Roma, povećanje obuhvata romske dece u obrazovnom sistemu, primena

mera za zapošljavanje Roma, nalaženje rešenja za neformalna naselja, poboljšanje uslova stanovanja za interno raseljena lica.

Ostvarivanje napretka u vezi sa ovim pitanjima stalan je predmet izveštavanja Evropske komisije. Tako se u godišnjim izveštajima EK, između ostalog, ističe da je Nacionalni plan akcije za decu istekao još 2015. i izražava se zabrinutost zbog kršenja prava deteta koja se odvijaju u velikim ustanovama, posebno dece sa invaliditetom. U pogledu ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom, u Izveštaju EK za 2018. konstatuje se da je ostvaren mali napredak, kao i da je situacija i dalje veoma teška, posebno u pogledu pristupa uslugama, zapošljavanju i obrazovanju, dok se u Izveštaju za 2019. naglašava da napretka nije bilo. U *non-paper* izveštaju o stanjima u Poglavljima 23 i 24 iz novembra 2019. ukazuje se na to da usvajanje zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite ozbiljno kasni. U vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina, u izveštajima EK ocenjuje se da postoji adekvatan pravni okvir, ali da je potrebno da se obezbedi dosledna primena zakona. Tako se, na primer, ističe da su uprkos zakonskoj obavezi nacionalne manjine nedovoljno zastupljene u javnoj upravi. Kada je reč o inkluziji Roma, u izveštajima EK ukazuje se da postoji ozbiljno kašnjenje u uspostavljanju pravnog osnova za romske koordinateure i pedagoške asistente, da je u vezi sa registracijom rođenja dece čiji roditelji nemaju dokumente potrebno izmeniti i dopuniti podzakonske akte, da je potrebno rešavati problem segregacije u obrazovanju, da moraju biti usvojene mere usmerene ka formalizaciji neprijavljenog rada, te da nove odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom uslovljavaju pravo na roditeljski dodatak vakcinacijom dece, ali se ukazuje na to da je samo 12,7 posto romske dece primilo sve vakcine, u poređenju sa 70,5 posto neromske dece. Što se tiče interno raseljenih lica, konstatuje se da je oko jedne trećine ukupnog broja raseljenih i dalje ranjivo, ali su rešenja spora i ograničena.

Kad je reč o institucijama koje su zadužene za ostvarivanje i zaštitu prava iz Poglavlja 19, monitoring EK takođe se jednim delom odvija u okviru praćenja napretka u Poglavlju 23, i to kroz praćenje napretka u oblasti **pravosuđa**. S obzirom da je za nemali broj prava iz Poglavlja 19 zaštita predviđena u sudskim postupcima, stanje u pravosudnim institucijama ima veliki značaj za realizaciju tih prava. U izveštajima EK redovno se ističe da je Srbija postigla samo delimičan nivo pripremljenosti, te da je potrebno preduzeti dodatne mere i ostvariti značajan napredak u pogledu većeg broja pitanja. Posebno se ističu neophodnost jačanja nezavisnosti i poboljšanje delotvornosti i efikasnosti pravosudnog sistema. Tako se konstatuje da postojeći ustavni i zakonodavni okvir ostavlja prostor za neprimeren politički uticaj na pravosuđe, te da u praksi postoji veliki pritisak na pravosuđe. Ističe se i to da je potrebno da se revidira postojeći sistem izbora, premeštanja i napredovanja sudija, kako bi se obezbedilo da se njihove karijere u potpunosti zasnivaju na zaslugama.

Takođe se naglašava da su potrebne izmene *Zakona o parničnom postupku* i njegovo usklađivanje sa evropskim standardima. U izveštajima se izražava zabrinutost zbog velikog broja zaostalih predmeta i ističe da dugotrajnost postupaka i neuspeh u rešavanju odštetnih zahteva narušavaju kvalitet pravosuđa. Dugoočekivani *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*, koji bi trebalo da olakša pristup pravdi, počeo je da se primenjuje u oktobru 2019. U poslednjem non-paper izveštaju EK o stanju u Poglavljima 23 i 24 navodi se da su pojedine NVO izrazile zabrinutost zbog rizika da po tom zakonu neke od najranjivijih grupa više neće imati pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Pored sudova, važnu ulogu u zaštiti i ostvarivanju prava iz Poglavlja 19 imaju **organi uprave**, kao i nezavisni državni organi. U izveštajima o napretku EK pojedinačano se pominje tek nekolicina organa – Inspektorat za rad, Socijalno-ekonomski savet, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, ali se značajna pažnja posvećuje javnoj upravi kao celini i neophodnosti njene reforme. U godišnjim izveštajima EK ponavlja se ocena da je Srbija umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave. Tako se konstatuje da se postiže izvestan napredak, ali i ukazuje da Srbija ne sprovodi u potpunosti preporuke iz prethodnih izveštaja. Posebno se izražava zabrinutost zbog političkog uticaja na imenovanje viših funkcionera i naročito zbog prevelikog broja funkcionera u statusu vršilaca dužnosti. U vezi sa zapošljavanjem u državnoj službi, u izveštajima se konstatuje da postoji pravni okvir zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, ali da rukovodioci institucija još uvek imaju preširoko diskreciono pravo u imenovanju izbornih komisija. Ističe se da još uvek nema poboljšanja u pogledu nagrađivanja državnih službenika, a da je sprovođenje *Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru* iz 2016, kojim se uvodi načelo jednakih plata za jednaki rad za sve zaposlene u javnom sektoru odloženo do 2020. godine (primena zakona kasnije je dodatno odložena za 2021. godinu).

U izveštajima EK ističe se da **Zaštitnik građana** ima ključnu ulogu u osiguravanju prava građana na dobru upravu, te da državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju njegovih preporuka. **Narodna skupština** tokom više godina nije na plenarnoj sednici raspravljala o godišnjim izveštajima Zaštitnika građana⁴.

Kada je reč o **upravnom postupku**, u izveštaju za 2019. navodi se da je pravni okvir za pojednostavljenje postupaka postavljen još 2016. godine *Zakonom o opštem upravnom postupku*, ali da građani često nisu upoznati sa svojim pravima. Takođe se naglašava da **Upravni sud** radi sa nedovoljnim brojem sudija u situaciji proširenja nadležnosti što utiče na njegovu efikasnost.

4 Narodna skupština nije raspravljala o godišnjim izveštajima za 2014, 2015, 2016. i 2017. godinu.

3.2 Poglavlje 19

U ovom delu analize prikazani su nalazi Evropske komisije u odnosu na Poglavlje 19 počev od skrininga 2014. godine do 1. marta 2020. Od završenog skrininga EK je objavila tri godišnja izveštaja o Srbiji.

U Izveštaju o skriningu, u **oblasti radnog prava**, EK utvrđuje potrebu usklađivanja zakonodavstva, jačanje institucija i obezbeđenje primene prava, uz naglašavanje problema neformalnog rada u Srbiji. Na planu bezbednosti i zdravlja na radu EK se osvrće na, u tom periodu, sprovedene aktivnosti unapređenja pravnog okvira, naglašavajući značaj kapaciteta Inspektorata za rad kao ključne institucije koja pravni okvir neposredno primenjuje. Nedostatak kapaciteta i potreba uključivanja socijalnih partnera u planiranje rada inspeksijskih organa je istaknut u Izveštaju. U oblasti socijalnog dijaloga konstatovana je neophodnost jačanja i tripartitnog i bipartitnog dijaloga, kao i osnaživanje Agencije za mirno rešavanje radnih sporova. Politika zapošljavanja na prvom mestu ističe nisku aktivnost žena na tržištu rada, visok broj mladih koji pripadaju tzv. NEET grupi (ni u sistemu obrazovanja odnosno obuke, ni zaposleni), visok procenat neformalnog rada. Nacionalna služba za zapošljavanje je prepoznata kao jedan od ključnih aktera čiji kapaciteti moraju biti ojačani.

U oblasti **socijalne inkluzije** Izveštaj o skriningu ističe neophodnost socijalne inkluzije osetljivih grupa – Roma, osoba sa invaliditetom, mladih, starijih i drugih ekonomski ugroženih grupa. Kod osoba sa invaliditetom je primena pravnog okvira prioritarno pitanje. Jednak pristup uslugama zdravstvene zaštite se posebno ističe u delu posvećenom socijalnoj zaštiti, naročito iz ugla ugroženih grupa. U delu posvećenom diskriminaciji u oblasti zapošljavanja i socijalne politike kao poseban izazov se ističe primena postojećih propisa, te neophodnost podizanja svesti u institucijama koje primenjuju pravo, uključujući pravosuđe. Konstatuje se nedostatak statističkih mehanizama za praćenje slučajeva diskriminacije pri zapošljavanju i korišćenju usluga socijalne zaštite. U okviru dela o rodnoj ravnopravnosti, naglašava se potreba unapređenja prava naročito za ravnopravnost na radnom mestu, porodijsko odsustvo, seksualno uznemiravanje, nejednakost u zaradama i karijernom napredovanju.

Sva tri izveštaja⁵ EK konstatuju da je Srbija umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Izveštaj za 2019. godinu konstatuje da su se izdvajanja iz budžeta za

5 Izveštaj EK za 2016. 2018. i 2019. godinu.

6 Izveštaj EK za 2016. 2018. i 2019. godinu.

aktivne politike zapošljavanja neznatno povećala, ali uz još uvek vrlo ograničenu pokrivenost mera za obuku nezaposlenih. U istom Izveštaju EK je navela da je u narednom periodu potrebno da se obezbede adekvatni finansijski i institucionalni resursi za zapošljavanje i socijalnu politiku u cilju sistematičnijeg usmerenja na mlade, žene i dugoročno nezaposlene i poboljšanje adekvatnosti socijalnih davanja za ljude ispod praga siromaštva. Dalje je navedeno da je potrebno unaprediti bipartitni i tripartitni dijalog. Dosledna primena propisa naglašava se kao prioritet za naredni period.

Kada je reč o pravima u oblasti radnog prava, EK je konstatovala u svojim izveštajima da su se aktivnosti Inspektorata rada⁷ intenzivirale posebno u odnosu na suzbijanje neprijavljenog rada. Uzevši u obzir da je udeo neprijavljenih radnika i dalje preko 20%, EK nalazi da su izostali rezultati rada Inspekcije rada⁸. Po pitanju kapaciteta Inspektorata rada, zabrinjavajuća je činjenica da se od 2017. do 2018. godine, prema Izveštajima o radu Inspektorata rada, smanjio broj inspektora rada za sedam i pored toga što EK godinama unazad ističe potrebu za povećanjem kapaciteta ovog organa ministarstva.

U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, u decembru 2018. godine usvojena je strategija i prateći akcioni plan za period 2018–2022⁹. EK je takođe ukazala na problem povećanog broja smrtnih povreda na radu, koji je u 2018. godini iznosio 53, što je najveći broj od 2016. godine.

U godišnjim izveštajima¹⁰ EK godinama konstatuje da je socijalni dijalog nezadovoljavajući. Takođe, naglašava se i potreba usklađivanja pravnog okvira, jačanja kapaciteta socijalnih partnera, kao i jačanje socijalnog dijaloga na svim nivoima. Nacrt AP19 takođe prepoznaje potrebu za osnaživanjem bipartitnog socijalnog dijaloga, međutim sam AP19 ne referiše na postojeće nedostatke u otklanjanju prepreka za pregovaranje u relanom sektoru, a što je konstatovano i u Izveštaju o skriningu¹¹. Sam napredak u socijalnom dijalogu je konstatovan od strane EK u 2019. godini, jer su održane konsultacije povodom ERP i AP19. Međutim, problemi poput izuzetno kratkih i nerealnih rokova ostavljenih za analizu zakona, usvajanje zakona po hitnom postupku, kao i par situacija koje su dovele do prekida učešća sindikata u radu SES-a, govore da je potrebno i dalje unapređivanje socijalnog dijaloga. EK je u svojim izveštajima konstatovala da je budžet SES-a povećan kako u 2017. tako i u 2019. godini.

7 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu i Izveštaj o Srbiji za 2019.

8 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu.

9 Dostupno na:

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2018/96/1/reg>

10 Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu i Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu.

11 Komentari NKEU na drugu verziju Trećeg nacrta Akcionog plana za Poglavlje 19 Socijalna politika i zapošljavanje.

U politici zapošljavanja EK u 2018. godini navodi da su se pokazatelji na tržištu rada neznatno poboljšali. Takođe, godinama se konstatuje da je pristup tržištu rada otežan za Rome, žene i osobe sa invaliditetom, ali da su izdvajanja iz budžeta za aktivne politike zapošljavanja suviše mala da obuhvate sve one koje traže posao. Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike usvojen 2016. godine, istekao je 2020. godine. Prvi izveštaj o sprovođenju ESRP (za 2016. i 2017. godinu) usvojen je tek u maju 2019. godine, a drugi (za 2018.) u aprilu 2020. te je izostanak ovih izveštaja EK komisija takođe konstatovala u svojim izveštajima. Dodatno relevantno za Poglavlje 19 je što EK u delu izveštaja posvećenom Poglavlju 18 - Statistika, zahteva da Srbija razvije statistiku slobodnih radnih mesta.

U pogledu Evropskog socijalnog fonda (ESF) koji predstavlja najstariji evropski strukturni i investicioni fond, a koji se bavi socijalnom dimenzijom Unije, EK konstatuje da od Izveštaja o skriningu nije bilo napretka.

U oblasti socijalne uključenosti i socijalne zaštite EK u poslednje dve godine konstatuje da nije bilo napretka u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou ili procesa decentralizacije. Kako je dalje navedeno, u Srbiji oko pola miliona ljudi nije u stanju da zadovolji osnovne životne potrebe, nejednakost u raspodeli dohotka je najveća među svim evropskim zemljama, a stopa rizika od siromaštva iznosi 25,7%, što podrazumeva da oko 1,8 miliona ljudi živi u siromaštvu. Takođe EK ukazuje i na potrebu poboljšanja kvaliteta usluga, jačanje nadzora, regulatornih mehanizama, praćenja i evaluacije.

Po pitanju **zabrane diskriminacije** u oblasti zapošljavanja, EK je konstatovala da su žene naročito izložene diskriminaciji na tržištu rada, a da je romska populacija izložena diskriminaciji u svim oblastima života. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u 2017. godini objavio "Kodeks ravnopravnosti", te EK u poslednja dva izveštaja ukazuje na potrebu ispunjavanja preporuka iz Kodeksa. U oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce u zapošljavanju, svi izveštaji EK konstatuju da je stopa zaposlenosti muškarca i stopa njihove aktivnosti veća u odnosu na žene, a da je neaktivnost žena odraz njihovog većeg učešća u obavljanju kućnih poslova za koje nisu plaćene, neadekvatne podrške ženama da pomire obaveze koje imaju na poslu i prema porodici, diskriminatorско ponašanje poslodavaca prema mladim ženama, postojeće razlike u platama muškaraca i žena i dr.

4.

POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 19

Ocene vladavine prava u Poglavlju 19 date su na osnovu analize dokumenata, najčešće godišnjih izveštaja, nadležnih državnih organa, pravosudnih organa, nezavisnih institucija, pre svega Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Agencije za mirno rešavanje radnih sporova, kao i izveštaja i analiza nevladinih udruženja.

S obzirom na metodologijom ograničen obim analize, a imajući u vidu veliki broj osnovnih prava koja su relevantna za Poglavlje 19, u ovom delu je najveća pažnja posvećena radnim pravima, pravu na zaštitu od diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, rodnoj ravnopravnosti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, pravu na socijalnu zaštitu, te pravu osoba sa invaliditetom i drugim osetljivim grupama. Pristup pravdi i pravo na pravično suđenje je razmatrano iz ugla ostvarivanja zaštite osnovnih prava iz oblasti koje pokriva Poglavlje 19.

4.1 Radno pravo

Najbrojniji slučajevi nepoštovanja radnih prava u praksi odnose se na neisplaćivanje zarada, kašnjenje u isplati zarada, neuplaćivanje doprinosa za socijalno osiguranje, uskraćivanje prava na bolovanje i prava na plaćeni godišnji odmor. Mehanizmi za zaštitu radnih prava su izuzetno neefikasni, a država ne primenjuje mere sankcionisanja poslodavaca koji ova prava zaposlenih krše. Neophodno je naglasiti da se zbog previše usko postavljenog pojma zaposlenog u Zakonu o radu (isključivo lica koja su zaključila ugovor o radu s poslodavcem), veliki broj zaposlenih po drugom osnovu (privremeni i povremeni poslovi, rad preko studentskih ili omladinskih zadruga) nalazi se “van radara” i nema prava na zaštitu nekih osnovnih prava (npr. ograničeno radno vreme, minimalna zarada i dr.).

Prema podacima iz Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2019. godinu, pritužbe su se u oblasti radnog prava, najčešće odnosile na zlostavljanje na radu, samovolje i nezakonitosti prilikom donošenja odluke o prestanku radnog odnosa, neisplaćivanja, odnosno neredovnog isplaćivanja zarada i neuplaćivanja doprinosa za socijalno osiguranje. Pritužbe su bile upućene i na sam rad Inspektorata rada. Kako je navedeno u izveštaju i sam Zaštitnik građana u prethodnoj godini pokretao je postupke prema Inspektoratu rada povodom nesreća na radu koje su imale za posledicu teške telesne povrede ili smrtni ishod. Jedno od zapažanja Zaštitnika građana po osnovu pritužbi građana u oblasti rada bilo je da sami zaposleni nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu prava, odnosno nedovoljno se obraćaju Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova, inspekciji rada ili traženju sudske zaštite¹².

12 Zaštitnik građana. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu.

Od početka rada Poverenika za zaštitu ravnopravnosti do kraja 2019. godine trećina od ukupnog broja pritužbi podnete ovom telu jesu za diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja. U ovoj oblasti Povereniku se podnose pritužbe na osnovu skoro svih ličnih svojstava koja su navedena u Zakonu o zabrani diskriminacije¹³. Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji“ Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, navodi da je oblast rada i zapošljavanja od strane ispitanika viđena kao oblast u kojoj se diskriminacija najčešće ispoljava (74%)¹⁴. U istraživanju „Diskriminacija na tržištu rada“, navodi se da svaki četvrti anketirani poslodavac i zaposleno lice (23%) nisu čuli da postoji institucija za zaštitu od diskriminacije. Dalje je navedeno da je najviše neinformisanih među nezaposlenim licima (31%)¹⁵. Poverenik takođe ima i ovlašćenja da podnosi tužbe sudu zbog povrede propisa koji zabranjuju diskriminaciju, u svoje ime a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica. Kako je navedeno u Posebnom izveštaju o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja, problemi sa kojima se suočava Poverenik prilikom pokretanja ovih „strateških parnica“ jesu vezani za pribavljanje dokaza za prvo ročište, ali i pribavljanja saglasnosti lica koje je pretrpelo diskriminaciju (zbog straha, nepoverenja i sl.). Poverenik je ovlašćen i da pokreće prekršajne postupke zbog povrede prava iz *Zakona o zabrani diskriminacije*. U pomenutom izveštaju, kao veliki izazov u ovim postupcima navodi se protok vremena i nastupanje apsolutne zastarelosti za vođenje prekršajnih postupaka. Najčešće povrede prava, zbog kojih su postupci pokretani, su zbog diskriminatorskih oglasa, diskriminacije na osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa¹⁶.

U odnosu na mogućnost zaštite prava iz radnog odnosa, ključno je postupanje sudova opšte nadležnosti, prekršajnih sudova, Inspektorata za rad, te Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova.

Sudska zaštita radnih prava je neefikasna i pristup pravdi je otežan. Imajući u vidu da se potreba za zaštitom radnih prava najčešće javlja u slučaju otkaza ili uskraćivanja drugih prava zaposlenom (pravo na zaradu) koji je ostao bez prihoda, sudske takse su za njega previsoke. Drugo, radni spor može pokrenuti samo zaposleni, u smislu odredbi *Zakona o radu*. Rok za pokretanje radnog spora je vrlo kratak, a radni sporovi traju predugo (prosečno oko pet godina!). Prema *Zakonu o parničnom postupku*, sud bi trebalo posebno da vodi računa o potrebi hitnog rešavanja radnih sporova. U 2019. godini pred sudovima u Srbiji se vodilo 70.741 radnih sporova, a po njima je

13 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u oblasti rada i zapošljavanja.

14 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji“.

15 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Istraživanje „Diskriminacija na tržištu rada“.

16 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u oblasti rada i zapošljavanja.

postupalo 284 sudija¹⁷. Prema izjavama predsednika Društva sudija Srbije, veliki broj sudija pored radnih sporova radi i ostale parnice, što znači da u jednom sporu može da zakaže tri do četiri ročišta godišnje, čime su prinuđeni da krše zakonsko načelo hitnosti¹⁸. Lica koja rade van radnog odnosa ne mogu tražiti zaštitu u radnom sporu, već samo mogu pokrenuti parnicu u kojoj će tražiti naknadu štete u smislu odredaba Zakona o obligacionim odnosima.

Za ocenu obima nadzora u zaštiti radnih prava od strane Inspektorata za rad tokom 2019. godine indikativne podatke sadrže kvartalni izveštaji o radu MRZBSP¹⁹. Na primer, u periodu april-jun 2019. Inspektorat za rad je izvršio ukupno 20.166 nadzora, od toga 12.009 u oblasti rada i 7.966 u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, za ukupan broj 151.025 privrednih društava i 265.972 preduzetnika²⁰. Na osnovu izvršenih nadzora u oblasti rada, podneto je 1.737 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Inspektori rada su u periodu od 1. jula do 30. septembra 2019. godine izvršili ukupno 12.102 inspekcijaska nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu²¹. U tom periodu inspektori rada su za oblast radnih odnosa podneli 1.407 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 311 u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Radi analize postupanja prekršajnih sudova po zahtevima inspektorata za rad i praćenja predmeta, te analize ishoda, dužine trajanja postupka i drugih elemenata neophodnih za procenu efikasnosti u zaštiti osnovnih prava, neophodna je analiza rada prekršajnih sudova²².

U julu 2019. godine MRZBSP otvorilo je besplatnu info liniju putem koje mogu da se prijave nepravilnosti u vezi sa zaštitom materinstva, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. U periodu od jula do septembra 2019. godine putem info linije inspekciji rada je upućeno 249 telefonskih poziva, od kojih se najveći broj odnosio na neisplatu naknade zarade za vreme trudničkog bolovanja i za vreme porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, kao i na otkaz ugovora o radu zaposlenim trudnicama i nedostavljanje obračuna zarada i naknade zarada²³. MRZBSP je u martu 2018. godine otvorilo besplatnu info liniju putem koje građani mogu da prijave „rad na crno“. U periodu od 1. jula do 30. septembra 2019. godine Ins-

17 Vrhovni kasacioni sud, Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2019. godinu.

18 <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:728442-Sudije-o-radnim-sporovima-vecaju-i-po-pet-godina>

19 Godišnji izveštaj Inspektorata za 2019. nije dostupan u trenutku izrade ove analize.

20 Od polovine 2015. godine nadležnost Inspektorata je proširena i na neregistrovane subjekte.

21 Informacija o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za period od 1. jula do 30. septembra 2019. godine.

22 Fondacija Centar za demokratiju sprovela je 2012. istraživanje "Ka efektivnijem postupanje prekršajnih sudova i inspekcija rada u zaštiti prava radnika".

23 Informacija o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za period od 1. jula do 30. septembra 2019. godine.

pektorat za rad je primio ukupno 1.076 poziva i 75 mejlova, od kojih je samo 651 poziv sadržao sve neophodne podatke za vršenje inspeksijskog nadzora²⁴.

Od osnivanja Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova 2005. do 2018. godine agenciji je podneto 15.265 predloga za mirno rešavanje radnog spora od čega je meritorno rešeno 5.905 sporova, a ostatak je rešen u upravnom postupku. U toku 2019. godine agencija je postupala u 2300 radnih sporova, što je dva i po puta više nego prethodne godine. Kako je navedeno u Informatoru o radu ove agencije, saglasnost za mirno rešavanje je dobijena u 92%²⁵. Iako postoji povećan broj sporova i daje nije iskorišćen pun potencijal ove institucije. U publikaciji „Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“, Centra za dostojanstven rad²⁶, konstatovano je da bi jedan od razloga neprimenjivanja mirenja u većoj meri mogao biti taj što se prema Zakonu o mirnom rešavanju radnih sporova primenjuje arbitraža umesto mirenja (medijacije, posredovanja).

4.2 Bezbednost i zdravlje na radu

Od 2019. godine povrede na radu se analiziraju prema novoj metodologiji koja je uskladjena sa ESAW metodologijom (Metodologija evropske statistike o povredama na radu)²⁷. U Izveštaju za 2019. godinu Uprave za bezbednost i zdravlje na radu²⁸, navodi se da je u 2019. godini bilo ukupno 13.306 povreda na radu, od kojih 14 smrtnih, teških 1.233, teških u dolasku i odlasku na posao 597 i lakih povreda 11.462. To je, u odnosu na 2018. povećanje ukupnog broja povreda na radu, ali i smanjenje onih sa smrtnim ishodom (2018. godine je bilo 53 smrtna ishoda). Najveći broj je u prerađivačkoj industriji (28,3%), sledi zdravstvo i socijalna zaštita (10,51%), saobraćaj i skladištenje (7,14%), nakon čega slede trgovina i građevinarstvo.

Prema godišnjem Izveštaju Inspektorata za rad za 2018. godinu, na osnovu 26.515 izvršenih nadzora najčešće nepravilnosti ticale su se propuštanja poslodavca da utvrdi posebna prava obaveze i mere u vezi za bezbednošću i zdravljem na radu mladih, žena koje rade na radnom mestu sa povećanim rizikom, osoba sa invaliditetom i profesionalno obolelih. Među povredama sa smrtnim ishodom, trećina su radnici koji su radili “na crno”. Široko je rasprostranjena praksa neprijavlivanja povrede na radu od strane poslodavca.

24 Ibid.

25 Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, Informator o radu, mart 2020.

26 Centra za dostojanstven rad, Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

27 Evropska statistika o povredama na radu.

28 Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Izveštaj o radu za 2019. godinu.

4.3 Socijalni dijalog

U oblasti socijalnog dijaloga 2019. godinu obeležili su:

- odlaganje donošenja Zakona o štrajku;
- decentralizacija kolektivnog pregovaranja i zamiranje sektorskog dijaloga na nacionalnom nivou;
- prekid učešća sindikata u radu SES-a;
- odsustvo napretka u pripremi predloga Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu.

Zajednička deklaracija usvojena na IX sastanku Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU – Srbija iz oktobra 2019. uputila je preporuku SES-u da raspravlja, najmanje jednom godišnje, o stanju kolektivnog pregovaranja u Srbiji, kao i o primeni kolektivnih ugovora²⁹.

U pogledu prava na informisanje i savetovanje u preduzeću, Zakonom o radu je predviđeno formiranje saveta, ali preciznijih odredbi o načinu formiranja i delovanja saveta nema.

4.4 Politika zapošljavanja

Nedostatak statistike slobodnih radnih mesta na institucionalnom nivou, a u praksi nedostupnost podataka o slobodnim radnim mestima najvećem broju nezaposlenih, ukazuju na jednu od najvećih kritičnih tačaka u politici zapošljavanja. Smanjenoj transparentnosti doprinela je i politika zabrane zapošljavanja u javnom sektoru usled toga što su se dozvole za zapošljavanje izdavale od strane Ministarstva finansija. Praksa zapošljavanja jedna je od pista kojima se odvija partijsko zapošljavanje, naročito u javnom sektoru, ali istovremeno je i polje za razne oblike korupcije. Strategijom za borbu protiv korupcije 2013-2018. u delu Prevenција korupcije, (tač. 4.2. Sistem zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga) konstatuje se da "sistem zapošljavanja i napredovanja u karijeri još uvek nije u potpunosti zasnovan na zaslugama, a zapošljavanje i napredovanje su i dalje podložni političkom uticaju. Učesnici u postupku izbora ne nalaze se u potpuno ravnopravnom položaju, a rukovodioci još uvek imaju previše diskrecionih ovlašćenja pri odabiru kandidata sa liste koje izborne komisije sačine po održanim konkursima. Pored toga, ne postoje

29 Dostupno na: <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/9th-meeting-eu-serbia-civil-society-joint-consultative-committee/joint-declarations>

kriterijumi za zapošljavanje na određeno vreme, već se ugovori zaključuju bez inter-nog ili javnog konkursa³⁰.”

U oblasti politika zapošljavanja, važno je napomenuti da su za najveći broj nezaposlenih prijavljenih pri NSZ mere aktivne politike zapošljavanja nedostupne (svega 4.1% sa evi-dencije nezaposlenih prema Izveštaju o radu NSZ za 2017.).

4.5 Zabrana diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike

U domenu diskriminacije, važno je ukazati na konkurentnost odredbi Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o radu, na koje ukazuje “Analizi stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima” Centra za dostojanstven rad³¹. Konkurentnost odredbi ova dva zaka-na dovodi do negativne sudske prakse jer “iako je čl. 16. Zakona o zabrani diskriminacije zabranjena diskriminacija u oblasti rada, koja uključuje zaštitu svakog radno angažovanog lica bez obzira na pravni osnov, *Zakon o radu* sadrži odredbe (članovi 18. do 23.) koje se odnose na zabranu diskriminacije lica u radnom odnosu” što znatno sužava krug lica koji imaju pravo na zaštitu od diskriminacije. U istoj Analizi se ukazuje na to da *Zakon o radu* u čl. 22 “i dalje zadržava nedovoljno preciznu odredbu po kojoj se ne smatra diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike predstavljaju st-vari i odlučujući uslov obavljanja posla i da je svrha koja se time želi postići opravdana, što nije usklađeno sa antidiskriminacijskim direktivama EU koje se odnose na zapošljavanje”³².

U “Studiji o primeni *Zakona o zabrani diskriminacije* u Srbiji” koju je sproveo YUCOM³³, navedeno je da je od usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije do 2017. godine (kada je analiza i objavljena) pred srpskim sudovima pokrenuto oko 150 predmeta. Kako je nave-deno u analizi, od 87 analiziranih predmeta, 75 (86,2%) imalo je karakter radnih sporova, ili su bili povezani sa radnim i socijalnim pravima lica. Generalni zaključak studije je da pravosudni sistem u Srbiji ne koristi na delotvoran način antidiskriminacione propise, kao i da antidiskriminacioni propisi još uvek nisu u potpunosti sprovodivi.

30 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u RS za period od 2013. do 2018.

31 Centra za dostojanstven rad, Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, str. 18-19.

32 Ibid, str 27.

33 YUCOM, Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji.

U izveštaju organizacije Equal Rights Trust „Ravnopravnost u praksi, primena anitidiskriminacionih zakona u Srbiji“ konstatuje se da je pristup pravdi žrtvama diskriminacije u Srbiji ozbiljno otežan i to usled tri faktora: mnoga lica u Srbiji ne poznaju svoja prava na ravnopravnost i nediskriminaciju; ne mogu da priušte da zatraže pravno uklanjanje posledica kada dođe do povrede prava; i imaju teškoća da fizički dođu do sudova³⁴.

4.6 Rodna ravnopravnost u zapošljavanju i socijalnoj politici

U oblasti rodne ravnopravnosti Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu navodi da je u prethodnoj godini najčešće bilo pritužbi na povredu prava na naknadu zarada za vreme odsustva zbog trudničkog bolovanja, otkaza ugovora o radu po povratku sa porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, prava trudnica i porodilja, kao i porodično i partnersko nasilje. Kada je u pitanju neispunjavanje obaveze obračuna i isplaćivanja naknade zarade porodilji, u Izveštaju se navodi da su se u većoj meri podnosile prekršajne i krivične prijave, da je kaznena politika blaga, te da se neretko dešavalo da se po prijavi ne postupi usled zastarevanja prekršajnog/krivičnog gonjenja. Kao problem navodi se i to da ni Inspektorat za rad ni Poreska uprava nemaju povratnu informaciju o ishodu postupaka, broju i vrstama izrečenih kazni, te je nemoguće praćenje efekata s njihove strane podnetih prijava. Ovde treba dodati i brojne kritike izrečene o *Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom* u odnosu na diskriminatorne odredbe i činjenicu da nisu poštovane odredbe Konvencije MOR-a o zaštiti materинства.

Istraživanja govore da su žene u većoj meri izložene diskriminaciji prilikom traženja posla i zapošljavanja, kao i na radnom mestu. U Posebnom izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja je, između ostalog, navedeno da je od osnivanja Poverenika do objavljivanja tog izveštaja, najviše pritužbi podneto u oblasti rada i zapošljavanja – trećina od ukupnog broja svih podnetih pritužbi. Pritužbe su podnošene na osnovu skoro svih ličnih svojstava koja su navedena u *Zakonu o zabrani diskriminacije*, a najviše pritužbi podneto je zbog diskriminacije po osnovu pola i to u pretežnom broju slučajeva zbog diskriminacije žena na tržištu rada, a u približno istom broju slučajeva je diskriminacija po osnovu bračnog i porodičnog statusa. Izveštaj Poverenika pokazuje i da se kao osnov diskriminacije, ova dva lična svojstva često pojavljuju kao kombinovani osnov diskriminacije. Naime, najčešći su slučajevi kada je žena raspoređena na niže radno mesto, ili joj je raskinut radni odnos po povratku sa trudničkog, porodijskog

34 Equal Rights Trust, Ravnopravnost u praksi, primena anitidiskriminacionih zakona u Srbiji, str. 84

ili odsustva sa rada radi nege deteta, a i dalje je prisutna praksa pojedinih poslodavaca da u prijavama, na konkursima i intervjuima za posao neopravdano uključuju pitanja o porodičnom i bračnom statusu, ili automatski posredno isključuju žene zbog pretpostavke o nemogućnosti usklađivanja privatnih i poslovnih obaveza. Tradicionalna podela rodних uloga, opterećenost žena kućnim poslom i brigom za porodicu posledično utiče i na njihov položaj na tržištu rada. Uzroci koji dovode do podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno stereotipne uloge polova i dalje proizvode nejednakosti u svakodnevnom životu³⁵.

Prema Indeksu rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji za 2016. godinu, u domenu rada Srbija pokazuje nižu vrednost za 3,3 poena u odnosu na prosek EU 28, i zauzima 22. mesto prema vrednosti indeksa u rangiranju sa državama članicama EU³⁶. Ovde je važno napomenuti da je zbog nedostatka rodno relevantnih podataka zvanične statistike otežano praćenje ostvarivanja prava na jednakost u zaradama.

Pored toga, u izveštaju A 11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava „Prava drugog reda – socijalna prava u svetlu mera štednje“ ocenjuje se da je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru neproporcionalno uticala na položaj žena na tržištu rada, posebno onih koje dolaze iz višestruko diskriminisanih grupa, pošto je proporcionalno veći broj žena zaposlen u javnom sektoru. U izveštaju se navodi da podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da je od ukupnog broja zaposlenih u centrima za socijalni rad skoro 80% žena, u sistemu obrazovanja ih je preko 70%, a oko 70% u pravosuđu³⁷.

U pogledu diskriminacije osoba sa invaliditetom, Izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu, ističe da je najveći broj pritužbi zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta u 2019. godini podneto zbog diskriminacije u postupcima pred organima javne vlasti (21,9%), potom, oblast socijalne zaštite (37,7%), prilikom pružanja javnih usluga ili pri korišćenju objekata i površina (32,5%), a u postupku zapošljavanja i na radu podneto je 6,9%, u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja podneto je 11,9% pritužbi.

35 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu.

36 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji.

37 A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Prava drugog reda – Socijalna prava u svetlu mera štednje (Srbija 2012-2020): , str. 6-7”.

4.7 Socijalna zaštita

U pogledu prava na socijalnu zaštitu, Komitet za socijalna prava Saveta Evrope je u zaključcima za 2017. i 2016. godinu utvrdio da je iznos socijalne pomoći koji bi pripao pojedincima bez sredstava za život očigledno neodgovarajući i da ne prelazi granicu siromaštva. Državna revizorska institucija u izveštaju „Materijalna podrška kao mera smanjenja siromaštva³⁸“ navodi da je praksa pokazala da korisnici uglavnom dugo ostaju u sistemu socijalne zaštite i da programi aktivne inkluzije nisu zaživeli, te da treba doneti novu strategiju razvoja socijalne zaštite³⁹. S druge strane, „ograničenje trajanja novčane socijalne pomoći na najviše devet meseci u toku kalendarske godine za radno sposobna lica nema uporište u međunarodnim standardima“, navodi se u „Analizi stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“ Centra za dostojanstven rad⁴⁰.

U Posebnom izveštaju Zaštitnika građana o sprovođenju strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja ističe se da mere u oblasti socijalne zaštite nisu usklađene sa afirmativnim merama u oblasti zapošljavanja, te da poslovi koji se korisnicima novčane socijalne pomoći nude preko NSZ nisu adekvatni⁴¹. Pristup Roma i Romkinja socijalnoj zaštiti je ograničen, što zbog nedovoljne informisanosti, nedovoljnih kapaciteta centara za socijalni rad i nedovoljne obučenosti kadrova, kao i zbog diskriminacione prakse. Nacrt *Zakona o socijalnoj zaštiti* predvideo je dodatne kriterijume za sticanje prava na socijalnu zaštitu što će dodatno otežati pristup socijalnoj zaštiti, na šta je ukazala grupa nevladinih organizacija⁴².

U Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2019. godinu navedeno je da je broj zaposlenih u centrima za socijalni rad neusklađen sa potrebama građana, što negativno utiče na kvalitet pruženih usluga. Broj zapolenih u centrima za socijalni rad se od 2014. godine smanjio za gotovo petinu. Zaštitnik građana je uputio preporuke MRZBSP za dodano zapošljavanje stručnih saradnika, na osnovu kojih je MRZBSP podnelo predlog Ministarstvu finansija i Komisiji Vlade za davanje saglasnosti, ali do novog zapošljavanja nije došlo. Pritužbe su se još odnosile i na neblagovremeno postupanje Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, nemogućnost ostvarivanja prava na penziju u punom

38 European Committee of Social Rights, Conclusions 2017 – Serbia – Article 13 Paragraph 1 – Adequate assistance for every person in need.

39 Državna revizorska institucija, Materijalna podrška kao mera smanjenja siromaštva, str. 10 i 22.

40 Dostupno na: <https://pescanik.net/wp-content/uploads/2019/07/ceo-izvestaj-CDR.pdf>

41 Zaštitnik građana, Posebna izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama, str. 74.

42 Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11813/zahtevamo-povlacenje-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-podrzy-inicijativu>

obimu usled nedostatka podataka o stažu, zaradama i naknadama zarada za pojedine periode, odsustvo saradnje Fonda PIO i Poreske uprave⁴³.

4.8 Socijalna inkluzija

Među ranjive grupe čiji pripadnici su posebno izloženi riziku od socijalne isključenosti, najčešće se ubrajaju i starije osobe, mladi, žene, izbegla i interno raseljena lica.

Pripadnici romske nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom najčešće se svrstavaju u grupe koje su najslabije integrisane u društvo. U Posebnom izveštaju Zaštitnika građana o sprovođenju strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja navodi se da su prema svim pokazateljima Romi društvena grupa koja se nalazi u najnepovoljnijem socijalnom, ekonomskom i obrazovnom položaju, te da se suočavaju sa problemima dostupnosti i ostvarivanja priznatih prava pred institucijama i organima javne vlasti i zaključuje se da su, uprkos postignutom napretku u određenim oblastima, rezultati vrlo ograničeni⁴⁴ i u drugim izveštajima konstatuje se da se mnoge grupe, uključujući Rome i osobe sa invaliditetom, suočavaju sa isključivanjem iz određenih oblasti života i susreću se sa preprekama koje ih sprečavaju da u potpunosti ostvare svoja prava na zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvene usluge⁴⁵.

U pogledu inkluzije osoba sa invaliditetom, Zaštitnik građana u Redovnom godišnjem izveštaju za 2019. godinu ukazuje da su i dalje prisutni sistemski problemi koji onemogućavaju ostvarivanje njihovih prava, među kojima su nedovoljno razvijena pristupačnost objekata javne namene, nedovršen proces deinstitucionalizacije, praksa potpunog lišavanja poslovne sposobnosti, siromaštvo i socijalna isključenost⁴⁶. Kako se ističe u Studiji o oblicima diskriminacije i pravnom i strateškom okviru o zaštiti od diskriminacije u Srbiji, stopa nezaposlenosti osoba sa invaliditetom tri puta je veća od stope nezaposlenosti u opštoj populaciji, a zaposleno je samo 13% osoba sa invaliditetom, od čega je samo 1% zaposleno u privredi i javnom sektoru. Ni pojedine afirmativne mere ne daju očekivani rezultat, pa iako su poslodavci koji imaju više od 20 zaposlenih dužni da zaposle jednu osobu sa invaliditetom, a ukoliko to ne učine, dužni

43 Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu.

44 Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama, op cit, str. 7 i 75.

45 Videti npr. Equal Rights Trust, Ravnopravnost u praksi, primena anitidkriminacionih zakona u Srbiji, op. cit., str. IV.

46 Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu, op. cit, str. 53.

su da plate „penale”, većina poslodavaca opredeljuje se da plati „penale” jer smatra da je to isplativije⁴⁷.

4.9 PRIMER VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 19

Neizostavan uslov vladavine prava jeste da institucije čiji zadatak je zaštita prava postupaju ažurno, nepristrasno, dosledno i efikasno. Nasuprot tome, ako institucijama kojima se građani obraćaju radi ostvarivanja i zaštite prava treba nerazumno mnogo vremena da donesu odluke i ako njihove odluke izazivaju pravnu nesigurnost, načelo vladavine prava je ozbiljno ugroženo. Posebno je u tom pogledu važna uloga sudova, jer to su organi čiji zadatak je da štite slobode i prava građana i da obezbeđuju ustavnost i zakonitost. Međutim, funkcionisanje sudova u Srbiji i dalje je opterećeno brojnim nedostacima. Kao što je prethodno navedeno, u izveštajima EK ukazuje se na veći broj problema čije postojanje potkopava ostvarivanje vladavine prava. Među najvećim problemima svakako su dugotrajnost postupaka i uticaj politike na pravosuđe. Ove manjkavosti najčešće se ispoljavaju i najuočljivije su u postupcima u kojima sudovi opšte nadležnosti odlučuju o pojedinačnim pravima građana. Međutim, verovatno još teže posledice nastaju ako se takvi nedostaci javljaju u radu Ustavnog suda, čije odluke u postupcima ocene ustavnosti i zakonitosti opštih akata imaju dalekosežnije dejstvo i odnose se na veliki broj ljudi.

Kad je reč o ostvarivanju prava iz Poglavlja 19, jedno od najvažnijih i najspornijih pitanja u poslednjih nekoliko godina bilo je umanjeње penzija, koje je na osnovu *Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija* počelo da se sprovodi oktobra 2014. i trajalo je četiri godine. Odmah po donošenju zakona brojna rešenja postala su predmet ozbiljnih kritika, a Ustavnom sudu Srbije podneto je više desetina inicijativa za ocenu ustavnosti, u kojima se, između ostalog, isticalo da se tim zakonom krše načela jedinstva pravnog poretka i vladavine prava, pravo na pravni lek, zabrana diskriminacije, da se zadire u stečena imovinska prava, da se narušava princip da se dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati, te da je zakonom prekršena obaveza države da se stara o socijalnoj sigurnosti penzionera. Međutim, Ustavni sud je u septembru sledeće godine odbacio inicijative za ocenu ustavnosti kao neprihvatljive, ocenivši da iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti. Sud je na ovaj način zapravo odbio da pokrene postupak u kome bi se razmatrala saglasnost osporenog zakona sa Ustavom i međunarodnim pravom, već se zadržao samo na oceni

47 Praxis i The Equal Rights Trust, Studija o oblicima diskriminacije i pravnom i strateškom okviru o zaštiti od diskriminacije u Srbiji, str. 13.

prihvatljivosti navoda iznetih u inicijativama. Više sudija izdvojilo je tada mišljenje, izrazivši neslaganje sa takvom odlukom, a među iznetim primedbama našle su se i ocene da se obrazloženje rešenja suštinski podudara sa obrazloženjem predloga zakona, te da se sud najmanje bavio pitanjem da li je zakon saglasan Ustavu ili nije, a u mnogo većoj meri pitanjem celishodnosti donošenja Zakona i obrazlaganjem opravdanja za njegovo donošenje⁴⁸, odnosno da je obrazloženje rešenja imalo za cilj opravdanje zakonske mere, kao i da takva odluka suda ne samo da nije pružila delotvornu zaštitu prava stečenih radom, nego je „dala gotovo blanko podršku izvršnoj vlasti, koja je dobila 'dozvolu' ustavnog pravosuđa da neograničeno zahvata u osnovna ljudska prava“⁴⁹.

Nakon toga usledilo je podnošenje novih inicijativa za ocenu ustavnosti tog zakona, kao i predloga ovlašćenih predlagača, u kojima su se isticali i novi argumenti – pre svega da su se okolnosti zbog kojih je uvedeno smanjenje penzija u međuvremenu promenile. Međutim, Ustavni sud je izbegavao da odluči o tim inicijativama i predlozima dok god je osporavani zakon bio na snazi. Tek nakon što je proteklo više od pola godine od prestanka važenja zakona, Ustavni sud je u aprilu 2019. doneo rešenje kojim se postupak obustavlja, a inicijative odbacuju. Ovog puta pojedine sudije su u izdvojenim mišljenjima posebno naglasile nedopustivo dugo odlučivanje, istakavši da je Ustavni sud morao i mogao mnogo brže da postupa⁵⁰, odnosno da „nema vladavine prava bez efikasne kontrole i zaštite ustavnosti. Ukoliko prolaze godine između podnošenja inicijative ili od pokretanja postupka i odlučivanja Ustavnog suda teško da možemo govoriti o efikasnosti ustavnosudske zaštite Ustava i pravne države uopšte.“⁵¹

Nažalost, sličnu sudbinu trenutno dele i inicijative za ocenu ustavnosti još nekih propisa čija primena dovodi u pitanje ostvarivanje pojedinih prava iz Poglavlja 19. Tako se Ustavni sud još uvek nije izjasnio o inicijativama i o predlogu Zaštitnika građana za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, koji su podneti još krajem 2014. godine, kao ni o inicijativama za ocenu ustavnosti *Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*, koje su podnete pre skoro dve godine.

48 Izdvojeno mišljenje sudije Olivera Vučić na rešenje Ustavnog suda Srbije IUz-531/2014, od 23. 9. 2015.

49 Izdvojeno mišljenje sudije Dragana M. Stojanovića na rešenje Ustavnog suda Srbije IUz-531/2014 .

50 Izdvojeno mišljenje sudije Milana Škulića na rešenje Ustavnog suda Srbije IUz -351/2015, od 25. 4. 2019.

51 Saglasno izdvojeno mišljenje sudije Tamaša Korheca na rešenje Ustavnog suda Srbije IUz -351/2015. Videti takođe, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Prava drugog reda – Socijalna prava u svetlu mera štednje (Srbija 2012-2020), str. 23.

5.

PREPORUKE

Vlada Republike Srbije i nadležna Ministarstva i tela (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kancelarija za ljudska i manjinska prava) treba da:

- U svoje aktivnosti uključe detaljnije praćenje institucionalne zaštite osnovnih prava, pre svega kroz rad pravosudnih organa, Inspektorata za rad, Agencije za mirno rešavanje radnih sporova;
- Donesu strategije kojima je istekao rok, kao i strategije koje nedostaju; s obzirom da je većem broj strateških dokumenata koja uređuju pitanja iz Poglavlja 19 istekao rok ili su zastareli, dok pojedine strategije ulaze u završne godine, potrebno je da nadležni organi u svim tim slučajevima blagovremeno izrade i usvoje nove strategije, uz uključivanje zainteresovanih strana, posebno nevladinih udruženja;
- Donesu nove zakone i izmene postojeće radi usklađivanja pravnog okvira sa tekovinama EU; u proces pripreme zakona neophodno je uključiti sve zainteresovane strane. Nevladina udruženja koja kontinuirano prate određena pitanja iz oblasti Pregovaračkog poglavlja 19 neophodno je uključiti u radne grupe za pripremu predloga zakona;
- Uskladiti zakone koji sadrže konkurentne odredbe, pre svega Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o radu; u skladu sa izloženim ocenama Evropske komisije da pravni okvir koji uređuje određena pitanja nije usklađen sa pravnim tekovinama Evropske Unije, potrebno je da se radi otklanjanja tih protivrečnosti donesu novi ili izmene postojeći propisi. Imajući u vidu da ni odredbe pojedinih domaćih propisa nisu međusobno usklađene, potrebno je u cilju usglašavanja ovih akata izvršiti njihove izmene, uključujući i usklađivanje odredaba Zakona o radu koje se odnose na diskriminaciju sa Zakonom o zabrani diskriminacije;
- Neophodno je uspostaviti sistem praćenja sudskih i prekršajnih postupaka koji se odnose na zaštitu osnovnih prava iz okvira Pregovaračkog poglavlja 19, a koji se pokreću na osnovu predloga inspeksijskih organa; od izuzetnog je značaja praćenje efikasnosti zaštite pojedinih ekonomskih i socijalnih prava, uključujući naročito radnih prava i prava koja proističu iz rada, za čiju zaštitu su nadležni inspeksijski i pravosudni organi;
- Osnaživanje kapaciteta Inspektorata za rad, kako kroz zapošljavanje većeg broja inspektora, obuku, bolju tehničku opremljenost i dr; povećanjem budžetskog izdvajanja za Inspektorat za rad, uz razvoj projektnog finansiranja, neophodno je na osnovu plana razvoja institucije omogućiti dodatno zapošljavanje inspektora, njihovu kontinuiranu obuku, kao i ojačati tehničke i tehnološke kapacitete Inspektorata;
- Osnaživanje kapaciteta ustanova socijalne zaštite, kroz zapošljavanje novih kadrova, obuku, unapređeno stručno rukovođenje i tehničku opremljenost; pošto je za efi-

kasnu realizaciju ključno to da organi i institucije u čijem delokrugu je ostvarivanje tih prava postupaju delotvorno i ažurno, te imajući u vidu da se u izveštajima EK kao jedan od najvećih nedostataka ističe upravo nedovoljan kapacitet ovih organa, potrebno je preduzeti mere koje će poboljšati njihove kapacitete, kako kroz povećanja broja zaposlenih, sprovođenje obuka i unapređenje stručnog rukovođenja, tako i kroz bolju tehničku opremljenost. U tom smislu je pre svega potrebno osnažiti inspektorat rada, ustanove socijalne zaštite i Nacionalnu službu za zapošljavanje;

- Preduzimanje mera kojima se obezbeđuje ravnopravnost muškaraca i žena u zapošljavanju i socijalnoj politici; radi eliminisanja nejednakosti i diskriminacije, te postizanja pune ravnopravnosti svih građana u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, kao i potpune integracije ranjivih grupa u društvo, neophodno je preuzeti niz mera i aktivnosti kojima će se obezbediti ravnopravnost muškaraca i žena i ostvariti poboljšanje položaja i socijalna integraciju osoba sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina, interno raseljenih lica i drugih marginalizovanih grupa.

Vladi Republike Srbije, nezavisnim institucijama, javnim preduzećima, jedinicama lokalne samouprave i privatnom sektoru:

- Neophodno je uspostaviti transparentnost u oglašavanju slobodnih radnih mesta, u javnom i u privatnom sektoru; s obzirom da je nedostupnost podataka o slobodnim radnim mestima prepoznata kao jedan od najvećih nedostataka u oblasti politike zapošljavanja, potrebno je preduzeti mere koje će obezbediti potpunu transparentnost u oglašavanju slobodnih radnih mesta, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.
- Eliminisanje političkog uticaja pri zapošljavanju u javnom sektoru; u izveštajima EK i u Strategiji za borbu protiv korupcije, kao značajan problem istaknut je politički uticaj pri zapošljavanju i napredovanju u javnom sektoru. Stoga je potrebno preduzeti efikasne mere koje će suzbiti i onemogućiti politički uticaj na zapošljavanje u javnom sektoru i koje će obezbediti da napredovanje u službi bude zasnovano isključivo na zaslugama.

Preporučuje se nevladinim udruženjima i drugim organizacijama koje prate pristupne pregovore i implementaciju reformskih politika da:

- Uključe pristup zasnovan na ljudskim pravima kao metodologiju praćenja donošenja i primene strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata, te primene zakona od strane nadležnih organa.
- U okviru pitanja koja se prate kroz Poglavlje 23, uključe i nalaze iz Poglavlja 19 koji se odnose na reformu pravosuđa, poštovanje osnovnih prava, sprečavanje diskriminacije i borbu protiv korupcije;

Vlada Republike Srbije, nezavisne institucije nadležne za zaštitu ljudskih prava, jedinice lokalne samouprave, kao i nevladina udruženja i mediji treba da:

- Kontinuirano unapređuju obaveštenost građana o pravima i raspoloživim mehanizmima za zaštitu prava. Imajući u vidu da građani često nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima, kako zbog čestih izmena zakona tako i zbog neadekvatnog informisanja javnosti, što realizaciju tih prava dovodi u pitanje, potrebno je kontinuirano unapređivati obaveštenost građana o njihovim pravima i o raspoloživim mehanizmima za zaštitu tih prava.



Kingdom of the Netherlands

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

Rajićeva 1, Beograd, Srbija

office@eukonvent.org

www.eukonvent.org

