

ANALIZA STANJA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

**– IZVEŠTAJ O PRIMENI MEĐUNARODNOG PAKTA O
EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA –**

ANALIZA STANJA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

– IZVEŠTAJ O PRIMENI MEĐUNARODNOG PAKTA O
EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA –

BEOGRAD, 2019

08. jul 2019. godine



ANALIZA STANJA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA
U REPUBLICI SRBIJI

– IZVEŠTAJ O PRIMENI MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,
SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA –

Publikacija je izrađena u okviru realizacije projekta *Shadow Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* koji podržava Međunarodni centar Ulof Palme u Srbiji (Olof Palme International Center in Serbia).

Autori i saradnici na projektu

Bojan Urdarević
Sarita Bradaš
Ivan Sekulović
Željka Jorgić Đokić
Mario Reljanović
Tanja Marković
Nataša Nikolić

Izdavač

Centar za dostojanstven rad
Gandijeva 147, Beograd

Za izdavača

Mario Reljanović

Priprema i štampa

Štamparija PROOF, Beograd

Tiraž

200 kom

ISBN 978-86-901148-0-1

CIP- Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

342.7(497.11)"2006/2018"

341.231.14(497.11)"2006/2018"

ANALIZA stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji :
izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima / [Bojan Urdarević ... [et al.] ; translated bz Ana Knežević Bojović, Aleksandra Čavoški].- Beograd : Centar za dostojanstven rad, 2019 (Beograd : Proof).- graf. prikazi, tabele, 195, 177 str. ; 24 cm

"Publikacija je izrađena u okviru realizacije projekta Shadow Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights..." --> kolofon.- Tekst štampan u međusobno obrnutim smerovima.- Nasl. str. prištampnog engl. prevoda: Assessment of Economic and Social Rights in the Republic of Serbia.- Tiraž 200.- Napomene i bibliografske reference uz tekst.- Bibliografija: str. 184-195.

ISBN 978-86-901148-0-1

1. Urdarević, Bojan, 1977- [autor]

a) Људска права-- Међународна заштита-- Србија-- 2006-2018

COBISS.SR-ID 277358860

SADRŽAJ

SKRAĆENICE KORIŠĆENE U TEKSTU	6
UVODNA RAZMATRANJA	7
ČLAN 2. STAV 1. – KORIŠĆENJE RASPOLOŽIVIH IZVORA U NAJVEĆOJ MOGUĆOJ MERI RADI PUNOG OSTVARENJA PRAVA.....	14
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	14
2. UTICAJ MERA ŠTEDNJE NA OSTVARIVANJE EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRBIJI	15
ČLAN 2. STAV 2. – PRAVO NA DOSTOJANSTVO NA RADU (DISKRIMINACIJA U OBLASTI RADA I SOCIJALNE ZAŠTITE I ZLOSTAVLJANJE NA RADU).....	18
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	18
2. NORMATIVNI OKVIR I PRAKSA PRIMENE ANTIDISKRIMINACIONIH PROPISA	18
3. ZLOSTAVLJANJE NA RADU	20
ČLAN 3 – RODNA RAVNOPRAVNOST	22
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	22
2. STRATEŠKI, ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	23
3. RODNA (NE)RAVNOPRAVNOST U PRAKSI	27
4. ZAŠTITA PRAVA U OBLASTI RODNE RAVNOPRAVNOSTI	34
ČLAN 6 – PRAVO NA RAD (OPŠTE) I ZAPOŠLJAVANJE	37
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	37
2. MOGUĆNOSTI ZAPOŠLJAVANJA I DOSTOJANSTVEN RAD.....	38
3. POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I ZAŠTITA PRAVA NA RAD	44
ČLAN 7 – INDIVIDUALNA PRAVA ZAPOSLENIH	48
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	48
2. OBUHVAT ČLANA 7. PESK	53
3. PRAVO NA ZARADU ZAPOSLENIH LICA.....	54
4. NAKNADA TROŠKOVA ZAPOSLENIMA	57
5. ZAŠTITA ZARADE I ZAŠTITA POTRAŽIVANJA ZAPOSLENIH U SLUČAJU STEČAJA.....	57
6. NEISPLAĆIVANJE ZARADA I NEUPLAĆIVANJE DOPRINOSA	59
7. RADNO VREME	60
8. ODMORI I ODSUSTVA.....	62
9. BEZBEDNOST I ZAŠTITA ZDRAVLJA NA RADU	64
10. POSEBNA ZAŠTITA ZAPOSLENIH	66
11. ZAŠTITA INDIVIDUALNIH PRAVA IZ RADNOG ODNOSA	68
12. RAD BEZ RADNOG ODNOSA.....	77
13. RAD VAN RADNOG ODNOSA.....	79
14. POSEBNI REŽIMI RADNIH ODNOSA.....	86

ČLAN 8 – KOLEKTIVNA PRAVA ZAPOSLENIH	97
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	97
2. KO MOŽE BITI ČLAN SINDIKATA?	103
3. SAVET ZAPOSLENIH	105
4. OSNIVANJE I REGISTRACIJA SINDIKATA	105
5. DA LI ZAKON O RADU PODRŽAVA RAZLIČITE OBLIKE SINDIKALNOG ORGANIZOVANJA?.....	107
6. REPREZENTATIVNOST SINDIKATA	108
7. REPREZENTATIVNOST POSLODAVACA	110
8. OVLAŠĆENI SINDIKALNI PREDSTAVNIK.....	110
9. SLOBODA SINDIKALNOG DELOVANJA	111
ČLAN 9 – SOCIJALNO OSIGURANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA	123
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	123
2. PRAVO NA SOCIJALNO OBEZBEĐENJE.....	125
ČLAN 10 – ZAŠTITA PORODICE, MATERINSTVA I DECE	135
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	135
2. ZAŠTITA I POMOĆ PORODICI	135
3. ZAŠTITA MAJKI U PERIODU PRE I POSLE ROĐENJA DECE	138
4. ZAŠTITA DECE I OMLADINE	142
ČLAN 11 – PRAVO NA ŽIVOTNI STANDARD	144
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	144
2. ŽIVOTNI STANDARD.....	146
3. PRAVO NA STANOVANJE	150
4. SIROMAŠTVO BEZ ZAŠTITE	158
ČLAN 12 – ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	160
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	160
2. PRIZNAVANJE PRAVA SVAKOM LICU NA NAJBOLJE FIZIČKO I MENTALNO ZDRAVLJE KOJE ONO MOŽE DA POSTIGNE.....	163
3. POLOŽAJ ROMA	170
4. PREDUZIMANJE MERA U CILJU SMANJENJA BROJA MRTVOROĐENE DECE I SMRTNOSTI DECE I ZDRAVOG RAZVITKA DETETA	171
5. POBOLJŠANJE SVIH VIDOVA HIGIJENE SREDINE I INDUSTRIJSKE HIGIJENE.....	172
6. PROFILAKSIJA I LEČENJE EPIDEMIČKIH, ENDEMIČKIH, PROFESIONALNIH I DRUGIH OBOLJENJA I BORBA PROTIV OVIH BOLESTI	173
7. STVARANJE USLOVA ZA OBEZBEĐENJE SVIMA LEKARSKIH USLUGA I POMOĆI U SLUČAJU BOLESTI	175
ČLAN 13 – PRAVO NA OBRAZOVANJE	177
1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	177

2. SISTEM DUALNOG OBRAZOVANJA DECE	178
3. SEGREGACIJA I ISKLJUČIVANJE ROMSKE DECE U OBRAZOVANJU	179
OSTALA PITANJA OD ZNAČAJA ZA SPROVOĐENJE PESK	181
1. ODBIJANJE SRBIJE DA POTPIŠE PROTOKOL UZ PESK	181
2. DIREKTNNA PRIMENA PAKTA I OSTALIH MEĐUNARODNIH IZVORA	182
KORIŠĆENA LITERATURA, PRAVNI I DRUGI IZVORI	184
I BIBLIOGRAFSKI IZVORI	184
II MEĐUNARODNI INSTRUMENTI, PROPISI, KOLEKTIVNI UGOVORI I SUDSKA PRAKSA	185
III INTERNET I OSTALI IZVORI	190

SKRAĆENICE KORIŠĆENE U TEKSTU

BDP	Bruto domaći proizvod
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of general interest
CESCR	UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ETUC	European Trade Union Confederation
EEZ	Evropska ekonomska zajednica
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ERP	Program ekonomskih reformi
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
ESRP	Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike
EU	Evropska unija
EZ	Evropska zajednica
HOSPEEM	European Hospital and Healthcare Employers' Association
MOR	Međunarodna organizacija rada
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
NAPZ	Nacionalni akcioni plan zapošljavanja
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PESK	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
PPS	Standard kupovne moći (<i>Purchasing Power Standards</i>)
RSZ	Republički zavod za statistiku
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SES	Socijalno-ekonomski savet
SILC	Anketa o prihodima i uslovima života (<i>Survey on Income and Living Conditions</i>)
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
SZO	Svetska zdravstvena organizacija
UEAPME	European Crafts and SMEs' association
UN	Ujedinjene nacije
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
UPR	Univerzalni periodični pregled
ZOO	Zakon o obligacionim odnosima
ZoR	Zakon o radu

UVODNA RAZMATRANJA

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: Pakt, PESK) Republika Srbija je ratifikovala u okviru Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) još 1971. godine. Nakon promena 2000. godine, Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) je dala 12. marta 2001. godine sukcesorsku izjavu kojom je ponovo pristupila ovom međunarodnom instrumentu. U skladu sa time, SRJ je podnela inicijalni izveštaj o primeni Pakta za period 1992 – 2002. godina, kao i drugi periodični izveštaj 2014. godine.

Republika Srbija potvrdila je niz drugih međunarodnih instrumenata koji se odnose na oblast ekonomskih i socijalnih prava. Neki od najvažnijih navedeni su u tabeli 1.¹

Tabela 1. – Izbor najznačajnijih međunarodnih instrumenata iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava koje je Republika Srbija potvrdila

Naziv međunarodnog instrumenta	Godina potvrđivanja
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima	1971.
Konvencija MOR broj 29 o prinudnom radu	1932.
Konvencija MOR broj 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini	1956.
Konvencija MOR broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava	1958.
Konvencija MOR broj 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja	1958.
Konvencija MOR broj 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti	1952.
Konvencija MOR broj 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada	2002.
Konvencija MOR broj 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja	1961.
Konvencija MOR broj 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja	1970.
Konvencija MOR broj 122 o politici zapošljavanja	1971.
Konvencija MOR broj 129 o inspekciji rada u poljoprivredi	1975.
Konvencija MOR broj 131 o utvrđivanju minimalnih plata	1982.
Konvencija MOR broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana)	1973.
Konvencija MOR broj 135 o radničkim predstavnicima	1982.
Konvencija MOR broj 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa	1982.
Konvencija MOR broj 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada)	2005.
Konvencija MOR broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini	1987.
Konvencija MOR broj 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama)	1987.
Konvencija MOR broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca	1984.

¹ Stanje zakonodavstva Republike Srbije na dan 15.04.2019. godine.

Konvencija MOR broj 161 o službi medicine rada	1989.
Konvencija MOR broj 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu	2009.
Konvencija MOR broj 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje	2013.
Konvencija MOR broj 182 o najgorim oblicima dečjeg rada	2003.
Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva	2010.
Konvencija o pravima deteta	1990.
Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena	2001.
Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (sa Opcionim protokolom)	2009.
Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja	1964.
Revidirana evropska socijalna povelja	2009.
Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (sa Protokolima 14 i 15)	2003. (2005, 2015)
Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama nasilja u porodici	2013.

U pogledu izvora prava Evropske unije, Republika Srbija se obavezala Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU² (NPAA) da će do 2021. godine izvršiti usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa svim relevantnim propisima EU.

Kada je reč o sprečavanju diskriminacije, u Izveštaju o skriningu Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava navodi se da je, na osnovu informacija koje je dala Srbija, Zakon o zabrani diskriminacije u potpunosti usklađen sa Direktivom Saveta 2000/43/EZ o primeni načela jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo i Direktivom 2000/78/EZ kojom se osniva opšti okvir za jednak tretman u zaposlenju i zanimanju³. S druge strane, u delu Izveštaja kojim se procenjuje stepen usklađenosti i kapaciteta sprovođenja, ocenjeno je da je neophodno dodatno usklađivanje zakonodavstva u oblasti zabrane diskriminacije u cilju njegovog potpunog usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, i to u vezi „obima izuzetaka od primene načela jednakog tretmana, definicije posredne diskriminacije i obaveze da se obezbedi razuman smeštaj za zaposlene sa invaliditetom“⁴. I u Izveštaju za 2018. godinu o Republici Srbiji navodi se da je zakonodavstvo Srbije o zabrani diskriminacije načelno usklađeno sa evropskim standardima, ali da je „još uvek potrebno usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije“⁵. Na kraju, treba napomenuti da je u najnovijoj reviziji NPAA iz 2018. godine navedeno da su izvršene izmene i dopune teksta Zakona o zabrani diskriminacije koje se odnose na primenu odredbi propisanih direktivama EU, a pre svih direktivama broj 2000/43/EZ i broj 2000/78/EZ⁶.

U oblasti rodne ravnopravnosti, u Izveštaju o skriningu Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje⁷ navodi se da je, prema informacijama koje je dala Srbija, u toku usklađivanje Zakona o ravnopravnosti polova sa Direktivom 2004/113/EZ o primeni načela jednakog tretmana muškaraca i žena u pristupu robi i uslugama i u prodaji robe i usluga, kao i sa Direktivom 92/85/EEZ o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu trudnica i porodilja ili dojilja, i to u cilju produžavanja roditel-

2 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, treća revizija, februar 2018.

3 Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, 16.

4 Ibid., 47.

5 Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2018. godinu, 29.

6 NPAA, 791.

7 Izveštaj o skriningu, Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, 13.

jskog odsustva i obezbeđivanja dodatne zaštite od otpuštanja. U Izveštaju za 2018. godinu o Republici Srbiji konstatovano je da novi zakon o rodnoj ravnopravnosti još uvek nije usvojen⁸. Kako je navedeno u NPAA, prilikom usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova nije se vodilo računa o harmonizaciji propisa. Iz tog razloga, konstatuje se da je „ostalo dosta toga da se uskladi na polju ravnopravnosti žena i muškaraca“, a kao primer navode se direktive broj 2004/113/EZ i direktiva broj 2010/41/EU⁹.

U pogledu prava na rad, u Izveštaju o skriningu Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje konstatovano je da su neka od osnovnih načela pravnih tekovina EU koje se odnose na radno pravo preneti u zakonodavstvo Republike Srbije. Pored toga, ocenjeno je da će biti potrebno sprovođenje značajnog broja „važnih prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se pripremilo za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti“¹⁰. Kako je navedeno u NPAA u okviru poglavlja „Socijalna politika i zapošljavanje“, Zakon o radu delimično je usklađen sa sledećim propisima EU:

- 1) Direktivom Saveta broj 76/207/EEZ od 9. februara 1976. godine o primeni principa ravnopravnog tretmana za muškarce i žene kada se radi o pristupu zapošljavanju, stručnom obrazovanju i napredovanju, kao i uslovima rada, sa izmenama i dopunama iz 2002;
- 2) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta broj 2003/88/EZ od 4. novembra 2003. godine o organizaciji radnog vremena;
- 3) Direktivom Saveta broj 2001/23/EZ od 12. marta 2001. godine o zaštiti prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca;
- 4) Direktivom Saveta broj 98/59/EEZ od 20. jula 1998. godine koje se odnosi na kolektivna otpuštanja;
- 5) Direktivom 2008/94/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta od 22. oktobra 2008. godine o zaštiti zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovih poslodavca;
- 6) Direktivom Saveta broj 91/533/EZ od 14. oktobra 1991. godine o obavezi poslodavca da obavesti radnike o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos;
- 7) Direktivom Saveta broj 1999/70/EZ od 28. juna 1999. godine o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP;
- 8) Direktivom Saveta broj 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o radu sa nepunim radnim vremenom koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP;
- 9) Direktivom Saveta 92/85/EEZ od 19. oktobra 1992. o uvođenju mera za kojima se podstiče unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu trudnih radnica, radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu člana 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ);
- 10) Direktivom Saveta broj 1994/33/EZ od 22. juna 1994. godine o zaštiti mladih ljudi na radu;
- 11) Direktivom 2006/54 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. godine o sprovođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (sa izmenama);
- 12) Direktivom Saveta 2010/18 od 8. marta 2010. godine o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su zaključili BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, kojom se stavlja van snage Direktiva 96/34/EZ;
- 13) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2002/14/EZ od 11. marta 2002. o uspostavljanju opšteg okvira.¹¹

U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, prema NPAA, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu sadrži osnovne standarde Direktive Saveta broj 89/391/EEZ od 21. juna 1989.

8 Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2018. godinu, 30.

9 NPAA, 791.

10 Izveštaj o skriningu, Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, 14.

11 NPAA, 761-762.

godine o uvođenju mera kojima se podstiče poboljšanje bezbednosti i zdravlja zaposlenih na radu¹². Pored toga, navodi se da su standardi pojedinačnih direktiva transponovani sledećim domaćim propisima:

- 1) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu je delimično usklađen sa Direktivom Saveta broj 89/656/EEZ o primeni minimuma zahteva za bezbednost i zdravlje na radu pri korišćenju lične zaštitne opreme na radnom mestu;
- 2) Uredba o bezbednosti i zdravlju na radu na privremenim ili pokretnim gradilištima je delimično usklađena sa Direktivom Saveta broj 92/57/EEZ o primeni minimuma zahteva za bezbednost i zdravlje na radu na privremenim ili pokretnim gradilištima;
- 3) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad na radnom mestu je delimično usklađen sa Direktivom Saveta broj 89/654/EEZ o minimumu zahteva za bezbednost i zdravlje zaposlenih na radnom mestu;
- 4) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju opreme za rad je delimično usklađen sa Direktivom 2009/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva za bezbednost i zdravlje zaposlenih prilikom korišćenja opreme za rad na radnom mestu;
- 5) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri ručnom prenošenju tereta je potpuno usklađen sa Direktivom Saveta broj 90/269/EEZ o minimumu zahteva za bezbednost i zdravlje prilikom ručnog prenošenja tereta tamo gde postoji rizik od povređivanja leđa zaposlenih;
- 6) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju opreme za rad sa ekranom je delimično usklađen sa Direktivom Saveta broj 90/270/EEZ o minimumu zahteva za bezbednost i zdravlje pri radu sa opremom sa ekranom;
- 7) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju hemijskim materijama je delimično usklađen sa: Direktivom Saveta broj 98/24/EZ o zaštiti bezbednosti i zdravlja zaposlenih od rizika povezanih sa hemijskim agensima na radnom mestu; Direktivom Komisije 91/322/EEZ o uspostavljanju indikativnih graničnih vrednosti implementacijom Direktive Saveta 80/1107/EEZ o zaštiti radnika od rizika vezanih za izloženost hemijskim, fizičkim i biološkim agensima na radnom mestu; Direktivom Komisije 2000/39/EZ kojom se utvrđuje prva lista indikativnih graničnih vrednosti izloženosti na radnom mestu u sprovođenju Direktive Saveta 98/24/EZ o zaštiti zdravlja i bezbednosti radnika od rizika vezanih za hemijske agense na radnom mestu; Direktivom Komisije 2006/15/EZ kojom se utvrđuje druga lista indikativnih graničnih vrednosti izloženosti na radnom mestu u sprovođenju Direktive Saveta 98/24/EZ i kojom se menjaju i dopunjavaju Direktive 91/322/EEZ i 2000/39/EZ; Direktivom Komisije 2009/161/EU kojom se utvrđuje treća lista indikativnih graničnih vrednosti izloženosti na radnom mestu u sprovođenju Direktive Saveta 98/24/EZ i izmeni Direktive Komisije 2000/39/EZ;
- 8) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri eksploataciji mineralnih sirovina dubinskim bušotinama je delimično usklađena sa Direktivom broj 92/91/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva za poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih na vađenju mineralnih sirovina u dubinskim bušotinama;
- 9) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri podzemnoj i površinskoj eksploataciji mineralnih sirovina je delimično usklađena sa Direktivom broj 92/104/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva za poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih na površinskim i dubinskim kopovima industrije minerala;
- 10) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad na plovilima koja obavljaju ribolov je potpuno usklađena sa Direktivom broj 93/103/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva bezbednosti i zdravlja na radu pri radu na plovilima za ulov ribe;

¹² Ibid., 763.

- 11) Pravilnik o obezbeđivanju oznaka za bezbednost i zdravlje na radu je delimično usklađen sa Direktivom Saveta broj 92/58/EEZ o minimumu zahteva za obezbeđivanje oznaka za bezbednost i/ili zdravlje zaposlenih na radu;
- 12) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju biološkim štetnostima je delimično usklađen sa Direktivom broj 2000/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti zaposlenih od rizika nastalih usled izlaganja biološkim agensima na radnom mestu;
- 13) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju vibracijama je delimično usklađen sa Direktivom broj 2002/44/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zaštite zaposlenih od rizika nastalih usled izlaganja fizičkim štetnostima (vibracije);
- 14) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju buci je delimično usklađen sa Direktivom broj 2003/10/EZ Evropskog parlamenta i Saveta u vezi sa izlaganjem zaposlenih rizicima prouzrokovanim fizičkim štetnostima – buka);
- 15) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju karcinogenima ili mutagenima je delimično usklađen sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta broj 2004/37/EZ o zaštiti zaposlenih od rizika vezanih za izlaganje karcinogenima ili mutagenima na radnom mestu;
- 16) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad usled rizika od eksplozivnih atmosfera je potpuno usklađena sa Direktivom broj 1999/92/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva za poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih izloženih riziku usled eksplozije gasova;
- 17) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju veštačkim optičkim zračenjima je delimično usklađen sa Direktivom broj 2006/25/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti zaposlenih od rizika pri izlaganju fizičkim štetnostima – veštačka optička zračenja;
- 18) Uredba o minimalnim zahtevima i uslovima za pružanje medicinske nege na pomorskim brodovima, koja je potpuno usklađena sa Direktivom Saveta 92/29/EEZ o minimalnim bezbednosnim i zdravstvenim zahtevima za poboljšanje medicinske nege na brodovima;
- 19) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju azbestu je potpuno usklađena sa Direktivom 2009/148/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti zaposlenih od rizika vezanih za izloženost azbestu na radu (kodifikovana verzija);
- 20) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju elektromagnetskom polju je delimično usklađen sa Direktivom 2013/35/EU Evropskog parlamenta i Saveta o minimalnim zahtevima za bezbednost i zdravlje zaposlenih usled izloženosti rizicima koji potiču od fizičkih štetnosti – elektromagnetno polje;
- 21) Uputstvo o radnim mestima na kojima se obavljaju poslovi pri kojima je izlaganje zaposlenih prašini koja potiče od azbesta ili materijala koji sadrže azbest povremeno i niskog intenziteta, u vezi sa Direktivom 2009/148/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 30. novembra 2009. godine o zaštiti zaposlenih od rizika vezanih za izloženost azbestu na radu (kodifikovana verzija);
- 22) Uredba o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju oštih predmeta koji su medicinska sredstva u zdravstvenoj delatnosti je potpuno usklađena sa Direktivom 2010/32/EU – kojom se sprovodi Okvirni sporazum o sprečavanju povreda oštrim medicinskim instrumentima u bolnicama i zdravstvenom sektoru koji su zaključili HOSPEEM i EPSU;
- 23) Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad mladih je delimično usklađen sa Direktivom 94/33/EZ o zaštiti mladih na radu u delu bezbednosti i zdravlja na radu i Direktivom 2014/27/EU Evropskog Parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o izmenama Direktiva Saveta 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ

Evropskog Parlamenta i Saveta, kako bi se uskladile sa Uredbom (EZ) 1272/2008 o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i smeša;

24) Pravilnik o merama za bezbedan i zdrav rad zaposlene žene za vreme trudnoće, porodilje i zaposlene koja doji dete je delimično usklađen sa Direktivom 92/85/EEZ o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica kao i radnica koje su nedavno rodile ili doje u delu bezbednosti i zdravlja na radu i Direktivom 2014/27/EU Evropskog Parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o izmenama Direktiva Saveta 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Evropskog Parlamenta i Saveta, kako bi se uskladile sa Uredbom (EZ) 1272/2008 o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i smeša¹³.

Kada je reč o unutrašnjim izvorima, veliki broj zakonskih i podzakonskih propisa determiniše normativni okvir utvrđenih ekonomskih i socijalnih prava. Ovi propisi će detaljno biti analizirani u okviru pojedinih relevantnih pitanja u tekstu koji sledi.

Normativna rešenja, kao i zabeleženi primeri njihove primene, posmatraće se sa stanovišta utvrđenih međunarodnih standarda, uporedne prakse i drugih odgovarajućih parametara. Cilj analize bio je ispitivanje stanja ekonomskih i socijalnih prava – kako u pravnom okviru, tako i u pogledu njihove primene.

Tekst analize prati strukturu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, posvećujući dužnu pažnju pojedinim problemima za koje su autori procenili da su od naročitog značaja. Kroz kritiku normativnih rešenja i/ili prakse njihove primene, biće izloženi osnovni međunarodni standardi u ovoj oblasti. Njihovom primenom se može doći do značajno kvalitetnijih rešenja koja će garantovati istinsku zaštitu svih pojedinac od strane države, dovoljnu da im omogući ne samo fizičko preživljavanje u teškim životnim okolnostima, već i mogućnost da te okolnosti preokrenu i ponovo postanu punopravni članovi zajednice. Načela solidarnosti, socijalne pravde i socijalne zaštite od strane države, osnovni su postulati o kojima bi trebalo voditi računa kada je reč o predlaganju promene politika, normiranja i prakse primene propisa.

Trenutna situacija u Republici Srbiji, kada je reč o društvenim pokazateljima, daleko je od zadovoljavajuće i u pojedinim segmentima je alarmantna. Ovome su doprineli kako teško stanje na tržištu rada i odumiranje socijalnih funkcija države, tako i ekonomska politika, politika zapošljavanja i dosadašnja politika privatizacije državnih preduzeća. Stanje na tržištu rada je veoma loše, a podaci o siromaštvu ukazuju na nužnost hitne akcije države, koja po pravilu izostaje.

Kada je reč o stopi apsolutnog siromaštva, prema podacima za 2017. godinu ona je iznosila 7,2%, što je blagi pad u odnosu na prethodnu godinu, kada je bila 7,3%¹⁴. U svakom slučaju, oko pola miliona stanovnika Republike Srbije nije u stanju da zadovolji minimalne egzistencijalne potrebe. Najviše stope siromaštva beleže se kod nezaposlenih lica (23,8%), lica sa nezavršenom osnovnom školom (18,5%) i u višechlanim domaćinstvima (15,2%). Najviše zabrinjava porast siromaštva u višechlanim domaćinstvima i kod dece.

Tabela 2: Stopa apsolutnog siromaštva u Republici Srbiji 2006-2017.

2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
8,8	8,3	6,1	6,6	7,6	6,6	6,3	7,4	7,6	7,4	7,3	7,2

Izvor: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2018.

¹³ Ibid., 763-766.

¹⁴ Ocena apsolutnog siromaštva u Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2018.

Regionalne razlike u stopama siromaštva su i dalje velike, pa je tako ona dvostruko viša u vangradskim nego u gradskim područjima (4,9% prema 10,5%). Pored toga, i struktura potrošnje vangradskih domaćinstava nepovoljnija je u odnosu na gradska. Primera radi, u strukturi potrošnje gradskih domaćinstava obrazovanje učestvuje sa 1,6%, dok je kod potrošnje vangradskih domaćinstava taj procenat 1,2%¹⁵. Kada je reč o decilnoj analizi, ove razlike su još izraženije, pa tako u strukturi potrošnje domaćinstava u desetom decilu obrazovanje učestvuje sa 2,2% a kod prvog decila samo sa 0,3%¹⁶. Ta razlika je izrazito velika i u domenu rekreacije i kulture, jer je udeo odgovarajuće potrošnje kod desetog decila 9,1%, dok je kod prvog decila samo 2%.

U pogledu stope relativnog siromaštva, prema podacima za 2017. godinu ona je iznosila 25,7%, što je blagi pad u odnosu na prethodnu godinu, kada je bila 25,9%. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosila je 36,7%.

Tabela 3: Stopa relativnog siromaštva u Republici Srbiji 2014-2017.

2014.	2015.	2016.	2017.
25,0	26,7	25,9	25,7

Izvor: Siromaštvo i socijalna nejednakost, Republički zavod za statistiku, 2018.

Najviša stopa rizika od siromaštva zabeležena je kod lica u domaćinstvima s dvoje odraslih i troje ili više izdržavane dece (55,8%) i lica mlađa od 65 godina koja žive u jednočlanim domaćinstvima (39,6%).

Kada je reč o stopama nejednakosti, mereno prema potrošnji (na osnovu Ankete o potrošnji domaćinstava), vrednost Gini koeficijenta iznosi 25,9 u 2017. godini i beleži blagi pad u odnosu na 2016. godinu. S druge strane, mereno prema prihodima (na osnovu Ankete o prihodima i uslovima života), vrednost Gini koeficijenta iznosi 37,8 u 2017. godini i takođe beleži pad u odnosu na prethodnu godinu.

¹⁵ Bilten – Anketa o potrošnji domaćinstava, Republički zavod za statistiku, 2017.

¹⁶ U prvom decilu su najsiromašnija domaćinstva (sa najnižom ekvivalentnom potrošnjom), dok su u desetom najbogatija (sa najvišom ekvivalentnom potrošnjom).

ČLAN 2. STAV 1. – KORIŠĆENJE RASPOLOŽIVIH IZVORA U NAJVEĆOJ MOGUĆOJ MERI RADI PUNOG OSTVARENJA PRAVA

Svaka država članica ovog pakta obavezuje se da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a koristeći u najvećoj mogućoj meri svoje raspoložive izvore preduzima korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mera.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U 2014. godini Srbija je donela ili izmenila nekoliko zakona sa ciljem umanjenja budžetskog deficita i postizanja fiskalne konsolidacije. Krajem 2013. izmenjen je Zakon o budžetskom sistemu kojim je uvedena zabrana zapošljavanja u javnom sektoru. U 2014. godini donet je Zakon o maksimalnom broju zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod je korisnika javnih sredstava kao i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija. Uskoro je usledilo usvajanje Strategije reforme javne uprave koja je postavila za cilj optimizaciju javne uprave kroz racionalizaciju i restrukturiranje. Donošenje zakona nije praćeno analizom socijalnih uticaja niti su u postupak donošenja uključene ugrožene grupe i pojedinci. Alternativna rešenja i manje restriktivne mere nisu razmatrane. U isto vreme, donete su i izmene Zakona o radu koje su dovele do fleksibilizacije radnih odnosa.

Zabrana zapošljavanja u javnom sektoru i smanjenje zarada su mere koje su imale diskriminativan karakter budući da su najviše pogodile zaposlene u prosveti i zdravstvu gde većinu zaposlenih čine žene. Zabrana zapošljavanja je dovela i do prekarizacije rada u javnom sektoru – povećanja učešća ugovora na određeno vreme, radnog angažovanja na privremenim poslovima i smanjenja kvaliteta i dostupnosti javnih usluga.

Strategija reforme javne uprave sprovedena je bez ikakve prethodne analize, bez sagledavanja potreba korisnika, tako da je propuštena prilika da se sagledaju ključni problemi na nivou opšte država i predlože mere za unapređenje funkcionisanja uprave i podizanja kvaliteta i dostupnosti usluga. Dogodilo se upravo suprotno.

Mere štednje pogodile su još jednu ranjivu grupu - penzionere. Umanjenje penzija koje je uvedeno kao privremena mera trajalo je četiri godine, iako je već nakon godinu dana ostvaren primarni budžetski deficit koji je narednih godina rastao. Pomoću umanjenja penzija, država je nastavila praksu subvencionisanja stranih investitora, tako da je novac uskraćen penzionerima faktički služio finansiranju daljeg ugrožavanja radnih prava zaposlenih koje proističe iz nezakonitog ponašanja tih poslodavaca. Navedeno je imalo za posledicu povećanje stope siromaštva i među penzionerima, pre svega ženama, i među zaposlenima.

Umesto da iskoristi sve raspoložive izvore i preduzime korake kako bi postepeno postigla puno ostvarenje prava priznatih u Paktu Srbija je smanjila iznos budžetskih sredstava namenjenih nezaposlenima i korisnicima socijalne pomoći donoseći zakone koji dodatno urušavaju ionako nizak nivo zaštite. Predložena zakonska rešenja u oblasti socijalne zaštite dovešće u još teži položaj najsiromašnije među kojima je najveće učešće Roma.

Država Srbija treba da uspostavi zakonodavni i strateški ovir kojim će obezbediti

puno poštovanje, zaštitu i sprovođenje socijalnih ekonomskih i kulturnih prava na koje se obavezala potpisivanja Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Navedeno znači potpuni otklon od dosadašnje prakse donošenja zakona kojima se urušavaju prava najugroženijih pojedinaca i grupa.

2. UTICAJ MERA ŠTEDNJE NA OSTVARIVANJE EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRBIJI

U Zaključnim zapažanjima o Drugom periodičnom izveštaju Srbije¹⁷ Komitet izražava žaljenje zbog nedovoljnih informacija o korišćenju maksimalno raspoloživih resursa od strane države u postepenom postizanju punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu (član 2. stav 1.) i preporučuje državi da redovno procenjuje uticaj preduzetih mera kako bi procenila da li su u postepenom postizanju punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu korišćeni maksimalni resursi.

U Opštim zapažanjima broj 3¹⁸, Komitet navodi da osnovna obaveza postizanja rezultata izražena u članu 2. stav 1. podrazumeva preduzimanje koraka u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih Paktom. Sve namerne retrogradne mere u tom pogledu moraju biti veoma pažljivo razmotrene i u potpunosti opravdane uz upućivanje na sva prava koja su garantovana u Paktu i u kontekstu pune upotrebe svih raspoloživih sredstava.

Država Srbija u okviru mera fiskalne konsolidacije zbog visokog budžetskog deficita, 2014. godine donela dva zakona: Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija¹⁹. Navedeni zakoni su predstavljali okvir za utvrđivanje penzija i plata zaposlenih u javnom sektoru i bili su na snazi do kraja 2018. godine.

Smanjenje plata u javnom sektoru najviše je pogodilo zaposlene u sektorima obrazovanja i zdravstva, u kojima žene predstavljaju većinu zaposlenih (videti više u analizi člana 3.) i čije su prosečne zarade i pre umanjena bile među najnižima.

Zašto je izabrana mera umanjena penzija nije objašnjeno budući da podaci upućuju na to da su penzioneri u znatno nepovoljnijem položaju od zaposlenih (tabela 4). U periodu od 2008. do 2014. Prosečne penzije su bile niže od prosečnih zarada za 30%-40%, a nakon uvođenja mera štednje jaz se produbio i u 2017. godini prosečna penzija je bila niža od prosečne plate za 46,5%. Dok su prosečne zarade (izražene u EUR) u 2018. povećane za 4%, prosečne penzije su smanjene za 8,3%.

17 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

18 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23, dostupan na internet adresi: <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>.

19 Službeni glasnik RS, br. 116/2014.

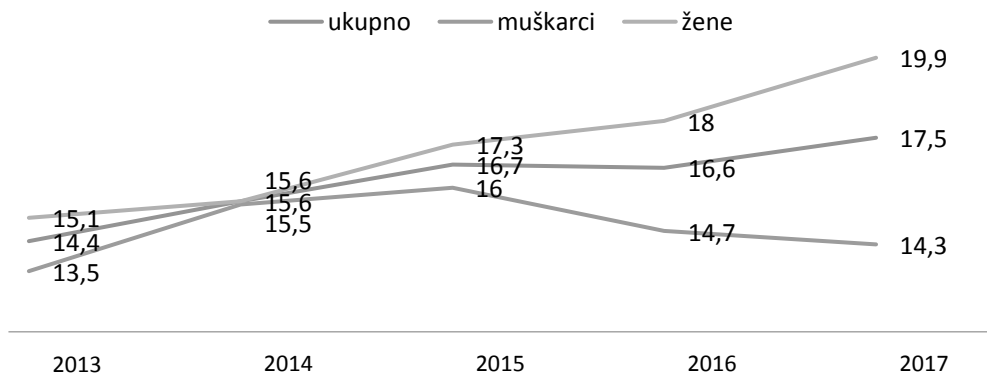
Tabela 4: Prosečne zarade i penzije u periodu 2008-2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
prosečna zarada u RSD	32746	31733	34142	37976	41377	43932	44530	44432	46097	47893
prosečna zarada u EUR	402	338	331	372	366	388	380	368	374	395
prosečna penzija u RSD	19386	21714	21790	23200	25033	25976	26055	24969	25234	25632
prosečna penzija u EUR	238	231	211	228	221	230	222	207	205	211
racio penzija / zarada	59,2	68,4	63,8	61,1	60,5	59,1	58,5	56,2	54,7	53,5

Izvor podataka: Godišnji bilten Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje; prikaz i proračun autorke

Kako je umanjeње penzija uticalo na životni standard penzionera govore nam podaci o rastu stope rizika od siromaštva među penzionerima (slika 1). Stopa rizika od siromaštva porasla je sa 14,4% u 2013. na 17,5% u 2017., značajno više kod penzionerki nego kod penzionera što možemo objasniti time da žena imaju niže prosečne penzije od muškaraca.

Slika 1: Stopa rizika od siromaštva prema polu



Komitet u Opštim zapažanjima naglašava obavezu države da pokaže da je uložila maksimalan napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioriteto zadovoljila minimum svojih obaveza. Ukoliko su raspoloživa sredstva neadekvatna, države i dalje imaju obavezu da obezbede najšire moguće uživanje relevantnih prava u datim okolnostima i, što je još važnije, praćenje stepena neostvarivanja socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava i razvijanje programa za njihovo unapređenje.

Primarni budžetski deficit u godini kada su uvedene ove mere iznosio je 139,0 milijardi dinara, a već sledeće godine ostvaren je primarni budžetski suficit od 10,6 milijardi dinara koji je rastao i narednih godina i dostigao vrednost od 152,0 milijarde dinara u

2017. godini²⁰. Dakle, uprkos tome što je došlo do značajnog poboljšanja stanja finansija, i dalje su ostale na snazi mere štednje sve do kraja 2018. godine uprkos svim pokazateljima o narastajućoj stopi rizika od siromaštva.

U saopštenju Ministarstva finansija koje su preneli mediji²¹ od novembra 2014. do kraja 2017. godine, umanjnjem penzija ostvarena je ušteda od 75 milijardi dinara (oko 616 miliona EUR). U istom periodu, dok su penzioneri finansijski konsolidovali budžet, država je stranim investitorima iz budžeta dodelila subvencije u iznosu od oko 860 miliona EUR²². Država ne samo da nije uložila napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioritarno zadovolji minimum svojih obaveza, već je subvencionisala poslodavce uz obavezu da budućim zaposlenim isplaćuje zaradu koja je 20% veća od minimalne zarade ili ako se izrazi u odnosu na prosečnu potrošačku korpu, zaradu koja zaposlenima pokriva troškove trećine potrošačke korpe. Pored subvencionisanja otvaranja radnih mesta Vlada Srbije stranim investitorima nudi i niz drugih pogodnosti i olakšica kao što je oslobađanje od poreza na dobit ukoliko zaposle više od 100 radnika ili investiraju više od 8.5 miliona EUR. Brojni napisi u medijima kao i istraživanja²³ o uslovima rada kod stranih investitora ukazuju na kršenje radnih prava i veoma loše radne uslove.

Država, pored toga što je uštedela na penzionerima, ostvaruje uštede na račun onih koji su najugroženiji: nezaposlenima i ljudima u socijalnoj potrebi, tako što iz godine u godinu smanjuje izdvajanje iz budžeta (videti analizu člana 11). U odnosu na 2010. godinu izdvajanja iz budžeta za naknade za nezaposlenost smanjene su sa 0,7% BDP na 0,2% BDP u 2018., a sredstva za socijalnu pomoć sa 4,2% BDP na 3,2% BDP²⁴.

Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava²⁵ ističe se da država prilikom donošenja mera štednje treba da obezbedi poštovanje svojih obaveza u pogledu ljudskih prava. Pri tome, država treba da pokaže: 1) postojanje uverljivog državnog interesa; 2) nužnost, razumnost, privremenost i razmernost mjera štednje; 3) iscrpljivanje alternativnih i manje restriktivnih mera; 4) nediskriminatorsku prirodu predloženih mera; 5) zaštitu minimalnog osnovnog sadržaja prava; i 6) istinsko učestvovanje pogođenih grupa i pojedinaca u procesima donošenja odluka.

Država Srbija prilikom donošenja mera štednje nije poštovala niti iskazala spremnost da sagleda moguće posledice donetih mera, tako da su mere donete u suprotnosti sa odredbama člana 2. stav 1. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kao i Opštim zapažanjima broj 3 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

20 Prema podacima Ministarstva finansija – Tabela 2. Primanja i izdaci budžeta Republike Srbije od 2008. do 2019. godine, prema Zakonu o budžetu, 7.3.2019 dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14332>.

21 Šmanjenje penzija donelo 75 mlrd RSD, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=07&dd=16&nav_id=1419723.

22 TS: Za strane subvencije 860 miliona € a kontrola nedovoljna, <http://rs.n1info.com/Biznis/a275506/Vlada-dala-860-miliona-evra-subvencija-stranim-investitorima.html>.

23 Istraživanje o uslovima rada u tekstilnoj industriji – Srbija, <http://pe.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Istra%C5%BEivanje-o-uslovima-rada-u-tekstilnoj-industriji-Srbija.pdf>.

24 Ministarstvo finansija, Tabela 3. Konsolidovani bilans države u periodu 2005. - 2019. godine, dostupno na <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14332>.

25 UN Economic and Social Council: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; E/2013/82.

ČLAN 2. STAV 2. – PRAVO NA DOSTOJANSTVO NA RADU (DISKRIMINACIJA U OBLASTI RADA I SOCIJALNE ZAŠTITE I ZLOSTAVLJANJE NA RADU)

Države članice ovog Pakta se obavezuju da garantuju da će sva prava koja su u njemu formulisana biti ostvarivana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veri, političkom mišljenju ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom poreklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

I pored zaokruženog normativnog okvira antidiskriminacionog prava, u praksi postoje poteškoće koje su vezane za njegovu primenu, pre svega u okviru sudske zaštite. Najvažniji uočeni problemi odnose se na: konkurentne odredbe Zakona o radu i Zakona o zabrani diskriminacije; neprimenu standarda prebacivanja tereta dokazivanja u sudskom postupku; nerazlikovanju pravnih režima zaštite od diskriminacije u oblasti rada i zlostavljanja na radu, kako od strane građana tako i od strane sudova i drugih pravosudnih profesija; nedostatku uređenosti standarda razumnog prilagođavanja poslodavca i neprimeni mera činjenja dostupnim javnih površina.

Potrebno je jasno definisati odnos opšteg i posebnih režima zabrane diskriminacije, kao i daleko više raditi sa sudijama na edukaciji o primeni pravnih standarda antidiskriminacionog prava.

Kada je reč o zlostavljanju na radu, postoje značajni nedostaci u postojećem Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu. Najvažniji od njih se odnose na definisanje zlostavljanja na radu; poteškoće sa utvrđivanjem pasivne legitimacije u slučaju sudskog spora povodom zlostavljanja na radu; regulisanjem prethodnog postupka zaštite od zlostavljanja kod poslodavca; domašajem sudske zaštite povodom zlostavljanja na radu.

Preporuka je da se uočeni nedostaci otklone izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu.

2. NORMATIVNI OKVIR I PRAKSA PRIMENE ANTIDISKRIMINACIONIH PROPISA

Republika Srbija poseduje zaokružen ustavni i zakonski okvir kada je reč o zabrani diskriminacije. Zakon o zabrani diskriminacije²⁶ predstavlja osnovni, krovni propis, dok se diskriminacija zabranjuje i nizom drugih zakonskih akata: Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom²⁷, Zakon o ravnopravnosti polova²⁸, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina²⁹, Zakon o radu³⁰, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom³¹, Zakon o Ustavnom sudu³², Zakon o Zaštitniku građana³³, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova³⁴. U trenutku pripreme teksta ove an-

26 Službeni glasnik RS, br. 22/2009.

27 Službeni glasnik RS, br. 33/2006 i 13/2016.

28 Službeni glasnik RS, br. 104/2009.

29 Službeni glasnik SRJ, br. 11/2002, Službeni glasnik SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US.

30 Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017.

31 Službeni glasnik RS, br. 36/2009 i 32/2013.

32 Službeni glasnik RS, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 40/2015 – drugi zakon i 103/2015.

33 Službeni glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007.

34 Službeni glasnik RS, br. 125/04, 104/09 i 50/2018.

alizes u proceduri za donošenje nalazio se Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, u skladu sa planom harmonizacije zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, a u okviru pregovora o Poglavlju 23 za pristupanje Evropskoj uniji. Takođe, novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti trebalo je da bude usvojen u toku 2018. godine ali se to nije desilo, zbog protivljenja ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.³⁵ Neizvesno je da li će se i kada ponovo naći na javnoj raspravi, ili u proceduri za usvajanje u Narodnoj skupštini.

Postoji negativan trend uspostavljanja konkurentskih odredbi Zakonu o zabrani diskriminacije, koje se nalaze u Zakonu o radu. Naime, iako je članom 16. Zakona o zabrani diskriminacije zabranjena diskriminacija u oblasti rada, koja uključuje zaštitu svakog radno angažovanog lica bez obzira na pravni osnov (ili nedostatak istog), Zakon o radu sadrži odredbe (članovi 18. do 23.) koje se odnose na zabranu diskriminacije lica u radnom odnosu. Ove odredbe daju definicije neposredne i posredne diskriminacije, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, ali i utvrđuju neka procesna pravila koja su očigledno višak jer su uređena krovnim Zakonom o zabrani diskriminacije – prebacivanje tereta dokazivanja, pravo na naknadu štete, šta se neće smatrati diskriminatornim ponašanjem na radu, i slično. Iako postoji nesumnjiva potreba da se pojam diskriminacije u oblasti rada približi i detaljnije pojasni Zakonom o radu, postojanje paralelnog režima je u prošlosti dovodilo do negativne sudske prakse i praktičnog isključivanja primene Zakona o zabrani diskriminacije, jer se Zakon o radu posmatrao kao *lex specialis*³⁶. Ovo nije, i ne može biti tačno. Zakonom o radu se moraju normirati ponašanja koja ne spadaju u diskriminaciju, kao i potencijalni drugi instituti koji su vezani za diskriminaciju u oblasti rada (kao što su specifični zahtevi profesije). Oni međutim moraju naći svoje mesto u opštim odredbama, kako bi se odnosili na sva radno angažovana lica, a ne samo ona u radnom odnosu. Takođe, u odnosu na druge institute trebalo bi staviti upućujuću odredbu na Zakon o zabrani diskriminacije, umesto što se stvaraju paralelni režimi koji dovode do zabune u primeni prava i zaštiti diskriminiranih lica.

Diskriminacija u oblasti rada i ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja, godinama unazad spada u najzastupljenije oblike diskriminacije, što se jasno može videti iz godišnjih izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (u daljem tekstu: Poverenica). Kada se tome dodaju i slučajevi uskraćivanja usluga zdravstvene zaštite i obrazovanja, kao i diskriminacija pri ostvarivanju prava na stanovanje, dobija se sasvim uznemirujući profil uticaja diskriminacije na ostvarivanje nekih od osnovnih ekonomskih i socijalnih prava. U godišnjim izveštajima Poverenice u 2017. godini navodi se da je oblast rada i zapošljavanja bila zastupljena u ukupnom broju pritužbi sa 31,2%. Kada se ovom procentu dodaju i druge kategorije koje su od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava (obrazovanje i stručno osposobljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, penzijsko i invalidsko osiguranje, stanovanje) dobija se ukupan udeo od 50%³⁷. U 2016. godini taj procenat je iznosio 33,9%. Kada se ovom procentu dodaju i druge kategorije koje su od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava (obrazovanje i stručno osposobljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, penzijsko i invalidsko osiguranje, stanovanje) dobija se ukupan udeo od 50,5%³⁸.

35 Zakon o rodnoj ravnopravnosti stopirale mere štednje i interesi poslovne zajednice, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9309/>.

36 Videti: Mario Reljanović, Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji, Beograd, 2017, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studija-o-primeni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Mario-Reljanovic.pdf>.

37 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, http://ravnopravnost-5bfc.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14.3.2018-1.pdf, 218.

38 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu, <http://ravnopravnost-5bfc.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>, 211.

I pored relativno kvalitetne zaštite, kada je reč o praksi zabrane diskriminacije u oblasti rada, zapošljavanja i socijalne zaštite, mogu se primetiti sledeće naročito važne poteškoće u primeni pomenutog zakonskog okvira:

- Pravni standardi ustanovljeni zakonom se nisu razvili u praksi. Ovo se naročito odnosi na prebacivanje tereta dokazivanja, koje sudovi ne primenjuju, kao i na standard „zaštićenog ličnog svojstva“.
- Ne postoji posebna oznaka niti mogućnost praćenja sudskih slučajeva povodom diskriminacije, što otežava analizu primene antidiskriminacionog zakonodavstva.
- Zakonom nisu regulisane mere razumnog prilagođavanja poslodavca, dok je zaštita osoba sa invaliditetom na radu veoma loše regulisana. Ukoliko zaposleni izgubi radnu sposobnost za obavljanje poslova koje je do tada vršio može biti otpušten kao višak zaposlenih, čak i ako je umanjenje radne sposobnosti rezultat povrede na radu ili profesionalnog oboljenja (Zakon o radu, članovi 101. i 102.). Istovremeno, mere koje se odnose na obaveze javnih vlasti da uine dostupnim osobama sa invaliditetom javne površine su relativizovane odlukama sudova. Naročito se izdvaja presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 361/2014 od 23. oktobra 2014. godine, u kojoj je navedeno da su ove mere „dugotrajni procesi uslovljeni finansijskim potencijalima zajednice“.
- Postoji osnovno nerazumevanje sudova kada je reč o pojmu diskriminacije, naročito posredne diskriminacije, i njenom razlikovanju od drugih sličnih pravnih instituta, kao što je zlostavljanje na radu. Ovo u praksi dovodi do ignorisanja pojma posredne diskriminacije, nerazumljive i kontradiktorne primene i tumačenja zakona, kao i do stvaranja nezakonitih i fiktivnih mešovityh instituta zlostavljanja i diskriminacije³⁹.

Osim ovih opštyh nedostataka antidiskriminacionog sistema, postoje i posebne situacije u kojima se javlja raspostranjena i sistemska diskriminacija usmerena protiv određenih grupa, o čemu će više reči biti u kasnijim delovima analize (videti u daljem tekstu: analiza člana 3. PESK – nejednako nagrađivanje muškog i ženskog rada iste vrednosti; analiza člana 7. u pogledu prava na plaćeno odsustvo zaposlenog i prava na naknadu za vreme porodiljskog odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta; analiza člana 9. – pravo na stanovanje; analiza člana 10. u pogledu posredne diskriminacije prilikom korišćenja prava na roditeljski i dečiji dodatak; analiza člana 13. PESK – segregacija romske dece u obrazovanju).

3. ZLOSTAVLJANJE NA RADU

Uz pitanje diskriminacije, kao što je već napomenuto, a u širem kontekstu zaštite dostojanstva na radu, pominje se i zaštita od zlostavljanja na radu (mobinga). U tom smislu, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu⁴⁰ uređuje ovu oblast sa značajnim nedostacima⁴¹:

- Pasivna legitimacija nije dobro postavljena – na osnovu rešenja iz člana 29. stava 1. (kojeg se sudovi pridržavaju samo delimično, mada praksa nije konzistentna što dovodi i do pravne nesigurnosti) moguće je tužiti samo poslodavca za zlostavljanje na radu, a ne i neposrednog izvršioca zlostavljanja.
- Zlostavljanje na radu definisano je preusko, pa se tako na primer ne može odnositi na slučajeve kada zaposleni kod jednog poslodavca zlostavlja zaposlenog kod drugog poslodavca na zajedničkim poslovima, ili kada zaposleni zlostavlja radnike angažovane po ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji.
- Pravni standard zlostavljanja na radu kao „radnje koja se ponavlja“ nije bliže definisan zakonom a nije ni uobličen u sudskoj praksi. U nedostatku autoriteta, sudije se često okreću

³⁹ Videti: Mario Reljanović (2017).

⁴⁰ Službeni glasnik RS, br. 36/2010.

⁴¹ Videti detaljnije o nedostacima ovog zakonskog propisa: Mario Reljanović, Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu, Pravni instruktor 25-26/2012, 57-63.

neformalnim procenama koje pronadu u literaturi, što u konačnom ishodu može dovesti do odbijanja da se zaštiti radnik koji je zlostavljan bez pravnog utemeljenja.

- Prethodni postupak mirnog rešavanja spora kod poslodavca, kao uslov pokretanja mehanizama sudske zaštite, nije dobro normiran. Najpre, sudska zaštita ne bi trebalo da bude uslovljena neuspehom mirnog rešavanja spora. Potom, sam postupak mirnog rešavanja onako kako je normiran nema mnogo izgleda za uspeh, a istovremeno ojačava položaj zlostavljača i usporava preko potrebno zaštitu žrtvi.

- Morala bi se dozvoliti sudska i druga zaštita radnika od zlostavljanja povodom pojedinačnog akta poslodavca, koja je sada isključena članom 29. stav 3. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu. Dok Zakon navodi da se u postupku ne može osporavati zakonitost pojedinačnog akta kojim je izvršeno zlostavljanje (u odnosu na druge zakone), Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavaca i zaposlenih u vezi sa prevencijom i zaštitom od zlostavljanja na radu⁴² nezakonito proširuje ovo rešenje na svaki pojedinačni akt (član 13. stav 1. tačka 1.) što je dovelo do negativne prakse sudova i odbijanja da se razmatraju pojedinačni akti poslodavca kao nezakoniti zbog toga što su poslužili kao instrument izvršenja zlostavljanja na radu. Sudovi su međutim formirali stavove da ovi akti mogu služiti kao dokazi u postupku povodom zlostavljanja na radu, naročito u situacijama kada pojedinačnim aktom poslodavac trajno stvara nepovoljne uslove rada koji predstavljaju zlostavljanje radnika.

42 Službeni glasnik RS, br. 62/2010.

ČLAN 3 – RODNA RAVNOPRAVNOST

Države ugovornice ovog Pakta obavezuju se da obezbede jednako pravo muškaraca i žena na korišćenje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja su nabrojana u ovom Paktu.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U periodu od dostavljanja Zaključnih zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije do danas, država nije preduzela korake kako bi realizovala preporuke Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i omogućila delotvorno i redovno funkcionisanje nacionalnih mehanizama u oblasti rodne ravnopravnosti. Preporuka Komiteta za adekvatnim praćenjem sprovođenja Strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, takođe je ostala neispunjena budući da nije uspostavljen sistem redovnog praćenja i izveštavanja niti prethodne niti važeće Strategije rodne ravnopravnosti. Uprkos obavezi Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost da izveštava na godišnjem nivou Vladu Republike Srbije te obaveštava javnost o sprovođenju aktivnosti, do danas nije dostupan ni jedan izveštaj ili informacija o realizaciji Strategije ili Akcionog plana. Evaluacije Nacionalnog akcionog plana za za primenu Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti u periodu 2010-2015. godine kao i evaluacija Akcionog plana za sprovođenje Strategije rodne ravnopravnosti u periodu 2016. – 2018. ukazuju na izostanak planiranih efekata, nedovoljne kapacitete nacionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, ograničenja u koordinaciji između nacionalnih i lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost; nedovoljne finansijske resurse za sprovođenje planiranih mera kao i nejasne nadležnosti mehanizama za koordinaciju. Iako je Akcionim planom za poglavlje 23 bilo planirano da bude usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti, to nije urađeno do trenutka pisanja ovog Izveštaja. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u čijoj nadležnosti su poslovi rodne ravnopravnosti od jula 2017. godine, opstruiralo je donošenje novog zakona o rodnoj ravnopravnosti i u 2018. na javnu raspravu daje Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti čije odredbe odstupaju od međunarodnih standarda rodne ravnopravnosti i principa jednakih mogućnosti.

U narednom periodu potrebno je doneti zakon o rodnoj ravnopravnosti koji će biti usklađen sa međunarodnim standardima u oblasti rodne ravnopravnosti. Pored toga, potrebno je obezbediti delotvorno i efikasno funkcionisanje nacionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i obezbediti adekvatne finansijske i ljudske resurse za sprovođenje mera za unapređenje rodne ravnopravnosti.

Uprkos opredeljenju iskazanom u Nacionalnoj strategiji rodne ravnopravnosti da se u javne politike uvede rodna perspektiva, do danas nije sprovedena ni jedna rodna analiza zakona, politika ili programa. Naprotiv, od 2014. u Srbiji je doneto nekoliko zakona kojima su uvedene mere štednje koje su u najvećoj meri pogodile žene. Posebno zabrinjava odsustvo rodne perspektive u politikama zapošljavanja imajući u vidu izražene rodne nejednakosti na tržištu rada Srbije. Ograničena ponuda poslova ima za posledicu nepovoljniji položaj žena na tržištu rada i nejednake mogućnosti za uključivanje u radnu snagu što je vidljivo iz podataka o indikatorima tržišta rada u Srbiji za muškarce i žene. Rodni jaz u stopama zaposlenosti perzistira, prisutan je u svim starosnim grupama i na svim nivoima obrazovanja. Tržište rada karakteriše segregiranost po zanimanjima i sektorima delatnosti. Rodne nejednakosti u zaradama postoje u većini sektora delatnosti, u istim zanimanjima, u javnom i privatnom sektoru i na istim nivoima obrazovanja. Nemogućnost usklađivanja poslovnog

i porodičnog života zbog nedostupnosti usluga brige o deci i starijima, mnoge žene ostavljaju van tržišta rada što potvrđuju podaci o izraženom rodnom jazu u stopama neaktivnosti. U posebno teškom položaju su mlade i starije žene. Mlade žene imaju veće teškoće pri uključivanju na tržište rada od mladih muškaraca, dok je kod starijih žena veća verovatnoća da će biti isključene sa tržišta rada nego muškarci iste starosti. Zbog ograničenog pristupa formalnom sektoru, žene su više angažovane u neformalnom sektoru, najčešće kao neplaćeni pomažući članovi domaćinstva.

Potrebno je izvršiti procenu učinka javnih politika na život i položaj muškaraca i žena kako bi se ostvarila rodna ravnopravnost. Kreatori/ke politika i mera na svim nivoima (nacionalnom, regionalnom i lokalnom) treba da izvrše procenu efekata politika na položaj žena i muškaraca u svim fazama – planiranju, implementaciji, praćenju i evaluaciji. Uvođenje rodne perspektive u sve politike i na svim nivoima vlasti preduslov je uspostavljanja rodne ravnopravnosti na koji se Srbija obavezala Ustavom, zakonima i prihvatanjem međunarodnih standarda.

2. STRATEŠKI, ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Država Srbija u Drugom periodičnom izveštaju o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁴³ u paragrafima 226-234 opisuje strateški i zakonodavni okvir koji uređuje oblast ravnopravnosti polova kao i institucionalne mehanizme za ravnopravnost polova u Republici Srbiji. U međuvremenu nije došlo do promene zakonodavnog okvira, a Nacionalna strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti za period 2010. do 2015. zamenjena je Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020.

Evaluacija Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti u periodu 2010-2015. godine⁴⁴ (u daljem tekstu: NAP), kao glavni nedostatak u sprovođenju NAP navodi nedostatak koordiniranog upravljanja implementacijom, nedostatak sistema redovnog i preciznog praćenja kao i nedostatak sveobuhvatnih izvještaja o realizaciji aktivnosti. U ključnim oblastima nisu postignuti željeni efekti, primena NAP je bila fragmentisana sa ograničenim horizontalnim i vertikalnim dometima, a izdvojena sredstva uglavnom su bila nedovoljna za efikasno sprovođenje. U evaluaciji se ističe problem nedovoljno razvijenih i stabilnih mehanizmima za rodnu ravnopravnost na nivou Srbije kao i institucionalni interregnum.

Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost je planirano da u periodu jun-septembar 2018. godine bude sprovedena nezavisna evaluacija realizacije Akcionog plana za period od 2016. do 2018. godine čiji rezultati će predstavljati osnov za izradu i usvajanje Akcionog plana za period od 2019. do 2020. godine. Evaluacija je predstavljena u martu 2019. godine kada su započete i konsultacije za izradu novog Akcionog plana za period od 2019. do 2020. godine. Kašnjenje u donošenju instrumenta za sprovođenje Strategije rodne ravnopravnosti samo je jedan od problema u oblasti unapređivanja rodne ravnopravnosti. Rezultati najnovije evaluacije NAP⁴⁵ pokazuju da nije bilo značajnog napretka: nacionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost nemaju dovoljne kapacitete; sprovođenje NAP na lokalnom nivou nije zadovoljavajuće pre svega zbog ograničenja u koordinaciji između

43 Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 2011.

44 Na stranici Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost dostupan je samo sažetak evaluacije <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/evaluacija-nacionalnog-akcionog-plana-za-primenu-nacionalne-strategije-za>.

45 Evaluation of the National action plan for the implementation of the Serbia National strategy for gender equality – final report. Dostupno na internet adresi: http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2019/evaluation%20nap%20for%20ge/evaluation%20nap%20for%20ge%202016-2018_compressed.pdf?la=en&vs=2559.

nacionalnih i lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost; prisutna je neujednačena delotvornost u sprovođenju NAP usled nedovoljnih finansijskih resursa, fragmentiranosti mera i nejasnih nadležnosti mehanizama za koordinaciju; u većini oblasti nije ostvaren uticaj planiranih procesa.

Nakon dostavljanja Zaključnih zapažanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁴⁶ u kojima u pogledu nacionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost Komitet izražava zabrinutost zbog ograničene efikasnosti i nedostatka dovoljnih ljudskih i finansijskih resursa postojećih mehanizama za sprovođenje i praćenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, započinje proces institucionalnog urušavanja koji traje do danas. Na prvoj sednici Skupštine nakon izbora 2014. godine donet je Zakon o ministarstvima⁴⁷ kojim je ukinuta je Uprava za rodnu ravnopravnost uz obrazloženje da nije proritet s obzirom na ekonomsku situaciju u zemlji. Odlukom Vlade 30. oktobra 2014. osnovano je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost za koordinaciju poslova državne uprave u oblasti rodne ravnopravnosti u čiji sastav su ušle dve ministarke, jedan ministar i generalni sekretar Vlade. Istom Odlukom, formirana je Stručna grupa sastavljena od državnih službenika koji uz redovne poslove treba da obavljaju i poslove u vezi sa tekućim pitanjima rodne ravnopravnosti. Iako je izmenama Odluke broj članova Koordinacionog tela povećan ono i dalje ostaje političko telo bez obezbeđene operativne podrške upitno u pogledu kompetencija za bavljenje rodnom ravnopravnošću. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: MRZBSP) izmenama akta o sistematizaciji radnih mesta u julu 2017. formira Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti. U nadležnosti ovog Sektora prema informacijama sa stranice MRZSBP je izrada zakona i drugih propisa u oblasti antidiskriminacije i unapređenja rodne ravnopravnosti, kao i davanje mišljenja i predlaganje mera za sprovođenje navedenih propisa, izrada analiza, izveštaja i informacija o stanju i primeni propisa u navedenoj oblasti, praćenje razvoja pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, praćenje i priprema izveštaja o primeni međunarodnih konvencija, praćenje sprovođenja preporuka Komiteta UN o eliminaciji diskriminacije žena. Iz opisa nadležnosti dalo bi se zaključiti da novoformirani Sektor preuzima sadašnje nadležnosti Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost i Kancelarije za ljudska i manjinska prava, pri čemu nisu predviđeni mehanizmi za koordinaciju sa ova dva tela. Na nejasnu podelu odgovornosti između novog sektora i Koordinacionog tela ukazuje se i u poslednjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije⁴⁸. U kojoj meri su adekvatni ljudski i finansijski resursi za realizaciju tako značajnih poslova teško je proceniti budući da su podaci iz Informatora o radu za januar 2019. šturi. Iz prikaza organizacione strukture Ministarstva vidi se da Sektor nema niti jednu organizacionu jedinicu nižeg hijerarhijskog nivoa, a od sedam sistematizovanih radnih mesta popunjeno je šest: jedan državni službenik na položaju (vršilac dužnosti pomoćnika ministra) i pet državnih službenika na izvršilačkim pozicijama. Imajući u vidu da Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost ima osam članova, a Stručna grupa šest te da Kancelarija za ljudska i manjinska prava unutar Sektora za unapređenje ljudskih prava i Sektora za nacionalne manjine ima dva odseka i dve grupe sa 21 sistematizovanim radnim mestom, ljudski resursi za obavljanje poslova Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti neadekvatni su za obavljanje poslova u oblasti antisiskriminacije i rodne ravnopravnosti.

Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti predviđa koncentrisanje svih poslova rodne ravnopravnosti u MRZBSP i svodenje Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost na

46 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

47 Član 36. Zakona o ministarstvima, Službeni glasnik RS, broj 44/2014.

48 Dostupno na internet adresi: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

povremeno radno telo Vlade uprkos primedbama stručne javnosti iznetim u komentari-
ma na Nacrt zakona da je status Koordinacionog tela nužno definisati Zakonom o rodnoj
ravnopravnosti kao i potrebi da ono bude stalno telo Vlade zbog multisektorske prirode
politike rodne ravnopravnosti koja zahteva efikasnu i delotvornu koordinaciju.

Preuzimanje i/ili preklapanje nadležnosti kao i neadekvatni resursi svakako će dovesti
do problema u koordinaciji u upravljanju i stvaranju sukoba što se već desilo prilikom iz-
rade novog Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Proces izrade novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti kao i ishod tog procesa oličen
u poslednjoj verziji Nacrta zakona upućuje na to da pitanje rodne ravnopravnosti postaje
poprište političkih sukoba unutar vladajuće strukture. U septembru 2017. godine Nacrt
zakona koji je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost usaglasilo sa organizacijama
civilnog društva, skinut je sa dnevnog reda sednice Vlade na zahtev MRZBSP. Novoformi-
rani Sektor za antidiskriminacionu politiku i rodnu ravnopravnost, krajem decembra 2017.
započeo je javne konsultacije o korigovanom Nacrtu zakona. Nakon niza „popravki“ od
strane MRZBSP u leto 2018. Nacrt je stavljen na javnu raspravu. Zakon o rodnoj ravno-
pravnosti do trenutka pisanja ovog izveštaja nije ušao u skupštinsku proceduru iako je
njegovo usvajanje planirano i Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti i Akcionim
planom za poglavlje 23 u 2016. godini. Analiza Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti
koju je sproveo Autonomni ženski centar⁴⁹, upućuje na to da izmene postojećeg Zakona o
ravnopravnosti polova, sadržane u Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti neće unaprediti
prava i položaj žena u Srbiji bude li usvojen, naprotiv: „Ministarstvo za rad, zapošlja-
vanje, boračka i socijalna pitanja, u čijoj je nadležnosti antidiskriminaciona politika (od
jula 2017), pravi jasan otklon od politike i standarda ljudskih prava, uključujući u to i
prava žena. Ne samo da transparentnost procesa izmene i dopune zakona zavisi od volje
nadležnog ministra, već i usvajanje predloga tokom javne rasprave u potpunosti odražava
konzervativne stavove Ministarstva/ministra, a ne potvrđene standarde ljudskih prava i
međunarodne obaveze koje je Republika Srbija već preuzela, kao i dostignuti nivo pravne
zaštite.“

Navedeni podaci, kao i rezultati evaluacije NAP, ukazuju na to da Srbija u među-
vremenu nije preduzela korake kako bi realizovala preporuke Komiteta za ekonomska,
socijalna i kulturna prava i omogućila delotvorno i redovno funkcionisanje nacionalnih
mehanizama u oblasti rodne ravnopravnosti. Preporuka Komiteta za adekvatnim praćen-
jem sprovođenja Strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje
rodne ravnopravnosti, takođe je ostala neispunjena budući da nije uspostavljen sistem re-
dovnog praćenja i izveštavanja niti prethodne niti važeće Strategije rodne ravnopravnosti.
Uprkos obavezi Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost da izveštava na godišnjem
nivou Vladu Republike Srbije te obaveštava javnost o sprovođenju aktivnosti, do danas
nije dostupan ni jedan izveštaj ili informacija o realizaciji Strategije ili Akcionog plana.
Na sličan način, Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravno-
sti koji je u obavezi da izrađuje analize, izveštaje i pruža informacija o stanju i primeni
propisa u oblasti rodne ravnopravnosti to ne čini. Na stranici MRZBSP dostupan je samo
Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Država Srbija na dodatno pitanje Komiteta da Država pojasni tumačenje člana 22.
Zakona o radu, budući da on može da dozvoli diskriminaciju „ako je to opravdano”, daje
sledeći odgovor: „Ako je posao tako složen, odnosno delikatan da ga može obavljati
samo lice naročitih sposobnosti, odnosno svojstava, pravljenje razlike između onih koji
te sposobnosti imaju i onih koji ih nemaju, nije diskriminacija, već opravdana potreba za

49 T. Ignjatović, Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti: da li (svaka) izmena zakona vodi poboljšanju stanja?; prEUgovor -
predlog praktične politike 08/12; Beograd, 2018.

licem koje je u stanju da ispuni zahteve odgovarajućeg, stvarnog uslova rada, bez kojeg se određeni posao ne može savladati.“ Sposobnosti (perceptivne, psihomotorne ili intelektualne) nisu dihotomna kategorija (neko ih ima ili nema) već su kod pojedinaca razvijene u različitoj meri i distribuirane po zvonastoj (Gausovoj) krivi, jednako kod muškaraca i žena, različitih rasa, nacija ili veroispovesti. Tumačenje člana 22. koje je dala Srbija osim što ukazuje na nerazumevanje pojmova sposobnosti, svojstava i karakteristika pokazuje i postojanje predrasuda o sposobnostima određenih grupa.

Član 22. Zakona o radu, nakon izmena 2014. godine 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 stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, i da je svrha koja se time želi postići opravdana. Navedena odredba ne sadrži princip srazmernosti i nije usklađena sa antidiskriminacijskim direktivama EU koje se odnose na zapošljavanje: „Države članice mogu odrediti da se različito postupanje koje se temelji na obeležjima vezanim uz (zaštićenu osnovu) ne smatra diskriminacijom kada, zbog prirode dotične poslovne aktivnosti ili uslova u kojima se ona odvija, navedeno obeležje predstavlja stvarni i odlučujući kriterijum za zaposlenje, uz uslov da je cilj koji se time želi postići legitiman, a kriterijum srazmeran.“⁵⁰ Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti sadrži odredbe koje su u suprotnosti sa navedenim odredbama antidiskriminacijskih direktiva u članu 24., stav 4.: „Isticanje pripadnosti određenom polu, odnosno rodu kao kriterijum za sistematizaciju poslova, odnosno radnih mesta, prilikom zapošljavanja i radnog angažovanja, kao i profesionalne obuke i usavršavanja, zabranjeno je, osim u slučaju kada je to potrebno zbog specifičnosti koje proizlaze iz prirode posla, mesta i uslova rada u skladu sa propisima o zabrani diskriminacije i zaštiti na radu.“ Na ovaj način propisujući izuzetak za sistematizovana radna mesta, a ne određene, specifične poslovne aktivnosti ili kontekst u kojem se one odvijaju, poslodavcima je ostavljena mogućnost da kao uslov za zapošljavanje na pojedinim radnim mestima navedu pol uz obrazloženje o specifičnostima vezanim za prirodu posla, uslove ili mesto rada nezavisno od toga da li su to stvarni i odlučujući zahtevi posla, da li su opravdani legitimnim ciljem i da li su u srazmeri sa ciljem. Bude li usvojena navedena odredba Srbija će ozakoniti rodnu diskriminaciju u zapošljavanju.

Republika Srbija je u odgovorima na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda⁵¹, a koje se odnose na oblast rodne ravnopravnosti, pokazala potpuno nerazumevanje koncepta rodne ravnopravnosti. Odgovor na preporuku „Obezbediti punu primenu zakona o rodnoj ravnopravnosti“ glasi: „Zakon o ravnopravnosti polova iz 2009. godine uspešno se primenjuje u praksi, o čemu svedoči i Indeks rodne ravnopravnosti, po kome je Republika Srbija na 22. mestu u Evropi.“ Ukoliko se smatra uspehom to što je po Indeksu rodne ravnopravnosti ispred Srbije 21 zemlja, a iza sedam zemalja, postavlja se pitanje da li je potrebno menjati Zakon o ravnopravnosti polova kako bi se unapredilo stanje u oblasti rodne ravnopravnosti budući da uspešna primena pozicionira Srbiju kao zemlju izraženih rodnih nejednakosti. Srbija je i prema najnovijem indeksu rodne ravnopravnosti⁵² iz 2018. godine na 22. mestu pri čemu je u odnosu na druge evropske zemlje najslabije rangirana u domenu novca (rang 27.), vremena (rang 25.) i rada (rang 22.).

50 Član 14(2), Direktiva o jednakosti polova (izmena); Član 4., Direktiva o rasnoj jednakosti, Član 4(1) Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju.

51 Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19860>.

52 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018.pdf.

3. RODNA (NE)RAVNOPRAVNOST U PRAKSI

Opšti komentar broj 16 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁵³ naglašava važnost razmatranja kako formalne (de jure) ravnopravnosti tako i ravnopravnosti u praksi (de facto). Jednakost muškaraca i žena u praksi neće biti ostvarena samo donošenjem zakona ili usvajanjem politika koje su rodno neutralne. Takvi zakoni ili politike ne samo da ne mogu rešiti nejednakost muškaraca i žena, već ih mogu produbiti ukoliko ne uzmu u obzir postojeće ekonomske, socijalne i kulturne nejednakosti.

U Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine⁵⁴ (u daljem tekstu Strategija rodne ravnopravnosti) iznosi se ocena da rodna perspektiva nije uključena u javne politike: „Zanemarena je primena ostalih tehnika i alata za uvođenje rodne ravnopravnosti u javne politike, kao što su rodna analiza zakona, politika i programa, dosledna upotreba rodno osetljivog jezika i prikupljanje i evidentiranje rodno razvrstanih podataka. (...) Politike definisane u strateškim, planskim i drugim dokumentima po pravilu nisu rodno osetljive. Ukoliko formalno ciljaju na unapređivanje rodne ravnopravnosti, to čine ugrađivanjem posebne „ženske“ komponente kroz formulaciju posebnih delova, programa ili mera za žene i devojčice, ili dodavanjem „komponente rodne ravnopravnosti“. Rodna ravnopravnost nije prepoznata kao pitanje razvoja.“ (str.24). Strategija rodne ravnopravnosti za rešenje ovog problema postavlja cilj „Sistemska uvođenje rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika“ (strateški cilj 3). Iako je Akcioni plan za sprovođenje Strategije istekao 2018. godine i unatoč obavezi Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost da izveštava na godišnjem nivou Vladu Republike Srbije te obaveštava javnost o sprovođenju aktivnosti, do danas nije dostupan ni jedan izveštaj niti informacija o realizaciji Akcionog plana, a samim tim ostajemo bez odgovora u kojoj meri je rodna perspektiva prisutna u donošenju, sprovođenju i praćenju javnih politika.

Analiza politika zapošljavanja u Srbiji⁵⁵ – Strategije zapošljavanja 2011. – 2020., Programa zapošljavanja i socijalne politike, Nacionalnog akcionog plan zapošljavanja za 2017., ukazuje na odsustvo rodne perspektive kako u analizi stanja na tržištu rada koja je rodno neutralna, tako i u merama kojima bi stanje trebalo unaprediti. Svi strateški i operativni dokumenti u oblasti politika zapošljavanja pozivaju se na Strategiju Evropa 2020 kao okvir. Uprkos tome, u potpunosti se zanemaruje glavna preporuka evropske strategije koja se odnosi na povećanje učešća žena na tržištu rada kao neophodnog preduslova za dostizanje ciljeva u vezi sa ukupnom zaposlenosti. Pored ponude poslova, usklađenost porodičnog i poslovnog života je ključni faktor povećanja učešća žena na tržištu rada i kao takav prioritet u evropskim politikama zapošljavanja. Usklađenost porodičnog i poslovnog života nije predmet interesovanja niti jednog dokumenta koji se bavi politikama zapošljavanja u Srbiji. Iako je jedan od glavnih razloga neaktivnosti žena na tržištu rada briga o deci, starima i nemoćnima ista nije prepoznata kao problem od kreatora politika zapošljavanja, a samim tim izostaju ciljevi i mere koji bi problem neaktivnosti žena rešili i doprineli otklanjanju rodni nejednakosti u zapošljavanju. Politike zapošljavanja u Srbiji ne prepoznaju rodnu nejednakost na tržištu rada: prikaz podataka po polu dat je samo za stope (ne)zaposlenosti i aktivnosti; problemi i izazovi na tržištu rada nisu definisani iz ugla roda; ne postoje mehanizmi kojima se garantuje da predložene mere neće proizvesti nejednakosti; neaktivne žene i žene koje nisu u evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nisu prepoznate kao ciljna grupa, a samim tim nisu im dostupne usluge službe zapošljavanja. U Nacionalnom

53 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11 August 2005, E/C.12/2005/4, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>.

54 Službeni glasnik RS, broj 4/2016.

55 J. Pantović, S. Bradaš, i K. Petovar, Položaj žena na tržištu rada, Beograd, 2017.

akcionom planu zapošljavanja za 2019. godinu kao i u svim prethodnim nedostaje analiza podataka koja bi omogućila definisanje probleme iz perspektive jednakih mogućnosti za žene i muškarce, a samim tim i mere kojima će otkloniti rodni jaz prisutan na tržištu rada.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava 16. maja 2012. uputio je državama pismo⁵⁶ u kojem ih poziva da iskoriste sve raspoložive resurse kako bi poštovali, zaštitili i ispunili ekonomska, kulturna i socijalna prava u vremenima krize. Komitet naglašava da politike štednje treba da predstavljaju privremene mere ograničene na period krize, da moraju biti nužne i proporcionalne, da ne smeju biti diskriminatorne i moraju sadržavati mere kojima se obezbeđuju socijalni transferi kako bi se smanjile rastuće nejednakosti u kriznim vremenima te da moraju identifikovati minimalni temeljni sadržaj prava ili socijalne zaštite.

Na udaru mera štednje koje se u Srbiji koje su započele krajem 2013. godine, a na snazi su do danas našli su se zaposleni u javnom sektoru među kojima su najbrojniji zaposleni u prosveti i zdravstvu, u najvećem broju žene. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu zabranjeno je zapošljavanje u javnom sektoru na slobodnim i upražnjenim mestima, a ta zabrana je produžena do kraja 2019.⁵⁷ godine. Na taj način onemogućeno je zapošljavanje na neodređeno vreme i otvorio se prostor za prekarizaciju radne snage: zapošljavanje na određeno i radno angažovanje na privremenim i povremenim poslovima. Stezanje obruča se nastavlja donošenjem Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava kojim se zarada umanjuje za 10% svima koji zarađuju više od 25.000 RSD. „Reformski“ procesi se nastavljaju donošenjem Strategije reforme javne uprave⁵⁸ i Zakona o zaposlenima u javnim službama⁵⁹.

U pozicionom dokumentu Ministarstva uprave i lokalne samouprave⁶⁰ pojašnjava se cilj reforme: reforma biti sprovedena kroz dve faze optimizacije: racionalizaciju (smanjenje broja zaposlenih) i reorganizaciju (promena strukture, upravljanja, funkcija...). Dakle smanjenje broja zaposlenih bez ikakve analize nakon čega sledi reorganizacija. Isti dokument pojašnjava šta je najveći problem javne uprave: ZAPOSLENI JE TROŠAK. Dakle, za kreatore reforme zaposleni nije niti resurs niti potencijal od kog zavisi kvalitet pruženih usluga i čija znanja i sposobnosti doprinose razvoju organizacije već je trošak: „zbog istorijskog nasleđa i solidarnosti koja nas krase, socijalni transferi (pre svega penzije) su izuzetno visoki, a i troškovi kamata su na neodrživom nivou. S obzirom da ovi troškovi ne mogu da se smanje na kratak rok, čini se neophodnim racionalizovati rashode za zaposlene“.

U praksi rezultat racionalizacije za samo dve godine izgleda ovako: broj zaposlenih je smanjen za preko 11.400 u tri najveća resora – zdravstvu (7.000), prosveti (2.150) i unutrašnjim poslovima (2.300), pri čemu je uz otpremnine otišlo 21% zaposlenih, 40% je otišlo u penziju, ostali iz drugih razloga⁶¹. Kakve je posledice to ostavilo na kvalitet javnih usluga i kakve je posledice imalo na zaposlene koji su ostali ovaj izveštaj ne navodi.

Dostupnost podataka koji bi omogućili analizu stanja u ovoj oblasti je veoma ograničena: RZS daje podatke o zaposlenima u javnom sektoru, ali ti podaci nisu segregirani po polu, niti su segregirani po vrsti radnog odnosa. Prema podacima iz Statističkog godišnjaka Srbije o nastavnicima u osnovnim i srednjim školama uočljiv je trend smanjenja zaposlenih

56 Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012.

57 Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017 i 95/2018.

58 Službeni glasnik RS, br. 9/2014, 42/2014 (ispravka).

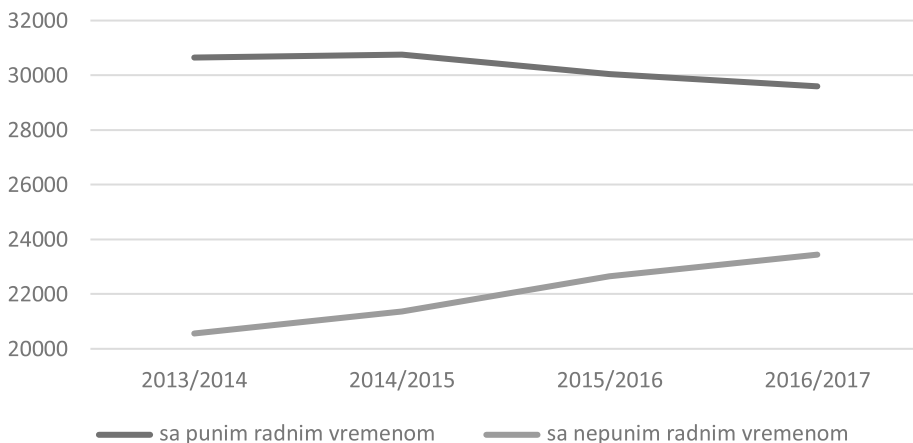
59 Službeni glasnik RS, br. 113/2017.

60 Moderna država – racionalna država, http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pozicioni-dokument_Moderna-drzava-racionalna-drzava4.pdf.

61 Izveštaj o realizaciji Akcionog plana Reforme javne uprave, 2014-2016.

sa punim radnim vremenom i povećanja broja zaposlenih sa nepunim radnim vremenom (slika 2.). Učešće zaposlenih sa nepunim radnim vremenom u ukupnom broju zaposlenih bilo je 40,1% u školskoj 2013/2014., dok je u školskoj 2016/2017. učešće iznosilo 44,2%. Većina zaposlenih nastavnika su žene (72%).

Slika 2: Nastavnici u osnovnim i srednjim školama prema radnom vremenu



Izvor: Statistički godišnjak Republike Srbije; prikaz autorke

Zbog zabrane zapošljavanja koja je na snazi šest godina raste broj zaposlenih u radnom odnosu na određeno vreme. Na osnovu podataka Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja o slobodnim radnim mestima u osnovnim i srednjim školama na početku školske 2017/2018. godine od ukupno sistematizovanih normi na neodređeno je radilo svega 60% zaposlenih u osnovnim i srednjim školama u Srbiji. Samo godinu dana ranije učešće zaposlenih na neodređeno u ukupno sistematizovanim normama bilo je 66,5%.

Međutim tu nije kraj urušavanju javnog sektora, pre svega prosvete i zdravstva. Novim Zakonom o zaposlenima u javnim službama, otvara se prostor za eksploataciju zaposlenih u javnim službama, a pod izgovorom specifičnosti uređenja radnopravnih odnosa u ovoj oblasti.

Razlozi za donošenje ovog zakona kako se navodi u obrazloženju su uspostavljanje transparentnog i na kvalitetu zasnovanog prijema u radni odnos, odnosno potreba da se u javnim službama kroz javni konkurs od samog početka vrši selekcija između najboljih kandidata koji se opredele za rad u javnom sektoru. Navedeno ne potvrđuju odredbe Zakona.

U članu 50. navodi se da se konkurs sprovodi samo u slučaju nepopunjavanja radnih mesta premeštanjem ili preuzimanjem. Sa jedne strane doći će do disciplinovanja postojećih zaposlenih kroz uvođenje mogućnosti dodatnog opterećenja, privremenog i trajnog premeštanja, ustupanja drugom poslodavcu i sve to bez saglasnosti zaposlenog, a sa druge takve odredbe će svesti na najmanju moguću meru mogućnost zapošljavanja na neodređeno u javnim službama.

Izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju⁶² u 2014. godini planirano je podizanje granice za odlazak u starosnu penziju tako da do 2032. godine žene i muškarci odlaze u starosnu penziju sa 65 navršanih godina života. Motiv za ovakve izmene nije stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce budući da je već postojala mogućnost

62 Sl. glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018.

da žene odlaze u starosnu penziju sa navršениh 65 godina života. Stvarni razlog za ovakvu promenu su uštede pri čemu nije razmatran rodni uticaj ovakve mere. Prema podacima iz Godišnjeg biltena za 2017. godinu Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje⁶³ (tabela 5) prosečan vek žena osiguranica u slučaju prestanka prava korišćenja usled smrti je u svim kategorijama osiguranika niži za žene nego muškarce pri čemu je razlika najveća u kategoriji osiguranika u samostalnim delatnostima. Prosečna starost umrlog pensionera je veća od prosečne starosti umrlog muškarca u populaciji dok je kod žena obrnut odnos. Podizanjem granice za odlazak u starosnu penziju smanjuje se dužina korišćenja prava za žene i država je ispunila svoj cilj – uštedu.

Tabela 5: Navršene godine života korisnika starosne penzije kojima je pravo prestalo zbog smrti prema osnovu osiguranja i polu

	zaposleni		samostalne delatnosti		poljoprivrednici	
	muškarci	žene	muškarci	žene	muškarci	žene
2008	75	75	75	72	77	74
2009	76	75	75	73	78	74
2010	76	75	76	71	78	75
2011	76	75	75	69	79	76
2012	77	75	75	71	80	77
2013	77	75	75	71	80	77
2014	77	76	76	71	81	78
2015	77	76	75	68	81	79
2016	77	76	75	68	81	79
2017	77	76	75	68	82	80

Izvor: Bilten Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za 2017.

Nijedan od zakonskih ili strateških dokumenata kojima su uvedene mere štednje nije analizirao rodni ili socijalni uticaj ovih mera. Pored toga što nemaju privremeni karakter, budući da su produžene i nakon što je ostvarena fiskalna konsolidacija, one su po svojoj prirodi diskriminatorne budući da su najviše pogodile žene kao većinu zaposlenih u javnom sektoru. Mere štednje nisu bile praćene obezbeđenjem socijalnih transfera. Naprotiv, izdvajanja za socijalne transfere se iz godine u godinu smanjuju (videti analizu člana 9.) kao što se smanjuje i zaštita nezaposlenih (videti analizu člana 6.).

U opštim zapažanjima broj 18. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava naglašava potrebu za „sveobuhvatnim sistemom zaštite za borbu protiv rodne diskriminacije i za osiguranje jednakih mogućnosti i postupanja prema muškarcima i ženama u odnosu na njihova prava na rad i obezbeđivanje jednake zarade za rad jednake vrednosti.“

U zaključnim zapažanjima Komitet izražava zabrinutost zbog niske stope zaposlenosti žena, rasprostranjenosti rodne diskriminacije u zapošljavanju i posebno zbog nesrazmerno visoke stope nezaposlenosti mladih, nisko-obrazovanih i starijih žena.

Osnovni indikatori tržišta rada iskazani kroz stope zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti (tabela 6) ukazuju da muškarci i žene u Srbiji nemaju jednake mogućnosti zapošljavanja pri čemu je rodni jaz prisutan kod svih indikatora u periodu od 2014. do 2017. godine. Naročito zabrinjava podatak o izuzetno visokim stopama neaktivnosti žena

⁶³ Dostupno na: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/2017/Godisnji%20bilten%20za%202017%20JUL2018.pdf>.

radnog uzrasta. Žene češće prelaze u neaktivnost suočene sa nemogućnošću pronalazjenja posla što potvrđuju podaci o podzaposlenosti: među neaktivnima koji žele da rade ali aktivno ne traže posao 56,6% su žene. Glavni razlozi za neaktivnost stanovnika radnog uzrasta i kod muškaraca i kod žena je školovanje (38,6% neaktivnih muškaraca i 27,9% neaktivnih žena), a drugi razlog neaktivnosti žena je briga o deci i nemoćnim odraslima (kod 22,3% neaktivnih žena u odnosu na 8,4% neaktivnih muškaraca).

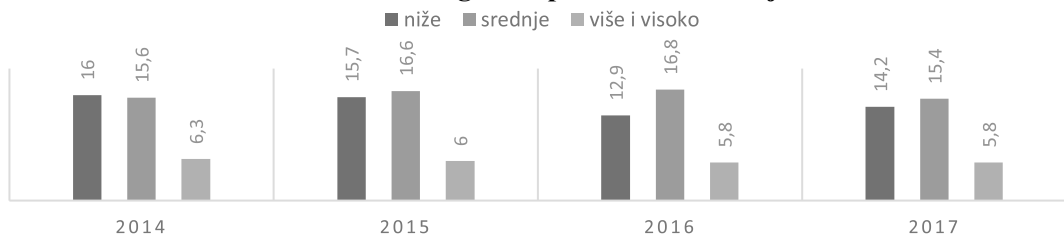
Tabela 6: Osnovni indikatori tržišta rada s obzitom na pol u periodu 2014.-2017. (u %) za stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2014		2015		2016		2017	
	muškarci	žene	muškarci	žene	muškarci	žene	muškarci	žene
Stopa zaposlenosti	57.9	43.8	59.3	45	61.9	48.5	63.9	50.8
Stopa nezaposlenosti	18.5	20.5	16.9	18.8	14.8	16.2	13	14.4
Stopa neaktivnosti	28.5	44.6	28.3	44.3	26.9	41.8	26.2	40.4

Izvor podataka Eurostat, Labour force survey, prikaz autorke

Kada posmatramo zaposlenost s obzirom na obrazovanje i kod muškaraca, i kod žena viši nivoi obrazovanja povezani su i sa višim stopama zaposlenosti. Međutim treba imati u vidu činjenicu da je među visokoobrazovnim ženama i muškarcima najprisutnija podzaposlenost, odnosno da blizu polovine zaposlenih sa višim i visokim obrazovanjem radi u zanimanjima koja zahtevaju niži nivo kvalifikacija od onog koje oni poseduju (videti analizu člana 6.). U sve tri kategorije obrazovanja perzistira rodni jaz u posmatranom periodu (slika 3.). Najveće rodne nejednakosti u zaposlenosti su kod zaposlenih sa srednjim obrazovanjem, pa je u 2017. godini bilo 65,8% zaposlenih muškaraca i 50,4% žena. Iste godine među zaposlenima bez kvalifikacija bilo je zaposleno 45,9% muškaraca i 31,7% žena, dok je među visokoobrazovanim bilo 79% zaposlenih muškaraca i 73,2% žena.

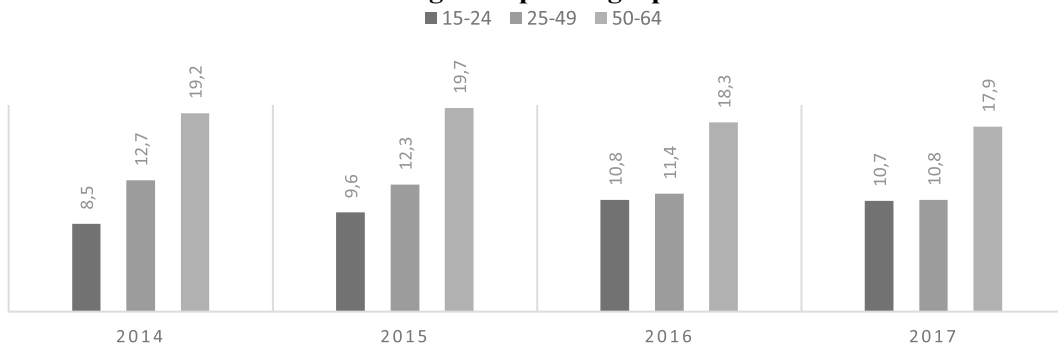
Slika 3: Rodni jaz u stopama zaposlenosti muškaraca i žena uzrasta 15-64 godine prema obrazovanju



Izvor podataka Eurostat, Labour force survey, proračun i prikaz autorke

Mlade i starije žene su u znatno nepovoljnijoj situaciji na tržištu rada nego njihovi vršnjaci (slika 4), sa tim da je rodni jaz u stopama nezaposlenosti najizraženiji kod mladih (stopa nezaposlenosti mladih žena u 2017. je bila 36,3%, a mladih muškaraca 29,2%) dok je rodni jaz u stopama zaposlenosti najizraženiji kod starijih (stopa zaposlenosti muškaraca u 2017. bila je 62%, a žena 44,1%) Iako stanovništvo starosti 25-49 godina ima značajno više stope zaposlenosti u odnosu na ostale starosne grupe, i u ovoj kategoriji je prisutan rodni jaz: stopa zaposlenosti muškaraca u 2017. bila je 77,1%, a stopa zaposlenosti žena 66,3%.

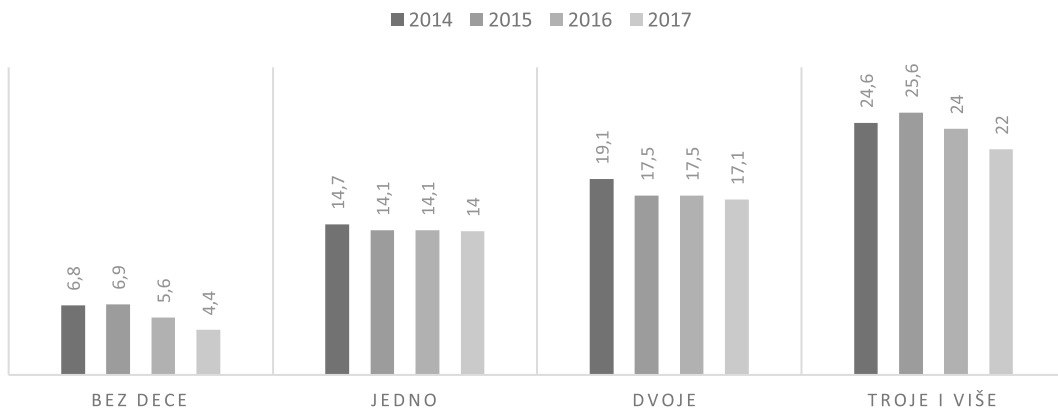
Slika 4: Rodni jaz u stopama zaposlenosti muškaraca i žena radnog uzrasta 15-64 godine prema grupama starosti



Izvor podataka Eurostat, Labour force survey, proračun i prikaz autorke

Najučestaliji osnov diskriminacije prilikom zapošljavanja i na poslu, kako se navodi u izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je pol te bračni i porodični status. Podaci o rodnom jazu u stopama zaposlenosti s obzirom na broj dece upravo to potvrđuju (slika 5). Najmanji rodni jaz je kod muškaraca i žena koji nemaju decu, a razlika se povećava kako raste broj dece. Rodni jaz kod muškaraca i žena koji imaju troje i više dece u 2017. bio je pet puta veći od rodno jaza kod muškaraca i žena bez dece.

Slika 5: Rodni jaz u stopama zaposlenosti muškaraca i žena starosti 20-49 godina s obzirom na broj dece



Izvor podataka Eurostat, Labour force survey, proračun i prikaz autorke

Pored diskriminacije koja postoji prema ženama koje imaju decu, drugi razlog zbog kojeg su žene sa decom isključene sa tržišta rada je nedostatak usluga brige o deci odnosno nemogućnost usklađivanja privatnog i porodičnog života. U tom pogledu, pored zaposlenih žena ugrožene su i nezaposlene i neaktivne žene koje bi želele da rade. Postojećim pravilnicima za prijem u predškolske ustanove prednost imaju zaposleni roditelji. Ukoliko je zaposlen bar jedan roditelj, a to je najčešće muškarac, majka će biti prisiljena da ostane sa detetom zbog nedovoljnih kapaciteta predškolskih ustanova. Prema podacima iz Trećeg nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji⁶⁴, obuhvat dece uzrasta od 6 meseci do 5,5 godina u 2017. bio je 36%. Predškolskim

⁶⁴ Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2018.

vaspitanjem i obrazovanjem najmanje su obuhvaćena deca od 6 meseci do 3 godine (20%), a najveći obuhvat je kod dece uzrasta 4 do 5,5 godina i on iznosi 39%. Obuhvat dece uzrasta od 4 godine do polaska u obavezni pripremni predškolski program, značajno niži od cilja koji je postavljen Strategijom razvoja obrazovanja do 2020. godine prema kojem je planiran obuhvat dece od 80%, a veoma daleko je od cilja Evropske unije (95%). U programe predškolskog vaspitanja i obrazovanja u 2017. bilo je upisano 11.067 dece preko normativa, a 7.887 nije upisano zbog popunjenosti kapaciteta.

Podaci iz istraživanja položaja žena na tržištu⁶⁵ rada ukazuje na segregiranost prema zanimanjima i sektorima delatnosti. Muškarci su dominantni u četiri grupe zanimanja: rukovodioci, zanatlije, fabrički radnici i vojna zanimanja. Žene su dominantne samo u administrativnim zanimanjima, dok u ostalim grupama zanimanja podjednako učešće muškaraca i žena. Najviše žena radi u sektoru usluga, a znatno manje u poljoprivredi i industriji. Većina muškaraca radi u uslužnom sektoru, ali sa značajno manjim učešćem nego žene, dok ih je u odnosu na žene znatno više u industriji i nešto više u poljoprivredi. Kada se posmatra odnos zaposlenih muškaraca i žena unutar svakog sektora može se reći da su poljoprivreda i industrija muški sektori, dok je u sektoru usluga prisutna integracija. Unutar sektora usluga dominantno ženske delatnosti su zdravstvo i obrazovanje.

Tržište rada Srbije karakteriše visoka stopa neformalne zaposlenosti – svaki četvrti zaposleni radi u neformalnom sektoru. Rodne nejednakosti prisutne su i u neformalnom sektoru: stopa formalne zaposlenosti muškaraca radnog uzrasta u 2017. godini bila je 52,5% , a žena 40,9%⁶⁶ dok je stopa neformalne zaposlenost za istu starosnu kategoriju iznosila 17,8% za muškarce i 19,5% za žene. Više od polovine neformalno zaposlenih radi u sektoru usluga i poljoprivredi. Među neformalno zaposlenim ženama najviše ih je u statusu pomažućih članova domaćinstva (42.3%), slede samozaposlene bez zaposlenih (38.5%) i zaposlene radnice (19,3%), dok su muškarci najčešće u statusu samozaposlenih bez zaposlenih (56.9%), zatim zaposleni radnici (27.3%) i pomažući članovi domaćinstva (15.2%). Među pomažućim članovima domaćinstva kategoriji koja je najugroženija na tržištu rada je 71,2% žena. Samozaposlene žene u najvećem delu rade u neformalnom sektoru (57% u odnosu na 42% muškaraca). U akcionim planovima zapošljavanja uopšte se ne pominje problem neformalne zaposlenosti, a mere koje država sprovodi na suzbijanju sive ekonomije usmerena na aktivnosti inspekcijskog nadzora i otkrivanja neprijavljenih radnika iako oni među neformalno zaposlenima čine svega 7%. U Strategiji rodne ravnopravnosti iako se prepoznaje problem neformalne zaposlenosti ni jedna mera se ne odnosi na pomažuće članove domaćinstva niti na formalizaciju rada samozaposlenih žena.

Analiza nejednakosti u zaradama je otežana usled nedostatka rodno senzitivnih podataka zvanične statistike. U novembru 2017. Republički zavod za statistiku promenio je metodologiju računanja prosečnih zarada tako da nisu dostupni prema polu.. Do novembra 2017. godine postojali su podaci o prosečnim zaradama segregirani po polu. Analiza⁶⁷ podataka iz Pilot-istraživanja o strukturi zarada u 2014. pokazuje da rodne nejednakosti u zaradama postoje u većini sektora delatnosti, u istim zanimanjima, u javnom i privatnom sektoru i na istim nivoima obrazovanja. Najveći platni jaz je u sektoru prerađivačke industrije (18.6%) i sektoru informisanja i komunikacije (14.9%). Čak i u sektorima u kojima žene čine većinu, muškarci su na radnim mestima koja su bolje plaćena: u sektoru finansija zarađuju 12.9% više od žena, u zdravstvu 12.6%, u sektoru trgovine 11.1%. Žene imaju veće zarade u ostalim uslužnim delatnostima (22.7%), saobraćaju (4.9%), administrativnim uslugama (4.5%) i građevinarstvu (3.5%), dakle u sektorima u kojima zaposleni tradicionalno imaju niže zarade. Najveći platni jaz je kod niskoobrazovanih

65 Položaj žena na tržištu rada, op.cit.

66 Proračun autorke na osnovu podataka iz Biltena Anketa o radnoj snazi; Republički zavod za statistiku.

67 Položaj žena na tržištu rada, op.cit.

(22.4%) i visokobrazovanih žena (17.6%). Kada se posmatra platni jaz po zanimanjima muškarci zarađuju više od žena u svim grupama zanimanja pri čemu su najveće razlike u poljoprivrednim (40.1%) i zanatskim zanimanjima (30.6%). U zanimanjima u kojima je većina zaposlenih žena stručnjakinje i umetnice te uslužna i trgovačka zanimanja, žene zarađuju 15% odnosno 13.4% manje od muškaraca.

4. ZAŠTITA PRAVA U OBLASTI RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Dva ključna mehanizma za zaštitu ravnopravnosti i prava građana i građanki su Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana. Pored njih, Inspektorat za rad je zadužen za inspeksijski nadzor u oblasti rada, radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. Inspektorat za rad sprovodi kontrolu i nad primenom Zakona o ravnopravnosti polova.

Nalazi istraživanja diskriminacije na tržištu rada Srbije⁶⁸ pokazali su da su žene u značajnoj meri izložene diskriminaciji prilikom zapošljavanja i diskriminaciji na radnom mestu. Od ukupnog broja žena koje su tražile posao i išle na razgovore za posao njih nešto više od polovine (52,3%), susrelo sa nekim oblikom diskriminacije prilikom zapošljavanja. Iz uzorka zaposlenih žena 57,7% suočavalo se sa nekim oblikom diskriminacije na radnom mestu. Uprkos raširenoj diskriminaciji na tržištu rada veoma mali broj žena koje su bile izložene diskriminaciji su istu prijavile: jedna od deset žena koje su bile diskriminisane na radnom mestu obratila se nekoj od institucija, a samo 7,8% žena koje su diskriminisane prilikom zapošljavanja. Najčešći razlozi za neobraćanje državnim institucijama, nezavisnim telima, nevladinim organizacijama ili pojedincima su verovanje da će sama da reši problem kod 34,8% ispitanih i i uverenje da niko ne može da joj pomogne kod 34,5% ispitanih.

U izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti⁶⁹ najveći broj pritužbi iz godine u godinu je u oblasti diskriminacije je u oblasti rada i zapošljavanja. U periodu od 2014. do 2018. pritužbe u oblasti rada i zapošljavanja u najvećem delu su podnosile žene (57,3%). Pol, bračni i porodični status te starost su osnov po kojem pritužbe u većini podnose žene. Razlozi zbog kojih žene najčešće navode pol kao osnov diskriminacije prilikom zapošljavanja i na poslu su raspoređivanje na niža radna mesta ili otkaz ugovora o radu nakon povratka sa porodičkog odsustva ili odsustva sa rada radi nege deteta sa izuzetkom 2015. godine kada je najučestaliji razlog bilo prinudno penzionisanje. Donošenje Zakona o maksimalnom broju zaposlenih u javnom sektoru u 2015. godini dovelo je do toga da se Povereniku zbog diskriminacije obratio veliki broj broj žena i strukovnih udruženja.

Tabela 7: Broj pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti u postupku zapošljavanja ili na poslu prema polu

	2014		2015		2016		2017		2018	
	M	Ž	M	Ž	M	Ž	M	Ž	M	Ž
broj	90	78	92	160	85	95	84	60	70	112
%	53.6	46.4	36.5	63.5	47.2	52.8	58.3	41.7	38.5	61.5

Izvor podataka: Izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti; proračun i prikaz autorke

U izveštajima Zaštitnika građana do 2016. godine podaci o pritužbama u oblasti rodne ravnopravnosti prikazani su prema vrstama prava (posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti, ekonomska, socijalna i kulturna prava, građanska i politička prava, pravo na dobru upravu), a u izveštajima od 2016. broj predmeta u oblasti rodne ravnopravnosti pri-

68 Vesna Nikolić-Ristanović et al., Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji; Beograd, 2012.

69 Izveštaji su dostupni na: <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>.

kazan je samo na posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti što je činjenica koju treba imati u vidu prilikom interpretiranja podataka o pritužbama u oblasti rodne ravnopravnosti. Promena u izveštavanju koincidira sa postavljanjem nove osobe na mesto Zaštitnika građana. U 2015. godini broj pritužbi u oblasti rodne ravnopravnosti povećan je za 76% u odnosu na prethodnu godinu, pri čemu je u 232 pritužbe ukazano je na 387 povreda prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede posebnih prava u oblasti rodne ravnopravnosti (50,7%) i povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (38,2%). Najčešće povrede prava iz grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava odnosi se na pravo na socijalnu zaštitu i prava na zaštitu porodice, majke i samohranog roditelja, kao i prava na rad i po osnovu rada. Od 2016. smanjuje se broj pritužbi u oblasti rodne ravnopravnosti, ali i dalje je povreda posebnih prava oblast na koju se odnosi najveći broj pritužbi (tabela 8). U svim godinama najveći broj povreda posebnih prava odnosi se na uskraćivanje naknade zarade za vreme odsustva zbog trudničkog bolovanja, porodijskog odsustva i nege deteta, porodično nasilje i kršenje prava trudnica i porodilja.

Tabela 8: Pritužbe i povrede prava u oblasti rodne ravnopravnosti

	2014	2015	2016	2017	2018
broj pritužbi	132	232	142	118	84
broj povreda prava	180	387	194	174	121
posebna prava iz oblasti rodne ravnopravnosti	61.7%	50.2%	49.0%	56.3%	45.5%

Izvor podataka: Izveštaji Zzaštitnika građana; proračun i prikaz autorke

Godišnji izveštaji Zaštitnika građana pokazuju da se najveći broj pritužbi za povredu prava u oblasti rodne ravnopravnosti odnosi na javnu upravu (u preko 90% pritužbi). Dakle, oni koji bi trebali biti garant poštovanja i zaštite prava građana najviše krše njihova prava.

Inspekcija rada vrši kontrolu primene Zakona o ravnopravnosti polova: da li je poslodavac usvojio propisan plan mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnomerne zastupljenosti polova, da li je poslodavac u postupku oglašavanja ili izbora lica u postupku zasnivanja radnog odnosa pravio razliku u odnosu na pol, da li zaposleni, bez obzira na pol, ostvaruje pravo na jednaku zaradu za isti rad ili rad jednake vrednosti. Prema podacima iz dostupnih izveštaja o radu Inspektorata za rad, u 2015. godini inspektori su obavili 3157 nadzora i doneli su dva rešenja o otklanjanju nedostataka. U izveštaju za 2016. godinu ne postoje podaci o vršenju nadzora nad primenom Zakona o ravnopravnosti polova. U 2017. godini u 2153 nadzora nije utvrđen ni jedan nedostatak.

Zaista je neobjašnjivo da u 2015. godini kada je broj žena koje su prijavile diskriminaciju u zapošljavanju i na poslu kao i broj pritužbi na povredu prava u oblasti rodne ravnopravnosti udvostručen, inspeksijski nadzor konstatuje savršeno stanje po pitanju poštovanja primene Zakona o ravnopravnosti polova i izdaje samo dva rešenja o otklanjanju nedostataka. Prema podacima iz odgovora na dodatna pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava koje je Srbija dostavila, u 2011. u 3.050 kontrola i doneto je 51 rešenje o otklanjanju nedostataka, u 2012. obavljeno je 4.264 nadzora nad primenom Zakona o ravnopravnosti polova i doneta su 72 rešenja o otklanjanju nedostataka, dok su u 2013. inspektori rada su izvršili 4.564 nadzora nad primenom Zakona o ravnopravnosti polova i doneli 82 rešenja o otklanjanju nedostataka. Promenu u postupanju inspektora rada svakako ne možemo objasniti unapređenjem stanja u oblasti rodne ravnopravnosti jer nas svi drugi podaci uveravaju u suprotno. Razloge nalazimo, sa jedne strane, u nekvalitetnom vršenju nadzora zbog usmerenosti nadzora prema zaposlenima zatečenim na faktičkom radu, a

sa druge strane u neadekvatnom odnosu prema problemu rodne ravnopravnosti u celini, a posebno na tržištu rada. Neadekvatan odnos prema problemu rodne ravnopravnosti na tržištu rada odvija se na dva nivoa, međusobno povezana: kapaciteta MRZBSP za bavljenje pitanjima rodne ravnopravnosti i kapacitetima inspektora rada za prepoznavanje slučajeva kršenja prava i diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja. Inspektorat za rad je organ u sastavu MRZBSP, istog Ministarstva koje opstruira donošenje novog zakona o rodnoj ravnopravnosti i kojem na agendi rodna ravnopravnost nije prioritet. U toku 2009. i 2010. više od 300 inspektora je prošlo obuku za prepoznavanje slučajeva rodne diskriminacije i adekvatno reagovanje na njih i kako se navodi u Generalnom izveštaju UN Women iz 2011. godine, „stekli znanja o konceptima roda i pola, oblicima neposredne i posredne rodno zasnovane diskriminacije na radnom mestu, kao i znanja iz oblasti nacionalnih i međunarodnih zakonodavnih okvira koji uređuju ovu oblast.“⁷⁰. Sudeći po izveštajima Inspektorata za rad iz 2015. 2016. i 2017. postoji diskontinuitet znanja u oblasti rodne ravnopravnosti, pa je neophodno organizovati nove obuke. Iako u katalogu obuka Nacionalne akademije za javnu upravu postoje obuke na temu rodne ravnopravnosti, prema podacima iz Informatora o radu Nacionalne akademije za javnu upravu u 2018 godini⁷¹ od ukupno 1403 polaznika obuka u 2018. godini, samo 26 polaznika je završilo obuku na temu rodne ravnopravnosti.

70 Prema: Vesna Nikolić-Ristanović et al.: Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji, op.cit.

71 Dostupno na: http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Informator%20o%20radu%20NAJU_31_12_2018.pdf.

ČLAN 6 – PRAVO NA RAD (OPŠTE) I ZAPOŠLJAVANJE

1. Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo na rad, koje podrazumeva pravo svakog lica da dobije mogućnost da obezbedi sebi sredstva za život slobodno izabranim ili prihvaćenim radom, te će preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu ovog prava.

2. Mere koje će svaka država ugovornica ovog Pakta preduzeti da bi se postiglo puno ostvarenje ovog prava uključuje tehničko usmeravanje i obrazovanje i u svome pozivu, izradu programa osposobljavanja, politiku i tehničke postupke koji su podobni za postizanje stalnog privrednog, društvenog i kulturnog razvoja i punog zaposlenja i proizvodnosti, pod uslovima koji će pojedincima sačuvati uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U Opštim zapažanjima broj 18 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁷² daju se detaljne smernice državama u pogledu njihovih obaveza da poštuju, zaštite i ispunе pravo na rad. Pravo na rad uključuje sledeće međusobno povezane i suštinske karakteristike: raspoloživost i dostupnost poslova te prihvatljivost i kvalitet posla. U pogledu raspoloživosti država treba da obezbedi prilagođene usluge kako bi pomogla ljudima da prepoznaju mogućnosti za zapošljavanje i pronađu posao. Dostupnost podrazumeva tri ključna elementa: zabranu diskriminacije prilikom zapošljavanja, fizičku dostupnost radnog mesta i pristup informacijama o mogućnostima zapošljavanja. Pravo na rad uključuje i pravo na slobodan izbor i prihvatanje posla, pravične i povoljne uslove rada, bezbednost na radu i pravo na sindikalno organizovanje.

Zvanična statistika u Srbiji ne sprovodi istraživanje o slobodnim radnim mestima iako je to predviđeno novim Programom zvanične statistike i postavljeno kao zahtev u Izveštaju o usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije za poglavlje 18. Stopa slobodnih radnih mesta je ključni indikator za analizu usklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, kreiranje politika zapošljavanja ali i za strukturne ekonomske analize. Kolika je disproporcija između ponude i potražnje možemo samo pretpostaviti na osnovu podataka o slobodnim radnim mestima koje daje Nacionalna služba za zapošljavanje, a koji su zanemarljivi kada se uporede sa brojem nezaposlenih koji su u evidenciji NSZ i sa brojem osoba koje su zasnovale radni odnos.

Republički zavod za statistiku treba da sproved istraživanje o slobodnim radnim mestima kako je to predviđeno novim Programom zvanične statistike i postavljeno kao zahtev u Izveštaju o usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije za poglavlje 18. Nacionalna služba za zapošljavanje treba da unapredi saradnju sa poslodavcima kako bi ih motivisala za oglašavanje slobodnih radnih mesta.

Analiza kadrovske strukture Nacionalne službe za zapošljavanje ukazuje na opterećenje savetnika za zapošljavanje, koji zbog prevelikog broja nezaposlenih na svojoj evidenciji nisu u stanju da pruže kvalitetnu podršku nezaposlenima.

Unaprediti kapacitete Nacionalne službe za zapošljavanje za pružanje usluga nezaposlenima kroz smanjivanje opterećenja savetnika i razvijanje kompetencija za pružanje podrške nezaposlenima.

Mere aktivne politike zapošljavanja nedostupne su većini nezaposlenih na evidenciji

⁷² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), 6 February 2006, E/C.12/GC/18, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>.

Nacionalne službe za zapošljavanje. Prema Izveštaju o radu NSZ u 2017. godini merama aktivne politike zapošljavanja obuhvaćeno je svega 4,1% nezaposlenih sa evidencije. Većina mera koje je realizovala NSZ ne vode stabilnom plaćenom zaposlenju, već zaposlene angažuju na privremenim poslovima za koje ne dobijaju adekvatnu naknadu. Izdvajanja za aktivne mere zapošljavanja u 2014. bile su 0,03% BDP, a u 2015, 2016. i 2017. iznosile su 0,08% BDP i daleko su ispod nivoa izdvajanja u 2020. od 0,5% BDP planiranog Nacionalnom strategijom za zapošljavanje u periodu 2011-2020.

Povećati izdvajanja za aktivnu politiku tržišta rada kako bi se ostvario nivo izdvajanja projektovan Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period od 2011-2020. i povećao obuhvat nezaposlenih aktivnim merama tržišta rada.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti sadrži odredbe koje su u suprotnosti sa članom 6. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Zakon kao odgovarajući posao definiše posao u nižem stepenu stručne spreme ne uvažavajući značaj uslova rada i posedovanje kompetencija za obavljanje posla i predviđa sankcije za nezaposlenog koji ne prihvati posao bez obzira što on za njega nije odgovarajući.

Izmeniti odredbe Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti tako da se odgovarajući posao precizira u odnosu na uslove rada koji zadovoljavaju standarde dostojanstvenog rada.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja kao dokument koji treba da operacionalizuje Strategiju zapošljavanja na godišnjem nivou nije usmeren na kreiranje poslova, i ima niz manjkavosti u planiranju. Ne postoji identifikacija ključnih problema/izazova na tržištu rada Srbije tako da postavljeni prioriteti nisu u vezi sa stanjem na tržištu rada. Potpuno su zanemareni ozbiljni problemi na tržištu rada Srbije: visoka stopa neformalne zaposlenosti, narastajuća prekarizacija – povećanje udela ranjive zaposlenosti i zaposlenih na određeno vreme, visok udeo podzaposlenosti.

Prioriteti politika zapošljavanja treba da budu formulisani nakon detaljne i sveobuhvatne analize situacije na tržištu rada, Postavljeni ciljevi i mere treba da predstavljaju odgovor na identifikovane probleme.

Izmene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz decembra 2017. godine, smanjile su dodatno prava nezaposlenih. Na tržištu rada Srbije nezaposleni su kategorija stanovništva koja je najviše izložena riziku od siromaštva i socijalne isključenosti ali je većina bez ikakve zaštite: naknadu za nezaposlenost prima samo 5,6% nezaposlenih, a iznos novčane naknade koju prima većina korisnika je ispod praga siromaštva.

Izvršiti izmene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti tako da se poveća obuhvat i adekvatnost davanja kako bi se nezaposleni dobili adekvatnu zaštitu.

2. MOGUĆNOSTI ZAPOŠLJAVANJA I DOSTOJANSTVEN RAD

U Izveštaju o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije za poglavlje 18 (Statistika)⁷³ u oblasti statistike tržišta rada od Srbije se zahteva da uvede statistiku slobodnih radnih mesta. Uprkos tome što je Programom razvoja zvanične statistike u periodu 2016-2020.⁷⁴ planirano je uvođenje novog istraživanja na uzorku izabranih privrednih društava radi obezbeđivanja podataka o broju upražnjenih radnih mesta prema delatnosti i grupama zanimanja takvo istraživanje do danas nije sprovedeno. Jedini zvanični podaci o slobodnim radnim mestima dostupni su u Statističkom

73 Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/skrining_izvestaj_pg_18.pdf.

74 Dostupno na: http://www.stat.gov.rs/media/2289/program_2016-2020.pdf.

godišnjaku Republike Srbije (tabela 9) prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ). Broj slobodnih radnih mesta je zanemarljiv kada se uporedi sa brojem nezaposlenih koji su u evidenciji NSZ i sa brojem osoba koje su zasnovale radni odnos. Informacije o slobodnim radnim mestima nisu dostupne najvećem broju nezaposlenih, a ni savetnicima za zapošljavanje NSZ koji bi nezaposlenima trebali da pruže pomoć u identifikovanju i pronalaženju posla. Razlog za to da se slobodna radna mesta popunjavaju na skrivenom tržištu rada, nalazimo u tome što postoji disbalans između ponude i potražnje za radom – potražnja za radom je daleko manja od ponude što je vidljivo iz podataka da su samo tri od 100 nezaposlenih u 2017. zasnovali radni odnos.

Tabela 9: Slobodna radna i zapošljavanje u periodu 2013.-2017. godine

	2013	2014	2015	2016	2017
Slobodna radna mesta	3690	3523	6033	5988	6704
Zasnivanje radnog odnosa	97375	105374	110593	111559	113985
Prestanak radnog odnosa	95209	113170	105839	104784	98914
Zaposleni sa evidencije	17876	19357	20566	22092	22375
Nezaposleni na evidenciji NSZ	774890	767435	743158	713153	650573

Izvor podataka Statistički godišnjak Republike Srbije 2018.

Prema podacima iz Izveštaja o radu NSZ za 2017. o zapošljavanju najveći broj zaposlenih se zaposlio na određeno vreme (55%) ili je angažovan na privremenim i povremenim poslovima (25%), a najmanje ih je zasnovalo radni odnos na neodređeno vreme (20%) što znači da će se većina njih ponovo će se naći u statusu nezaposlenosti.

Prema podacima iz Kadrovskog plana za poslove savetnika za zapošljavanje u NSZ za 2017. godinu⁷⁵ na poslovima savetnika radile su 582 osobe, a jedan savetnik je u proseku zadužen za 1180 nezaposlenih. Budući da su nezaposleni u obavezi da se javljaju svaka tri meseca savetniku, vreme koje savetnik može odvojiti za rad sa nezaposlenim, ukoliko ne radi ništa drugo, je oko 15 minuta, sa tim da svaki dan treba da pruži usluge 21 nezaposlenom. Svakako da u ovakvim okolnostima nezaposleni ne može da ostvari pravo na usluge koje je u obavezi da mu pruži služba za zapošljavanje.

Mere aktivne politike zapošljavanja (obuke, podsticaji za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, mere aktivacije i podsticaji za započinjanje posla) nedostupni su većini nezaposlenih na evidenciji NSZ. Prema Izveštaju o radu NSZ u 2017. godini u obuke za tržište rada i na zahtev poslodavca je bilo uključeno svega 838 nezaposlenih, u obuke za razvoj preduzetništva 12.469, na stručnoj praksi je bilo 3.214, u programu sticanja praktičnih znanja 499, subvencionisanim zapošljavanjem je obuhvaćeno 2.700 nezaposlenih, na javnim radovima je angažovano 4.350, a subvencije za samozapošljavanje je dobilo 2.837 nezaposlenih. Merama aktivne politike zapošljavanja obuhvaćeno je svega 4,1% nezaposlenih sa evidencije. Većina mera koje je realizovala NSZ ne vode stabilnom plaćenom zaposlenju, već zaposlene angažuju na privremenim poslovima za koje ne dobijaju adekvatnu naknadu.

Imajući u vidu veoma mali broj raspoloživih radnih mesta, veoma mali broj nezaposlenih koji su uključeni u mere aktivne politike tržišta rada kao i nedovoljne kadrovske kapacitete NSZ, postavlja se pitanje opravdanosti odredbe Zakona o zapošljavanju i osig-

⁷⁵ Dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/7/7911_kadrovski_plan_-_tabelarni_prikaz_-_trenutno_stanje_i_plan_za_2017__godinu.pdf.

uranju za slučaj nezaposlenosti⁷⁶ prema kojoj su nezaposleni u obavezi da se javljaju NSZ najmanje jednom u tri meseca, a korisnici novčane naknade na mesec dana. U slučaju nejavljanja u propisanom roku nezaposleni se brišu sa evidencije NSZ, a korisnici novčane naknade gube pravo na novčanu naknadu. Nezaposleni mogu biti brisani sa evidencije i u nizu drugih slučajeva, ali ćemo analizirati, po nama, veoma spornu odredbu po kojoj je nezaposleni ima obavezu da „ne odbije ponuđeno odgovarajuće zaposlenje“. Odgovarajućim zaposlenje je definisano u članu 33:

„Tokom prvih 12 meseci od uvođenja u evidenciju Nacionalne službe odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog, u smislu ovog zakona, jeste zaposlenje u okviru stečenog nivoa i vrste obrazovanja.

Po isteku roka od 12 meseci, odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog jeste i zaposlenje na poslovima na nižem nivou u okviru iste ili srodne vrste stečenog obrazovanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja, uzimajući u obzir radno iskustvo i stanje na tržištu rada.“

Odgovarajuće zaposlenje je definisano samo u odnosu na nivo obrazovanja, a ne u odnosu na radne uslove i kompetencije zaposlenog za obavljanje poslova. Ukoliko diplomiranom inženjeru prehrambene tehnologije koji je na evidenciji duže od godinu dana bude ponuđen posao mesara (niži nivo i srodna vrsta obrazovanja), a on posao odbije jer nema kompetencije za bavljenje poslom (završio je gimnaziju) ili mu ne odgovaraju uslovi rada (npr. niska zarada,) biće sankcionisan brisanjem sa evidencije. Na ovaj način prekršeno je pravo da nezaposleni slobodno izabere i prihvati ponuđeni posao. Prilikom posredovanja na zahtev poslodavca, NSZ ne proverava kakvi su uslovi rada (visina zarade, bezbednost i zaštita, zahtevi posla) što potvrđuju podaci iz Izveštaja o radu NSZ u 2017. godini koji se odnose na razloge zbog koji su nezaposleni odbili da prihvate ponuđeni posao: „plata ispod standarda za zanimanje, neplaćen prekovremeni rad, udaljenost mesta rada, neisplaćivanje zarada posredovanje po zahtevu poslodavca.“⁷⁷ Brisanje nezaposlenih sa evidencije najviše doprinosi smanjenju broja registrovanih nezaposlenih uz istovremeno smanjenje broja novoprijavljenih. Učešće nezaposlenih koji su se zaposlili u ukupnom broju nezaposlenih o kojima je prestala da se vodi evidencija iznosi u 2015. – 31%, u 2016. – 37%, a u 2017. – 36%, dakle tek nešto više od trećine ukupno „obrisanih“.

U nastupima predstavnika države u poslednjih nekoliko godina ističe se uspeh u smanjenju stope nezaposlenosti i povećanju stope zaposlenosti, što potvrđuju i podaci iz Ankete o radnoj snazi (ARS). Ipak, poređenje osnovnih indikatora na tržištu rada Srbije⁷⁸ sa evropskim zemljama pokazuje da je stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta jedna od najnižih u Evropi, dok je stopa nezaposlenosti među najvišima. Sektorska struktura zaposlenosti ukazuje na visoke stope neformalne zaposlenosti, ranjive zaposlenosti, zaposlenosti u poljoprivredi, industriji niske i srednje tehnološke složenosti i tradicionalnim uslužnim delatnostima. Disbalans između ponude i potražnje radne snage rezultira visokom podzaposlenošću i dovodi do urušavanja kvaliteta poslova: sve zastupljeniji su prekarni oblici rada, a zarade većini zaposlenih ne omogućavaju pristojan život.

Godinama, u nedostatku poslova u formalnom sektoru, zbog raširenog siromaštva i niskog nivoa zaštite nezaposlenih, svaki četvrti zaposleni u Srbiji radi u neformalnom sektoru. U odnosu na 2014. broj neformalno zaposlenih je povećan za 6,8%, a posmatrano prema profesionalnom statusu, došlo je do smanjenja broja pomažućih članova domaćinst-

76 Član 32. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon.

77 Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2017. godinu, 11, dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9467_izvestaj_o_radu_i_-_xii_2017.pdf

78 Videti: S. Bradaš, Statistika i dostojanstven rad, Beograd, 2017.

va za 24%, povećanja broja samozaposlenih radnika za 34% i povećanja broja samozaposlenih bez zaposlenih za 24%. U odnosu na 2014. došlo je do promene sektorske strukture neformalne zaposlenosti: najveće učešće u neformalnoj zaposlenosti u 2017. bilo je u sektoru usluga (47,3%) i poljoprivredi (40%), dok je u 2014. poljoprivreda više generisala neformalnu zaposlenost (53%) nego sektor usluga (43%).

Tabela 10: Zaposleni u neformalnom sektoru stari 15 i više godina prema profesionalnom statusu (u hiljadama)

	2014	2015	2016	2017
ukupno	542.5	523.9	599.2	579.2
poslodavci	3.1	3.4	2.5	1.6
samozaposleni bez zaposlenih	225.6	185.6	245.9	279.4
zaposleni radnici	101.9	125.8	132.9	136.5
pomažući članovi domaćinstva	211.9	209.2	217.9	161.6

Izvor: RZS . ARS za 2014, ARS za 2015 ARS za 2016. i ARS za 2017.

Očito je da mere za suzbijanje neformalne ekonomije usmerene na jačanje inspekcijskog nadzora i svesti o štetnosti neformalnog rada nisu dale rezultate budući da je porastao broj neformalno zaposlenih među zaposlenim radnicima i samozaposlenima, dakle grupama na koje je prvenstveno usmeren inspekcijski nadzor. Izostaje bilo kakva mera koja bi stimulisala prelazak iz neformalnog u formalni sektor. Usmerenost na postizanje pune zaposlenosti i kreiranje produktivnih, kvalitetnih poslova u formalnom sektoru na tržištu rada Srbije i dalje se na državnom nivou ne vidi kao najefikasnija mera za suzbijanje sive ekonomije.

Fleksibilizacija radnog zakonodavstva iz 2014. godine dovela je do porasta prekarnosti na tržištu rada: povećanja broja zaposlenih na određeno vreme i angažovanih na privremenim poslovima, porasta svih formi podzaposlenosti, porasta atipičnog radnog angažovanja. U periodu 2014. do 2017. (tabela 10) broj radnika sa ugovorima na neodređeno vreme porastao je za 5%, dok je broj onih sa ugovorima sa ograničenim trajanjem porastao za 25%. Prema podacima Eurostata, učešće zaposlenih radnika koji imaju ugovore na ograničeno vreme u ukupnom broju zaposlenih radnika značajno je veće od proseka EU i ima tendenciju rasta u posmatranom periodu: u 2014. bilo ih je 18,8%, a u 2017. 22,7%. Podaci o broju zaposlenih prema trajanju ugovora pokazuju da se povećava broj angažovanih na vrlo kratko vreme. Broj zaposlenih sa ugovorima do tri meseca u 2017. povećan je u odnosu na 2014. 2,5 puta. Iako je Zakonom o radu angažovanje na određeno vreme ograničeno na 24 meseca, 11% radnika na određeno vreme radilo je duže od dve godine. Glavni razlog rada na određeno/privremeno kod 91% zaposlenih je to što ne mogu da nađu stalan posao.

Tabela 11: Zaposleni radnici starosti 15-64 godine (u hiljadama) prema tipu ugovora i dužini trajanja ugovora na određeno

	2014	2015	2016	2017
Ukupno	1741.2	1791.5	1849.4	1928.9
Neodređeno vreme	1414.4	1403	1412.5	1491.7
Određeno vreme/privremeno	326.8	388.6	436.9	437.2
kraće od 1 meseca	16.5	25.4	30.3	27.3
1-3 meseca	63	107.1	145.4	167.1
4-6 meseca	56.5	75	92.9	101.4
7-12 meseci	59	59.2	60.1	64
13-24 meseca	41.8	36	36.3	29.2
Preko 24 meseca	90.1	85.8	72	48.3

Izvor: Eurostat - Labour force survey; prikaz autorke

U koliko-toliko sigurnom statusu na tržištu rada, sa ugovorima na neodređeno vreme, samo je 56% od ukupnog broja zaposlenih dok je 23,7% ih je u ranjivoj zaposlenosti (18,6% samozaposlenih bez zaposlenih i 5,1% pomažućih članova domaćinstva).

Indikatori podzaposlenosti koje prati Eurostat su: broj zaposlenih sa nepunim radnim vremenom (osobe koje žele da rade više sati), osobe koje traže posao, ali ne mogu da počnu da rade u naredne dve nedelje i osobe koje žele i mogu da rade, ali ne traže posao. Podaci ova tri indikatora za Srbiju prikazani su u tabeli 12. Učešće podzaposlenih u aktivnom stanovništvu u Srbiji je 14,4%. Kada dodamo broj podzaposlenih od 457,5 hiljada, broju nezaposlenih u 2017. od 435,2 hiljade dobijamo pouzdaniju procenu razmera nezaposlenosti na tržištu rada Srbije.

Tabela 12: Dodatni indikatori podzaposlenosti za osobe starosti 15-74 godine (u hiljadama)

	2014	2015	2016	2017
žele da rade više sati	157.8	161.2	176.0	161.7
žele da rade, ali ne traže posao	321.7	371.3	351	281.2
traže posao, ali ne mogu da započnu u naredne dve nedelje	23.7	18.5	14.9	14.6
ukupno	503.2	551.0	541.9	457.5

Izvor: Eurostat - Labour force survey; prikaz autorke

Pored vidljive podzaposlenosti tržište rada Srbije karakteriše i nevidljiva podzaposlenost. Podaci o nevidljivoj podzaposlenosti koja se odnosi na usklađenost kvalifikacija zaposlenih sa traženim znanjima i veštinama na poslovima koje obavljaju prikazana je u tabeli 13. Iako je stopa zaposlenosti najviša među visokoobrazovanim ona je rezultat nevidljive podzaposlenosti. Među visokoobrazovanim 44,7% obavlja zanimanja koja traže niži nivo kvalifikacija od onih koje oni poseduju. Među zaposlenima sa srednjim nivoom obrazovanja najveće je poklapanje sa zahtevima zanimanja (86,4%), dok su zaposleni bez kvalifikacija u najvećem delu angažovani u zanimanjima koja zahtevaju kvalifikacije koje oni ne poseduju (81%). Navedeni podaci upućuju na to kakva je tražnja na tržištu rada:

najviše se traže zanimanja koja zahtevaju srednji nivo kvalifikacija (poljoprivredna zanimanja, trgovačka i uslužna). U situaciji kada broj visokvalifikovanih prevazilazi potražnju za njihovim kvalifikacijama da bi rešili problem nezaposlenosti oni prihvataju da rade na poslovima koji su dostupni i zahtevaju niže kvalifikacije. Drugi izbor kojem pribegava svake godine sve više obrazovanih je odlazak iz zemlje. Prema podacima poslednjeg Gallupovog istraživanja o potencijalnom indeksu migracija⁷⁹. Srbiju je, u vreme istraživanja, želela da napusti gotovo polovina mladih starosti 15-29 godina (46%) kao i 27% visokobrazovanih.

Tabela 13: Zaposleni starosti 15-64 godine u 2017. prema grupama zanimanjai obrazovanju (u hiljadama)

	niže	srednje	visoko
ukupno	500.9	1584.9	708.8
Rukovodioci, funkcioneri i zakonodavci	1.1	31.1	48.5
Stručnjaci i umetnici		32.1	343.4
Tehničari i srodne profesije		196.6	127.3
Administrativni službenici	5.2	132.9	61.1
Uslužna i trgovačka zanimanja	30.1	341.5	55.8
Poljoprivrednici, šumari, ribari i srodni	290	229.5	22.1
Zanatlije i srodni	40.1	260.9	20.2
Rukovaoci mašinama i postrojenjima, monter i vozači	38.2	207.7	14.7
Jednostavna zanimanja	94.5	141.8	9.6

Izvor: Eurostat - Labour force survey; prikaz autorke

Atipično radno vreme (smenski rad, rad uveče, rad noću, rad subotom i/ili nedeljom) je jedan od pokazatelja kvaliteta zaposlenosti jer ima direktne posledice na društveni i porodični život zaposlenog. U Srbiji u 2017. godini 59,3% zaposlenih je imalo atipično radno vreme što je značajno više od proseka EU 28 sa učešćem od 38,1%. Pored porasta učešća zaposlenih sa atipičnim radnim vremenom od 2014. se povećava i prosečan broj nedeljnih sati rada. Zaposleni sa punim radnim vremenom u proseku su radili 41,9 sati, a 2017. su radili u proseku 44,2 sata.

U Opštim zapažanjima broj 18 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ističe da rad specifikovan u članu 6. Konvencije mora da bude dostojanstven u pogledu poštovanja osnovnih ljudskih prava kao i prava u pogledu bezbednosti i zarada. Posao treba da obezbedi prihode koji omogućavaju zaposlenom da izdržava sebe i članove svoje porodice.

Republički zavod za statistiku (RZS) od novembra 2017. godine objavljuje podatke o prosečnim zaradama na osnovu administrativnih izvora. Podaci o zaradama nisu segregirani po polu kao što je to bilo u ranijim istraživanjima, niti po zanimanjima ili obrazovanju. Medijana zarada se navodi samo za nivo Srbije i za sve delatnosti, a nedostaju i podaci o distribuciji zarada po razredima, tako da na osnovu objavljenih podataka nije moguće steći dobar uvid. Detaljniji podaci su dati u saopštenju⁸⁰ RZS u kojem se navode podaci o zaradama zaposlenih u novembru 2017. godine, a koji su dobijeni prema novoj metod-

79 Potential Net Migration Index, dostupno na internet adresi: http://news.gallup.com/migration/interactive.aspx?g_source=link_news&g_campaign=item_245204&g_medium=copy.

80 Dostupno na: <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2018/pdf/G20186001.pdf>.

ologiji. Najčešći iznos zarade koji su primili zaposleni u novembru 2017. godine, kretao se u rasponu od 20.000 do 25.000 dinara, a budući da je minimalna zarada u novembru 2017. bila 22.880 dinara, gotovo svaki peti zaposleni je primio zaradu nižu od minimalne. Polovina zaposlenih je primila zaradu jednaku ili manju od 36.788 dinara, a prosečnu ili zaradu višu od prosečne, koja je iznosila 47.247 dinara, primila je samo trećina zaposlenih. Minimalna potrošačka korpa koja se određuje na osnovu potrošnje 30% najsiromašnijih domaćinstava u decembru 2017. iznosila je 36.220 dinara što znači da 40% zaposlenih sa svojom zaradom nije mogao priuštiti minimalnu potrošačku korpu. Treba imati u vidu da 51% zaposlenih u Srbiji su jedini zaposleni u svom domaćinstvu⁸¹. Prosečna novembarska zarada u decembru je pokrivala 72% troškova iz prosečne potrošačke korpe, a koja se računa na osnovu potrošnje domaćinstava između trećeg i osmog decila.

Prema podacima Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014. riziku zbog niskih zarada izložen je svaki peti zaposleni. Udeo zaposlenih sa niskim zaradama (zarade niže od 2/3 medijane zarade) najveći je među zaposlenima u trgovini (48%), ugostiteljstvu (42%) i građevinarstvu (33%), kod zaposlenih bez kvalifikacija (47,1%) i kod zaposlenih koji su angažovani na privremeno-povremenim poslovima (40,9%).

Zarade većini zaposlenih ne omogućavaju da zadovolje sopstvene potrebe i potrebe svoje porodice, što potvrđuju podaci iz Evropskog istraživanja o radnim uslovima (EWCS)⁸²: više od dve trećine zaposlenih odgovara da njihovo domaćinstvo sa teškoćama sastavlja kraj sa krajem.

3. POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I ZAŠTITA PRAVA NA RAD

Pravo na rad, kako se navodi u Opštim zapažanjima broj 18, zahteva formulisanje i implementaciju politike zapošljavanja usmerenih na stimulisanje ekonomskog rasta i razvoja, podizanje životnog standarda, ispunjavanje zahteva radne snage i prevladavanje nezaposlenosti i podzaposlenosti. Međunarodna organizacija rada⁸³, smatra da je nacionalne politike zapošljavanja pored toga što treba da budu program kreiranja poslova, treba da uključe i razmatranje niza socijalnih i ekonomskih pitanja i na taj način vrše uticaj, ne samo na oblasti rada i zapošljavanja, već i na sve druge delove ekonomije. Analiza Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja (u daljem tekstu NAPZ) za 2018. godinu⁸⁴ koji bi trebao da operacionalizuje Nacionalnu strategiju zapošljavanja na godišnjem nivou, pokazala je potpuno odsustvo usmerenja za kreiranje poslova, izostanak identifikacije ključnih problema/izazova na tržištu rada Srbije i posledično odsustvo veze postavljenih prioriteta sa stanjem na tržištu rada. Prikaz stanja na tržištu rada koji bi trebalo da bude osnova za identifikovanje ključnih problema na tržištu rada Srbije sveden je na nepotpuno i nesistematično prikazivanje podataka bez potrebne analize ili interpretacije. NAPZ ne sadrži indikatore pomoću kojih bi se merio napredak u odnosu na pravo na rad.

NAPZ ne prepoznaje niti jedan od problema na tržištu rada koji smo analizirali. Ne postoji ni jedna mera koja bi trebala da doprinese smanjivanju stope neformalne zaposlenosti iako se navode podaci o raširenosti ove pojave. Narastajući problemi prekarne zaposlenosti nisu prepoznati u analizi stanja na tržištu rada, već se planiranim merama aktivne politike zapošljavanja podstiče prekarizacija na tržištu rada: najveći broj nezaposlenih uključuje se u javne radove na kojima su privremeno angažovani uz naknadu nižu od minimalne cene rada kao i u programe samozapošljavanja uprkos podacima da su samo-

81 Evropsko istraživanje o uslovima rada, EWCS dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/data/>.

82 Ibid.

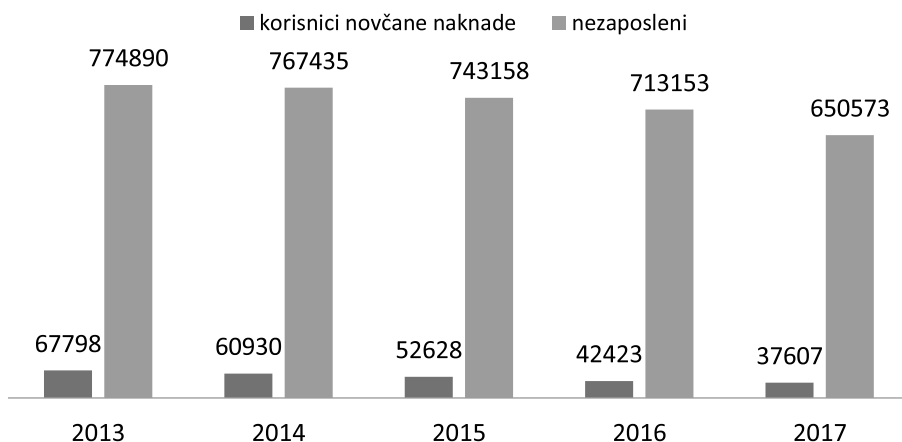
83 National Employment Policies - A guide for workers' organisations International Labour Office. - Geneva, 2015.

84 S. Bradaš, Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu, Beograd, 2018. dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf>.

zaposleni nakon nezaposlenih i neaktivnih najviše izloženi riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

U NAPZ se ne navode podaci o korisnicima novčane naknade iako je podrška jedna od ključnih intervencija politika tržišta rada. Nezaposleni su kategorija koja je u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti⁸⁵. Uprkos tome, broj korisnika novčane naknade iz godine u godinu se smanjuje (slika 7), a smanjuje se i obim njihovih prava. Dok je broj nezaposlenih u 2017. u odnosu na 2013. smanjen za 16% broj korisnika novčane naknade smanjen je za 45%. Pravo na naknadu regulirano je Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti i imaju ga samo nezaposleni koji su u prethodnoj godini bili neprekidno osigurani za slučaj nezaposlenosti i nezaposleni koji su prethodnih 18 meseci bili osigurani sa prekidima. Dakle zaposleni kojima su desetinama godina uplaćivali doprinose, a poslodavac tu obavezu nije izvršio u prethodnih 18 meseci, što je veoma čest slučaj u preduzećima u stečaju, ne ostvaruje pravo na naknadu. Pravo na naknadu ne ostvaruje najveći broj onih koji su bili zaposleni zaposleni na određeno ili radno angažovani na privremeno-povremenim poslovima. U 2017. godini na evidenciju je prijavljeno 434.698 osoba zbog prekida radnog odnosa ili radnog angažovanja, a pravo na novčanu naknadu ostvarilo je svega 8,7% njih.

Slika 7: Kretanje broja nezaposlenih i korisnika novčane naknade u periodu 2013-2017



Uzvor podataka Statistički godišnjak Republike Srbije 2018., prikaz autorke

Iako je Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti propisano da se kroz doprinose za slučaj nezaposlenosti obezbeđuju prava za slučaj nezaposlenosti, ne postoji garancija da će osoba koja je uplaćivala doprinose imati naknadu kada postane nezaposlena. Sredstva iz doprinosa umesto na zaštitu zaposlenih, koriste se za isplatu privremene i posebne naknade, aktivne mere zapošljavanja i troškove Nacionalne službe za zapošljavanje. U 2018. godini je planirano⁸⁶ da od ukupno ostvarenih prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje, za naknadu za slučaj nezaposlenosti bude isplaćeno svega 55%. Izmenama Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje 2018., poslodavci su oslobođeni plaćanja doprinosa za slučaj nezaposlenosti, tako da će smanjenje priliva po ovom osnovu, verovatno rezultirati pooštavanjem kriterijuma za ostvarivanje prava na naknadu za vreme nezaposlenosti i/ili smanjivanjem iznosa naknade.

⁸⁵ Prema podacima Eurostata stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u 2016. za nezaposlene je iznosila 68,9%.

⁸⁶ Finansijski plan Nacionalne službe za zapošljavanje za 2018. godinu.

Izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti iz decembra 2017. godine uveden je novi obračun naknade za nezaposlenost kojim je iznos minimalne naknade umanjen za 24%, dok je maksimalni iznos naknade povećan za 10%. Po novom obračunu minimalna naknada iznosi 14.262 RSD što je ispod praga rizika od siromaštva, a maksimalna 33.063 RSD. Većina nezaposlenih koji ostvaruju pravo na naknadu, dobija naknadu do šest meseci, pri čemu minimalni iznos naknade prima 83% korisnika, a maksimalne naknadu prima svega 2% korisnika.

NAPZ se ne bavi evaluacijom mera aktivne politike zapošljavanja i prenebregava rezultate evaluacija koje su pokazale odsustvo efekata pojedinih mera zapošljavanja. Tako je evaluacija paketa mera za mlade⁸⁷ pokazala da je za samo četiri godine učešće mladih u merama aktivne politike zapošljavanja palo je sa 51% pre uvođenja paketa na 41% u 2015. godini, da je učešće nezaposlenih mladih u programima dodatnog obrazovanja i obuke smanjeno sa 26,5% u 2011. na 9% u 2015. godini. Evaluacija je takođe pokazala da se učesnici programa „Stručna praksa“ ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada ni po ishodima na tržištu rada ni po proceni subjektivnog blagostanja. U NAPZ se i dalje planira-ju iste mere za koje je utvrđeno na nemaju efekte na zapošljavanje.

Gde se na agendi države nalazi pravo na rad, ilustruju podaci o izdvajanjima za aktivne mere zapošljavanja. Nacionalnom strategijom za zapošljavanje u periodu 2011. – 2020. planirano je da se do 2020. godine izdvajanja za aktivne mere zapošljavanja povećaju na 0,5% BDP. U 2010., izdvajanja za aktivne mere zapošljavanja iznosile su 0,1%. Prema podacima Trećeg nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, izdvajanja za aktivne mere zapošljavanja u 2014. bile su 0,03% BDP, a u 2015, 2016. i 2017. iznosile su 0,08% BDP. Izvesno je da Srbija neće dostići cilj postavljen u Strategiji.

U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2017.⁸⁸ daju se netačni podaci o efektima mera na zapošljavanje koji su verovatno posledica nerazumevanja koncepta „efekti zapošljavanja“. Naime u Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2017. na strani 8 se kaže: „U programe i mere aktivne politike zapošljavanja uključeno je 145.356 lica sa evidencije nezaposlenih (što je više od planiranog broja za 14.126 лица), sa efektom na zapošljavanje od 32,4% (efekti mera na zapošljavanje posmatraju se šest meseci po izlasku nezaposlenog lica iz mere, tako da efekti na zapošljavanje nisu potpuni s obzirom da su pojedine mere u toku ili su lica tek izašla iz mere).“ Evaluacija koja ima za cilj utvrđivanje individualnih efekata pojedine mere: efekat na zapošljivost, status pojedinca u zaposlenosti/nezaposlenosti posmatran nakon proteka određenog vremena od završetka mere procenjuje se kratkoročno – godina dana od završetka mere ili dugoročno – nakon dve godine, dakle ne šest meseci kako to rade autori Izveštaja. Stoga podatak su svi uključeni u javne radove zaposleni nakon šest meseci je netačan, kada se zna da su javni radovi mera aktivacije nezaposlenih te da angažovani na javnim radovima imaju ugovore o privremeno.povremenim poslovima. Da su navedeni podaci tačni NAPZ bi javne radove zbog 100% efekta na zapošljavanje trebao da izabere za jedinu meru aktivne politike zapošljavanja.

Prema podacima iz Ankete o radnoj snazi RZS pored 579,2 hiljade zaposlenih u neformalnom sektoru prava iz socijalnog osiguranja ne ostvaruje 193,2 hiljade zaposlenih u formalnom sektoru. Neisplaćivanje zarada ili kašnjenje u isplati zarada, neuplaćivanje doprinosa za socijalno osiguranje ili uskraćivanje prava na plaćeno bolovanje kao i prava na plaćeni godišnji odmor, ostaje nesankcionisano. Ključni nedostaci na državnom nivou,

87 D. Marjanović, A. Nojković, G. Ognjanov, L. Lebedinski i D. Aleksić, Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije, Beograd, 2016.

88 Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>.

kako to konstatuje Zaštitnik građana u svom godišnjem izveštaju ⁸⁹ su: nepreduzimanje zakonodavnih i drugih aktivnosti od strane državnih organa kojima bi se osigurali efikasni i dostupni mehanizmi zaštite prava zaposlenih i sankcionisanje u slučajevima povrede zakona; nepreduzimanje mera prema poslodavcima koji ne isplaćuju zarade zaposlenima ili onima koji ne uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje; odsustvo socijalnog dijaloga kako bi se stvorili uslovi za dostojanstven rad; neefikasnost postojećih kontrolnih mehanizama; izostanak saradnje Poreske uprave, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Inspektorata za rad na razmeni informacija koje se odnose na prava po osnovu rada; neefikasnost postupanja inspekcije rada.

⁸⁹ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu, Beograd, 237-242, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

ČLAN 7 – INDIVIDUALNA PRAVA ZAPOSLENIH

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbeđuju:

a) nagradu koja minimalno obezbeđuje svim radnicima:

I) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad i iste vrednosti bez ikakve razlike; posebno, žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;

II) pristojan život za njih i njihovu porodicu shodno odredbama ovog pakta;

b) higijensko-tehničku zaštitu na radu;

c) istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju, vodeći računa jedino o navršenim godinama službe i o sposobnostima;

d) odmor, razonodu, razumno ograničenje radnog vremena i povremena plaćena odsustva, kao i naknadu za praznične dane.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Pojam zaposlenog u Zakonu o radu je postavljen previše usko. Gotovo sva prava koja su regulisana ovim zakonom, i radnim zakonodavstvom uopšte, odnose se isključivo na lica koja su zaključila sa poslodavcem ugovor o radu. Drugi oblici radnog angažovanja ne potpadaju pod režim „zaposlenog lica“ i samim tim onemogućavaju radnicima koji se nalaze u ugovornim odnosima drugačijeg tipa (pre svega onima koji su zaključili ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova) da ostvare čak i neka od najosnovnijih prava – kao što su prava na minimalnu zaradu, ograničeno radno vreme, odmore i odsustva. Istovremeno, statistički podaci ukazuju da se netipične vrste ugovora o radnom angažovanju upravo zbog toga sve češće zaključuju i da predstavljaju izvor značajnih zloupotreba, kako od strane privatnih poslodavaca tako i od strane države kao poslodavca.

Izmeniti pojam zaposlenog u Zakonu o radu, tako da obuhvata i režim rada na privremenim i povremenim poslovima. Pojačati kontrolu primene zakonskih ograničenja kada je reč o angažovanju na određeno vreme, odnosno drugim oblicima privremenog ili povremenog angažovanja radnika.

Zakon o radu ne sadrži elemente koji bi poslodavca obavezivali da zaposlenom isplati zaradu koja je u skladu sa vrednošću rada koji zaposleni uloži. Zbog ekstremno teške situacije na tržištu rada, koju karakteriše visoka ponuda a mala potražnja za gotovo sve obrazovne i stručne profile, zarade su ispod nivoa koji može garantovati zadovoljenje osnovnih životnih potreba.

Ustanoviti elemente zarade koji će direktno povezivati vrednost uloženog rada, ili ostvarenu dobit poslodavca, sa visinom zarade.

Minimalna zarada se u praksi državne uprave i sudova tumači u korist poslodavaca, a suprotno njenoj zakonskoj svrsi i načinu regulisanja. Ovakva praksa dovodi do toga da se veliki broj zaposlenih angažuje na minimalnu zaradu, iako to ne odgovara vrednosti njihovog rada, kao ni zakonom propisanim uslovima za uvođenje minimalne zarade. Takođe, visina minimalne zarade se određuje bez jasnih kriterijuma i parametara – oni su samo

formalno postavljeni u Zakonu o radu ali se pri određivanju visine minimalne zarade ne poštuju.

Detaljnije i preciznije regulisati minimalnu zaradu. Podeliti institut minimalne zarade na dva modaliteta. Prvi bi se odnosio na minimalnu zaradu koja se isplaćuje kada ne postoje ekonomski i finansijski uslovi da poslodavac isplati ugovorenu zaradu; ova zarada bi morala biti određena najmanje u iznosu minimalne potrošačke korpe. Druga vrsta minimalne zarade, koja je ranije bila poznata u radnom zakonodavstvu, jeste garantovana cena rada, koja bi se utvrđivala u odnosu na stepen obrazovanja i složenost poslova, a koja bi imala zadatak da predstavlja minimalan korektivni element koji bi osigurao da se minimalna primanja radnika definišu u skladu sa vrednošću njihovog uloženog rada.

Zaštita zarade u slučaju stečaja nije ni kvalitetno ni dosledno izvedena u Zakonu o radu i Zakonu o stečaju. Posledica ovakvog normiranja jeste da zaposleni prilikom odlaska poslodavca u stečaj najčešće ne mogu ostvariti niti minimum potraživanja koja imaju prema poslodavcu po osnovu neisplaćenih zarada i drugih primanja, kao i neuplaćenih doprinosa. O značaju i obimu tog problema govori i konzistentna sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, koji godinama ukazuje na činjenicu da država nije preduzela sve mere da obezbedi naplatu potraživanja zaposlenih u slučaju stečaja poslodavca, ili prestanka rada poslodavca po drugom pravnom osnovu.

Primanja zaposlenih bi trebalo efkasnije zaštititi, već kod nagoveštaja mogućnosti otvaranja stečaja (nelikvidnost poslovanja, uvođenje minimalne zarade). Preventivno delovanje države u odnosu na poslodavca koji ne isplaćuje zarade zaposlenima trenutno ne postoji, a ustanovljavanjem takvog mehanizma značajno bi se mogao smanjiti dug poslodavca prema zaposlenima u trenutku otvaranja stečaja, ako do njega dođe. Kada nastupi stečaj, neophodno je da zaposleni imaju garantije da će im biti isplaćena sva dugovanja koja potražuju, a ne samo jedan manji deo koji je određen Zakonom o stečaju. Fond solidarnosti, ustanovljen Zakonom o radu, morao bi da u većoj meri podnese teret isplate ove vrste potraživanja (na primer, morao bi da isplaćuje zarade u celosti a ne samo minimalne zarade kako je regulisano Zakonom o radu).

Neisplaćivanje zarade i neuplaćivanje doprinosa predstavlja ozbiljno kršenje zakona od strane poslodavca, koje je inkriminisano kao prekršaj a u pojedinim okolnostima i kao krivično delo. Iako je nadzor nad isplatom u nadležnosti inspekcije rada, on se ne vrši dovoljno efikasno. Takođe, inspekcija rada neopravdano odbija nadležnost kada je reč o neuplaćivanju doprinosa za obavezno socijalno osiguranje zaposlenima. Iako su u prošlosti sindikati i radnici više puta podnosili krivične prijave protiv poslodavaca koji nisu u dužem vremenskom periodu isplaćivali zarade i uplaćivali doprinose, nijedna od njih nikada nije procesuirana, niti je okončana pravnosnažnom krivičnom presudom protiv poslodavca. Na primeru fabrike „GOŠA“ može se sagledati sav nemar države i nereagovanje na krivično delo poslodavca, koje je posledica političke odluke povlađivanja poslodavcima, naročito onima koji omogućavaju strane investicije.

Državni organi i institucije moraju vršiti svoje zakonom predviđene nadležnosti i reagoati na nezakonito ponašanje poslodavaca. Zaposlenima koji ostanu uskraćeni za zaradu i radni staž, kao i zdravstveno osiguranje, zbog nereagovanja države na nezakonite radnje poslodavca, mora se omogućiti odgovarajuća kompenzacija (povezivanje staža, naknada štete).

Posebna zaštita porodilja, trudnica i porodice nije sprovedena u skladu sa međunarodnim standardima i u velikoj meri je suprotna sa preuzetim obavezama države prema Konvenciji 183 Međunarodne organizacije rada o zaštiti materinstva. Novi Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, usvojen 2017. godine a u primeni od jula 2018. godine,

sadrži niz neustavnih odredbi, između ostalog i diskriminatornih, i obesmišljava novčanu podršku koju država isplaćuje roditeljima prilikom rođenja deteta (naknada za vreme porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta). Iako se ovaj zakon proglašava naprednim i evolutivnim od strane države jer je njegov obuhvat roditelja koji ostvaruju pravo na naknadu veći (uključeni su i roditelji koji su bili angažovani van radnog odnosa, što do sada nije bio slučaj) ukupan nivo naknada koje se na ovaj način dobijaju je drastično umanjen, i u mnogim slučajevima obesmišljen (sveden na nekoliko stotina ili nekoliko hiljada dinara mesečno).

Izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom tako da se eliminišu neustavne odredbe, diskriminatorne odredbe i kvalitet uživanja Ustavom garantovanih prava u faktičkom smislu dovede do zadovoljavajućeg nivoa kvaliteta.

Mirno rešavanje radnih sporova nije regulisano na zadovoljavajući način. Zakon o mirnom rešavanju sporova ne sadrži rešenja koja su u skladu sa prirodom individualnih radnih sporova – umesto mirenja (medijacije, posredovanja) u primeni je arbitraža, sa manjim izuzecima (u slučajevima diskriminacije i zlostavljanja na radu se primenjuje čudni hibrid arbitraže i posredovanja). Ovo je verovatno jedan od razloga zašto se mirenje ne primenjuje u većoj meri, iako bi ono moglo da značajno rastereti sudove i ubrza način rešavanja većeg broja sporova koji nastanu između zaposlenog i poslodavca.

Potrebno je redefinisati način rešavanja individualnih radnih sporova predviđen Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova, pre svega tako da se zasniva na klasičnom institutu mirenja, kao i da obezbedi pravnu sigurnost obema stranama da će zaključeni sporazum biti poštovan i izvršen. Pored toga, značajna pažnja može se posvetiti institutu obaveznog ili fakultativnog mirenja kod poslodavca, gde bi se Zakonom o radu uredio mehanizam interne zaštite prava zaposlenog, uz potencijalno učešće sindikata ili predstavnika zaposlenih.

Iako postoji formalno kao telo koje je posvećeno nadzoru nad primenom radnopravnih propisa, inspekcija rada najčešće ne ostvaruje dobre rezultate i ne može se smatrati efikasnim sredstvom zaštite prava zaposlenih. U mnogim situacijama, inspektori rada odriču nadležnost (kao na primer, prema licima koja nisu zaposlena već su radno angažovana po drugom osnovu; u situacijama u kojima je lice prestalo da bude zaposleni, odnosno prestao mu je radni odnos) a i u onim situacijama u kojima reaguju na potencijalno kršenje propisa od strane poslodavca, njihova reakcija je najčešće neefikasna i nedovoljna da proizvede bilo kakav efekat. Formalno tumačenje odredbi o zaštiti radnika, kao i usko posmatranje sredstava koje im stoje na raspolaganju prilikom vršenja nadzora, dovode do toga da se zaštita faktički ne sprovodi čak ni u situacijama kada mediji izveštavaju o očiglednom kršenju prava zaposlenih. Nepostojanje eksterne (sudske) kontrole, kao i fingirana unutrašnja kontrola koja nije normirana na način koji može da doprinese poboljšanju kvaliteta rada inspektora rada, ne doprinose opštoj slici. Konačno, inspektori rada imaju i objektivne probleme u radu, koji se najpre ogledaju u veoma teškim uslovima rada i izuzetno malom broju inspektora u odnosu na broj nadziranih subjekata.

Potrebno je značajno detaljnije regulisati nadležnosti inspektora rada, kao i ustanoviti mehanizme spoljne i unutrašnje kontrole i dogovornosti za njihov rad. Pored toga, potrebno je dati im veća ovlašćenja prilikom vršenja nadzora i mogućnost da se efikasno reaguje na različite oblike kršenja propisa od strane poslodavaca. Svakako se mora kontinuirano raditi na poboljšanju uslova rada inspektora rada, povećanju njihovog broja i izmeni nepovoljne starosne strukture koja trenutno postoji.

Ne postoji efikasna sudska zaštita radnika. Brojni problemi obeležavaju put radnika

od trenutka kršenja njegovog prava, do zadovoljenja i zaštite pred sudom. Neki od osnovnih su: samo zaposleni mogu pokrenuti radni spor, dok ostali radnici mogu isključivo pokretati opšte parnice radi naknade štete; država je izmenama i dopunama Zakona o radu dodatno destimulisala zaposlene da pokreću radni spor smanjenjem prekluzivnog roka za pokretanje radnog spora, uvođenjem odredbi o umanjenju potencijalne naknade štete, kao i uvođenjem odredbi o ograničavanju tužbenog zahteva u slučaju nezakonitog otkaza iz takozvanih formalnih razloga (pravni institut koji je do tada bio nepoznat u radnom pravu i pravnom sistemu uopšte). Kada se imaju u vidu i činjenice da su takse za pokretanje radnog spora izuzetno visoke (pa se tako dolazi do apsurdne situacije da zaposleni kojima poslodavac godinama ne isplaćuje zaradu moraju da plate izuzetno visoku taksu da bi ga uopšte tužili za naknadu štete), da novousvojeni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći praktično lišava mogućnosti da takvu pomoć dobiju, kao i da prosečno trajanje radnog spora (iako je zakonom određen kao hitan) traje u proseku oko pet godina (na to bi trebalo dodati i period potreban za izvršenje konačne presude) čini se da postoji realna zabrinutost da je pravo na pristup pravdi radnicima u velikoj meri ograničeno i da ga oni, i pored formalnih garantija u zakonima, efektivno ne mogu koristiti bez izuzetno velikih poteškoća – što dovodi do odustanka velikog broja radnika da ostvare svoja prava u situacijama kada su im uskraćena ili povređena.

Iz Zakona o radu moraju se izbrisati broje destimulativne odredbe koje se odnose na prava zaposlenog kod nezakonitog otkaza. Takođe, potrebno je na kvalitetniji način urediti pružanje besplatne pravne pomoći radnicima, kao i oslobođenje od sudskih taksi. Konačno, država bi morala na ozbiljan način da se pozabavi inicijativama o stvaranju radnih sudova koje postoje duži period a čije usvajanje bi moglo dovesti do rasterećenja sudova i smanjenja perioda trajanja radnih sporova.

Država je preduzela određene korake u cilju suzbijanja faktičkog rada, koji se pre svega sastoje u pojačanim kontrolama inspektora rada. Aktivnosti Inspektorata za rad nisu dovoljne da se spreči ova vrsta zloupotreba.

Predlažemo da se formira poseban javni registar u kome će biti navedeni poslodavci kod kojih su, nakon inspekcijiskog nadzora, zatečeni radnici u faktičkom radu. Pored toga, neophodno je da obrazovne institucije, socijalni partneri i društvo u celini jasno podrže borbu protiv rada na crno, konstantno ističući njegove loše strane. Na kraju, neophodno je i osnažiti inspekciju rada i osigurati efikasan sistem kontrole rada inspektora rada za obavljanje svojih dužosti, ali i predvideti nove prekšajne kazne za neodgovorne poslodavce.

Privremeni i povremeni poslovi izvor su različitih zloupotreba, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Istovremeno, radnici koji su na ovaj način angažovani imaju sve obaveze i odgovornosti kao da su u radnom odnosu ali prema zakonu ne mogu da ostvare ni minimum prava iz radnog odnosa, uključujući prava koja su vezana za zaradu, odmore i odsustva, ograničeno radno vreme.

Predlažemo da se institut privremenih i povremenih poslova briše iz Zakona o radu jer postoji zakonski prostor da isti bude regulisan Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Pomenuti Zakon u čl. 5 st. 3 propisuje zaključenje usmenog ugovora o obavljanju sezonskih poslova koji počinje proizvoditi dejstvo stupanjem sezonskog radnika na rad, pri čemu se na pitanja koja nisu posebno uređena ovim Zakonom primenjuju odredbe Zakona o radu u delu kojim se uređuju privremeni i povremeni poslovi. Napominjemo da Zakon o radu privremene i povremene poslove smatra radom van radnog odnosa, pa im posvećuje svega dva člana, te ovakvo upućivanje na odredbe opšteg propisa nemaju nikakvog smisla. U cilju prevazilaženja postojeće situacije predlažemo da Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na

sezonskim poslovima u određenim delatnostima „preuzme“ institut privremenih i povremenih poslova od Zakona o radu, a da se onda isti brišu iz Zakona o radu, jer im tu nije mesto. Ako pažljivo čitamo odredbu čl. 197 Zakona o radu „poslodavac može za obavljanje poslova koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini da zaključi ugovor o privremenim i povremenim poslovima...” S obzirom da je akcentat na prirodi posla, smatramo da je neophodno da ta specifična priroda bude prepoznata u posebnom propisu, a to je upravo Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Ukoliko te „prirode posla“ nema, onda je ovaj institut već sadržan u radnom odnosu na određeno vreme, te ne postoji razlog za njegovim posebnim zakonskim regulisanjem.

Studentsko-omladinske zadruga godinama unazad su izvor zloupotreba i radne eksploatacije mladih. Istovremeno, postoji neusklađenost propisa kada je reč o poreskom tretmanu rada putem studentsko-omladinskih zadruga.

Upodobiti godine po osnovu kojih se stiče status zadrugara sa godinama koliko traje redovno školovanje, konkretno spustiti starosnu granicu sa sadašnjih 30 na 26 godina života, a što je u skladu i sa poreskim propisima.

Ugovor o delu prema svojoj prirodi nije ugovor radnopravnog karaktera.

Ugovor o delu je po svojoj prirodi ugovor obligacionopravnog karaktera, te je kao takav i regulisan čl. 600-602 ZOO. Regulisanje njegovih radnopravnih elemenata (koji skoro da ne postoje jer se radi o radu van radnog odnosa) nije, i ne može biti uređen na način da opravda njegovo postojanje kao zasebnog instituta radnog prava, te stoga predlažemo da isti više ne bude predmet uređivanja radnog zakonodavstva. Jedini ko ima koristi od ovakve regulative je država, s obzirom da je poslanik obveznik poreza i doprinosa prema zakonima iz oblasti socijalnog osiguranja.

Ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju predstavlja osnov brojnih zloupotreba u praksi.

U tom smislu predlažemo sledeću formulaciju: Ako je stručni ispit ili radno iskustvo, zakonom ili drugim propisom utvrđeno kao uslov za obavljanje određenog zanimanja, poslodavac može lice koje je završilo školovanje, primiti na stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa. Za vreme trajanja stručnog usavršavanja na lice koje se stručno osposobljava za rad primenjuju se sve odredbe opštih propisa o radu i posebnih zakona, osim onih koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa, zaradu, odnosno prestanak radnog odnosa.

Regulativa ugovora o dopunskom radu ne prepoznaje adekvatno prirodu radnog angažovanja i korelaciju sa radnim odnosom. Ugovorom o dopunskom radu se utvrđuje pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada. Novčana naknada nema karakter zarade imajući u vidu da se ovim ugovorom ne zasniva radni odnos.

Treba imati u vidu da on po svojoj prirodi mora imati sve karakteristike radnog odnosa, te licu koje obavlja ove poslove moraju biti priznata sva prava iz radnog odnosa, što do sada nije bio slučaj.

Preporuke vezane za posebne režime radnog odnosa:

Umesto Zakona o zaposlenima u javnim službama, čija je primena odložena za 1. januar 2020. godine, trebalo je predložiti Zakon o ustanovama i navesti u kojim delatnostima se one osnivaju (na primer: obrazovanje, nauka, kultura, sport, socijalna zaštita, itd), tj. da se ne osnivaju radi sticanja dobiti, a kao pandan već postojećem Zakonu o javnim

preduzećima. Zakon o ustanovama bi onda regulisao pojam, osnivanje, naziv i sedište, delatnost, organe, imovinu ustanova, itd, ali ne bi morao da ulazi u regulisanje radnopravnog položaja lica koji u njima rade, jer je njihov položaj već sada uređen nizom posebnih propisa, gde se u konačnici primenjuje Zakon o radu.

Neophodno je izjednačiti status zaposlenih i radno angažovanih lica u javnim službama u pogledu sadržine i obima prava iz radnog odnosa, jer u ovom trenutku samo zaposleni su titulari prava iz radnog odnosa, dok su radno angažovanim licima priznata samo pojedina prava koja nikako nisu dovoljna da bi se obezbedila njihova adekvatna zaštita.

U cilju sprečavanja zloupotreba neophodno je da se uslovi i razlozi za premeštaj zaposlenih u javnim službama definišu opštim aktom, jer u suprotnom mogu da postanu diskreciona odluka poslodavca.

Trebalo bi izmeniti član 76. Zakona o zaposlenima u javnim službama i brisati deo koji predviđa da direktor može obavljati funkciju i van radnog odnosa.

Trebalo bi omogućiti pravo na otpremninu i zaposlenima u javnim službama koji obavljaju poslove prema ugovoru o radu na određeno vreme.

Neophodno je zakonom propisati bliže uslove i kriterijume za izbor posebnih savetnika u ministarstvima, kao i odrediti krug njihovih ovlašćenja.

Trebalo bi omogućiti uvid zainteresovane javnosti u proces i kriterijume zapošljavanja službenika na položaju, čime bi se izbegla praksa dovođenja politički podobnih kandidata. Takođe, neophodno je obezbediti aktivniju ulogu Upravne inspekcije u ovom postupku.

Neophodno je izvršiti edukaciju ocenjivača državnih službenika o tome kako da na nepristrasan i racionalan način sprovedu ocenjivanje, a u čemu posebnu ulogu i značaj ima Služba za upravljanje kadrovima.

Neophodno je urediti plate funkcionera u jedinicama lokalne samouprave novim propisom, jer oni trenutno nisu obuhvaćeni Zakonom o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave.

2. OBUHVAT ČLANA 7. PESK

Prema članu 7. PESK, svako ima pravo na pravične i povoljne uslove rada. Komitet je pojasnio u Opštem komentaru broj 23 da izraz „svako lice“ podrazumeva sve vrste radno angažovanih lica, uključujući i samozaposlene, lica koja rade bez naknade, lica koja rade u porodičnom domaćinstvu, kao i bilo koju drugu kategoriju lica koja ulaže rad⁹⁰. Već u ovoj tački postoji kolizija radnog prava u Republici Srbiji sa standardom koji je uspostavljen Paktom. Radna prava koja su garantovana propisima Republike Srbije, prevashodno ona ustanovljena Zakonom o radu, primenjuju se samo na zaposlena lica. Ostala radno angažovana lica imaju samo uzak korpus prava koja nisu dovoljna da bi se ispunio kriterijum pravičnih i povoljnih uslova rada, budući da ona nemaju prava ni na neka od osnovnih instituta radnog prava, kao što su ograničeno radno vreme, pravo na zaradu i naknadu zarade (odnosno pravo na plaćeno odsustvo), pravo na plaćeni godišnji odmor, pravo na plaćeni prekovremeni rad, i tako dalje. Istovremeno postoji izrazita nesrazmera između njihovih radnih prava sa jedne strane i obaveza i odgovornosti sa druge strane. Kada je reč o zaposlenima, značajan broj individualnih radnih prava koja su formalno garantovana nije regulisan na odgovarajući način, ili praksa primene propisa pokazuje da se ona faktički ne ostvaruju.

⁹⁰ Opšti komentar Komiteta za socijalna, ekonomska i kulturna prava broj 23/2016, E/C.12/GC/23, 3.

3. PRAVO NA ZARADU ZAPOSLENIH LICA

Na osnovu strukture zarade kako je regulisana Zakonom o radu (članovi 105. i 106.) javlja se više problema kada je reč o kriterijumima njene pravičnosti i omogućavanja pristojnog života radnicima i njihovim porodicama. Zarada se sastoji iz zarade za obavljene rad i vreme provedeno na radu, zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i drugih primanja po osnovu radnog odnosa. Zarada za obavljene rad i vreme provedeno na radu sastoji se od osnovne zarade, dela zarade za radni učinak i uvećane zarade. Osnovna zarada je regulisana kao deo zarade koji zavisi od vrste poslova koje zaposleni obavlja i dužine radnog vremena (puno ili nepuno radno vreme). Ovaj element obuhvata dakle ono što Komitet prepoznaje kao stepen odgovornosti, vrstu posla, kao i stepen obrazovanja radnika. Zarada za radni učinak zavisi od kvaliteta i kvantiteta rada zaposlenog, i iskazuje se kao procenat uvećanja osnovne zarade za one radnike koji prelaze uobičajenu određenu radnu normu, ili koji na drugi način kvalitetom svog rada doprinose uvećanju vrednosti proizvoda radnog procesa. Konačno, uvećana zarada predstavlja dodatno uvećanje osnovne zarade za one okolnosti u kojima se od zaposlenih traži da učestvuju u procesu rada iznad prosečnih očekivanja, odnosno u težim uslovima rada od uobičajenih – rad neradnim danima, prekovremeni rad, rad noću. U ovu kategoriju spada i minulí rad zaposlenog kod poslodavca.

Tendencije razvoja zakonodavstva kada je reč o strukturi zarade su negativne. Izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine, ukinuti su ili modifikovani osnovi uvećanja zarade. Tako smenski rad više ne predstavlja osnov uvećanja zarade (ranije je radni sat u režimu smenskog rada bio uvećavan za 26% u odnosu na osnovnu zaradu). Sa druge strane, minulí rad je dobio potpuno drugu konotaciju, tako što se sada računa samo za radni staž proveden kod trenutnog poslodavca, umesto rešenja da se računa za ceo radni vek koje je bilo aktuelno do 2014. godine. Na ovaj način minulí rad postaje stimulacija za takozvanu „vernost poslodavcu“, odnosno nagrada za duži radni staž kod poslodavca, a ne naknada koja proističe iz dužine ukupnog ostvarenog staža bez obzira na to kod kojeg je poslodavca ostvaren i u kom trajanju. Imajući u vidu zvaničnu politiku omogućavanja fleksibilnosti rada i što veće fluktuacije radnika, minulí rad je tako obesmišljen jer velika većina zaposlenih ne može da ostvari nikakvo značajnije uvećanje po tom osnovu.

Naredni problem jeste nedostatak definicije pravnog standarda „radne norme“, odnosno nemogućnost da se opštom normom odredi okvir kakav je prosečan očekivani učinak zaposlenog na poslovima koje obavlja. Činjenica da Zakon o radu uopšte ne razmatra to pitanje, u praksi dovodi do određenog broja zloupotreba kada je reč o poslodavcima koji radnu normu namerno postavljaju daleko iznad očekivanih proseka i od zaposlenih traže da ulože rad koji je nesrazmeran uslovima rada i tehničkim i ljudskim mogućnostima u procesu rada. Kada se radna norma postavi na ovaj način, poslodavac njeno neispunjenje uglavnom koristi da bi nezakonito produžio radno vreme zaposlenima bez plaćanja prekovremenog rada, ili uveo šestodnevnu radnu nedelju (gde šesti radni dan nije plaćen).⁹¹

Ovaj problem često kulminira i na taj način što poslodavci nezadovoljni kvalitetom ili kvantitetom rada zaposlenog umanjuju njegovu osnovnu zaradu, što je suprotno zakonskom rešenju. Naime, prema Zakonu o radu osnovna zarada ne zavisi od radnog učinka, već samo element zarade koji je tako i nazvan – zarada za radni učinak. Postojala je međutim praksa određivanja takozvanih destimulacija zaposlenih, gde su se u ugovorima o radu predviđala nezakonita rešenja umanjivanja osnovnih zarada po odluci poslodavca. Ova praksa je danas manje rasprostranjena ali je i dalje aktuelna, uglavnom se oslanjajući

⁹¹ Iskustva pružanja besplatne pravne pomoći na Pravnoj klinici za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u periodu 2010. – 2018. godine.

na činjenicu da zaposleni nisu dovoljni informisani o svojim pravima i da se neće žaliti na takvu odluku poslodavca.

Konačno, trebalo bi se osvrnuti i na element pravičnosti zarade, na kojem i Komitet insistira u Opštem komentaru 23. Ne postoji niti jedan zakonom određeni kriterijum koji bi ukazao na obavezu poslodavca da zaradu zaposlenog prilagodi stvarnoj vrednosti njegovog rada. Zakonodavac u potpunosti prepušta određivanje vrednosti rada tržištu. Istovremeno, stanje na tržištu rada je takvo da postoji velika ponuda i istovremena mala potražnja za većinom profesija, što stvara veliku konkurenciju i otvara mogućnosti da poslodavci angažuju radnike daleko ispod stvarne tržišne vrednosti njihovog rada. Tako se događa da velika većina zaposlenih prima iznose koji su blisku minimalnoj zaradi za puno radno vreme, dok je medijalna zarada na nivou Republike Srbije značajno ispod statistički izračunate prosečne zarade⁹². Na ovaj način se zaposlenima uskraćuje pravo na pravičnu zaradu, kao i pravo na zaradu koja će odgovarati vrednosti njihovog uloženog rada. U konačnom ishodu, ovakva praksa pogoduje stvaranju sve većih socijalnih razlika, kao i nemogućnosti da zaposleni ostvare pravo na adekvatan životni standard (veliki broj zaposlenih živi na granici ili ispod granice siromaštva).

Poseban problem postoji kod minimalne zarade. Ovaj institut je Zakonom o radu uređen na način da minimalna zarada ne predstavlja ugovorenu zaradu, već zaradu koju zaposleni može da prima ukoliko poslodavac zapadne u poslovne i finansijske probleme da nema sredstava da isplati ugovorenu zaradu. Međunarodna organizacija rada definiše minimalnu zaradu kao „minimum sredstava koje je poslodavac dužan da isplati radniku za uloženi rad kao naknadu za posao u određenom periodu, koja ne može biti umanjena kolektivnim ugovorom ili pojedinačnim ugovorom“⁹³. Ovo je sasvim u skladu sa zakonskim rešenjem iz Zakona o radu, prema kojem poslodavac odlukom uvodi minimalnu zaradu u situaciji kada bi isplata ugovorene zarade mogla da ugrozi njegovo poslovanje, ili čak postojanje kao privrednog subjekta. U praksi se međutim često sreće situacija da poslodavci kao redovnu zaradu ugovaraju sa zaposlenima minimalnu zaradu, tako da oni sve vreme rada kod poslodavca primaju isključivo minimalnu zaradu. Izdvaja se Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-01331/2006-02 od 12. aprila 2007. godine, u kojem se navodi da se minimalna zarada može ugovoriti prilikom zaključenja ugovora o radu ako za to postoje opravdani razlozi, što je direktno suprotno članu 111. Zakona o radu koji predviđa da se ugovorom o radu mogu urediti samo razlozi za uvođenje minimalne zarade, kao i njena visina u slučaju da do uvođenja dođe. U samom mišljenju se čak navodi da poslodavac može zaposlenom da isplati minimalnu zaradu samo ako je ona ugovorena, što nije tačno, kao i da poslodavac mora da isplati minimalnu zaradu koja je određena za kalendarsku godinu za teritoriju Republike, što takođe nije tačno – kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu može se ugovoriti da, ukoliko dođe do uvođenja minimalne zarade, iznos minimalne zarade bude viši od onog koji je određen odlukom Socijalno-ekonomskog saveta ili alternativno odlukom Vlade Republike Srbije. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 112-07-173/2015-02 od 8.4.2015. godine nastavlja tumačenje ovog člana na isti način. Iako samo mišljenje ne daje odgovor na pitanje da li minimalna zarada može biti ugovorena zarada, iz konteksta mišljenja se to podrazumeva, iako Zakon o radu i dalje izričito odredbom reguliše uvođenje minimalne zarade isključivo odlukom poslodavca (član 111. stav 3. Zakona o radu). Poznati su i primeri da su u takvu minimalnu zaradu poslodavci uključivali i ostala primanja zaposlenih, iako su ona po zakonu izdvojena i moraju se isplaćivati dodatno, čak i u režimu minimalne zarade (nepravnosnažna presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P1.1869/2017 od 12.03.2018. godine).

92 Videti analizu člana 11.

93 Opšti komentar 23, 6.

Dodatni problem predstavlja što je izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine poslodavcu omogućeno da period isplate minimalne zarade (koji je po svojoj prirodi ograničenog karaktera) produži na neodređeno vreme (član 111. stav 4.), kao i što ne postoji mehanizam koji bi efikasno i objektivno procenio da li taj poslodavac zaista ima potrebu da uvede minimalnu zaradu (u praksi su se javljali primeri da poslodavci uvode minimalnu zaradu uz formalno isticanje zakonskih razloga a da oni u praksi nisu postojali jer se njihovo poslovanje odvijalo redovno).

Sve navedeno utiče na to da se minimalna zarada ne koristi kao sredstvo zaštite radnika, već naprotiv kao sredstvo njihove dodatne eksploatacije. Socijalno ekonomski savet, koji poseduje zakonsko ovlašćenje da odlučuje o iznosu minimalne zarade (član 112. stav 1. Zakona o radu), nikada do sada nije uspeo da se o tome saglasi (Socijalno ekonomski savet ovu odluku donosi jednoglasno), pa je odluku po pravilu donosila Vlada Republike Srbije. Ova odluka je po pravilu netransparentna i ne može se iz nje zaključiti na osnovu kojih parametara se formira minimalna cena jednog radnog časa, pa se njome na taj način krši jednu od osnovnih obaveza koju država ima prema članu 7. Prema Opštem komentaru 23 Komiteta, paragraf 65(c), predviđeno je da je jedna od osnovnih obaveza države da minimalna zarada mora da prati relevantne ekonomske faktore i indeksirane troškove života, i da na taj način obezbedi pristojan život radnicima i njihovim porodicama. Kao što će se međutim videti iz analize člana 11. minimalna zarada u Republici Srbiji nije ni približno dovoljna da obezbedi ovo pravo zaposlenima koji je primaju. Iz istih razloga se krši i član 3. Konvencije 131 Međunarodne organizacije rada o utvrđivanju minimalnih plata: „Prilikom utvrđivanja nivoa minimalnih nadnica, ako je to moguće i ako je u skladu sa odgovarajućom nacionalnom praksom i uslovima, neophodno je uzeti u obzir: a) potrebe radnika i njihovih porodica, vodeći računa o opštem nivou plata u zemlji, troškovima života, davanjima iz socijalnog osiguranja i relativnom životnom standardu drugih društvenih grupa, b) ekonomske faktore, uključujući zahteve ekonomskog razvitka, nivoe produktivnosti i potrebu da se postigne i održi visok nivo zaposlenosti.“

Takođe, usaglašavanje iznosa minimalne zarade se vrši samo jednom godišnje, i to u septembru tekuće godine za celu narednu kalendarsku godinu, što dovodi do toga da se utvrđena minimalna zarada primenjuje i nakon 15 meseci od trenutka inicijalnog utvrđivanja, kada je njena faktička vrednost značajno umanjena. Ovde takođe postoji trend pogoršanja regulative, budući da je Zakon o radu do 2014. godine predviđao u članu 112. stavu 6. da se minimalna zarada ugovarala na period od najmanje šest meseci, što je u praksi značilo da se mehanizam korekcije mogao pokrenuti na svakih šest meseci. Ne postoje odredbe koji garantuju godišnje uvećanje minimalne zarade (samo norma koji predviđa da se ona ne može smanjiti). Tako se može desiti da minimalna zarada u dužem vremenskom periodu ne prati niti inflaciju, niti povećanje BDP-a, niti poskupljenje potrošačke korpe, kao ni druge mehanizme koji bi morali biti pokazatelji nužnosti izmena visine minimalne cene rada po radnom času. Ovi kriterijumi su samo formalno predviđeni članom 112. stavom 3. Zakona o radu ali se u praksi ne primenjuju. Nijednom do sada nije pojašnjeno na egzaktan način kako se došlo do toga da se minimalna zarada uveća, ili da oстане na istom nivou kao u tekućoj godini. Zakon o radu predviđa i mehanizam vanrednog uvećanja minimalne zarade, članom 112. stavom 5. Zakona o radu: „Ako dođe do značajne promene nekog od elemenata iz stava 3. ovog člana, Socijalno-ekonomski savet je obavezan da razmotri obrazloženu inicijativu jednog od učesnika Socijalno-ekonomskog saveta za otpočinjanje pregovora za utvrđivanje nove minimalne cene rada.“ On međutim nikada do sada nije primenjen u praksi.

O minimalnoj zaradi u smislu neefikasnog mehanizma socijalne sigurnosti i dostojanstvenog života radnika će više biti reči u analizi člana 11.

4. NAKNADA TROŠKOVA ZAPOSLENIMA

Naknada troškova zaposlenima uređena je uz značajne nedostatke, koji u praksi mogu obesmisлити postojanje prava zaposlenog na naknadu određenih vrsta troškova koje ima povodom rada (član 118. Zakona o radu).

Kod uređenja naknade za dolazak na posao i odlazak sa posla, zakonodavac je uređio da se ona isplaćuje u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, ukoliko nije samostalno organizovao prevoz radnika. Ova odredba je nedorečena jer se postavljaju pitanja kako naknaditi troškova zaposlenom koji ne koristi javni prevoz i šta se dešava sa mestima u kojima javni prevoz ne postoji (na primer seoska naselja koja nisu povezana sa gradovima). Takođe, navodno radi sprečavanja zloupotreba, zakonodavac je propisao da promena mesta prebivališta zaposlenog neće biti relevantna za uvećanje naknade za prevoz, ukoliko poslodavac ne odluči drugačije. Ovo praktično znači da se zaposleni stavlja pred dilemu da li da promeni prebivalište, ili da promeni posao, odnosno da sam finansira razliku u ceni prevoza koju realno plaća i iznosa koji dobija od poslodavca. Na ovaj način se lako može obesmisлити pravo zaposlenog da dobije naknadu za javni prevoz, naročito u slučajevima kada na primer zaposleni odluči da prestane da iznajmljuje nekretninu u gradu i vrati se u seosko ili prigradsko naselje iz kojeg je došao. Razlike u ceni prevoza u ovim slučajevima mogu biti značajne i direktno destimulisati zaposlenog da ostane kod poslodavca.

Slično je i sa drugim primanjima zaposlenih koja su određena Zakonom o radu – kao što su dnevnice za službeni put u zemlji i inostranstvu, ili naknada za smeštaj i ishranu tokom boravka na terenu. Ukoliko poslodavac ne obezbedi ishranu na mestu rada, dužan je da naknadi i ovaj trošak zaposlenom – ali opet ne postoje nikakva smernice niti minimalni iznosi koje poslodavac mora za ovu svrhu da izdvoji. Identičan je slučaj sa regresom za korišćenje godišnjeg odmora. Svrha postojanja ovih prava se obesmišljava njihovim minimalnim normiranjem, koje dozvoljava poslodavcu da potpuno legalno isplaćuje naknadu za ishranu u visini od 500 dinara (oko 4 evra) mesečno, ili regres za godišnji odmor u iznosu od 100 dinara (manje od jednog evra) mesečno.

5. ZAŠTITA ZARADE I ZAŠTITA POTRAŽIVANJA ZAPOSLENIH U SLUČAJU STEČAJA

Zaštita zarade od izvršenja, kako bi dužniku ostalo dovoljno sredstava za život, nije sprovedena dosledno u srpskom pravu. Zakon o radu navodi da je izvršenje na zaradi moguće samo ukoliko je doneta pravnosnažna sudska odluka o tome, u slučajevima određenim zakonom, ili ako postoji sporazum poslodavca i zaposlenog. Na osnovu pravnosnažne odluke suda i u slučajevima utvrđenim zakonom poslodavac može zaposlenom da obustavi od zarade najviše do jedne trećine zarade, odnosno naknade zarade, ako zakonom nije drukčije određeno (član 123. Zakona o radu). Smisao ove odredbe jeste da se zarada zaštiti, odnosno da se zaposlenom ostavi dovoljan iznos za obezbeđenje osnovnih životnih potreba. Međutim, Zakonom o izvršenju i obezbeđenju⁹⁴ predviđeno je da je moguće obustaviti do dve trećine zarade, odnosno jedne polovine ako zaposleni prima minimalnu zaradu (član 258. stavovi 1. i 3.). Ovo rešenje nije dovoljno kvalitetno, odnosno njime se ne može ostvariti cilj zaštite zaposlenog. Ukoliko je medijalna zarada u Republici Srbiji oko 40.000 dinara (izvor: Republički zavod za statistiku, <http://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/zarade>) a minimalna zarada oko 27.000 dinara, to znači da se od zaposlenog i njegove porodice očekuje da žive sa oko 13.000 dinara (malo iznad 100 evra) primanja na mesečnom nivou, što je ispod granice siromaštva čak i u slučaju da primanja koristi samo jedno lice. Druga tendencija, koja je takođe negativna i proističe iz lošeg normiranja ovog

⁹⁴ Službeni glasnik RS, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje i 113/2017 – autentično tumačenje.

pitanja, jeste da zaposleni i poslodavac mogu potpisati sporazum prema kojem poslodavac može da obustavi zaposlenom i celu zaradu. Ovakvo tumačenje zakona može realno dovesti do toga da zaposleni praktično radi za poslodavca bez naknade. U oba slučaja se krši član 10. Konvencije 95 Međunarodne organizacije rada o zaštiti zarade; ovu Konvenciju Republika Srbija međutim nije potvrdila.

Otvaranja postupka stečaja ili likvidacije nad poslodavcem po pravilu znači nemogućnost isplate potraživanja koja poslodavac duguje zaposlenima. Zaposlenima imaju mogućnost da se delimično naplate iz Fonda solidarnosti – podaci o radu Fonda nisu dostupni na njihovoj internet prezentaciji a iz parcijalnih podataka koji se mogu dobiti direktno od zaposlenih kojima je prestao radni odnos zbog stečaja poslodavca, isplate postoje i uobičajeno kašnjenje je oko nekoliko meseci. Prema Zakonu o radu, zaposleni na ovaj način mogu međutim naplatiti samo deo svojih potraživanja. Verovatno najvažnije je da neisplaćene zarade može zahtevati samo na nivou minimalne zarade i to samo za period od devet meseci bez obzira na dužinu perioda u kojem mu zarade nisu isplaćivane, kao i da neuplaćene doprinose može ostvariti samo na osnovicu minimalne zarade, takođe za period od devet meseci. Ostala potraživanja zaposleni mogu pokušati da naplate isključivo iz stečajne mase poslodavca.

Kada je reč o rešenju iz Zakona o stečaju⁹⁵ regulisano je da zaposleni takođe mogu naplatiti samo deo svojih potraživanja, a kada je reč o zaradama i pripadajućim doprinosima mogu potraživati neisplaćene neto zarade zaposlenih i bivših zaposlenih, u iznosu minimalnih zarada za poslednjih godinu dana pre otvaranja stečajnog postupka sa kamatom od dana dospeća do dana otvaranja stečajnog postupka i neplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih za poslednje dve godine pre otvaranja stečajnog postupka, a čiju osnovicu za obračun čini najniža mesečna osnovica doprinosa. Ova potraživanja spadaju u prvi isplati red (član 54. stav 4. tačka 1) Zakona o stečaju); međutim, stečaj poslodavca-dužnika najčešće traje predugo i previše košta, pa se iz imovine dužnika vrlo retko nešto naplati. Država bi trebalo da odgovori na pitanje šta je učinjeno da se ovakvo stanje promeni, da stečaj postane efikasniji, kao i da se spreči dalje trošenje imovine i finansijskih sredstava dužnika u toku samog postupka stečaja, naročito imajući u vidu jasan stav i praksu Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj trenutno stanje predstavlja kršenje preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije, konkretno člana 1. Protokola 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) je u više različitih slučajeva razmatrao povredu prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP). Jasno se mogu definisati dve grupe predmeta kojima se ESLJP do sada bavio u ovom pogledu. U prvoj su slučajevi u kojima država nije uspela da garantuje izvršenje pravnosnažnih sudskih odluka vezanih za naknadu štete povodom neisplaćenih zarada i neuplaćenih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje; u drugoj grupi su isti takvi slučajevi ali i situacijama kada je poslodavac kao dužnik ušao u postupak stečaja ili likvidacije.

U slučaju *Jovićić i drugi protiv Srbije*⁹⁶ ESLJP je našao da je nesposobnost države da zaštiti osam radnika koji su imali pravnosnažne presude donete pre otvaranja stečaja kod poslodavca, kršenje EKLJP. Oni nisu uspeli da naplate svoja potraživanja pre otvaranja stečaja uprkos pravnosnažno okončanom sporu za isplatu neisplaćenih zarada i uplatu pripadajućih doprinosa za socijalno osiguranje; nakon što je stečaj otvoren, nisu mogli da se naplate ni iz stečajne mase. ESLJP je našao da je pasivnost države dovela do situacije da

95 Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

96 Predstavke brojevi: 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 i 75689/11, presuda od 13.01.2015. godine.

su njihova prava povređena, pa je obavezu izvršenja presuda okarakterisala kao apsolutnu – budući da u tome nije uspela, država Srbija osuđena je na isplatu materijalne štete u visini potraživanja iz neizvršenih presuda, kao i na naknadu nematerijalne štete. Identična situacija (i identična odluka ESLJP) postojala je u slučajevima *Marinković protiv Srbije*⁹⁷, *Krnđija i drugi protiv Srbije*⁹⁸, *Adamović protiv Srbije*⁹⁹, *Stošić protiv Srbije*¹⁰⁰. U slučaju *Nikolić-Krstić protiv Srbije*¹⁰¹ sud je iskazao isti stav, uz razliku da se nije radilo o stečaju već o likvidaciji dužnika-poslodavca; u slučaju *Vlahović protiv Srbije*¹⁰², ESLJP je našao da je došlo do povrede člana 1. Protokola 1 neizvršenjem pravnosnažne presude za naknadu neisplaćenih zarada, zbog privatizacije dužnika¹⁰³, kao i zbog restrukturiranja dužnika (predmet *Sekulić i Kučević protiv Srbije*¹⁰⁴).

Kao što se može videti, ESLJP je stao na stanovište da je odgovornost države da zaštiti zaposlene i obezbedi naknadu njihovih potraživanja, u situacijama kada su oni takvu zaštitu tražili svim dostupnim pravnim sredstvima. Sama činjenica da su slučajevi ove vrste dospeli pred ESLJP dovoljno govori o neefikasnosti državnog mehanizma zaštite zaposlenih i potraživanja koja imaju prema poslodavcima. Otuda je od vitalnog značaja da država dostavi podatke Komitetu koji se odnose na planirane izmene postupaka u radnim sporovima, kao i u izvršenju pravnosnažnih sudskih odluka, kako bi se ova sistemski greška otklonila u budućnosti.

6. NEISPLAĆIVANJE ZARADA I NEUPLAĆIVANJE DOPRINOSA

Neisplaćivanje zarada i neuplaćivanje odgovarajućih oreza i doprinosa, sistemski je i rasprostranjen problem u Republici Srbiji. Iako je zakonski okvir identičan rešenjima iz člana 12. Konvencije 95 o zaštiti zarada, istraživanja su utvrdila da zaradu ne prima na vreme oko dve trećine zaposlenih dok je ne prima uopšte iako efektivno učestvuje u procesu rada oko 50.000 zaposlenih¹⁰⁵. Poslodavac koji ne isplaćuje zaradu formalno je suočen sa prekršajnim i krivičnim prijavama (u pitanju je krivično delo *Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja* iz člana 163. Krivičnog zakonika¹⁰⁶). Međutim, nijedan poslodavac do sada nije krivično odgovarao za neisplaćivanje zarada, iako su postojali slučajevi sistemskog izbegavanja isplaćivanja koje je trajalo po nekoliko godina, koje nije uzrokovano lošim poslovanjem poslodavca i kod kojih su poslodavci namerno izazivali stečaj kako bi u potpunosti izbegli plaćanje zarada, doprinosa i poreza. Čak i u slučajevima kada je poslodavac nezakonitim neisplaćivanjem zarada uzrokovao štetu državi, država nije bila zainteresovana da postupi po zakonu i procesuirati krivične prijave podnete protiv poslodavaca od strane zaposlenih ili sindikata. Svakako najdrastičniji primer ovakvog neopravdano pasivnog ponašanja države jeste slučaj fabrike GOŠA.¹⁰⁷ U tom smislu je potrebno da država da odgovor zašto se toleriše nezakonito ponašanje poslodavaca i zašto

97 Predstavka broj: 5353/11, presuda od 22.10.2013. godine.

98 Predstavke brojevi: 30723/09, 9370/13, 32658/12 i 2632/09, presuda od 27.06.2017. godine.

99 Predstavka broj: 41703/06, presuda od 02.10.2012. godine.

100 Predstavka broj: 64931/10, presuda od 01.10.2013. godine.

101 Predstavka broj: 54195/07, presuda od 14.10.2014. godine.

102 Predstavka broj: 42619/04, presuda od 16.12.2008. godine.

103 Slično: Crnišani i druge protiv Srbije, predstavke brojevi: 35835/05, 43548/05, 43569/05 i 36986/06, presuda od 13.01.2009. godine; Grišević i drugi protiv Srbije, predstavke brojevi: 16909/06, 38989/06 i 39235/06, presuda od 21.07.2009. godine.

104 Predstavke brojevi: 28686/06 i 50135/06, presuda od 15.10.2013. godine.

105 U Srbiji 50.000 zaposlenih ne prima zaradu, <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11857/u-srbiji-50000-zaposlenih-ne-prima-zaradu>.

106 Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

107 O dramatičnim dešavanjima u fabrici GOŠA videti: <http://rs.n1info.com/Vesti/a236730/Radnik-se-ubio-nije-primio-najmanje-15-plata.html>; <https://naslovi.net/2017-08-20/slobodna-evropa/brnabic-vlada-je-ucinila-sve-sto-je-mogla-za-gosu/20356067>. Pravna analiza situacije: Mario Reljanović, Srbija je Goša (<https://pecsanik.net/srbija-je-gosa/>) i Goša je i dalje Srbija (<https://pecsanik.net/gosa-je-i-dalje-srbija/>); Insajder: Država protiv radnika, <https://www.youtube.com/watch?v=BecWYZWmBk>.

zvanični državni organi i institucije u situacijama kada ne primenjuju zakone koje su dužni da sprovede, daju zvanične izjave da ne mogu ništa da učine povodom nastale situacije.

Kao što je već navedeno u prethodnom tekstu, ESLJP je ovakve situacije kvalifikovao kao propust države da obezbedi uživanje prava na zaštitu imovine građana, ali samo u onim slučajevima kada su zaposleni pokrenuli sve pravne mehanizme da svoja potraživanja zaštite.

7. RADNO VREME

U Zakon o radu je izmenama iz 2014. godine uvedena izmenjena definicija radnog vremena, koje po prvi put u opštem režimu radnog odnosa uključuje i raspoloživost za rad. Takođe, istim izmenama je uvedena i pripravnost za rad kao obaveza vezana za radno vreme zaposlenog. Raspoloživost za rad deo je radnog vremena i kao takva potpada pod sva ograničenja ustanovljena zakonom. Plaćanje za za radne sate raspoloživosti za rad zaposlenog identično je plaćanju za učestvovanje u procesu rada. Pripravnost za rad se međutim ne smatra radnim vremenom – radno vreme počinje da teče samo ukoliko se zaposleni koji je u stanju pripravnosti aktivira. I ovo je logično rešenje, međutim Zakon o radu ne daje dalje smernice kada je reč o naknadi koja se dobija za vreme pripravnosti, kao ni o ograničenju vremena koje zaposleni može provesti u pripravnosti (član 50. Zakona o radu). Pripravnost faktički umanjuje mobilnost zaposlenog, koji uvek mora biti u mestu rada poslodavca, odnosno na lokaciji sa koje se može po potrebi uključiti u proces rada u što kraćem roku. Budući da se ne uračunava u radno vreme, može lako doći u koliziju sa principima postojanja prava na dnevni i nedeljni odmor, jer se zaposleni može stalno držati u ovom režimu. Ona samim tim utiče i na kvalitet života, odnosno slobodnog vremena zaposlenog. Ne može se reći da je vreme pripravnosti slobodno vreme zaposlenog, jer je zaposleni limitiran načinima njegovog korišćenja. Zbog svega toga izuzetno zabrinjava činjenica da je zakonodavac praktično ostavio pripravnost na regulisanje poslodavcu. Postoji mogućnost regulisanja i kolektivnim ugovorima, ali znajući da je pokrivenost kolektivnim ugovorima u Republici Srbiji neznatna, posebno u realnom sektoru u kojem se pripravnost praktično po prvi put uvodi pomenutim izmenama Zakona o radu (do tada je postojala u posebnim režimima radnog odnosa, koji se uglavnom vezuju za javni sektor rada i uređuju posebnim zakonskim propisima) čini se da je domašaj takvog rešenja veoma mali i da će u najvećem broju slučajeva poslodavci moći sami da uređuju ovu materiju. Tako je u praksi moguće da neko provede neograničen broj sati u pripravnosti nedeljno, uz minimalnu naknadu zarade (na primer, 5% osnovne zarade po radnom satu) – pripravnost regulisana na ovaj način može čak prerasti u instrument zlostavljanja na radu, kada se zaposlenom ne omogućava da ostvari pravo na dnevni ili nedeljni odmor. I kada to nije slučaj, svakako ne bi trebalo da poslodavac samostalno može da odluči o veoma važnom aspektu radnog vremena zaposlenog bez ikakvih ograničenja koja mu nameće zakonski okvir.

Izmenama Zakona o radu 2014. godine, ukinuto je uvećanje zarade za radne sate provedene u smenskom radu. Kao obrazloženje ovakvog poteza države dato je neargumentovana priča o širokim zloupotrebama dodatnih zarada u smenskom radu, uglavnom u javnom sektoru. Stručnoj javnosti je resorni ministar predočio primer zloupotreba u javnom preduzeću Elektroprivreda Srbije (EPS) kada su zaposleni dobijali dvostruko uvećanje zarada za smenski rad koji su obavljali noću. Ova argumentacija međutim ne stoji, jer je daleko jednostavnije rešenje moglo da se primeni ubacivanjem odredbe da se uvećanje zarade za noćni i smenski rad ne može kumulirati. Umesto toga je izbačena naknada za smenski rad kao osnov uvećanja, što je deo šire politike države pojeftinjenja radnika i što je zaposlene koji rade u režimu smenskog rada ostavilo bez dodatnih primanja iako prema

otežanim uslovima rada na njih realno imaju pravo. država bi morala da razmotri zahteve da se smenski rad ponovo vrednuje uvećanjem zarade.

Jedan od većih problema u implementaciji propisa tiče se evidentiranja i plaćanja prekovremenog rada zaposlenih. Izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2017. godine, uvedena je obaveza poslodavaca da vode ažurnu evidenciju o izvršenom prekovremenom radu zaposlenih (član 55. stav 6. Zakona o radu). Ova odredba je međutim višestruko manjkava, jer nije praćena mehanizmima za nadzor nad njenom realizacijom, kao ni dodatnim mehanizmima koje zaposleni može da upotrebi ukoliko je poslodavac prekrši. Inspekcija rada nema mogućnosti da utvrdi da li su liste koje poslodavac vodi ispravne i ažurne, naročito ne kada je reč o prethodnim a ne o tekućem radnom danu u toku kojeg se vrši inspekcijski nadzor. Sa druge strane, neplaćeni prekovremeni rad jedan je od osnovnih problema sa kojima se zaposleni susreću. U nekoliko prilika prethodnih godina neplaćanje prekovremenog rada bilo je povod za štrajk zaposlenih, među kojima se svakako izdvaja štrajk u fabrici Kajzen u Smederevu, kada je poslodavac delimično ispunio zahteve štrajkača i isplatio deo uvećanih zarada po osnovu prekovremenog rada, ali je istovremeno nezakonito otpustio nekoliko radnika kao opomenu ostalim zaposlenima da štrajk ne smeju ponoviti.¹⁰⁸ Praksa kod poslodavaca koji zloupotrebljavaju neefikasan sistem nadzora nad prekovremenim radom, uglavnom se svodi na sledeće modalitete:

- Pojedini poslodavci uopšte ne evidentiraju prekovremeni rad, niti ga isplaćuju zaposlenima.
- Pojedini poslodavci evidentiraju prekovremeni rad ali budući da je u pitanju rad koji traje duže od zakonskog maksimuma isplaćuju samo onaj deo prekovremenog rada koji bi zaposleni morali da rade po zakonu (osam radnih časova nedeljno, bez obzira na to koliko su zaposleni proveli na prekovremenom radu).
- Pojedini poslodavci ne smatraju rad duži od radnog vremena prekovremenim radom, iako je to zakonska definicija, već vremenom koje zaposleni „dobrovoljno“ provedu u procesu rada pokušavajući da ispune (nerealno postavljenu) radnu normu, o čemu je već bilo reči u prethodnom delu analize. Ovakav prekovremeni rad po pravilu nije evidentiran, niti plaćen.
- Pojedini poslodavci samo faktički poznaju prekovremeni rad, koji delimično plaćaju zaposlenima, ili ga ne plaćaju uopšte. Kod ovakvog prekovremenog rada ne postoji odluka o uvođenju prekovremenog rada poslodavca, već se on vrši isključivo na osnovu usmenih obaveštenja i uputstava poslodavca zaposlenima.

Drugi deo problem koji je uočen u vezi dužine i rasporeda radnog vremena, a koji je usko povezan sa problemom koji se odnosi na neevidentiranje i neplaćanje prekovremenog rada, jeste nepoštovanje zakonskih odredbi o rasporedu radnog vremena, kao ni pravila o uvođenju prekovremenog rada. Kada je reč o prvom problemu, u praksi se dešava da poslodavci vrše izmene u rasporedu radnog vremena na način koji je protivan Zakonu o radu, koji predviđa da se raspored radnog vremena mora objaviti u pisanoj formi najmanje pet dana unapred i da se može menjati samo izuzetno (član 56. stavovi 1. i 2.). Pisana forma, kao i blagovremeno obaveštavanje zaposlenih o rasporedu radnog vremena, kod mnogim poslodavaca, naročito u delatnostima koje podrazumevaju trgovinu i pružanje usluga, ali i u proizvodnji, ne poštuje se uvek u potpunosti. Sa druge strane, iako Zakon o radu poznaje precizna pravila za uvođenje prekovremenog rada (članom 53. stav 1. predviđeno je da je zaposleni na zahtev poslodavca dužan da radi duže od punog radnog vremena u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla i u drugim slučajevima kada je neophodno da se u određenom roku završi posao koji nije planiran), poslodavci često organizuju radno

¹⁰⁸ Nezakonito otpušteni zaposleni su se obratili Pravnoj klinici za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union ali nakon dobijenih inicijalnih pravnih saveta nisu želeli da dalje pokreću mehanizme za zaštitu radnih prava.

vreme zaposlenih tako da radna nedelja redovno traje 48 radnih sati (šest radnih dana po osam radnih sati). Iako u ovim primerima zaposleni uglavnom dobijaju uvećanu zaradu za dodatnih osam sati nedeljnog rada, praksa poslodavaca je nezakonita jer uvode prekovremeni rad u onim situacijama kada to nije neophodno, odnosno u situacijama kada ne postoje pretpostavke date Zakonom o radu koje značajno ograničavaju slobodu poslodavca da diskreciono odlučuje o produženju radnog vremena zaposlenih.

Država nije učinila ništa kada je reč o osmišljavanju i implementiranju mehanizama koji bi doveli do suzbijanja navedenih praksi, kao što je na primer izričita zaštita radnika u slučaju da odbije da radi prema rasporedu koji je poslodavac nezakonito promenio, ili u prekovremenom radu koji je nezakonito uveo. Zaposlenima su ostavljeni samo klasični mehanizmi opšte zaštite koji podrazumevaju obraćanje inspekciji rada i sudsku zaštitu u radnom sporu – oba ova mehanizma su neefikasna i ne mogu doprineti zaštiti zaposlenih u konkretnim situacijama.

8. ODMORI I ODSUSTVA

U materiji odsustva, zabrinjavaju diskriminatorne odredbe koje se tiču mogućnosti korišćenja plaćenog odsustva, kao i nedostatak potpunog rešenja mogućnosti korišćenja odsustva u pojedinim životnim situacijama.

Plaćeno odsustvo je nakon izmena i dopuna Zakona o radu pretrpelo nekoliko izmena i trenutno zakonsko rešenje izaziva zabrinutost zbog neadekvatnog normiranja i neustavnosti pojedinih odredbi zakona. Broj ukupnih potencijalnih dana plaćenog odsustva u toku jedne kalendarske godine smanjen je sa sedam na pet radnih dana (član 77. Zakona o radu). Ovakvo rešenje nije logično. Kada nastupi više osnova za korišćenje plaćenog odsustva u toku jedne kalendarske godine može se doći u situaciju da je zaposleni već iskoristio dane plaćenog odsustva iz zakonom određenog razloga, a da se naknadno pojavi novi takav razlog. Zakon o radu trenutno ne sadrži normiranje ovih okolnosti, pa se može pretpostaviti da zaposleni u ovoj situaciji nema druga prava, osim da od poslodavca zatraži neplaćeno odsustvo, koje mu ovaj može ali ne mora odobriti. Ovakvo rešenje ne samo što je nepraktično, već može biti i nehumano. Nepraktično je iz razloga što zaposleni u takvoj situaciji potencijalno neće biti sposoban da učestvuje u procesu rada (na primer, porođaj supruge); nehumano je što se u takvim situacijama ni ne može očekivati da zaposlenom posao bude prioritet nad porodičnim okolnostima koje su nastupile (na primer, smrtni člana uže porodice). U slučaju da poslodavac ne odobri neplaćeno odsustvo, a dani plaćenog odsustva su iskorišćeni, zaposleni može doći u situaciju da ne može da odsustvuje sa rada iako za to postoji realan razlog iz domena privatnog i porodičnog života. Nužno je zakonom obezbediti obavezu poslodavca da u takvoj situaciji prema zaposlenom ima obavezu određivanja odsustva (preporuka je da ono bude plaćeno ali bi značajan pomak bilo i uvođenje neplaćenog odsustva).

Drugi značajan nedostatak koji sadrže odredbe o odsustvu jeste onaj koji se odnosi na takozvane „članove uže porodice“ zaposlenog. Član 77. stav 4. sadrži veoma loše rešenje, prema kojem se pod užom porodicom smatraju bračni drug, deca, braća, sestre, roditelji, usvojlac, usvojenik i staratelj. Nigde se ne pominju srodnici u pravoj liniji u drugom kolenu (unuci, dede i babe). Potom, a ovo celu odredbu čini neustavnom, nigde nije izjednačen vanbračni partner sa bračnim drugom – dakle, ako se zaposlenom porađa vanbračna partnerka, on prema slovu zakona neće imati pravo na plaćeno odsustvo. Isto situacija postoji i u slučaju teže bolesti ili smrti vanbračnog partnera. Stavovima 5. i 6. istog člana čini se da je zakonodavac pokušao da ublaži diskriminatorni karakter prethodnog rešenja ali se

zapravo njima drugačiji tretman implicitno priznaje – poslodavac može da odobri zaposlenom odsustvo i za srodnike koji nisu navedeni i za druga lica koja žive u zajedničkom porodičnom domaćinstvu sa zaposlenim, u trajanju utvrđenom rešenjem poslodavca, dok opštim aktom i ugovorom o radu može da se utvrdi pravo na plaćeno odsustvo u trajanju dužem od trajanja utvrđenog, odnosno širi krug lica koja predstavljaju užu porodicu. U pitanju je dakle očigledno diskriminatorno rešenje koje ne može opstati u zakonu kao takvo i mora se usaglasiti sa Ustavom Republike Srbije i antidiskriminacionim propisima.

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2014. godine potpuno su inovirale način sticanja prava na godišnji odmor i korišćenja istog. Prema članu 72. Zakona o radu, zaposleni ima pravo na srazmeran godišnji odmor u kalendarskoj godini u kojoj je zasnovao radni odnos, ili u godini u kojoj mu radni odnos prestaje. Ovo rešenje nije logično i ne odgovara prirodi prava na godišnji odmor. Najpre, u godini u kojoj je zasnovao radni odnos, zaposleni može raditi značajno dugo. Na primer, ako se zaposli u januaru, proći će gotovo godinu dana rada dok ne stekne pravo na pun godišnji odmor. Sa druge strane, zaposleni koji stupa na rad u decembru mesecu, steći će u januaru istovremeno pravo na korišćenje godišnjeg odmora (nakon mesec dana) i pravo na pun godišnji odmor. Nije jasno kako i zašto je takvo rešenje, koje u zavisnosti od okolnosti može biti nepovoljno i po zaposlene ali i po poslodavca, našlo svoje mesto u Zakonu o radu. Potom, u godini u kojoj mu prestaje radni odnos zaposleni može iskoristiti više dana godišnjeg odmora (pre nego što radni odnos prestane) nego što će mu pripadati u trenutku prestanka radnog odnosa. Da li ovo znači da je zaposleni načinio štetu poslodavcu? Šta će se raditi u slučaju kada poslodavac otkáže ugovor o radu zaposlenom, ili radni odnos prestane bez njihovog uticaja (po sili zakona)? Zakon o radu ne daje odgovore na ova pitanja, a u praksi se ovakva situacija ignoriše – uzima se da je zaposleni u trenutku korišćenja godišnjeg odmora imao pravo na pun godišnji odmor (što je tačno) i da poslodavac u tom slučaju nije oštećen i da nema nikakvih međusobnih potraživanja tim povodom ni sa jedne strane. Celo tumačenje je dodatno pogoršalo i ministarstvo nadležno za poslove rada, koje je izdalo mišljenje da poslodavac, u slučaju da zaposleni u slučaju da prvo iskoristi pun godišnji odmor a nakon toga u toku kalendarske godine jednostrano otkáže ugovor o radu, može da traži od zaposlenog naknadu štete¹⁰⁹. Iako formalnopravno gledano postoji mogućnost da se propis ovako tumači, ono će teško opstati na sudu jer je potrebno da poslodavac dokaže da je zaposleni znao ili je mogao znati da će otkazati ugovor o radu u trenutku godišnjeg odmora. Imajući u vidu da se na strani zaposlenog traži namera ili krajnja nepažnja kako bi mogao biti odgovoran za štetu koju načini poslodavcu, na poslodavcu je težak zadatak da to i dokaže. Činjenica je međutim da se, bez obzira na ovu mogućnost i ishode potencijalnih budućih sporova ovim povodom, veoma lošim rešenjima u zakonu stvaraju pravna nesigurnost i potencijalno sporne situacije koje se mogu izbeći izmenama zakonskog okvira sticanja prava na godišnji odmor i njegovog korišćenja.¹¹⁰

Izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine ukinuto je pravo na prebacivanje neiskorišćenog godišnjeg odmora na novog poslodavca, u slučaju promene poslodavca. Umesto toga „u slučaju prestanka radnog odnosa, poslodavac dužan da zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor u celini ili delimično, isplati novčanu naknadu umesto korišćenja godišnjeg odmora, u visini prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, srazmerno broju dana neiskorišćenog godišnjeg odmora“. Prema izričitoj zakonskoj odredbi, ova naknada ima karakter naknade štete (član 76. Zakona o radu). Ovakvo rešenje je protivno prirodi prava na godišnji odmor da se zaposleni odmori od procesa rada. Onaj zaposleni koji često menja poslodavce, a fleksibilizacija rada jeste jedan od najčešće pominjanih procesa kada je reč o zvaničnoj politici države, može doći u situaciju da nema priliku da iskoristi svoje pravo na

109 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-669/2015- 02 od 08.08.2015. godine.

110 Videti: Mario Reljanović, Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019, str. 55-58 (u štampi).

godišnji odmor – u celini, ili delimično. Rešenje je loše i sa stanovišta odredbe prema kojoj zaposleni koji nije iskoristio godišnji odmor ima pravo na naknadu štete za neiskorišćeni deo dana godišnjeg odmora, bez obzira na način prestanka radnog odnosa. Ovo praktično znači da poslodavac mora da isplati naknadu štete zaposlenom i kada je radni odnos prestao krivicom ili na inicijativu zaposlenog. Dodatnu štetu zaposlenom je u ovoj situaciji nanelo Ministarstvo finansija izdajući mišljenje¹¹¹ koje tumači navedenu normu tako da naknada koja se isplaćuje zaposlenom kao naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor u slučaju prestanka radnog odnosa ima karakter zarade, iako sam Zakon o radu uređuje upravo suprotno. Poslodavci su prilikom isplate ove naknade u obavezi da je (nezakonito) tretiraju kao zaradu (u protivnom bi verovatno odgovarali za poreski prekršaj), na taj način direktno umanjujući neto iznos naknade koji se isplaćuje zaposlenom kojem je prestao radni odnos kod poslodavca.

Opisane izmene dovele su u pitanje i ispunjenje preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije. „Kao jedan od povoda za ovakve izmene, navedeno je usklađivanje Zakona o radu sa Konvencijom 132 Međunarodne organizacije rada o plaćenom godišnjem odmoru. Zakon međutim ni nakon izmena nije usklađen sa pomenutom Konvencijom. Na primer, srazmerni odmor u kalendarskoj godini u kojoj lice zasniva ili prekida radni odnos, motivisan je članom 4. Konvencije, koji glasi: „Lice čiji je radni staž u jednoj godini manji od onog koji je potreban za sticanje prava na puni odmor predviđen u prethodnom članu, imaće za tu godinu pravo na plaćeni odmor u srazmeri sa dužinom radnog staža te godine. Izraz „godina“ u tački 1. ovog člana označava kalendarsku godinu ili bilo koji drugi period iste dužine koji odrede nadležne vlasti ili odgovarajući organi u dotičnoj zemlji.“ Ovo praktično znači da država može da odredi bilo koji vremenski period u toku kalendarske godine, ili uopšte. Ovo izmenama i dopunama nije učinjeno, naprotiv, sada se postojeće zakonsko rešenje može tumačiti kao protivno članu 5. Konvencije, koji glasi: „Za sticanje prava na plaćeni godišnji odmor može se zahtevati minimalni radni staž. Dužinu tog staža utvrđuju nadležne vlasti ili odgovarajući organi u zemlji, ali ona ne treba da pređe šest meseci. Način na koji se izračunava dužina staža radi sticanja prava na godišnji odmor, određuju nadležne vlasti ili odgovarajući organi u zemlji. Pod uslovima koje odrede nadležne vlasti ili odgovarajući organi u zemlji, odsustvovanje s posla iz razloga koju su van kontrole dotičnog zapošljenog lica, kao što su bolest, povreda ili materinstvo, računaju se u deo radnog staža.“ Dakle, sada je moguće da neko provede celih 12 meseci na radu pre nego što stekne pravo na pun godišnji odmor, što je direktno suprotno smislu navedenog rešenja iz Konvencije. Dalje, rešenje prema kojem je potrebno isplatiti kao naknadu štete vreme neiskorišćenog godišnjeg odmora u slučaju prestanka radnog odnosa, ima svoj izvor u članu 11. koji glasi: „Zaposleno lice koje navrší minimalni radni staž koji udovoljava zahtevima iz člana 5. tačka 1. ove konvencije, dobija, po prestanku zaposlenja, plaćeni odmor u srazmeri sa dužinom radnog staža za koji nije dobijen takav odmor ili naknadu umesto njega, ili protivuvrednost u formi kredita za odmor.“ Dakle, dosadašnje rešenje prema kojem se godišnji odmor „prebacivao“ kod novog poslodavca nije bilo protivno Konvenciji. Naprotiv, prema tekstu Konvencije to je prvi, preferirani izbor, imajući u vidu prirodu i cilj prava na plaćeni godišnji odmor.“¹¹²

9. BEZBEDNOST I ZAŠTITA ZDRAVLJA NA RADU

Iako je Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu¹¹³ u stručnoj javnosti proglašen ne-

111 Mišljenje Ministarstva finansija Republike Srbije broj 011-00-1142/2016-04 od 18.05.2017. godine, Obračunavanje i plaćanje poreza na dohodak građana i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje po osnovu novčane naknade koju u slučaju prestanka radnog odnosa poslodavac isplaćuje zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor.

112 Videti: Mario Reljanović, Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019, str. 58 (u štampi).

113 Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon.

dovoljno kvalitetnim i obuhvatnim, nisu izvršene njegova značajnija unapređenja tokom prethodnih godina.

Još je u Skrining izveštaju o poglavlju 19 u pregovorima za pristupanje Evropskoj uniji napomenuto da će „biti neophodno sprovesti značajan broj važnih prilagodavanja nacionalnog zakonodavstva u predstojećim godinama kako bi se pripremio za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti“, da je „potrebno obezbediti odgovarajuće sprovođenje i primenu zakonodavstva“, kao i da „ima prostora za poboljšanja prvenstveno u pogledu povećanja broja inspektora čime bi se obezbedile efikasne inspekcije na terenu, između ostalog, u vezi sa planiranjem aktivnosti Inspektorata, posetama inspektora konkretnim radnim mestima (osim što samo proveravaju dokumentaciju) i u pogledu dostupnosti informacionih tehnologija“¹¹⁴. Akcioni plan za poglavlje 19 predviđa donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu do kraja 2019. godine.

Postoje podaci da je u periodu 2013–2018. godina 187 lica izgubilo život usled povreda na radu u Srbiji. Među glavnim uzrocima za povrede na radu su nebezbedan rad na visini i na nepropisno montiranim skelama, zatim rad u nepropisno obezbeđenim iskopinama, kao i angažovanje neobučениh lica koja rade na crno, a protiv odgovornih je podneto 155 prijava za pokretanje krivičnog postupka i 32 zahteva za pokretanje prekršajnog¹¹⁵. Prema podacima koje je izneo resorni ministar, u 2018. godini su zabeležene 53 smrtnе povrede na radu, što je značajno uvećanje u odnosu na 2017. godinu¹¹⁶. Na ove podatke se može dodati da je medijski izuzetno slabo praćeno kako se postupci protiv odgovornih lica kod poslodavaca okonćaju, kao i koje se krivićne sankcije izriću za propuste koji dovedu do smrtnog ishoda kod poslodavca.

Akt o proceni rizika jeste akt koji sadrži opis procesa rada sa procenom rizika od povreda i/ili oštećenja zdravlja na radnom mestu u radnoj okolini i mere za otklanjanje ili smanjivanje rizika u cilju poboljšanja bezbednosti i zdravlja na radu (ćlan 4. stav 1. taćka 14) Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu). Ovaj akt predstavlja jednu od loših karika trenutnog zakona. Iako je donošenje ovog akta obavezno, u razgovorima sa zaposlenima i sindikatом se može saznati da postoji visok procenat poslodavaca koji ovu obavezu nisu ispunili, iako predstavlja praktićno prvi korak za sprovođenje ostalih mera zaštite zdravlja zaposlenih na radu i u vezi sa radom.

Zabrinjava i praksa poslodavaca da pogoršanje zdravlja i povrede na radu ne prijavljuju, odnosno da zaposlene kojima je zdravlje ugroženo usled nedovoljne zaštite na radu, umesto u zdravstvenu ustanovu odvezu kući odakle sami zaposleni treba da se brinu o sebi.¹¹⁷ U pojedinim slućajevima novinari su detaljno dokumentovali nedozvoljeno ponašanje poslodavaca¹¹⁸, ili su radnici pokretali štrajkove zbog neodgovarajućih uslova rada¹¹⁹, ali to nije izazvalo adekvatne reakcije nadlećnih drćavnih institucija, pre svega inspekcije rada.

Dosledno sprovodeći politiku zaštite stranih investitora po svaku cenu, drćavni organi odbijaju da rade svoj posao u situacijama kada poslodavac koji ima status stranog investitora krši propise o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu. U slućaju pogibije dva radnika

114 Izveštaj o skriningu Srbija – Poglavlje 19 - socijalna politika i zapošljavanje, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf, 15.

115 Povrede na radnom mestu sve češće, ni situacija u regionu nije na zavidnom nivou, <https://www.securitysee.com/2018/06/povrede-na-radnom-mestu-sve-cesce-ni-situacija-u-regionu-nije-na-zavidnom-nivou/>.

116 Đorđević: U ovoj godini novi zakoni u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, <https://www.danas.rs/drustvo/djordjevic-u-ovoj-godini-novi-zakoni-u-oblasti-bezbednosti-i-zdravlja-na-radu/>.

117 Svedoćenja zaposlenih u fabrikama, iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u periodu 2011–2018.

118 Kolika je prava cena Geoxovih cipela?, <http://www.masina.rs/?p=3622>. O uslovima rada u tekstilnoj industriji u Srbiji, videti: Clean Clothes Campaign Serbia, <https://cleanclothes.org/livingwage/europe/country-profiles/serbia/view>.

119 Radnici Gorenja od petka u štrajku, ako im ne ispune uslove, <https://www.danas.rs/ekonomija/radnici-gorenja-od-petka-u-strajku-ako-im-ne-ispune-uslove/>.

na gradilištu „Beograda na vodi“, koji je proglašen za projekat od nacionalnog značaja, inspekcija rada nije izdala zvanično saopštenje (kako je to obično činila u svakom sličnom slučaju) a resorni ministar za rad je takvo ponašanje komentarisao činjenicom da je investitor obavestio javnost kako je u pitanju nesrećni slučaj i da je to sasvim dovoljno kao informacija¹²⁰. Iako su mediji pisali o smrtnim ishodima koji su posledica neadekvatnih mera zaštite građevinskih radnika, a bilo je reč i o tome da mnogi od radnika na gradilištu rade „na crno“¹²¹, nijedan postupak protiv odgovornih lica kod poslodavca nije pokrenut, niti postoje indicije da su nadležni organi ove navode medija uopšte proveravali.

Potrebno je dobiti odgovor od države kada će biti povećani kapaciteti nadležnih inspeksijskih organa, kada će relevantno zakonodavstvo biti u potpunosti usklađeno sa međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije, kao i kada će se preduzeti mere na uspostavljanju odgovornosti poslodavaca bez izuzetaka.

10. POSEBNA ZAŠTITA ZAPOSLENIH

Posebna zaštita trudnica, materinstva i porodice regulisana je Zakonom o radu i Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom¹²².

Zakon o radu kao centralno pravo koje je vezano za trudnoću, porođaj, materinstvo i roditeljstvo, postavlja pravo na porodijsko odsustvo, odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta. Zaposlena trudnica i roditelji imaju i druga prava pre početka korišćenja porodijskog odsustva. Neka od njih su međutim ugrožena nezakonitom praksom poslodavaca o kojoj se nadležni nadzorni organi još uvek nisu izjasnili. Naime, pojedini poslodavci zaposlenima nude potpisivanje izjava kojima se blanko, na unapred neodređeno vreme i nepoznate okolnosti, odriču pojedinih ograničenja u dužini trajanja i rasporedu radnog vremena¹²³. Tako se od trudnica (odnosno zaposlenih žena i pre trudnoće), roditelja (ili budućih roditelja) i samohranih roditelja traži da se pristanu na preraspodelu radnog vremena, prekovremeni rad i noćni rad, na koji inače nisu obavezani zakonom (osim ukoliko poslodavcu daju pisanu izjavu u kojoj konstatuju spremnost da se odreknu ovih ograničenja). Iako su zakonom predviđene mogućnosti da zaposleni učine tako nešto, protivno je zakonu i svrsi zaštitne norme da to učine ne poznajući okolnosti, niti dužinu trajanja novog režima rada. Naprotiv, ova mogućnost je predviđena i logična je samo u uslovima kada poslodavac zamoli zaposlenog da se tog prava odrekne na određeno vreme i zbog završetka određenog posla, kako bi odgovorio iznenadnom povećanom obimu posla. Nužno je upozoriti da je praksa potpisivanja blanko saglasnosti u okolnostima koje nisu predviđene zakonom nezakonita, i da država mora izvršiti nadzor nad poslodavcima koji je primenjuju i sankcionisati takvo nezakonito ponašanje.

Analiza Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom u smislu visine naknada i uslova za njihovo ostvarivanje, nalazi se u donjem tekstu, u okviru dela posvećenom članu 10. Na ovom mestu će biti analizirana neka formalnopravna pitanja koja primena ovog Zakona postavlja.

Najpre, postoji latentni sukob normi Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Novodoneti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom omogućio je da naknadu zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsus-

120 Đorđević o smrti radnika: Investitor dao potpunu informaciju, <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-Investitor-dao-potpunu-informaciju.html>.

121 Intervju s radnikom na „Beogradu na vodi“, <http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3kE3NTqZWsvINdOI-9BimTnsVzbIMlxMeEZVo2KMtW0eVLRiY5e45Zatc>.

122 Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018.

123 Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/Spor-ni-zahtevi-fabrike-Leoni-Kr%C5%A1enje-zakona-ili-pravo-poslodavca.htm>.

tva radi posebne nege deteta primaju i oni roditelji koji nisu pre otpočinjanja korišćenja ovih prava bili u radnom odnosu, ukoliko ispunjavaju zakonom određene uslove. Iako je reč o pozitivnom pomaku koji konačno u jednom aspektu približava određene kategorije radno angažovanih lica zaposlenim licima, ove izmene morale su biti praćene i odgovarajućim izmenama Zakona o radu. Bez njih, prava koja su regulisana Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom – nemaju pravno utemeljenje, odnosno na osnovu rešenja iz ovog zakona roditelji nemaju *pravo na odsustvo već jedino pravo na naknadu primanja u određenom periodu vremena*, čije računanje se vezuje za trenutak porođaja. Na ovaj način pravno posmatrano situacija postaje kontradiktorna – ne postoji pravo da se koristi odsustvo (jer ono nije normirano Zakonom o radu) ali postoji implicitno priznato pravo na odsustvo budući da Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom priznaje pravo na naknadu za vreme odsustva (pa je samim tim logično da postoji i pravo na odsustvo). Ukupno gledano ova situacija je pravno neodrživa i mora se pristupiti što skorijim izmenama Zakona o radu kako bi se režimi usaglasili.

Drugi nedostatak Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom u pogledu vršenja prava na porodiljsko odsustvo, odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta, odnosno vršenje prava na naknadu zarade ili naknadu drugih primanja za vreme trajanja navedenih odsustva, tiče se diskriminatornih odredbi koje se nalaze u zakonu, a vezano za ovu oblast. Prva diskriminatorna odredba tiče se položaja poljoprivrednih osiguranica (član 17. stav 2. i član 18. stavovi 2, 4. i 6. Zakona) kojima se u prosek prihoda računa period od 24 meseca, dok je za sve ostale vrste osiguranica postavljen na 18 meseci. Niti predlagач, ni zakonodavac nisu izneli argumente koji bi na bilo koji način otkrili osnov za usvajanje ovakvog razlikovanja. Može se jedino zaključiti da je ovo rešenje zasnovano na predrasudama o izdvajanju za doprinose poljoprivrednih osiguranica, što nije niti može biti adekvatna argumentacija za pravljenje razlike u uslovima za ostvarivanje prava.

Drugo diskriminatorno rešenje jeste ono prema kojem se u neopravdano lošiji položaj stavljaju trudnice koje moraju deo trudnoće provesti u stanju privremene sprečenosti za rad, odnosno sprečenosti za rad usled održavanja rizične trudnoće (član 13. stav 1. i član 18. stav 1.). Zakon predviđa da se u prosek za obračun naknade za vreme korišćenja prava na odsustvo računaju prihodi roditelja za poslednjih 18 meseci koji prethode prvom mesecu otpočinjanja odsustva zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, ili porodiljskog odsustva, ukoliko nije korišćeno odsustvo zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće. Ovime se očigledno u nepovoljniji položaj (produženje perioda koji ulazi u prosek za pobračun, odnosno duži staž osiguranja u odnosu na ostale osiguranice) stavljaju majke koje nisu i ne mogu biti odgovorne za svoje zdravstveno stanje, odnosno radnu sposobnost i mogućnost učestvovanja u procesu rada, za vreme održavanja trudnoće. Rizična trudnoća, odnosno komplikacije za vreme trudnoće, nisu niti mogu biti opravdan razlog za nepovoljniji tretman ove kategorije osiguranica, pa je ovde reč o očigledno neustavnim i diskriminatornim odredbama. Najzad, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom sa drži i odredbu prema kojoj pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta ne može se ostvariti za dete za koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica (član 12. stav 7.). Budući da ova dva prava nemaju nikakvih dodirnih tačaka i nisu međusobno povezana ne može se racionalno objasniti zašto jedno mora da isključuje drugo, odnosno ne može se doneti drugi zaključak osim da je reč o neopravdano nepovoljnijem tretmanu roditelja bolesne dece, od kojih se traži da izaberu jedno od dva prava na naknadu ili pomoć, iako po matičnim zakonima kojima su ova prava regulisana ispunjavaju uslove za korišćenje oba. Razlozi za isključivanje jednog ili drugog prava su – osim što su diskriminatorni – i duboko nemoralni, jer se inače ugrožena kategorija roditelja teško obolele dece stavlja u dodatno otežani položaj.

Konačno, valjalo bi napomenuti i da se Zakonom o finansijkoj podršci porodici sa decom krši Konvencija 183 Međunarodne organizacije rada o zaštiti materinstva, o čemu će više biti reči u delu analize člana 10.

Osobe sa invaliditetom nisu adekvatno zaštićene Zakonom o radu. Na osnovu člana 101. i 102. Zakona o radu, poslodavac je dužan da zaposlenom - osobi sa invaliditetom i zaposlenom sa umanjenom radnom sposobnošću (sa zdravstvenim smetnjama utvrđenim od strane nadležnog zdravstvenog organa u skladu sa zakonom), poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti. Ukoliko takvih poslova nema, poslodavac će se smatrati viškom zaposlenih i njemu će prestati radni odnos odlukom poslodavca, uz isplatu otpremnine koja zavisi od dužine ostvarenog radnog staža kod poslodavca. Ovakav tretman osoba sa invaliditetom ne može se smatrati posebnom zaštitom, jer one nisu ni u kakvom zaštićenom položaju kod poslodavca – naprotiv, ovakvo rešenje dovodi do toga da zaposleni u strahu od otkaza ne prijavljuju poslodavcima umanjene radne sposobnosti i nastavljaju da rade i one poslove koje ne bi smeli da obavljaju zbog pogoršanog zdravstvenog stanja. Ukoliko ova lica ne ostvaruju uslove za invalidsku penziju, one se suštinski isključuju iz kompletnog sistema rada i socijalnog osiguranja i jedinu podršku mogu potražiti u sistemu socijalne zaštite, koji nije dovoljan da im pruži ni najosnovnija materijalna davanja za normalan život. Zbog toga se ovakvo rešenje mora promeniti i povećati socijalna odgovornost kako poslodavca, tako i države.

11. ZAŠTITA INDIVIDUALNIH PRAVA IZ RADNOG ODNOSA

Efektivno uživanje individualnih prava iz radnog odnosa koja su utvrđena zakonom, često predstavlja problem, kako je već pokazano u prethodnom delu analize (kao što su na primer pravo na ograničeno radno vreme, pravo na plaćeni prekovremeni rad). U tom smislu, postoji veći broj normi koje se u praksi ne realizuju kako bi trebalo, odnosno ne realizuju se uopšte. Ovaj problem otvara pitanje mogućnosti delovanja zaposlenih i sindikata u uslovima kada se neka radna prava krše ili je njihovo uživanje onemogućeno ili otežano nezakonitim delovanjem poslodavca.

Modaliteti zaštite prava iz radnog odnosa su u srpskom radnom pravu su podeljeni na sudske i vansudske. U vansudske načine zaštite prava spadaju obraćanje inspekcijским organima i mirno rešavanje radnih sporova. Sudska zaštita podrazumeva pokretanje radnog spora, koji je klasifikovan kao posebna vrsta parničnog postupka, pred specijalizovanim sudijama (sudskim većima) redovni sudova opšte nadležnosti.

Inspekcija rada regulisana je Zakonom o radu. Inspektorat za rad predstavlja orgaizacioni deo Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Problemi u radu inspektora rada mogu se podeliti u nekoliko kategorija.

Neefikasnost u radu. Zbog malog broja inspektora, poslodavac može očekivati redovan nadzor od strane inspekcije rada svega jednom u nekoliko godina.

Nekvalitetno vršenje nadzora. U pojedinim situacijama inspektori rada vrše nadzor samo da bi se zadovoljila forma. Tako je na primer u primeru potencijalnog zlostavljanja na radu i nezakonitih uslova na radu kod jednog poslodavca, inspektor rada izvršio inspekcijски nadzor i ustanovio da nema nepravilnosti. U izveštaju o izvršenom inspekcijskom nadzoru je međutim pisalo da je nadzor izvršen tako što je inspektor rada obišao poslodavca (bez preciziranja koje prostorije) i razgovarao sa nekoliko zaposlenih (bez detalja o tome koji su zaposleni u pitanju). Budući da su kancelarije direktora takođe prostorije poslodavca, kao i da je sam direktor zaposleni, iz ovog izveštaja se ne može ništa zaključiti osim da je inspektor možda razgovarao samo sa direktorom. Nema naznaka da li je ispitivao

uslove rada u samoj proizvodnoj hali, da li je razgovarao sa zaposlenima koji su podneli prijave kao i njihovim kolegama, odnosno direktno nadređenim licima. Tako se zaključuje da je inspekcija rada obavljena samo da bi se zadovoljila forma koju zakon zahteva – da inspektor mora da reaguje na svaku prijavu, uključujući i one anonimne – a ne da bi se navodi iz prijave zaista ispitali.¹²⁴ Inspektori ne koriste svoja ovlašćenja da sa zaposlenima koji se plaše za svoje poslove, odnosno plaše se otkaza ugovora o radu u slučaju razgovora sa inspektorom, razgovor obavi na nekom drugom mestu – na primer, u prostorijama inspektorata za rad. Neulaženje u suštinu primedbi na poslodavca koje su date u prijavama, inspektori rada dovode u pitanje ne samo svoju stručnosti i kredibilitet – oni na taj način stvaraju atmosferu kod zaposlenih da je inspekcija rada nemoćna da im pomogne u slučaju nezakonitog ponašanja poslodavca, ili da to jednostavno ne želi da učini.

Samoograničavanje nadležnosti. Iako Zakon o radu izričito pominje inspektore rada kao organ koji nadzire sve radnopravne propise, sami inspektori često ograničavaju svoje nadležnosti samo na zaposlene, zbog nesrećne formulacije iz člana 268. u kojem je upotrebljen izraz „zaposleni“. Ovo međutim nije tako u praksi, pa su inspektori rada po pravilu nadležni i onda kada se radi o ugovorima o radnom angažovanju van radnog odnosa – inspekcija rada je intervenisala nebrojano puta kada je reč o sezonskim radnicima koji uglavnom rade po ugovoru o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Međutim, samoograničavanje nadležnosti samo na zaposlena lica inspekcija rada često koristi kada ne želi da interveniše u slučajevima koji sa sobom nose određenu političku konotaciju – na primer, onda kada treba izvršiti inspeksijski nadzor kod poslodavca koji ima faktički i politički privilegovani status stranog investitora. Zabrinjava i činjenica da inspekcija rada odbija nadležnost i u nekim drugim situacijama. U praksi su zabeleženi primeri odbijanja nadležnosti ukoliko se traži vanredni nadzor nad organima uprave (tada se po pravilu upućuje na upravnu inspekciju, koja se takođe oglašava nenadležnom) ili kada je reč o radnicima na faktičkom radu (radu bez pravnog osnova) kojima je takav nezakoniti radni angažman prestao na inicijativu poslodavca. Inspekcija ima i (neujednačenu) praksu da odbija da postupa po prijavi bivših zaposlenih, zato što u trenutku podnošenja prijave nisu u radnom odnosu, iako se prijava vezuje za trenutak kada je nezakonito postupanje poslodavca bilo usmereno na njih kao zaposlene. Osim toga, Zakon o inspeksijskom nadzoru¹²⁵ je vanredni inspeksijski nadzor učinio administrativno komplikovanim, a mogućnost da se inspeksijski nadzor vrši i na ličnu inicijativu inspektora ograničio postojanjem naloga načelnika lokalnog inspeksijskog organa, što inspekciju rada čini ne samo dodatno neefikasnom već i frustrirajuće nesenzibilisanom za medijska istraživanja u vezi kršenja prava zaposlenih, kada po pravilu nema reakcije od strane inspektora rada sve dok se ne dobije makar jedna prijava zaposlenih. Preciziranje nadležnosti u samom Zakonu o radu, kao i davanje preciznijih (a opet dovoljno širokih) smernica o tome gde su granice nadležnosti inspekcije rada, popravilo bi ovakvu nedopustivu situaciju. Inspekcija rada pri tome nikada nije imala nadležnost koja se tiče mogućnosti da nadležne državne organe obaveštava o potencijalnim izmenama u zakonodavstvu kako bi se sprečile zloupotrebe koje nisu obuhvaćene pravnim okvirom, a na koje su inspektori rada naišli u obavljanju dužnosti. Ova nadležnost je predviđena članom 3. Konvencijom 81 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada. Konačno, Republika Srbija nije u potpunosti primenila ni Konvenciju 129 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada u poljoprivredi, pa su porodična domaćinstva i dalje van domašaja inspeksijskog nadzora.

Nedovoljni i nedovoljno stručni ljudski resursi, nedovoljna opremljenost inspektora i teški uslovi rada. Kao što je već pomenuto, inspektora rada nema dovoljno a starosna

124 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, u periodu 2011. – 2018. godine.

125 Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018, član 16. stav 1.

struktura je loša. Politikom nezapošljavanja dovoljnog broja inspektora rada, Republika Srbija krši obavezu preuzetu članom 10. Konvencije 87 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada. Svaki inspektor ima više hiljada privrednih subjekata nad kojima bi trebalo da vrši redovni nadzor, a na to se dodaju i prijave na osnovu kojih se vrši vanredni nadzor. Ne postoje mehanizmi kontinuiranog obučavanja inspektora rada, kao ni praćenja njihovog rada radi usaglašavanja prakse i ispravljanja loših postupanja o kojima je već bilo reči. Takođe, teški uslovi rada mogu dovesti do pojave korupcije među inspektorima rada, pa čak i do pojave sistemske korupcije koja je zabeležena prethodnih godina, kada je poslodavac koji je subjekat inspeksijskog nadzora poklonio inspekciji rada automobile¹²⁶. Kao što je već pojašnjeno, i politički uticaj na inspektore rada je u pojedinim situacijama značajan.

Nedostatak kako unutrašnje tako i spoljne kontrole inspektora rada. Na podatak o nedostatku kontinuiranog praćenja rada inspektora rada nadovezuje se nedostatak unutrašnje i spoljašnje kontrole njihovog rada. Nije moguće sprovesti i sudsku zaštitu nad radom inspektora rada, jer upravni spor protiv konačnog drugostepenog rešenja inspektora rada (odnosno ministra u drugom stepenu koji je, koristeći svoje zakonsko ovlašćenje, poverio drugostepeno razmatranje odluka inspektora rada po žalbi posebnom odeljenju koje se nalazi u okviru direkcije Inspektorata za rad u Beogradu) nije dozvoljen (član 272. stav 4. Zakona o radu). Ovo rešenje protivno je članu 40. Zakona o inspeksijskom nadzoru koji predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora, bez izuzetaka. Zakon o inspeksijskom nadzoru (član 54.) otvorio je mogućnost postojanja unutrašnje kontrole u inspeksijskim organima. Međutim, iako je ova mogućnost u okviru Inspektorata za rad iskorišćena 2017. godine, donošenjem Pravilnika o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole inspekcije u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i u oblasti socijalne zaštite¹²⁷, unutrašnja kontrola kvaliteta rada inspektora, kako je normirana pomenutim aktom, nije niti efikasna niti može doprineti poboljšanju i unapređenju njihovog rada. Neke od osnovnih zamerki na ovaj podzakonski akt su sledeće:

- Kao jedan od ciljeva unutrašnje kontrole navedeno je i podsticanje inspektora na bolje rezultate i podizanje kvaliteta njihovog rada, što jeste jedan od potencijalnih rezultata unutrašnje kontrole ali nikako nije prevashodni cilj. Kao cilj nije navedeno ono što unutrašnja kontrola po pravilu mora da omogući i što je osnovna svrha njenog postojanja – zakonitost postupanja inspektora rada.
- Kao vršioци unutrašnje kontrole navedeni su „kontrolori“ – o njima međutim nema daljih odredbi pa je neizvesno kako će se oni birati i da li će poticati iz samih redova inspektora rada.
- Sankcije koje su predviđene protiv inspektora rada za koje se ustanovi da nisu postupali u skladu sa zakonom, više liče na vaspitne mere maloletnim licima nego na ozbiljne sankcije za kršenje zakona i uzrokovanje štete zaposlenima ili poslodavcima: dodatna obuka; kontinuirana edukacija; premeštaj na manje složene poslove; zajednički rad sa iskusnijim (i bolje ocenjenim) inspektorom; druge mere (koje nisu ni približno definisane i sasvim sigurno se neće primenjivati jer ih kontrolor ne može izmišljati samostalno). Kao alternativa ostaje pokretanje disciplinskog postupka protiv inspektora rada primenom Zakona o državnim službenicima – ovaj mehanizam se međutim mogao primenjivati i ranije, neza visno od postojanja unutrašnje kontrole, ali se u praksi nije primenio nijednom.
- Izveštaji kontrolora nisu dostupni javnosti i ne objavljuju se¹²⁸.

Može se zaključiti da je inspekcija rada u trenutnom normativnom i faktičkom stanju nedovoljna i nedovoljno samostalna da bi zaštitila prava zaposlenih. Potrebna je detaljna

126 Jura: Ministarstvo tražilo da im poklonimo automobile, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1005/%20i%20>

127 Službeni glasnik RS, broj 118/2017.

128 Videti više o problemima unutrašnje kontrole u inspekciji rada: Mario Reljanović, Unutrašnja kontrola, ali kakva, <https://pescanik.net/untrasnja-kontrola-ali-kakva/>.

i suštinska izmena normativnog okvira rada ove službe, kao i unapređenje uslova rada uz nužno podmlađivanje kadra i periodičnu kontinuiranu edukaciju. Daleko efikasnija i ozbiljnija sudska i unutrašnja kontrola su takođe nužne ukoliko se želi promeniti stav inspektora rada prema problemima sa kojima se susreću u svom radu.

Mirno rešavanje radnih sporova uređeno je sa tri različita zakonska teksta, tako da se u opštem smislu može govoriti o tri različita načina rešavanja spora vansudskim putem. Nijedan od njih međutim do sada nije dao zadovoljavajuće rezultate.

Zakon o radu uređuje mirno rešavanje spora kroz interni postupak kod poslodavca, na veoma loš način. Ovom pitanju posvećen je samo jedan član Zakona (član 194.) kojim je predviđeno da se u slučaju nastanka spora između zaposlenog i poslodavca isti može rešiti sporazumno, ukoliko je tako nešto predviđeno opštim aktom (pravilnik o radu ili kolektivni ugovor kod poslodavca) ili ugovorom o radu. Zakon ne sadrži pravila postupka, koje strane u sporu mogu urediti u skladu sa pomenutim aktima, ali sadrži odredbu da se spor rešava arbitražom – što je nelogično i nepopularno rešenje koje ne može dovesti do rešenja koje je *sporazumno* već do odluke arbitra koja neće nužno (a po pravilu neće nikada) odražavati ravnotežu interesa obe strane u sporu. Ni druge odredbe nisu kvalitetne – uređeno je da je odluka arbitra konačna i da obavezuje poslodavca i zaposlenog. Nema dvostepenosti odlučivanja, kao ni bližih određenja kako će se ova odluka izvršiti kada joj zakon ne daje svojstvo izvršnosti i kada se ne može upotrebiti kao izvršna isprava. Čini se da je celokupno rešenje našlo svoje mesto u zakonu samo da bi se zadovoljila forma njegovog postojanja i da je reč o nekvalitetnom mehanizmu koji se u praksi ni ne upotrebljava. Zbog toga bi se moralo razmišljati o tome da se ovaj postupak suštinski izmeni, odnosno da se zasnjuje na načelima medijacije i kompromisa strana u sporu, uz mogućnosti posredovanja ili drugog učešća u postupku sindikata, profesionalnih medijatora, i slično.

Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova¹²⁹ sadrži ozbiljne nedostatke kada je reč o potencijalnom vansudskom okončanju spora između poslodavca i zaposlenog. „Princip dobrovoljnosti je primenjen samo u pojedinim aspektima postupka, i to nekonzistentno, što je nedopustivo kršenje prava učesnika u postupku. Član 5. stav 2. normira da su „strane u sporu slobodne da dobrovoljno odluče o pristupanju mirnom rešavanju spora, ako ovim zakonom nije drukčije određeno“. Ovo praktično znači da strana koja pristane na mirno rešavanje individualnog radnog spora (sporovi između zaposlenog i poslodavca), ne utiče na izbor arbitra (ako se strane u sporu ne dogovore, arbitra bira direktor Agencije – član 12. stav 2.) kao ni na tok i okončanje spora nakon otvaranja rasprave (na osnovu člana 31. stava 6. Zakona, strana u sporu može da povuče predlog za pokretanje postupka pred arbitrom najkasnije do dana otvaranja rasprave). Jedini izuzetak od pravila da arbitar ima diskreciono ovlašćenje da okonča postupak rešenjem jesu postupci koji su pokrenuti povodom zlostavljanja na radu ili diskriminacije u oblasti rada – oni se po pravilu rešavaju sporazumom stranaka. U ostalim slučajevima, ako sporazuma nema arbitar samostalno odlučuje o rešavanju spornog pitanja (članovi 35a. i 35b). Kao mehanizam rešavanja individualnih radnih sporova izabrana je arbitraža, što je protivno prirodi pokušaja mirenja strana u sporu. Cilj vansudskog rešavanja spora jeste pre svega da se nađe rešenje koje je odgovarajuće za obe strane i da se konflikt reši dugoročnim obavezivanjem strana u sporu da će izvršavati svoje obaveze u skladu sa zakonom, kao i da će otkloniti posledice dotadašnjeg (nezakonitog) postupanja. Mirno rešavanje sporova putem arbitraže može biti samo izvor novih konflikata, jer nakon rešenja arbitra mora postojati jedna strana koja će ishodom postupka biti nezadovoljna. Budući da načelo dobrovoljnosti nije primenjeno uopšte nakon otvaranja rasprave, strana se ne može povući niti na bilo koji način uticati na okončanje mirnog rešavanja spora – što ceo postupak čini kvazisudskim i neprimerenim. Pre izmena

129 Službeni glasnik RS, br. 125/2004, 104/2009 i 50/2018.

i dopuna Zakona iz 2018. godine, postojala je značajna nedoumica da li rešenje arbitra ima snagu izvršne isprave. Iako je zakonska konstrukcija bila najblaže rečeno dvosmislena i nejasna, praksa je dala odgovor da tako nešto nije slučaj, i da se na osnovu rešenja arbitra ne može pokrenuti postupak izvršenja. Ovaj nedostatak je otklonjen najnovijim izmenama (član 35a. stav 2.), što bi se moglo smatrati dobrim potezom da nije ostalih navedenih nedostataka u samom postupku i njegovom sprovođenju. Da li postoji sudska zaštita prava nezadovoljne strane u postupku mirnog rešavanja spora? Imajući u vidu odsustvo dvo-stepenosti postupka, na ovo pitanje bi morao da postoji samo jedan odgovor – potvrđan. Međutim, to nije slučaj. Naprotiv, Zakon izričito naglašava da je rešenje arbitra konačno, pravnosnažno i izvršno (član 36. stavovi 3. i 4.). Prema članovima 30. stavovi 1. i 2. i 37. Zakona, sud zastaje sa postupkom (ako je postupak po istoj stvari u toku) za vreme trajanja spora a stranke su dužne da o ishodu postupka obaveste sud. Odnos tekućeg (ili budućeg) radnog spora i postupka pred Agencijom nije izričito rešen u Zakonu ali je na osnovu citiranih odredbi sasvim jasno da nakon sprovedenog postupka, zadovoljna stranka može da izvrši rešenje arbitra čime eliminiše predmet spora i potencijalne sudske zaštite. Ovo je naravno samo delimično tačno, budući da se po nekim osnovama može pokrenuti ponovni sudski spor gde će predmet sporenja biti istovrsna ali ne i ista stvar (na primer, zlostavljanje koje se ponavlja, ponovljeno neisplicavanje zarade, i slično). Zabrinjavajuće je da strana u sporu na ovakav način izgubi pravo na sudsku zaštitu i da može pokrenuti samo spor povodom postupka mirnog rešavanja spora, a ne i povodom stvari o kojoj je u postupku mirnog rešavanja spora odlučivano.¹³⁰ Rešenje koje se nameće svakako jeste da se ili Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova suštinski izmenu u delu koji se odnosi na individualne radne sporove, ili da se kompletno regulisanje ove materije (zasnovano na drugačijim principima koji bi garantovali pravnu sigurnost i dobrovoljnost učesnicima i održali efikasnost rešavanja spora) uvrsti u Zakon o radu.

Zakon o posredovanju u rešavanju sporova¹³¹ ne odnosi se samo na radne sporove, već na široki spektar sporova koji nastanu u oblasti građanskog prava (pa i imovinskopravnih zahteva i zahteva za naknadu štete koji proističu iz krivičnopravnih i prekršajnopravnih postupaka). Kada je reč o radnim sporovima, Zakon sadrži veoma nepreciznu formulaciju da se primenjuje i u rešavanju radnopravnih sporova, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije propisano. Ovo bi praktično značilo da se iz primene Zakona o posredovanju u rešavanju sporova isključuju svi oni sporovi koji bi potencijalno mogli biti rešavani pred Agencijom za mirno rešavanje radnih sporova, u skladu sa Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova. Imajući u vidu nedostatke tog zakona, čini se da je veoma loše rešenje oduzimati stranama u sporu mogućnost da spor reše primenom Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, ako iz bilo kojeg razloga ne žele da svoj spor iznose arbitru Agencije za mirno rešavanje radnih sporova. Ovo je naročito važno imajući u vidu i činjenicu da je postupak posredovanja prirodno bliži načinu rešavanja ovih sporova, kao i da postoji kvelitetnije regulisan odnos prema sudskoj zaštiti, kao i nedvosmisleno regulisanje izvršnosti sporazuma do kojih se dođe primenom Zakona o posredovanju u rešavanju sporova.

Sudska zaštita prava iz radnog odnosa predstavlja jedan od osnovnih problema u funkcionisanju sistema radnog prava u Srbiji, kao i u pokušaju da se ekonomska i socijalna prava odbrane od kršenja zakona od strane poslodavca ili državnih organa i institucija. Radni spor kao posebna parnica koju pokreće zaposleni protiv poslodavca, godinama unazad simbol je neefikasnog postupka koji traje godinama i često bude obesmišljen pre svog pravnog završetka. Dvostepeno ili trostepeno suđenje, kao i izvršni postupak, mogu trajati i duže od pet godina, što je nedopustivo dugo za sporove koji su hitne prirode.¹³²

130 Videti: Mario Reljanović, Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019, str. 102-103 (u štampi).

131 Službeni glasnik RS, br. 55/2014.

132 Iako zvanični podaci ne postoje, nezvanične procene na osnovu dostupnih podataka su da prosečan radni spor traje oko tri do četiri godine u dvostepenom, odnosno oko četiri do pet godina u trostepenom sudskom postupku. Naravno,

Postoji nekoliko razloga za zabrinutost kada je reč o sudskoj zaštiti prava zaposlenih.

Izmene zakonodavstva idu u pravcu destimulacije radnika da potraže sudsku zaštitu, umanjena njihovih mogućnosti kada je reč o tužbenim zahtevima prema poslodavcu, kao i skraćanju rokova i umanjenu kvalitetu zaštite uopšte. Kada je reč o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, Republika Srbija dvostruko krši Konvenciju 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, i to u odnosu na obaveze iz člana 11. ove Konvencije. Najpre, ne postoji podela otkaznih razloga koji se tiču ponašanja zaposlenog (povreda radne obaveze ili nepoštovanje radne discipline) na teže i lakše; tako zaposleni može biti otpušten i za neku banalnu povredu radne obaveze ili radne discipline koja nije realno uzrokovala štetu poslodavcu. Potom, član 11. reguliše pravo zaposlenog na otkazni rok ili adekvatnu kompenzaciju – po Zakonu o radu, zaposleni kojima je radni odnos prestao nemaju pravo na otkazni rok, osim u slučaju kada zaposlenom radni odnos prestaje zato što ne ostvaruje potrebne rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti, kada je otkazni rok određen između osam i 30 dana (član 189. stav 1. Zakona o radu) – pitanje je da li se period kraći od 30 dana može smatrati adekvatnim. U svim ostalim slučajevima koji su navedeni članom 179. Zakona o radu, radni odnos prestaje danom uručenja rešenja o otkazu ugovora o radu.

Kada zaposleni smatra da mu radni odnos nije prestao u skladu sa zakonom, može se obratiti sudu radi zaštite. Izmenama člana 191. Zakona o radu koji reguliše posledice nezakonitog otkaza iz 2014. godine, izvršena je značajna destimulacija zaposlenih da koriste sudsku zaštitu u ovoj situaciji. „Član 191. Zakona o radu pretrpeo je značajne izmene, kojima je praktično uvedena neustavna podela „malog“ i „velikog“ kršenja zakona od strane poslodavca. Naime, ukoliko sud u toku postupka utvrdi da je postojao osnov za prestanak radnog odnosa, ali da je poslodavac postupio suprotno odredbama zakona kojima je propisan postupak za prestanak radnog odnosa, odbiće zahtev zaposlenog za vraćanje na rad, a na ime naknade štete dosudiće zaposlenom iznos do šest zarada. Ovo rešenje je veoma diskutabilno, iz više razloga. Najpre, „neshvatljivo je šta zapravo predstavlja kršenje procedure o otkaznom postupku. Ukoliko na primer poslodavac otkaže ugovor o radu zaposlenom usmenim putem (situacija koja se često sreće u praksi), to je očigledno nezakonit otkaz u proceduralnom smislu. Međutim, zaposleni na ovaj način ne mora ni da bude upoznat sa otkaznim razlogom, pa neće znati ni da li otkazni razlog postoji, odnosno da li je poslodavac zaista imao razloga da ga otpusti? To je na primer moguće kada zaposleni načini neku manju štetu, kada ne pokazuje potreban kvalitet rada (a toga nije ni svestan jer nije dobio obaveštenje poslodavca), kada dobije otkaz zbog pritužbe korisnika, i slično. Ovo rešenje je suprotno i ovlašćenju inspekcije rada da zaposlenog u slučaju očigledno nezakonitog otkaza vrati na rad do okončanja radnog spora – a svaki usmeni otkaz je očigledno nezakonit, bez obzira na to da li postoji otkazni razlog, ili ne. Da li će u ovom slučaju kada se radni spor okonča (nakon nekoliko godina) u korist zaposlenog ali iz proceduralnih razloga, poslodavac moći da tuži državu za naknadu štete zato što je zaposlenog držao duže od predviđenog maksimuma isplate naknade štete? Ili je u tom slučaju poslodavcu najlakše da jednostavno ne poštuje odluku inspekcije rada i svejedno udalji zaposlenog, odnosno prestaje da mu isplaćuje zarade? Zakon ne reguliše posledice ovog jako lošeg rešenja. Konačno, čak i kada je sasvim jasno da je u pitanju procesna pogreška poslodavca koju je napravio u otkaznom postupku (na primer, ostavio je rok zaposlenom kraći od osam dana da odgovori na upozorenje pred otkaz ugovora o radu) nije postojala potreba da se ovako nešto normira kao apsolutno pravilo. „Procesne mane (rešenja o otkazu ugovora o radu, *prim.aut.*) ne mogu se marginalizovati relativizacijom njihovog značaja, ukoliko rešenje poslodavca bude poništeno. Ali, ako povrede procedure

pojedinačno trajanje radnog spora zavisi i od njegove složenosti i od okolnosti u kojima se razvija, pa su tako poznati i drastični izuzeci trajanja postupaka oko deset godina.

nisu bitno uticale na njegovu zakonitost, sud ne bi trebalo da poništi rešenje o prestanku radnog odnosa, u kom slučaju se pitanje naknade štete ne bi ni postavilo.¹³³ Ovakvo mišljenje je sasvim na tragu sudske prakse, jer se davno ustalilo tumačenje da formalni nedostaci u otkaznom postupku koji nisu imali nikakvog uticaja na konačan ishod postupka, ne moraju biti osnov za poništaj rešenja o otkazu ugovora o radu. U primeru kada poslodavac greškom ostavi zaposlenom kraći rok za izjašnjenje o upozorenju pred otkaz ugovora o radu, takva greška neće biti relevantna ukoliko se zaposleni i u tom kraćem roku izjasnio o okolnostima iz upozorenja. Time se praktično eliminiše i jedini argument kojim je ova odredba pravdana – poslodavac ni u dosadašnjoj praksi nije mogao da snosi posledice za kršenja pravila procedure koja nisu imala suštinski značajne posledice po okončanje i ishod otkaznog postupka. Daleko bolje bi bilo da se normiralo rešenje sudske prakse – da se neće smatrati nezakonitim rešenje o otkazu ako je prilikom sprovođenja otkaznog postupka došlo do propusta koji nisu bili odlučujući za njegov krajnji rezultat. I takva norma bi bila neprecizna i podložna različitim tumačenjima, ali bi svakako bila kvalitetnija od one koja je usvojena, a koja predstavlja svojevrstan (opasan) presedan u pravnom sistemu. Na ovaj način se ignoriše i princip povratka u pređašnje stanje, odnosno potpune naknade štete, i krše odbredbe Zakona o obligacionim odnosima.¹³⁴

Druga primedba na pomenuti član 191. tiče se načina obračuna naknade štete u slučaju da sud utvrdi da je došlo do nezakonitog otkaza. Zaposleni u tom slučaju praktično ima pravo na naknadu osnovne zarade, uvećane za minuli rad. „Ovde je u pitanju normiranje sudske prakse, koja se formirala u pravcu nepriznavanja prava zaposlenom na druga primanja, čak ni ako imaju karakter zarade prema Zakonu o radu, jer ih zaposleni nije koristio u periodu trajanja radnog spora povodom nezakonitog otkaza. Činjenica da je nezakonitim ponašanjem poslodavca zaposlenom bilo uskraćeno da dođe u priliku da koristi određena prava i stekne pravo na takve naknade, nije naišla na razumevanje sudova, a sada je takvo shvatanje pretočeno i u obavezujuću normu.“¹³⁵ Sa druge strane, potpuno neopravdano se ovako utvrđen iznos umanjuje za celokupnu sumu koju je nezakonito otpušteni zaposleni ostvario tokom trajanja radnog spora „po osnovu rada“, dakle po bilo kojem obliku radnog angažovanja a ne samo po osnovu radnog odnosa. Ovo rešenje je nepravedno, nekvalitetno i takođe veoma nelogično sa stanovišta opštih pravila naknade štete – kako će se na primer ceniti činjenica da je zaposlenom koji je nezakonito otpušten uskraćeno pravo da mu teče staž osiguranja, koji nije mogao da ostvari (ili ga je ostvario ali na nižu osnovicu) putem drugih ugovora o radnom angažovanju nakon što mu je radni odnos nezakonit prestao? Zbog svega navedenog, svakako bi ga trebalo izmeniti tako da se odbija samo iznos koji je u periodu trajanja radnog spora stečen po osnovu ugovora o radu.“¹³⁶

Takođe, od ostalih izmena važno je reći da je prekluzivni rok za pokretanje radnog spora bez ikakvog racionalnog obrazloženja skraćen 2014. godine sa 90 na 60 dana. Imajući u vidu stepen neinformisanosti radnika, kao i nepovoljan Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći koji isključuje veliku većinu građana iz mogućnosti da koriste ovo pravo, čini se da je i ovom izmenom pravo na pristup pravdi dodatno ugroženo. Iskustva pružalaca besplatne pravne pomoći koji su funkcionisali do donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su takva da se često događa da radnici koji su nezakonito otpušteni nemaju svest o tome da postoji kratak rok za pokretanje postupka sudske zaštite, kao i da prvo vreme nakon otkaza obično provedu u nadi da će ih poslodavac ipak ponovo angažovati. Njihov položaj se ovim skraćenjem dakle značajno pogoršao.

133 Z.Ivošević, Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa, u: Z.Ivošević (ur.) Novine u Zakonu o radu, Beograd, 2015, 152.

134 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 2016, 53-54.

135 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, op.cit., 53.

136 Videti: Mario Reljanović, Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019, str. 93 (u štampi).

Konačno, trebalo bi napomenuti i da je mogućnost za pokretanje postupka sudske zaštite radnika 2014. godine umanjena tako što je – opet bez obrazloženja zakonodavca – iz Zakona o radu izbačen institut iznuđenog otkaza (raniji član 178. Zakona o radu). Iznuženi otkaz je postojao kao vrsta zaštite zaposlenog koji je dao otkaz, odnosno sam inicirao prestanak radnog odnosa, ukoliko je takvo ponašanje bilo uzrokovano nezakonitim postupanjem poslodavca, zbog čega je zaposleni smatrao da je njegov opstanak na radu kod poslodavca nemoguć. U takvim situacijama zaposleni je mogao da pokrene radni spor i da bude zaštićen članom 191. Zakona o radu, dakle na isti način kao zaposleni koji tvrdi da je poslodavac nezakonito otkazao ugovor o radu. Brisanjem člana koji je regulisao iznuđeni otkaz ova mogućnost je nestala, a jedan od argumenata u korist brisanja – da je ova situacija već regulisana Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu – ne stoji, jer ovaj zakonski tekst ne pokriva sve moguće situacije (videti deo kod analize člana 2.) a sa druge strane postoje i one situacije koje će predstavljati iznuđeni otkaz a koje neće moći da se okarakterišu kao zlostavljanje na radu. Ostala je dakle praznina ukidanjem ove mogućnosti, koja dodatno pogoršava položaj zaposlenog u odnosu na nezakonito postupanje poslodavca.

Otežan je pristup zaposlenih pravosuđu, pa se može govoriti i o ugrožavanju prava građana na pristup pravdi. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći¹³⁷ ne odgovara realnim okolnostima i potrebama građana, značajno sužavajući krug potencijalnih beneficijara. Istovremeno, Zakon o sudskim taksama¹³⁸ ne poznaje izuzetak od plaćanja takse kod određenih vrsta radnih sporova. Tako se dolazi u apsurdnu situaciju da zaposleni koji traži sudsku zaštitu zbog toga što mu poslodavac nije isplatio zarade u određenom prethodnom periodu (koji najčešće iznosi nekoliko meseci ali nije retkost da bude i nekoliko godina) mora najpre platiti takse (pod pretnjom prinudne naplate) ukoliko želi da njegov predmet uopšte bude procesuiran. Zaposleni se kasnije može sudskom odlukom osloboditi ostalih troškova postupka, ali da bi uopšte mogao da koristi to pravo postupak mora započeti i taksa za podnošenje tužbe se mora platiti. Ironija je i u tome što se takse određuju u zavisnosti od vrednosti spora – dakle, što više zarada zaposleni potražuje, to će više morati da plati sudu da bi stekao pravo na sudsku zaštitu. Ovakvo rešenje mora se promeniti jer je suprotno prirodi prava na sudsku zaštitu i istovremeno efektivno onemogućava veći broj lica da se uopšte obrate sudu.

Efikasnost rada sudova je niska, kao i ujednačenost sudske prakse. Ujednačenost predstavlja poseban problem u poslednjoj deceniji, naročito sa početkom rada nove mreže sudova u Republici Srbiji. Prebacivanjem drugostepene nadležnosti na četiri apelaciona suda i umanjnjem uloge Vrhovnog kasacionog suda u radnom sporu, koja je sada pre izuzetak nego pravilo, stvoreni su uslovi za različito tumačenje propisa i stvaranje potpuno različite sudske prakse povodom istih ili sličnih okolnosti i primene istih odredbi radno-pravnih propisa. Ova tendencija je uočljiva i u drugim oblastima prava ali se posebno vidi u radnom pravu i radnim sporovima, zbog dvosmislene i nejasne regulative veoma lošeg kvaliteta, kod čijeg tumačenja zauzimanje stavova i ujednačene prakse dolazi do izražaja više nego u drugim oblastima. Ovo dovodi do visokog stepena pravne nesigurnosti, a država za sada nema načina da problem reši.

O problemu sudske zaštite u Republici Srbiji, Komitet se oglosio i završnim razmatranjima iz 2014. godine. Tačka 9. ovog dokumenta posvećena je pitanju sudova: „Konstatujući nedavne reforme sudstva, Komitet izražava svoju zabrinutost zbog i dalje prisutne neefikasnosti administracije sudstva, posebno u kontekstu zahteva u vezi zaposlenja protiv preduzeća koja su privatizovana, o čemu svedoči prekomerna dužina sudskih postupaka, nedostatak pravnih lekova i neizvršenje presuda donetih po domaćem pravu. Komitet pre-

137 Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

138 Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018.

poručuje da država ugovornica preduzme neophodne pravne, političke i druge mere kako bi obezbedila delotvorno i nezavisno funkcionisanje pravosuđa, kao sredstva kojim obezbeđuje ostvarivanje ljudskih prava, uključujući ekonomska, socijalna i kulturna prava.“ Trebalo bi konstatovati da država u prethodnom periodu nije ništa učinila kako bi popravila ovu situaciju. Privatni izvršitelji koji su uvedeni u cilju lakšeg izvršenja sudski odluka jesu u jednom manjem procentu slučajeva olakšali izvršenje presuda u radnim sporovima. Međutim, privatni izvršitelji su značajno uticali na umanjenje socijalne sigurnosti i uživanje osnovnih prava iz oblasti socijalne zaštite, o čemu će reći biti u analizi članova 9. i 11. Čini se da je njihov štetni uticaj koji se pre svega ogleda u zapleni imovine i prodaji esencijalnog stambenog prostora dužnika, daleko prevazilazi bilo koji pozitivan efekat koji postoji u odnosu na izvršenje odluka u radnom sporu. Takođe, izmenama i dopunama Zakona o radu, obračun zarade i naknade zarade koji je poslodavac dužan da izda zaposlenom čak iako ne isplati zaradu ili naknadu zarade koja mu pripada, dobio je svojstvo izvršne isprave. Iako u suštini dobro, ovo rešenje nije u potpunosti zaživelo jer postoji u nesavršenom normativnom okruženju – tako se na primer poslodavci odlučuju na to da ne izdaju obračunski listić zaposlenima, jer je prekršajna kazna koju u tom slučaju plaćaju (ako uopšte dođu u poziciju da budu oглаšeni krivim i sankcionisani, jer više od jedne polovine prekršajnih postupaka bude obustavljeno zbog zastarelosti) daleko manje vrednosti od novca koji bi isplatili zaposlenima po osnovu zarada i naknada zarada. Država ne primenjuje adekvatan odgovor na takve nezakonnosti, tako da je i domašaj ove dobre ideje generalno ograničen. Kao što je ranije napomenuto, odnos stečajna poslodavca i izvršenja sudskih presuda, kao i dovretka radnih sporova pokrenutih pre otvaranja stečajnog postupka, i dalje ostaju problemi za koje ne postoji adekvatna politička volja trajnog i kvalitetnog rešavanja u korist radnika.

Rešenje problema vezanih za sudsku zaštitu trebalo bi da obuhvati nekoliko simultanih i sinhronizovanih mera države. U stručnoj javnosti i sindikatima se sve češće govori o nužnosti uspostavljanja takozvanih radnih sudova, specijalizovanih sudova u kojima bi se rešavali radni sporovi na efikasniji način i u skladu sa načelom hitnosti. Specijalizacija sudija, koja već sada delimično postoji, morala bi da bude izvedena dosledno i kontinuirano. Takođe, osnove nove regulative postupka bi morale da budu usmerene ka participaciji sindikata i udruženja poslodavaca u rešavanju sporova i maksimalnim naporima da se sporovi rešavaju mirnim putem, pre nego što uopšte dođu do suda ili u toku sudskog postupka. Druga linija izmena mora biti na pravcu rešavanja problema koji su nastali uvođenjem destimulativnih odredbi u Zakon o radu i vraćanje na standarde sudske zaštite koji su postojali pre izmena iz 2014. godine.

Sudska zaštita prava radno angažovanih lica van radnog odnosa nije posebno regulisana, tako da ona imaju samo mogućnost pokretanja opšte parnice i to radi utvrđivanja naknade štete. Na njih se u potpunosti primenjuju pravila Zakona o obligacionim odnosima¹³⁹ i ne mogu štiti pojedinačna prava vezana za učešće u procesu rada. Na primer, u slučaju raskida ugovora o privremenim i povremenim poslovima, poslenik ne može od suda tražiti vraćanje na rad, već samo utvrđenje da li mu je raskidom načinjena neka šteta i naknadu iste. Ovakvo normativno rešenje nije kvalitetno i ne pruža nikakvu mogućnost zaštite radno angažovanim licima. Sa druge strane, pruža velike mogućnosti zloupotrebe različitih režima radnog angažovanja. Poznati su na primer slučajevi u kojima je dolazilo do povrede na radu lica koja su angažovana putem studentsko-omladinskih zadruga, po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Iako se ovim licima za vreme trajanja ugovora uplaćuju doprinosi za zdravstveno osiguranje, pa su samim tim osiguranci Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja i imaju prava po tom osnovu, zadruge su po pravilu u takvim situacijama raskidale ugovore (što im je omogućeno po zakonu – raskid

139 Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja.

ove vrste ugovora je moguć bez posebnog otkaznog razloga i bez sprovođenja otkaznog postupka, u bilo kojem trenutku). *Ratio* takvog postupanja bio je da poslenik ne bi mogao da radi određeni period vremena a da bi teret isplate naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad po zakonu pao na poslodavca, to jest zadrugu. Zbog toga bi poslenici u tom periodu za poslodavca bili trošak umesto izvor prihoda, pa se zadruga po pravilu ponašaju na ovaj nezakonit način, a sve imajući u vidu veoma ograničene mogućnosti poslenika da se pravno zaštiti od takvog postupanja.¹⁴⁰

Može se zaključiti da je zaštita prava radnika na veoma niskom nivou, uz stalnu tendenciju opadanja i lošu praksu primene zakona, kako od strane poslodavaca tako i od strane državnih organa i institucija, kao i sudova. Da bi se omogućilo efektivno uživanje prava iz radnog odnosa, moraju se značajno unaprediti i promovisati mehanizmi vansudskog rešavanja sporova, kao i povećati efikasnost rešavanja radnih sporova. Kada je reč o licima koja rade van radnog odnosa, njihov položaj se mora izjednačiti sa zaposlenima, u smislu zaštite prava koja poseduju po osnovu zaključenja različitih ugovora o radnom angažovanju. Zakon o obligacionim odnosima nije dovoljan da pruži zaštitu, kao ni da reguliše specifičnosti radnog angažovanja u tim režimima.

12. RAD BEZ RADNOG ODNOSA

Za postojanje radnog odnosa, u skladu sa pozitivnim pravom u Republici Srbiji, neophodno je postojanje valjanog pravnog osnova, na osnovu koga se obavlja posao kod poslodavca. U slučaju kada zaposleno lice radi, bez valjanog pravnog osnova, postoji situacija koja se u teoriji radnog prava označava kao „faktički rad“ ili „državina rada“. Faktički rad je rad koji se ne može podvesti pod pravni režim radnog odnosa i predstavlja suprotnost vladavini prava, zakonitosti i radnopravnoj sigurnosti i stoga, danas, predstavlja jedan od najvećih problema sa kojim se tržište rada u Republici Srbiji suočava.

Pravni režim većine država, pa tako i Republike Srbije, priznaje određena prava zaposlenima koji se nalaze u faktičkom radnom odnosu. Prema članu 32. stav 2. Zakona o radu Srbije predviđeno je da ako poslodavac sa zaposlenim ne zaključi ugovor o radu, smatra se da je zaposleni zasnovao radni odnos na neodređeno vreme danom stupanja na rad. Ovde se radi o tzv. „fikciji postojanja radnog odnosa“, kojom je zakonodavac želeo da spreči postojanje faktičkog rada i pored toga što je nezaključivanje ugovora o radu, ili drugog ugovora sa licem koje radi kod poslodavca kažnjivo u smislu članu 273. Zakona o radu¹⁴¹. Zaposleni mora da dokaže da je dolazio na posao svakodnevno, kao i da je obavljao poslove na imovini i na sredstvima poslodavca¹⁴². Takođe, ukoliko radno angažovanje zaposlenog ima sve karakteristike radnog odnosa u pogledu međusobnih prava i obaveza poslodavca i zaposlenog, a ugovor o radu nije zaključen propustom poslodavca, nastaje fikcija zasnivanja radnog odnosa danom stupanja zaposlenog na rad¹⁴³.

Fikcija postojanja radnog odnosa pominje se i u članu 37. stav 6 Zakona o radu, gde je propisano da ako je ugovor o radu na određeno vreme zaključen suprotno odredbama zakona o radu ili ako zaposleni ostane da radi kod poslodavca najmanje pet radnih dana po isteku vremena za koje je ugovor zaključen, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vreme. Ova odredba se u praksi naziva „preobražaj radnog odnosa“, imajući u vidu da pre nastupanja fikcije postojanja radnog odnosa na neodređeno vreme, pretpostavlja postojanje ugovora o radu na određeno vreme.

140 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, u periodu 2011. – 2018. godina.

141 Novčanom kaznom od 800.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj poslodavac sa svojstvom pravnog lica ukoliko sa licem koje radi nije zaključio ugovor o radu, ili neki drugi ugovor u smislu Zakona o radu

142 Presuda Privrednog apelacionog suda Pž. 2363/2017 od 01.10.2017. godine.

143 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev.2 827/15 od 27.10.2015. godine.

Na kraju, postoji još jedna fikcija postojanja radnog odnosa, ovaj put kao tvorevina sudske prakse, a odnosi se na posledicu utvrđivanja nezakonitog prestanka radnog odnosa, gde je Ustavni sud u više svojih odluka zauzeo stav da u takvoj pravnoj situaciji postoji fikcija o neprekidnom radnom odnosu zaposlenog kod poslodavca od momenta donošenja nezakonitog rešenja o otkazu ugovora o radu do dana vraćanja zaposlenog na rad¹⁴⁴.

Dakle, prema pozitivnopravnim rešenjima, radnik bez ugovora o radu bi u sudskom postupku morao da dokazuje postojanje uslova za primenu fikcije o postojanju radnog odnosa, a to znači da njegovo stupanje na rad ima sve karakteristike i elemente radnog odnosa. Drugim rečima, i pored toga što ne postoji pravni osnov zasnivanja radnog odnosa, uspostavljeni odnos između poslodavaca i radnika, po svom sadržaju i kvalitetu, ima sve odlike i obeležja radnog odnosa.¹⁴⁵

Pored ovih pravnih fikcija, postoje i pokušaji da se na normativnom planu spreči fiktivni rad. Tako, na primer, u članu 35. Zakona o radu propisano je da je poslodavac dužan da ugovor o radu, odnosno drugi ugovor u skladu sa ovim zakonom ili njihovu kopiju drži u sedištu ili drugoj poslovnoj prostoriji poslodavca ili na drugom mestu, u zavisnosti od toga gde zaposleni ili radno angažovano lice radi. Takođe, poslodavac je dužan da na osnovu ugovora o radu ili drugog ugovora o obavljanju poslova zaključenog u skladu sa ovim zakonom podnese jedinstvenu prijavu na obavezno socijalno osiguranje u roku propisanim zakonom kojim se uređuje Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, a najkasnije pre stupanja zaposlenog i drugog radno angažovanog lica na rad. Radi se o pozitivnim zakonskim odredbama, koje, nažalost, u praksi nisu došle do izražaja, jer se oslanjaju na pravilno izvršen inspeksijski nadzor, a koji u pojedinim situacijama nedostaje.

Radnik koji obavlja fiktivni rad može se obratiti inspekciji rada i pokrenuti radni spor u kome zahteva utvrđivanje postojanja radnog odnosa u smislu Zakona o radu. Po usvajanju tužbenog zahteva fikcija o postojanju radnog odnosa deluje od dana stupanja na rad.

Najčešće se u praksi dešava da poslodavac preko Nacionalne službe za zapošljavanje, ili nekog drugog oglašivača, oglasi potrebu za radnicima, ali s obzirom da se radi o takvim poslovima koji su po svojoj prirodi kratkotrajni, ili takvi da se jedni radnici često zamenjuju drugima, ne zaključi ugovor o radu, niti bilo koji drugi ugovor, te ovi radnici nemaju nikakva prava po osnovu rada. U žižu interesovanja javnosti ovi slučajevi dolaze tek nakon što nastupe određene posledice, bilo da se radi o povredi na radu ili nekog oblika kršenja radnih prava. Prema Izveštaju Inspekcije rada za 2018. godinu¹⁴⁶, registrovano je 17 smrtnih i teških povreda na radu prilikom rada na crno i jedna po ugovoru o delu. Najveći broj stradalih lica bio je angažovan u delatnosti građevinarstva i industrije.

Država je preduzela određene korake u cilju suzbijanja fiktivnog rada, koji se pre svega sastoje u pojačanim kontrolama inspektora rada. Prema godišnjem Izveštaju inspekcije rada za 2018. godinu fiktivni rad je najprisutniji u oblasti građevinarstva, poljoprivrede, trgovine, usluga smeštaja i ishrane, kao i u tekstilnoj i prehrambenoj industriji. Najčešće se angažuju niskokvalifikovani radnici starosti preko 40 godina koji su uživaoci socijalne pomoći. Poređenja radi, broj izvršenih inspeksijskih nadzora u periodu od 2015. do 2017. godine je bio u padu, pa je tako 2015. godine bilo izvršeno 61.776 nadzora koji su obuhvatili 696.822 radnika od čega je 16.408 bilo u fiktivnom radu, te je nakon sprovedenog inspekcijoskog nadzora njih 12.250 zasnovalo radni odnos. S druge strane, 2017. godine, broj izvršenih nadzora izosio je 53.424 i obuhvatio je 510.725 radnika od čega je njih 22.411 bilo u fiktivnom radu, te je nakon sprovedenog inspekcijoskog nadzora njih 21.171.

144 Odluka Ustavnog suda br. UŽ-3644/2014.

145 Prema stavu Vrhovnog kasacionog suda u presudi Rev2 761/2012 od 23. januara 2013. godine dovoljno je da je radnik stupio na rad, pa se taj dan smatra početkom zasnivanja radnog odnosa.

146 Godišnji izveštaj Inspekcije rada za 2018. godinu.

zasnovalo neki od oblika radnog odnosa¹⁴⁷. Za 2018. godinu, podaci izgledaju donekle drugačije. Naime, prema dostupnim podacima izvršeno je ukupno 70.122 inspekcijiska nadzora, od čega 42.668 iz oblasti radnih odnosa i 26.515 iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Od toga, 17.026 lica je bilo zatečeno na faktičkom radu, od čega je njih 13.869 nakon preduzetih mera zasnovalo radni odnos. Statistički posmatrno u odnosu na 2017. godinu izvršeno je oko 30% više nadzora. Iz dostupnih podataka proizlazi da je i broj lica zatečenih u radu na crno smanjen za 24% u odnosu na 2017. godinu¹⁴⁸. Ovakvi podaci mogu da ohrabre, u smislu da je zastupljenost faktičkog rada u padu, ali i da postave pitanje da li su oni samo rezultat toga da su se poslodavci „izveštili“ u njegovom prikrivanju.

Iz svega navedenog može se izvesti zaključak da je država preduzela određene mere u cilju suzbijanja faktičkog rada, ali da samo rad Inspektorata nije dovoljan. Ovo posebno ako se uzme u obzir da je trenutno zaposleno 238 inspektora rada koji treba da kontrolišu rad 404.864 registrovana privredna subjekta.

Predlažemo da se formira poseban javni registar u kome će biti navedeni poslodavci kod kojih su, nakon inspekcijiskog nadzora, zatečeni radnici u faktičkom radu. Pored toga, neophodno je da obrazovne institucije, socijalni partneri i društvo u celini jasno podrže borbu protiv rada na crno, konstantno ističući njegove loše strane. Na kraju, neophodno je i osnažiti inspekciju rada i osigurati efikasan sistem kontrole rada inspektora rada za obavljanje svojih dužosti, ali i predvideti nove prekšajne kazne za neodgovorne poslodavce.

13. RAD VAN RADNOG ODNOSA

Prema Zakonu o radu sledeći ugovori predstavljaju osnov za radno angažovanje van radnog odnosa: (1) ugovor o privremenim i povremenim poslovima; (2) ugovor o delu; (3) ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju; (4) ugovor o dopunskom radu.

U pitanju su ugovori koji su obligaciono-pravne prirode, ali kod kojih izvršilac posla stiče određena radnopravna svojstva. Na primer, izvršilac posla ima pravo na bezbedne i zdrave uslove rada, pravo na socijalno osiguranje, itd. Ipak, ovakav rad se ne smatra radnim odnosom, te je izvršilac posla uskraćen u pogledu primene radnog, zaštitnog zakonodavstva, pa se i sami poslovi koji se obavljaju preko ovih ugovora često doživljavaju kao neatipični i nesigurni. Upravo iz tog razloga, postoje mnoge sistemske praznine koje najčešće vode ka pojedinim zloupotrebama ovih ugovora a koje se pre svega odnose na zaključivanje ovih ugovora u cilju angažovanja jeftine radne snage.

13.1. Privremeni i povremeni poslovi

Privremeni poslovi su poslovi koji su po svojoj prirodi kratkotrajni, ali se obavljaju kontinuirano, tj. u neprekidnom vremenskom periodu do okončanja posla.

Privremeni i povremeni poslovi ne moraju nužno biti vezani za delatnost poslodavca, ali u praksi najčešće jesu. Tu spadaju poslovi koji nisu predviđeni pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta.

Ugovor o privremenom i povremenom radu sklapaju direktno poslodavac i radnik. Ukoliko lice traži posao preko omladinske ili studentske zadruge, ono ovlašćuje zadrugu za traženje posla i da potpiše ugovor s poslodavcem u njegovo ime, s tim što za svaki pojedinačni posao mora postojati njegova saglasnost.

Zakonodavac je članom 197. Zakona o radu propisao obaveznu pisanu formu ugovora. Ugovor zaključuju poslodavac s jedne strane i nezaposleno lice, lice koje je korisnik sta-

¹⁴⁷ Godišnji izveštaji Inspekcije rada za period od 2015-2017. godine.

¹⁴⁸ S. Đurović, Aktivnosti Inspektorata za rad, Beograd, izlaganje na skupu 21.03.2019. godine.

rosne penzije ili lice koje radi nepuno radno vreme do punog radnog vremena. Zaključenjem ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova ne nastaje radni odnos. Upravo iz tog razloga ugovor o obavljanju privremenih ili povremenih poslova, ne može prerasti u radni odnos, pa čak ni u situaciji kada traje duže nego što je zakonom predviđeno.¹⁴⁹

Imajući u vidu karakter poslova, zakonsko ograničenje trajanja privremenih i povremenih poslova u kalendarskoj godini iznosi 120 dana i ne može se produžavati. Ukoliko postoji potreba da se određeni privremeni ili povremeni poslovi obavljaju duže od 120 radnih dana, poslodavac je dužan da te poslove utvrdi svojim aktom i za njihovo obavljanje zasnjuje radni odnos sa određenim licem. U slučaju da se to ne dogodi, možemo govoriti o tzv. simulovanim (prikrivenim) ugovorima u smislu člana 66. Zakona o obligacionim odnosima.¹⁵⁰ Zakonodavac ne ograničava radno vreme, tako da se ovi poslovi mogu obavljati sa punim ili nepunim radnim vremenom.

Prilikom zaključenja ugovora mora se jasno precizirati vrsta posla, jer se na taj način lako može utvrditi da li taj posao ima karakter privremenog ili povremenog posla ili stalnog posla za čije obavljanje je neophodno zaključiti ugovor o radu.

Rad preko ugovora o privremenim i povremenim poslovima pokriven je zdravstvenim, penzijskim i invalidskim osiguranjem, kao i osiguranjem za slučaj nezaposlenosti. Međutim, ovako angažovan radnik uskraćen je za ostala prava koja imaju zaposleni, po osnovu radnog odnosa, kao što su: pravo na godišnji odmor, pravo na plaćeno odsustvo, pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta, itd.

Poslodavac za obavljanje privremenih i povremenih poslova najčešće može zaključiti ugovor (1) sa licem koje je član omladinske ili studentske zadruge, ili (2) posredstvom agencija za zapošljavanje.

13.1.1. Studentsko-omladinske zadruge

U Republici Srbiji, u oblasti zadrugarstva, Zakon o zadrugama¹⁵¹ predstavlja opšti zakon kojim se uređuje pravni položaj zadruga, njihovo osnivanje, upravljanje i organi zadruga, sticanje i prestanak statusa zadrugara, knjiga zadrugara, imovina i poslovanje zadruga, fondovi, raspodela dobiti i pokrivanje gubitaka u zadrugama, prestanak zadruga, zadružni savezi, složene zadruge, registracija zadruga, zadružna revizija, kao i druga pitanja značajna za položaj i rad zadruga. Pored Zakona, do 2018. godine primenjivala su se i Opšta pravila studentskog i omladinskog zadrugarstva,¹⁵² ali su Odlukom Ustavnog suda stavljena van snage¹⁵³.

Zadruga se osniva na osnivačkoj skupštini, zaključenjem ugovora o osnivanju, usvajanjem zadružnih pravila i izborom organa. Može je osnovati najmanje pet fizičkih, poslovnih sposobnih lica.

Postoji više vrsta zadruga, pa se iste mogu osnovati kao: zemljoradničke, poljoprivredne, stambene, potrošačke, zanatske, socijalne, zdravstvene, itd. Posebnu vrstu zadruga čine studentsko-omladinske zadruge koje na organizovan način obezbeđuju zadrugarima obavljanje privremenih i povremenih poslova kod privrednih subjekata u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast rada, a u cilju sticanja dopunskih sredstava za školovan-

149 Videti presudu Vrhovnog kasacionog suda Rev2 347/15 od 10.06.2015. godine.

150 Na primer, ukoliko je tužilac radio na privremenim i povremenim poslovima duže od zakonskom maksimuma, a radno mesto na kome je radio je bilo sistematizovano pravilnikom tuženog, onda možemo govoriti o simulovanom radnom odnosu iz koga tuženi ne može izvući bilo kakvu korist. Videti presudu Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1163/13 od 12.02.2014. godine.

151 Službeni glasnik RS, br. 112/2015.

152 Službeni list SRJ, br. 20/98 i 7/2000 - odluka SUS, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 47/2010.

153 Odluka Ustavnog suda br. IUo-1231/2010 od 20.02.2018. godine.

je i zadovoljenje osnovnih socijalnih, kulturnih i drugih ličnih i zajedničkih potreba. Prema članu 23. stavu 5. Zakona o zadrugama status zadrugara studentsko-omladinske zadruge može steći samo lice koje nije mlađe od 15 godina ni starije od 30 godina.

Važno je istaći da jedini pravni osnov angažovanja zadrugara jeste upravo ugovor o privremenim i povremenim poslovima, ali da zbog nesaglasnosti između vremena trajanja redovnog školovanja i starosne granice od 30 godina propisane Zakonom o zadrugama dolazi do čestih zloupotreba. Situaciju dodatno komplikuje i član 13. stav 2. Zakona o porezu na dohodak građana¹⁵⁴ koji pod zaradom, između ostalog, smatra i ugovorenu naknadu i druga primanja koja se ostvaruju obavljanjem privremenih i povremenih poslova na osnovu ugovora zaključenog preko omladinske ili studentske zadruge, osim sa licem do navršanih 26 godina života, ako je na školovanju u ustanovama srednjeg, višeg i visokog obrazovanja. Na taj način su zadrugari u nejednakom položaju, koji dovodi do nejednake plaćenosti za rad jednake vrednosti.

Prijavu na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje podnosi poslodavac, odnosno zadruga koja se smatra poslodavcem. Vreme koje osiguranik, u skladu sa propisima o radu, provede na obavljanju privremenih i povremenih poslova, kao i vreme provedeno na obavljanju privremenih i povremenih poslova preko omladinskih zadruga za koje je plaćen doprinos, računa se u staž osiguranja.

13.1.2 Agencije za privremeno zapošljavanje

Osobenost radnopravnog položaja zaposlenog po osnovu ugovora o privremenom radu je upravo u tome što zaposleni u načelu ostvaruje prava kod svog poslodavca (agencije za privremen rad), a ne u preduzeću gde izvršava rad. Ali ipak, određena prava on ostvaruje i u preduzeću korisnika rada kao što su pravo na zaštitu zdravlja i bezbednost na radu i prava u vezi sa radnim vremenom.

U Republici Srbiji zakonodavni okvir za ustupanje radnika preko Agencija je dosta razuđen. Prvo, članu 3. Zakona o klasifikaciji delatnosti¹⁵⁵ iz 2009. godine propisuje da klasifikaciju, uključujući nazive, šifre i opise delatnosti propisuje Vlada. U vezi sa tim, član 4. Zakona predviđa da se razvrstavanje po delatnostima vrši po metodologiji koju propisuje Vlada. Konačno, na osnovu ovog Zakona, a u skladu sa članom 11. donet je podzakonski akt, tačnije Uredba o klasifikaciji delatnosti¹⁵⁶ koja propisuje klasifikaciju i metodologiju za razvrstavanje po delatnostima.

Na osnovu Uredbe, u delu koji se odnosi na sektor N – Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti, izvršena je klasifikacija delatnosti kojima se podržava poslovanje ekonomskih subjekata. Pod šifrom broj 78 propisana je delatnost zapošljavanja koja „obuhvata sastavljanje ponuda slobodnih radnih mesta i usmeravanje, odnosno zapošljavanje kandidata koji su se prijavili za zapošljavanje. Ovde spada i obezbeđivanje ponude odgovarajućih radnika poslovnim klijentima za određeni period u cilju privremene zamene radne snage klijenta. U okviru delatnosti zapošljavanja, pod šifrom 78.2. uređena je delatnost agencija za privremeno zapošljavanje koja „obuhvata obezbeđivanje radnika klijentima za određeni period, kao dopunu ili privremenu zamenu radne snage klijenta, gde su zaposleni pojedinci stalno zaposleni u jedinicama za privremeno pružanje usluga. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu ne vrše direktan nadzor nad svojim zaposlenima koji rade na radnim mestima

154 Službeni glasnik RS, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.

155 Službeni glasnik RS, br. 104/2009.

156 Službeni glasnik RS, br. 54/2010.

na koje ih raspoređuje klijent-poslodavac“. Dalje, pod šifrom 78.3. Uredba prepoznaje tzv. „ostalo ustupanje ljudskih resursa“ koje se odnosi na „obezbeđivanje ljudskih resursa za potrebe klijenata“. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu predstavljaju poslodavce zaposlenih i u vezi su sa isplatom zarada, oporezivanjem, ostalim fiskalnim pitanjima i pitanjima u vezi sa ljudskim resursima, ali nisu odgovorne za upravljanje i nadzor nad zaposlenima. Ono što je važno primetiti jeste da je na osnovu podzakonskog akta, a nekoliko godina pre ratifikacije Konvencije br. 181 Međunarodne organizacije rada o agencijama za privremeno zapošljavanje, u naš pravni system uveden ovaj institut.

Zakon o privrednim društvima¹⁵⁷ u članu 4. propisuje da “društvo ima pretežnu delatnost, koja se registruje u skladu sa zakonom o registraciji, a može obavljati i sve druge delatnosti koje nisu zakonom zabranjene nezavisno od toga da li su određene osnivačkim aktom, odnosno statutom. Dalje, posebnim zakonom može se usloviti registracija ili obavljanje određene delatnosti izdavanjem prethodnog odobrenja, saglasnosti ili drugog akta nadležnog organa.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti u članu 20. propisuje da agenciju za zapošljavanje osnivaju pravna i fizička lica radi obavljanja poslova zapošljavanja i to: (1) obaveštavanja o mogućnostima i uslovima zapošljavanja; (2) posredovanja u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu; (3) profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere; (4) sprovođenja pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja na osnovu Ugovora sa Nacionalnom službom. Dozvolu za rad Agenciji izdaje Ministarstvo na osnovu pisanog zahteva ako Agencija ispunjava uslove u pogledu: (1) prostorne i tehničke opremljenosti, i (2) stručne osposobljenosti zaposlenih. Ovi uslovi su posebno razrađeni Pravilnikom o prostornim i tehničkim uslovima za rad Agencije za zapošljavanje, uslovima stručne osposobljenosti zaposlenih, programu, sadržini i načinu polaganja ispita za rad u zapošljavanju.¹⁵⁸ U skladu sa čl. 3 Pravilnika, Agencija, u pogledu prostorne i tehničke opremljenosti, mora da ispunjava sledeće uslove, i to: (1) da ima najmanje dve radne prostorije, od po najmanje 12 m² površine povezane vratima, od kojih jedna služi kao kancelarija za rad i prijem stranaka, a druga kao čekaonica za stranke; (2) da ima sanitarne prostorije; (3) da radne prostorije u kojima se obavlja delatnost zapošljavanja nisu istovremeno i prostorije za stanovanje; (4) da radne prostorije u kojima se obavlja delatnost zapošljavanja nisu podrumске prostorije; (5) da u radnim prostorijama postoji neophodna kancelarijska oprema za rad zaposlenih i prijem stranaka; (6) direktan telefon/faks; (7) najmanje jedan kompjuter sa internet vezom. Ispunjenost propisanih prostornih i tehničkih uslova za rad agencije utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja u roku od 15 radnih dana od dana prijema urednog zahteva.

Konačno Zakon o agencijskom zapošljavanju nalazi se u fazi nacрта, bio je na javnoj raspravi dana 13, 14, 16, 19 i 20. novembra 2018. godine, ali je nakon razmatranja na Socijalno-ekonomskom savetu 25. februara 2019. godine vraćen na doradu. U nastavku teksta osvrnućeno se na pojedina predložena zakonska rešenja koja su sporna. U članu 2. Nacрта drugačije je definisan pojam „uporednog zaposlenog“ od prvobitne koncepcije. Tako se sada, pod uporednim zaposlenim smatra se zaposleni koji je u radnom odnosu kod poslodavca korisnika koji obavlja ili bi obavljao iste poslove s obzirom na zahtevani stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja, znanja i sposobnosti, složenost, odgovornost, radno iskustvo i druge posebne uslove za rad. Dakle, raniji koncept je podrazumevao istu ili sličnu vrstu poslova, dok se se poslednjim rešenjem navode isključivo isti poslovi. Kada se uzmu u obzir kriterijumi na osnovu kojih se poslovi upoređuju, a to su: stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja, znanja i sposobnosti, složenost, odgovornost, radno iskust-

¹⁵⁷ Službeni glasnik RS, br. 36/11, 99/11, 83/14, 5/15.

¹⁵⁸ Službeni glasnik RS, br. 98/09, 100/12, 65/14 i 11/18.

vo i drugi posebni uslovi za rad, izvodi se zaključak da je institut „uporednog radnika“ obesmišljen jer je nemoguće naći podudarnost u ovim poslovima. Dalje, član 9. propisuje da Agencija sa ustupljenim zaposlenim zaključuje ugovor o radu na neodređeno ili ugovor o radu na određeno vreme koje je jednako vremenu ustupanja poslodavcu korisniku. Smatramo da je ovakva odredba suprotna Direktivi EU 104/2008 koja u alineji 15 Preambule jasno navodi da su ugovori o radu na neodređeno vreme uobičajeni oblik radnog odnosa, te na posredan način sugeriraju da se takva koncepcija zadrži i kod agencijskih radnika. Ne vidimo smisao u odredbi da trajanje ugovora o radu na određeno vreme sa agencijom mora biti jednako vremenu ustupanja poslodavcu korisniku. Ako poslodavcu treba zaposleni na određeno vreme, on će ga i zaposliti, nema razloga da Agencija bude „obavezni“ posrednik.

Posebno je izmenjen član 14. Nacrta prema kome ukupan broj ustupljenih zaposlenih u radnom odnosu na određeno vreme kod poslodavca korisnika ne može da bude veći od 10% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika na dan zaključenja ugovora o radu, ali se u ovo ograničenje ne računaju ustupljeni zaposleni kod poslodavca korisnika koji sa Agencijom imaju zaključen ugovor o radu na neodređeno vreme. Dalje, poslodavac korisnik koji ima do 50 zaposlenih na dan zaključenja ugovora o ustupanju može da angažuje više od 10% a najviše 100% ustupljenih zaposlenih u odnosu na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca. Na ovaj način su ranije postavljena ograničenja relativizovana, a što će u praksi dovesti do toga da kod poslodavca korisnika radi više ustupljenih radnika, nego njih koje on direktno zapošljava, a što smatramo praksom koja nije prihvatljiva i koja i dan danas postoji.

Da bi se negde „ublažila“ negativna zakoska rešenja po ustupljene zaposlene, član 17. stav 3. Nacrta propisuje pravnu fikciju da ukoliko ustupljeni zaposleni na određeno vreme nastavi da kod poslodavca korisnika radi još najmanje pet radnih dana nakon isteka vremena za koje je ustupljen, smatraće se da je zasnovao radni odnos na neodređeno vreme. Ovakva odredba se može smatrati i bizarnom jer ustupljeni zaposleni i nema ugovor o radu sa poslodavcem korisnikom, već sa Agencijom, pa njemu radni odnos može prerasti samo gde je on i uspostavljen, a to nije poslodavac korisnik.

U članu 26. regulisan je otkaz ugovora o radu zbog razloga koji su nastali kod poslodavca korisnika ukoliko postoji opravdan razlog koji se odnosi na radnu sposobnost zaposlenog i njegovo ponašanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad i opštim aktima koji se primenjuju kod poslodavca korisnika i kod agencije. Disciplinski postupak vodi Agencija na osnovu dokaza koje joj bez odlaganja pruža poslodavac korisnik. U slučaju nezakonitog otkaza ustupljeni zaposleni ima pravo da pred nadležnim sudom pokrene spor protiv agencije za naknadu štete u visini preostalog iznosa zarada od momenta prestanka radnog odnosa pa do isteka trajanja ugovorenog ustupanja, a najviše 18 zarada, kao i pravo na uplatu poreza i doprinosa za taj period. Na ovom mestu ukazujemo na činjenicu da ovakve odredbe nisu u skladu sa Zakonom o radu, kao i Konvencijom br. 158 Međunarodne organizacije rada o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca.

Veoma je važno naglasiti da član 33. Nacrta pominje kolektivna prava ustupljenih zaposlenih, ali na vrlo površan i materijalno pogrešan način, Naime, prema st. 1 pomenutog člana ustupljeni zaposleni računaju u ukupan broj zaposlenih kod poslodavca korisnika pri utvrđivanju ispunjenosti uslova za određivanje predstavnika zaposlenih. Takođe, ustupljeni zaposleni mogu da učestvuju u štrajku koji se organizuje kod poslodavca korisnika pod uslovima i na način propisan zakonom kojim se uređuje štrajk. Za sada, ovakvo usklađivanje zakonskih propisa nije urađeno, tako da odredbe o kolektivnim pravima ustupljenih radnika „vise“ u vazduhu i više su načelne prirode, nego što se u praksi mogu realizovati.

Konačno, da tu nije kraj svim lošim stranama ovog zakonskog teksta, ukazuje i član 35. koji se odnosi na naknadu štete. On sadrži jedan nov institut, nesvojstven radnim odnosima, a to je institut supsidijarne odgovornosti Agencije. Dakle, poslodavac korisnik je dužan da ustupljenom zaposlenom naknadi štetu koju pretrpi na radu po osnovu povrede na radu ili profesionalnog oboljenja, dok je Agencija supsidijarno odgovorna samo u slučaju da ustupljeni zaposleni ne može od poslodavca korisnika da naplati u celini ili delimično iznos naknade štete utvđen u sudskom postupku. Umesto prethodnog koncepta solidarne odgovornosti, koja i treba da postoji u ovom slučaju, krenulo se pogrešnim putem, pa tako bi zaposleni prvo trebalo da tuži poslodavca korisnika, pa da sačeka sudsku presudu, što može da potraje, pa da tek onda tuži Agenciju, koja mu je inače poslodavac i sa kojom ima zaključen ugovor o radu.

Možemo zaključiti da ovaj Zakon neće regulisati ustupanje zaposlenih, jer postoje već drugi popisi koje to pitanje na posredan način regilišu. U tom smislu, on nije sistemski propis jer ne reguliše pojedina pitanja od značaja za ovu oblast, kao na primer ustupanje radnika u inostranstvu posredstvom agencija, rad maloletnih lica, kolektivna prava ustupljenih zaposlenih, itd. Kada se sve uzme u obzir, jasno je da je njegov cilj isključivo taj da trenutnu negativnu praksu u pogledu ustupanja radnika „zadene u nekakvu pravnu formu“.

13.2. Ugovor o delu

Ugovor o delu je izvorno ugovor obligacionog prava i predstavlja jednu vrstu ugovora o nalogu, gde se nalogoprimac obavezuje da nešto učini, a nalogodavac se obavezuje da za to plati određenu naknadu nalogoprimcu. Na nastanak, dejstvo i prestanak ovog ugovora, izvorno se primenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima. Prema Zakonu o obligacionim odnosima, ugovor o delu se definiše kao ugovor kojim se poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje da obavi određeni posao, kao što je izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl, a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu.

Ovim ugovorom se ne zasniva radni odnos. Zakon o radu propisuje da poslodavac može sa određenim licem da zaključi ugovor o delu, radi obavljanja poslova koji su van delatnosti poslodavca, a koji imaju za predmet samostalnu izradu ili opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla. Zakon, takođe, propisuje da poslodavac može ugovor o delu da zaključi i sa licem koje obavlja umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture, u skladu sa zakonom. Iz ovih zakonskih odredaba proizlazi da postoji mogućnost zaključivanja ugovora o delu, ali je kapacitet mogućnosti u pogledu poslova radi kojih se zaključuje takav ugovor ograničen, Naime, Zakon propisuje da se ugovor o delu može zaključiti za obavljanje poslova koji su van delatnosti poslodavca, odnosno poslovi van sistematizovanih radnih mesta. Poslovi koji su van delatnosti poslodavca su oni poslovi koji nisu utvrđeni pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova, kao ni nekim drugim aktom poslodavca, odnosno oni poslovi koji ne predstavljaju stalnu delatnost poslodavca. Pod tim poslovima smatraju se i konsultantske usluge koje su vremenski oročenog trajanja i koje mogu biti vezane za određene projekte. Drugim rečima, ukoliko bi navedeni ugovor za predmet imao obavljanje poslova iz delatnosti poslodavca, poslova sistematizovanih kod poslodavca, takav ugovor ne bi imao pravnu prirodu ugovora o delu i ne bi proizvodio pravne posledice s obzirom da je zaključen suprotno odredbama člana 199. Zakona o radu. Na kraju, potrebno je istaći da je samostalnost u radu važno obeležje ugovora o delu jer isključuje element pravne subordinacije koja je karakteristika ugovora o radu.

U praksi, ugovor o delu se neretko koristi kao kvazi-radnopravni ugovor koji se zak-

ljučuje baš suprotno svojoj svrsi. Na primer, usluge prevodioca, lektora, i sl. koji sa izdavačkim kućama imaju zaključen ugovor o delu, s obzirom da poslodavac ne želi da ih zaposli, već ih angažuje u zavisnosti od potrebe posla. Oni su angažovani upravo u delatnosti kojom se poslodavac bavi, a ovakva praksa se toliko „izobičajila“ da je postala pravilo. U pogledu sudske prakse, možemo konstatovati da i ona „luta“ u svojim rešenjima. Na primer, Vrhovni kasacioni sud je još 2015. godine zauzeo stav da je „za utvrđenje postojanja radnog odnosa na neodređeno vreme neophodno, između ostalog, da se radi o obavljanju istovrsnih poslova kod istog poslodavca iz delatnosti poslodavca sa punim radnim vremenom“¹⁵⁹. Međutim, drugo pitanje se odnosi na preobražaj faktičkog rada po osnovu ugovora o delu u radni odnos na određeno vreme. Vrhovni kasacioni sud je na staništu „da rad po osnovu ugovora o delu ne može imati karakter radnog odnosa na određeno vreme pa iz tog razloga nema uslova za preobražaj tog faktičkog rada u radni odnos na neodređeno vreme, bez obzira na to što je tužilac u navedenom periodu neprekidno radio i što je postojala potreba za izvršiocem na tom radnom mestu.“¹⁶⁰ Ovakav stav je istovremeno pogrešan i štetan, jer daje podršku zaključivanju ovakvih ugovora i u slučajevima kada isti ne važi i ne proiizvodi pravne posledice jer ima za predmet obavljanje poslova koji su u okviru delatnosti poslodavca.

Zakon o radu, takođe, propisuje da se ugovor o delu mora zaključiti u pisanoj formi. Dakle, forma je kod ovog ugovora bitan uslov punovažnosti pravnog posla. Pisana forma, predviđena je iz razloga pravne sigurnosti, kao i radi dokazivanja postojanja ugovornog odnosa, odnosno prava i obaveza iz tog odnosa.

13.3 Ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju

Ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju često se u praksi naziva i „volonterski ugovor“, jer je ovde, kao i kod klasičnog volontiranja, reč o radu za koji se ne dobija zarada, već naknada zarade. Ovakvo shvatanje je važno do stupanja na snagu Zakona o volontiranju¹⁶¹ jer je radno zakonodavstvo izjednačavalo volontiranje sa ugovorom o stručnom usavršavanju. Međutim, nakon stupanja na snagu pomenutog zakona predviđeno je da se volonterska aktivnost i pružanje volonterskih usluga obavlja u javnom interesu, odnosno za opšte dobro ili dobro drugog lica, bez novčane nadoknade, dok se stručno osposobljavanje vrši za sopstveno dobro.¹⁶² Stoga je vrlo teško u pojedinim slučajevima napraviti razliku između: volontiranja, stručnog usavršavanja i pripravništva.

Primeru radi, Zakon o radu u članu 49. reguliše obrazovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje na taj način što je poslodavac dužan da zaposlenom omogući obrazovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje kada to zahteva potreba procesa rada i uveden

je novog načina i organizacije rada. Troškovi obrazovanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja obezbeđuju se iz sredstava poslodavca i drugih izvora, u skladu sa zakonom i opštim aktom, a u slučaju da zaposleni prekine obrazovanje, stručno osposobljavanje ili usavršavanje, dužan je da poslodavcu naknadi troškove, osim ako je to učinio iz opravdanih razloga.

S druge strane, Zakon o advokaturi¹⁶³ pravi razliku između advokatskih pripravnika i advokatskih pripravnika-volontera, gde je ovim prvim priznato parvo na odgovarajuće uslove rada, zaradu i ostala prava iz radnog odnosa, dok se kod druge kategorije primenjuju posebni propisi o volonterskom radu. Iako se iz teksta zakona ne vidi razlika u pravima i

159 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 551/2015 od 09. jula 2015. godine.

160 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1217/2005 od 26. maja 2005. godine.

161 Službeni glasnik RS, br. 36/2010.

162 Na ovaj način je pogoršan položaj volontera koji imaju sudijski, tužilački i advokatski pripravnici.

163 Službeni glasnik RS, br. 31/11 i 24/12 – odluka US.

obavezama između jedne i druge kategorije, njihov radnopravni status je potpuno drugačiji. Stručno usavršavanje je svaki oblik obrazovanja ili obuke čiji je cilj održavanje postojećih ili sticanje novih znanja i vještina neophodnih za izvršavanje postojećih ili budućih funkcija, dužnosti i zadataka koji proizilaze iz određenog posla ili zanimanja. S druge strane, cilj volontiranja nije sticanje novih znanja i vještina, niti obavljanje pripravničkog staža, već delovanje u javnom interesu i za opšte dobro, a to nema nikakve veze sa radom u advokatskoj kancelariji, ili pravosudnim organima.

Zakon o radu reguliše ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju kao oblik rada van radnog odnosa u članu 201. koji propisuje da se ovaj ugovor može zaključiti radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno polaganja stručnog ispita, kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci. Dalje Zakon o radu predviđa da se ugovor o stručnom usavršavanju može zaključiti i radi stručnog usavršavanja i sticanja posebnih znanja i sposobnosti za rad u struci, odnosno obavljanja specijalizacije, za vreme utvrđeno programom usavršavanja, odnosno specijalizacije, u skladu sa posebnim propisom. To dalje znači da se ugovor o stručnom usavršavanju može zaključiti samo ako je posebnim propisom utvrđen program stručnog usavršavanja.

13.4 Ugovor o dopunskom radu

Ugovor o dopunskom radu se zaključuje između radnika i poslodavca u pisanom obliku. Zakonodavac je postavio ograničenje kod dopunskog rada propisujući njegovo maksimalno trajanje – do jedne trećine punog radnog vremena.

Za obavljanje dodatnog rada nije neophodna saglasnost poslodavca sa kojim zaposleni ima zaključen ugovor o radu. Ovo pravilo ne važi za državne službenike – na koje se primenjuju pravila Zakona o državnim službenicima kao *lex specialis*, kao i na zaposlene na koje se odnosi Zakon o visokom obrazovanju. Prema zakonu o državnim službenicima, državni službenik može, uz pisanu saglasnost rukovodioca, van radnog mesta da radi za drugog poslodavca ako: (1) dodatan rad nije zabranjen posebnim zakonom ili drugim propisom (2) ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili (3) ne utiče na nepristrasnost rada državnog službenika. Poseban slučaj gde se predviđa pristanak poslodavca je postojanje klauzule konkurencije. Naime, ugovorom o radu mogu se utvrditi poslovi koje zaposleni ne može da radi u svoje ime i za svoj račun, kao i u ime i za račun drugog pravnog ili fizičkog lica bez saglasnosti poslodavca kod koga je zaposleni u radnom odnosu.

Ugovorom o dopunskom radu se utvrđuje pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada. Novčana naknada nema karakter zarade imajući u vidu da se ovim ugovorom ne zasniva radni odnos. Ipak, treba imati u vidu, da iako se ovim ugovorom ne zasniva radni odnos, on po svojoj prirodi mora imati sve karakteristike radnog odnosa, te licu koje obavlja ove poslove moraju biti priznata sva prava iz radnog odnosa, što do sada nije slučaj.

14. POSEBNI REŽIMI RADNIH ODNOSA

Posebni režimi radnih odnosa obuhvataju pojedine kategorije zaposlenih, a pre svega: (1) javne službenike; (2) državne službenike i (3) lokalne službenike. Razlika između njih pravi se, kako u pogledu prirode posla koji obavljaju, tako i u pogledu normativnog uređenja njihovih prava i obaveza iz radnog odnosa.

14.1 Zaposleni u javnim službama

Pozitivno-pravno uređenje javnih službi u Republici Srbiji nalazi se u Zakonu o

javnim službama¹⁶⁴ koji u članu 1. propisuje da se pod „javnom službom u smislu ovog zakona smatraju ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti, odnosno poslove, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima. Iz ovakve zakonske definicije proizlazi da javne službe čine sve organizacije čija je delatnost vezana za određene poslove od javnog značaja, odnosno za društvo u celini, a za čije nesmetano funkcionisanje je država posebno zainteresovana. Takođe, član 3 Zakona prepoznaje dva organizaciona oblika vršenja javnih službi, a to su: (1) ustanove koje se osnivaju radi ostvarivanja prava utvrđenih zakonom, ili ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite životinja i (2) preduzeća koja se osnivaju za obavljanje delatnosti, odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenim zakonom.

S druge strane, Zakon o zaposlenima u javnim službama¹⁶⁵ pod javnom službom podrazumeva samo one službe koje su osnovane u formi ustanove od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, te se Zakon neće primenjivati na one javne službe koje su isti osnivači osnovali u formi javnog preduzeća i privrednog društva. Drugim rečima, odredbe Zakona o zaposlenima u javnim službama neće se primenjivati na zaposlene u javnim preduzećima i privrednim društvima, bez obzira što su ista osnovana u onim oblastima u kojima se osnivaju javne službe. Ovakvo opredeljenje zakonodavca je, u najmanju ruku, problematično jer dovodi do raslojavanja javnog sektora. Razlog donošenja ovog zakona jeste, između ostalog, da izvrši svojevrsnu unifikaciju različitih oblasti obuhvaćenih pojmom „javna služba“. Napominjemo da u pravno-teorijskom smislu javne ustanove i javna preduzeća čine organizacione oblike javnih službi, uz razliku da, između ostalog, jedni ostvaruju, a drugi ne ostvaruju profit, odnosno jedni se bave neprivrednim, a drugi privrednim delatnostima. U tom smislu je ovakav naziv zakona dezavuišući jer se primenjuje samo na jedan određeni deo javnih službi. Smatramo nemogućim i neozbiljnim svaki pokušaj da se jednim zakonskim tekstom obuhvati tako veliki broj različitih sistema, gde svaki sistem ima neke svoje specifičnosti. Slažemo se u konstataciji da su radni odnosi u upravi regulisani velikim brojem zakonskih i podzakonskih akata, ali je ih je nemoguće sve objediniti u jedan propis. Primera radi, ni Zakon o javnim preduzećima nema radno-pravnih odredbi kojima se reguliše radni status zaposlenih, osim načelnih oko položaja i izbora direktora. U ovom slučaju direktor je javni funkcioner koji nije u radnom odnosu jer njegova funkcija nije profesionalna, već politička, s obzirom da ga postavlja Vlada na mandatni period od četiri godine. Položaj zaposlenih u javnim preduzećima je, prevashodno regulisan kolektivnim ugovorima. Samo u okviru prosvete, a naročito Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakona o visokom obrazovanju, kao posebnih zakona, postoji niz razlika koje jedan opšti propis, kao što bi bio Zakon o zaposlenima u javnim službama ne može da pomiri i stoga tekst zakona obiluje upućujućim normama na posebne zakone.

Umesto Zakona o zaposlenima u javnim službama, čija je primena odložena za 1. januar 2020. godine, trebalo je predložiti Zakon o ustanovama i navesti u kojim delatnostima se one osnivaju (na primer: obrazovanje, nauka, kultura, sport, socijalna zaštita, itd), tj. da se ne osnivaju radi sticanja dobiti, a kao pandan već postojećem Zakonu o javnim preduzećima. Zakon o ustanovama bi onda regulisao pojam, osnivanje, naziv i sedište, delatnost, organe, imovinu ustanova, itd, ali ne bi morao da ulazi u regulisanje radnoprav-

164 Službeni glasnik RS, br.42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 83/2014.

165 Službeni glasnik RS, br. 113/2017.

nog položaja lica koji u njima rade, jer je njihov položaj već sada uređen nizom posebnih propisa, gde se u konačnici primenjuje Zakon o radu.

Druga nedoumica vezana za sam naslov zakona odnosi se na termin „zaposleni“ jer se iz sadržine zakona vidi da se njegove odredbe odnose i na „radno angažovana lica“. Uslovi za zasnivanje radnog odnosa su prema članu 35. stavu 2. Zakona, isti kao i uslovi za radno angažovanje lica, iako se iz zakona ne vidi osnov njihovog angažovanja (da li je u pitanju agencijsko zapošljavanje ili su to lica angažovana preko nekog ugovora kojim se ne zasniva radni odnos, recimo privremeni i povremeni poslovi). Ovakvo zakonsko rešenje čudi, jer Zakon o radu kao matični zakon iz oblasti radnih odnosa pravi oštru razliku između zaposlenih i radno angažovanih lica u poljeđu njihovih prava i obaveza povodom rada.

Neophodno je izjednačiti status zaposlenih i radno angažovanih lica u pogledu sadržine i obima prava iz radnog odnosa, jer u ovom trenutku samo zaposleni su titulari prava iz radnog odnosa, dok su radno angažovanim licima priznata samo pojedina prava koja nikako nisu dovoljna da bi se obezbedila njihova adekvatna zaštita.

U pogledu člana 37. koji se odnosi na načine popunjavanja radnog mesta, Zakon predviđa: trajni premeštaj zaposlenog, sporazum o preuzimanju i sprovođenje konkursa. Ova odredba je slična odredbi člana 48. Zakona o državnim službenicima, uz napomenu da Zakon o državnim službenicima predviđa premeštaj kao prioritetni vid popunjavanja izvršilačkih radnih mesta, pa ako se radno mesto ne popuni premeštajem može se ići na preuzimanje, pa tek na kraju se može sprovesti interni, odnosno javni konkurs. Iako su po nazivima isti, koncepcijski su ovi vidovi popunjavanja slobodnih radnih mesta drugačiji. Naime, u službeničkom pravu premeštaj ima za cilj da omogući bolji kvalitet rada, kao i da se državni službenik zaštiti tako što zadržava postojeći status kad god se promene potrebe u određenoj organizaciji i oblasti rada, te se na taj način omogućava službeniku da se upozna sa radom različitih organa i da stekne znanja i razvije određene sposobnosti iz različitih oblasti. U slučaju Zakona o zaposlenima u javnim službama svi načini popunjavanja radnog mesta su ravnopravni, čime su poslodavcu ostavljena skoro neograničene mogućnosti da zbog potrebe rada, zaposlenog premešta na drugo „odgovarajuće“ radno mesto.

U cilju sprečavanja zloupotreba neophodno je da se uslovi i razlozi za premeštaj zaposlenih definišu opštim aktom, jer u suprotnom mogu da postanu diskreciona odluka poslodavca.

Posebno ukazujemo na član 43. Zakona kojom je omogućeno da zaposleni na neodređeno vreme može da bude privremeno premešten na rad kod drugog poslodavca u okviru delatnosti iste javne službe radi obavljanja poslova koji odgovaraju poslovima koji su u opisu njegovog radnog mesta, zbog potrebe izvršenja određenog posla ili povećanog obima posla kod drugog poslodavca, odnosno zbog privremenog prestanka potrebe za radom zaposlenog, ako rad u javnoj službi iz koje se premešta može da se nesmetano organizuje bez dodatnog zapošljavanja. Stavom 6. istog člana, Zakona propisano je da „zaposleni ostvaruje sva prava iz radnog odnosa (pravo na platu, naknadu plate, godišnji odmor i druga) kod poslodavca od koga je premešten“. Ova odredba je otvorila pojedina prava pitanja koja zakonodavac nije regulisao, a odnose se na utvrđivanje disciplinske odgovornosti zaposlenog, izricanje disciplinskih mera, vođenje disciplinskog postupka u situaciji kada je delo počinjeno kod poslodavca kod koga je zaposleni premešten.

Važno je istaći i da Zakon o zaposlenima u javnim službama, kao matični zakon, u članu 74. propisuje da imenovanje direktora, odnosno drugog lica koje rukovodi radom javne službe vrši se nakon sprovedenog konkursnog, odnosno izbornog postupka za direk-

tora zasnovanog na vrednovanju kandidata u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad javne službe. Ako zakonom kojim se uređuje rad javne službe nije uređen konkursni, odnosno postupak za izbor kandidata za direktora zasnovan na vrednovanju kandidata, shodno se primenjuju odredbe Zakona o zaposlenima u javnim službama. Konkursni postupak sprovodi organ upravljanja javne službe, a direktora imenuje nadležni organ u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad javne službe, na osnovu odluke o izboru organa upravljanja. Napominjemo da, direktor ostvaruje prava iz radnog odnosa, odnosno po osnovu obavljanja dužnosti direktora u javnoj službi od dana stupanja na dužnost, osim ako zakonom kojim se uređuje rad javne službe nije drugačije određeno. Organ upravljanja javne službe zaključuje sa direktorom ugovor o radu na određeno vreme ili ugovor o obavljanju dužnosti direktora van radnog odnosa kojim se uređuju njegova prava i obaveze, dok traje mandat direktora. To dalje znači da direktor, bez obzira na pravni osnov svog rada, ostvaruje sva prava iz radnog odnosa. Mišljenja smo da je zakonodavac ostavio veliku slobodu u pogledu načina uređenja statusa direktora, te je pretpostavka da će se izmenama i dopunama posebnih zakona koji uređuju rad javne službe precizirati status direktora u njima. Do tada, status direktora javnih ustanova će imati različiti pravni tretman, što smatramo izuzetno pogrešnim rešenjem.

Na primer, radnopravni položaj direktora ustanova kulture uređen je Zakonom o kulturi¹⁶⁶ kao posebnim zakonom. Članom 24. Zakona o kulturi propisano je da ustanovom kulture rukovodi direktor, koga imenuje i razrešava osnivač, dok direktora ustanove čiji je osnivač Republika Srbija imenuje Vlada. Međutim, Zakonom o kulturi nije definisan položaj direktora. Zbog toga se pri određenju istog primenjuju odredbe Zakona o radu, sve do početka primene Zakona o zaposlenima u javnim službama. Nedostatak jasnih kriterija koji se odnose na proceduru zasnivanja radnog odnosa u javnom sektoru otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedure zapošljavanja. S druge strane, status direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja je uređen članom 124. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja¹⁶⁷. Ono što je za direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja specifično je to da je u okviru stava 1. navedenog člana naglašeno da se prava i obaveze direktora uređuju ugovorom o međusobnim pravima i obavezama, kojim se ne zasniva radni odnos. Dakle, direktor je lice koje nije u radnom odnosu, a u skladu sa tim proizlazi da bi jedno lice moglo da bude direktor više ustanova obrazovanja i vaspitanja. Pošto direktor nije u radnom odnosu na njega se ne primenjuju propisi koji se odnose na zaposlene u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, pa između ostalih ni oni kojima se uređuju plate. Teorijski posmatrano, organ upravljanja ima potpunu slobodu ugovaranja sa licem izabranim na funkciju direktora, kako u pogledu određivanja plate, tako i pri definisanju svih ostalih prava iz radnog odnosa. Međutim, mišljenjem Ministarstva prosvete nauke i tehnološkog razvoja upućuje se na poštovanje primene svih odredbi propisa kojima se uređuje radnopravni položaj zaposlenih u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, čime je jasno naznačeno da direktor ima status zaposlenog.¹⁶⁸

Trebalo bi izmeniti član 76. Zakona o zaposlenima u javnim službama i brisati deo koji predviđa da direktor može obavljati funkciju i van radnog odnosa.

Takođe, u članu 132. stavu 6. Zakona predviđeno je da zaposleni koji je u radnom odnosu na određeno vreme ne može da ostvari otpremninu ukoliko je postao višak. Ovo je problematično rešenje, s obzirom da pravo na otpremninu nije vezano za vrstu radnog odnosa, već pre svega, za način njegovog prestanka. Kad je u pitanju definicija otpremnine i njena svrha, Vrhovni kasacioni sud u presudi br. Rev2 1188/2015 od 13. aprila 2016.

166 Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 13/2016 i 30/2016 – ispr.

167 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017.

168 Mišljenje Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, br. 610-00-01982/2017-04 od 19.12.2017. godine.

godine navodi da je „otpremnina novčana naknada koju poslodavac isplaćuje zaposlenom radi gubitka zarade do čega dolazi bez krivice zaposlenog, kada prestane potreba za poslovima koje je radio i zbog toga se otkáže ugovor o radu. Stoga je namena otpremnine da se zaposlenom obezbedi finansijska podrška u međurazdoblju između prestanka jednog i početka drugog radnog odnosa“. Ustavni sud RS u odluci br. UŽ. 4272/2010 od 31. oktobra 2012. godine navodi da isplata otpremnine „predstavlja oblik pravne zaštite zaposlenih u slučaju prestanka radnog odnosa zbog uvođenja tehnoloških, ekonomskih i organizacionih promena, koje se zaposleni, u smislu člana 60. stava 4. Ustava ne može odreći“. Zakon o radu, poznaje pojam otpremnine u dva konteksta; prvi, kao obavezu poslodavca pri odlasku u penziju zaposlenog; i drugi, kao obavezu poslodavca kod prestanka radnog odnosa zaposlenog, ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla, ili dođe do smanjenja obima posla, tj. u slučaju proglašenja zaposlenog tehnološkim viškom. Može se zaključiti da otpremnina predstavlja jedan od zakonom utvrđenih oblika pravne zaštite zaposlenog zbog uvođenja tehnoloških, ekonomskih i organizacionih promena. Kada sve svemu doda i činjenica da postoji veliki broj zaposlenih u javnim službama koji po ugovoru o radu na određeno vreme rade deset i više godina, postavlja se pitanje pravičnosti ovakvog rešenja.

Trebalo bi omogućiti pravo na otpremninu i zaposlenima koji obavljaju poslove prema ugovoru u oradu na određeno vreme.

Na kraju, primena Zakona o zaposlenima u javnim službama u članu 163. predviđa da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a primenjuje se od 1. januara 2019. godine, izuzev odredaba koje se odnose na Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta i ostalih podzakonskih akata od značaja za sprovođenje ovog zakona koje se primenjuju od dana stupanja na snagu. U međuvremenu, usvojen je Zakon o izmenama zakona o zaposlenima u javnim službama¹⁶⁹, kojim se odlaže primena Zakona za 01. januar 2020. godine. Da zaključimo, skoro sve javne službe su na dan pisanja ovog Izveštaja donele posebne Pravilnike o organizaciji i sistematizaciji poslova, koje su uskladile sa Uredbom o Katalogu radnih mesta u javnim službama i drugim organizacijama u javnom sektoru, ali novi zakonski okvir kojim bi se regulisao položaj zaposlenih u javnim službama, još uvek nije uspostavljen.

14.2 Državni službenici

Prema trenutno važećim propisima državni službenici predstavljaju posebnu kategoriju javnih službenika, budući da zaposleni u organima lokalne samouprave i zaposleni u javnim preduzećima i ustanovama nisu državni službenici. Prema dostupnim statističkim podacima za decembar 2018. godine, državnih službenika zaposlenih na neodređeno vreme bilo je 22.156, od čega 2121 zaposleni na određeno vreme, od čega 80 radi obuke pripravnika, 1824 zbog privremeno povećanog obima posla, 217 radi zamene odsutnog državnog službenika.¹⁷⁰ Prava i dužnosti državnih službenika, kao i pojedina prava regulisana su Zakonom o državnim službenicima¹⁷¹, a plate, naknade i druga primanja regulisana su Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika¹⁷².

Prema članu 2. Zakona o državnim službenicima, državni službenik je lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tek-

169 Zakon o izmenama zakona o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 95/18.

170 Statistički podaci dobijeni od strane Službe za upravljanje kadrovima Republike Srbije.

171 Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

172 Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 i 95/2018.

stu: državni organi) ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finan-sijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. Državni službenici nisu narodni po-slanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja prema posebnim propisima imaju položaj funkcionera. Nameštenik je lice čije se radno mesto sastoji od pratećih pomoćno-tehničkih poslova u državnom orga-nu. Iz ovoga proizlazi da su poslovi državnog službenika vezani za vršenje vlasti, dok su nameštenici angažovani na sporednim poslovima. Uputićemo primedbu da ovakva defin-icija državnog službenika nije utemeljena na svim elementima službeničke funkcije, jer je isključivo vezana za njen organizacijski aspekt, odnosno za obavljanje poslova iz delokru-ga različitih organa. Iz ovakvog određenja ne vidi se stalnost službeničke funkcije.

Dalje, Zakon o državnim službenicima posebno ne reguliše položaj državnih sekretara i političkih savetnika koji nisu državni službenici. Položaj državnih sekretara regulisan je članom 24. Zakona o državnoj upravi koji propisuje da Ministarstvo može da ima jednog ili više državnih sekretara koji za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi. Državni sekretar je funkcioner koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra i njegova dužnost prestaje s prestankom dužnosti ministra. Zakon o državnoj upravi u članu 27. poznaje kategoriju „posebnih savetnika ministara“, gde Ministar može imenovati najviše tri posebna savetnika. Prava i obaveze posebnog savetnika ministra uređuju se ugovorom, prema opštim pravili-ma građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada. Broj posebnih savetnika ministara određuje se aktom Vlade za svako ministarstvo i ono što je u prak-si problematično jeste situacija kada posebni savetnici počnu da izdaju naloge državnim službenicima. Na taj način državni službenici se izlažu pritiscima kojima se krši njihova politička neutralnost, a sa druge strane neko ko je savetnik se stavlja u ulogu nalogodav-ca. S obzirom da ne postoje kriterijumi za izbor posebnih savetnika, često je njihov izbor politički uslovljen, što proizvodi značajne troškove koji padaju na teret budžeta. U cilju regulisanja njihovog statusa Vlada je donela Odluku o broju posebnih savetnika ministara i merilima za naknadu za njihov rad¹⁷³, kojom je propisano da se oni imenuju rešenjem Min-istra, kao i da nisu u radnom odnosu u ministarstvu, već se njihova prava i obaveze uređuju ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava. Naknada za rad posebnih savetnika zavisi od složenosti, značaja i obima njihovih poslova i od značaja oblasti za koju su za-duženi i ne može biti veća od iznosa koji se dobija množenjem neto osnovice i koeficijenta za obračun plate onog savetnika potpredsednika Vlade koji je u radnom odnosu u Vladi.

Neophodno je propisati bliže uslove i kriterijume za izbor posebnih savetnika, kao i odrediti krug njihovih ovlašćenja.

Drugo pitanje odnosi se na razvrstavanje radnih mesta i podelu na položajna i iz-vršilačka radna mesta državnih službenika. Položajna, ili rukovodeća radna mesta stuču se postavljenjem od strane Vlade, ili drugog državnog organa ili tela, dok su izvršilačka radna mesta sve ona koja nisu položaji, uključujući i radna mesta rukovodilaca užih unutrašnjih jedinica u državnom organu. Ova podela je od velikog značaja, naročito u svetlu člana 83. stava 2. Zakona o državnim službenicima koji navodi „Ne ocenjuje se državni službenik koji rukovodi državnim organom...“. Interesantno, sistem zasluga, ili tzv. „merit sistem“ o kome se dosto govori i koji predstavlja jednu od najsvetlijih tačaka novouspostavljenog službeničkog sistema iz 2005. godine, očigledno nije izveden do kraja, pa su tako služben-ici na rukovodećim mestima „amnestirani“ od ocenjivanja njihovog rada. Na ovaj način omogućena je apsolutna politizacija najviših rukovodećih službeničkih pozicija, kao što su pomoćnici ministara, državni sekretari i direktori agencija. Kada se ovome doda i odredba

¹⁷³ Odluka o broju posebnih savetnika ministara i merilima za naknadu za njihov rad, Službeni Glasnik RS, br. 107/2012, 93/2013, 71/14.

člana 73. stava 1. Zakona o državnim službenicima koja precizira da „protiv rešenja Vlade o postavljenju na položaj žalba nije dopuštena, ali može da se pokrene upravni spor“, sasvim je jasno da se ova lica nalaze van uticaja „sistema zasluga“. Takođe, i prilikom zasnivanja radnog odnosa sa državnim službenikom, uočava se nepostojanje sistema kompetencija potrebnih za obavljanje različitih poslova koje negativno utiču na izbor najboljeg kandidata za određeno radno mesto. Postupak je do te mere formalizovan da se suštinski svodi na ispunjenost minimalnih kriterijuma, poput stručne spreme i dužine radnog iskustva u struci, a budući da su ovo jedini kriterijumi koji su proverljivi. Sistem objektivne provere veština potrebnih za obavljanje određenih poslova suštinski nije uspostavljen, a prilaganjem različitih sertifikata, bez konkretno provere navoda u istim, postoji mogućnost da na radnim mestima sa elementom inostranosti rade službenici bez znanja engleskog jezika.

Prema nalazima OECD/SIGMA čak 60% rukovodećih mesta je u 2014. godini popunjeno proizvoljnom odlukom rukovodilaca¹⁷⁴. To znači da su na položaje postavljeni državni službenici mimo odredaba Zakona o državnim službenicima koje zahtevaju sprovođenje konkursa. Zloupotrebljena je i odredba člana 67. Zakona o državnim službenicima koja propisuje da „do postavljenja državnog službenika na položaj, može biti postavljen vršilac dužnosti, na šest meseci, bez internog ili javnog konkursa“, na način što su postavljeni kandidati koji nisu prethodno zaposleni u državnom organu, pa bi ti isti kandidati na konkursu uživali prednost u odnosu na ostale, s obzrom da su već upoznati sa poslom.

Trebalo bi omogućiti uvid zainteresovane javnosti u proces i kriterijume zapošljavanja službenika na položaju, čime bi se izbegla praksa dovođenja politički podobnih kandidata. Takođe, neophodno je obezbediti aktivniju ulogu Upravne inspekcije.

Prilikom zasnivanja radnog odnosa na određeno vreme Zakon o državnim službenicima u članu 63. stavu 2. predviđa da se isti zasniva bez internog ili javnog konkursa, izuzev pri prijemu pripravnika. Povrh toga, zakonom je propisano da broj zaposlenih na određeno vreme ili po osnovu različitih drugih ugovora ne može biti veći od 10% od broja zaposlenih na neodređeno vreme. Neophodno je voditi računa o tome da se ovo ograničenje ne krši, jer bi to značilo da jedan „sloj“ zaposlenih obavlja poslove državne uprave, a da pritom nije u režimu prava i odgovornosti državnih službenika i nije izabran na osnovu zasluga već proizvoljno. Iz statističkih podataka Službe za upravljanje kadrovima, proizlazi da je broj zaposlenih državnih službenika na određeno vreme u zakonskim okvirima.

Posebno pitanje, odnosi se na institut ocenjivanja i napredovanja državnih službenika. Jasno je da je ovde najveći izazov spojiti objektivnost i ekonomičnost uz korišćenje pouzdanih izvora informacija. Za period koji ovaj Izveštaj pokriva, od značaja je Uredba o ocenjivanju državnih službenika¹⁷⁵, kojom se ocenjuju merila za ocenjivanje i postupak ocenjivanja državnih službenika. Trenutno, najveća prepreka za sprovođenje efikasnog ocenjivanja je nesposobnost pretpostavljenih da na adekvatan i odgovoran način obave ocenjivanje. U tom smislu je i ocenjivanje neretko shvaćeno kao još jedan dodatni birokratski teret koji može pogoršati odnos ocenjivača i zaposlenog. Posebno se zapaža da u praksi veliki broj državnih službenika smatra da je ocenjivanje sprovedeno na osnovu subjektivnih elemenata, kao što su simpatije ili animozitet. Takođe, konačna ocena u ciklusu ocenjivanja, koji po članu 3. stavu 1. Uredbe traje od 1. januara do 31. decembra, ne bi trebalo da bude formirana na osnovu izuzetnog učinka državnog službenika samo u jednom periodu, ili neuspeha u obavljanju određenog zadatka u jednom periodu. Najčešća greška koju ocenjivači prave prilikom ocenjivanja je što pokušavaju da međusobno upoređuju državne službenike, a ne posmatraju njihovu uspešnostu realizaciji postavljenih

¹⁷⁴ Sigma Assessment Report Serbia, 2014, 17, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/serbia-assessment-report-2014_5jm0xw1lpc40-en.

¹⁷⁵ Službeni glasnik RS, br.11/06, 109/09.

ciljeva i standarda. Na kraju, posebno zabrinjava tendencija da mladi državni službenici, u koje je ulagano kroz brojne obuke stručnog osposobljavanja i koji učestvuju u raznim pregovaračkim grupama i radnim telima, odlučuju da napuste državnu upravu zbog loših finansijskih uslova rada i nemogućnosti napredovanja.

Neophodno je izvršiti edukaciju ocjenjivača o tome kako da na nepristrasan i racionalan način sprovedu ocjenjivanje, a u čemu posebnu ulogu i značaj ima Služba za upravljanje kadrovima.

Dakle, analizom obuhvata Zakona o državnim službenicima i ostalih relevantnih propisa potvrđuje se da je službenički sistem Srbije, u ovom trenutku, nedovoljno integrisan i nekoherentan. Ovo, pre svega iz razloga što se Zakon o državnim službenicima supsidijarno primenjuje na posebne službeničke pragmatike, kao što su: vojska, policija i spoljni poslovi, jer je ta materija regulisana posebnim zakonima, čime se primena Zakona o državnim službenicima svodi na oko 40% državne uprave, a manje od 5% celokupnog sektora države. Ove činjenice dodatno potvrđuju rascepanost i nedovršenost službeničkog sistema koje se potvrđuju i time da su čak i lokalni službenici izdvojeni u poseban režim radnih odnosa. Naime, članu 189. Zakona o državnim službenicima, predviđa da odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima nastavljaju da se shodno primenjuju na radne odnose u organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona.

14.3 Zaposleni u organima teritorijalne autonomije i jedinicama lokalne samouprave

Velika mana i propust zakonodavca ogleda se u tome što zaposleni u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama ostali van službeničkog sistema, a s obzirom da već pomenuti Zakon o radnim odnosima u državnim organima nije imao za cilj da uvaži specifičnosti pokrajinskog i lokalnog nivoa, već je donet za državne organe, a shodno se primenjivao na autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Iz tog razloga bilo je neophodno da se donese poseban propis, a to je Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave¹⁷⁶ (u daljem tekstu: Zakon) kojim su uspostavljena osnovna načela lokalnog službeničkog sistema. Odmah na početku treba istaći, da s obzirom da je Zakon počeo da se primenjuje od 1. decembra 2016. godine, sudska praksa još nije u potpunosti oblikovana.

Već iz člana 3. Zakona uočavamo i njegovu prvi osobenost, a to je da se pod zaposlenima podrazumevaju: (1) funkcioneri koji na osnovu zakonom ili pokrajinskim propisom utvrđene obaveze ili ovlašćenja, zasnivaju radni odnos radi vršenja dužnosti, (2) službenici i (3) nameštenici. Do stupanja na snagu ovog Zakona, funkcioneri nisu imali status zaposlenih. Izričit u tom shvatanju je i član 2. stav 2. Zakona o državnim službenicima koji lica

koja prema posebnim propisima imaju status funkcionera ne smatra državnim službenicima. To dalje znači, da ona i ne zasnivaju radni odnos, ali imaju prava po osnovu radnog odnosa koja se tiču radnog vremena, zaštite na radu, plate, itd. Dakle, nosioci funkcija imaju poseban status koji nije isti kao status onih koji zasnivaju radni odnos, a to je i logično jer se javna funkcija ne ugovara, već stiče izborom ili imenovanjem. Podvlačimo da ovakvo normiranje položaja funkcionera predstavlja izuzetak od pravila, a da će praksa pokazati koliko je ono opravdano.

Prema članu 6. Zakona, na prava i dužnosti funkcionera i službenika koji nisu uređeni ovim zakonom ili drugim propisom, primenjuju se opšti propisi o radu i poseban kolektivni

¹⁷⁶ Službeni glasnik RS, br. 21/16, 113/2017 – dr. zakon.

ugovor za jedinice lokalne samouprave, kao i kolektivni ugovor kod poslodavca. Važno je naglasiti da su odredbe Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u organima teritorijalne autonomije i organima jedinice lokalne samouprave, kao aneks, integrisane u Poseban kolektivni ugovor za državne organe¹⁷⁷. Međutim, ovaj kolektivni ugovor je istekao 2018. godine, pa su predstavnici sindikata zaposlenih u upravi i Ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu potpisali sporazum kojim se važenje Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe produžava na još godinu dana, tačnije do 21. marta 2019. godine. Razlog ovog produžetka treba tražiti u predlogu Izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima, kao i Izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, a koji mogu biti od uticaja na tekst kolektivnog ugovora.

Funkcioner i ostali zaposleni imaju pravo na platu, naknadu i ostala primanja u skladu sa Zakonom o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru. Ovo proizlazi iz odredbe člana 40 Zakona prema kojoj se isti primenjuje od 1. jula 2017. godine na zaposlene u organima i organizacijama autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Takođe, članom 39. Zakona predviđa da će se do 1. jula 2017. godine doneti, u skladu sa odredbama ovog zakona, zakon kojim se uređuju plate i druga primanja zaposlenih u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugim organima i organizacijama koje je osnovala autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave a na koje se primenjuju propisi o radnim odnosima u autonomnim pokrajinama ili jedinicama lokalne samouprave. Ovakav Zakon je donet i nosi naziv Zakon o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave¹⁷⁸. Međutim, primena ovog zakona je odložena za 1. januar 2020. godine¹⁷⁹. Primećujemo da plate funkcionera svakako nisu predmet regulisanja ovog Zakona, iako se i oni smatraju zaposlenim prema članu 3. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. U tom smislu, član 11 Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisuje da funkcioner ima pravo na platu, naknadu plate i ostala primanja u skladu sa zakonom kojim se uređuju plate, naknade i druga primanja funkcionera u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Do početka primene Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, plate funkcionera regulisane su Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, kao i Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima.

Neophodno je urediti plate funkcionera novim propisom, jer oni trenutno nisu obuhvaćeni Zakonom o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave.

U pogledu vrsta radnih mesta službenika, ista se dele na položajna i izvršilačka radna mesta. Položajna radna mesta su ona na kojima službenik ima posebna ovlašćenja i odgovornosti u polgedu rukovođenja radom i usklađivanja rada organa, službe ili posebnih organizacija. Upravo zbog svog značaja, ova mestu se određuju Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, a ne Pravilnikom o oragnizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Dakle, na položajima rade službenici koje nadležni organ postavlja da u mandatu određenog trajanja obavljaju poslove rukovođenja i usklađivanja rada organa, službe ili organizacije. S druge strane, izvršilačka radna mesta svu sva ona koja nisu položaji, pa tako na izvršilačkim radnim mestima rade službenici koji su zasnovali radni odnos da bi obavljali poslove iz nadležnosti organa, odnosno delatnosti službe, a pod kontrolom službenika na položaju. Važno je naglasiti da su radna mesta, njihovo

177 Službeni glasnik RS, 25/2015, 50/2015, 20/18.

178 Službeni glasnik RS, br. 113/17.

179 Zakon o izmenama Zakona o platama službenika i nameštenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 95/18.

razvrstavnije po zvanjima, opisi radnih mesta, potreban broj izvršilaca za svako mesto, itd, uređeni Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Postojeća zvanja, prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave su: samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, viši referent, referent i mlađi referent. Izuzetno, postoji i zvanje viši savetnik, kao najviše zvanje službenika, ali samo u organima AP Vojvodine i grada Beograda. Ovde možemo identifikovati dva velika problema koja su se pojavila u praksi.

Prvi, koji se odnosi na okolnost da su zvanja službenika na lokalnom nivou iz Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave preneti u Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Međutim, odložena primena Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, uslovljava je neposrednu primenu Zakona o platama u državnim organima i javnim službama,¹⁸⁰ kojim se uređuju plate, dodaci na plate i ostala primanja izabranih, postavljenih i zaposlenih lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Članom 9. Zakona predviđeni su koeficijenti za isplatu plata izabranih lica, u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, dok su stavom 3. istog člana utvrđeni koeficijenti za zaposlene i to najviše do koeficijenta koji odgovara zvanju samostalnog stručnog saradnika u državnim organima. Dalje, konkretna zvanja su određena opštim aktom, na primer za područje Beograda, Pravilnikom o zvanjima, zanimanjima i platama zaposlenih u Gradskoj upravi¹⁸¹. Članom 3. pravilnika propisano je da su zvanja zaposlenih u Gradskoj upravi: samostalni stručni saradnik, viši stručni saradnik, stručni saradnik, viši saradnik, saradnik, viši referent i referent. Za svako od ovih zvanja predviđen je odgovarajući koeficijent u članu 24. Pravilnika. Ukoliko takvog opšteg akta nema na lokalnom nivou, primenjuje se Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima¹⁸². Dakle, zbog odložene primene Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, na plate ovih lica direktno se primenjuje Pravilnik, odnosno Uredba koja sadržinski ne odgovara zakonskom tekstu u delu naziva zvanja službenika, te se zvanja službenika prema Zakonu direktno upodobljavaju najbližnjem iz podzakonskog, odnosno opšteg akta. Na taj način postoji velika pravna nesigurnost, jer jednom službeniku može da bude oređen veći, a drugom manji koeficijent prema zvanju u zavisnosti od lokalne samouprave. S druge strane, službenik dobija rešenje o utvrđenom zvanju prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, ali platu prima prema koeficijentima koju su utvrđeni pre stupanja na snagu tog zakona i koji njegovo trenutno zvanje ne prepoznaju.

Drugi, koji se odnosi na okolnost da je član 39. stav 4. Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru propisano da zaposleni zadržava zatečenu platu na radnom mestu na koje je bio raspoređen, odnosno čije poslove obavlja na dan početka primene posebnih zakona, uz određivanje načina prilagođavanja te plate, kojim će se obezbediti njeno usaglašavanje sa platom koju bi ostvario primenom odredaba ovog i posebnih zakona, a koji mora biti postepen i prilagođen budžetskim ograničenjima. S obzirom da je odložena primena Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, zaposleni su zadržali zatečenu platu, bez obzira na zvanje koje im je utvrđeno rešenjem. Tako, u praksi postoji paradoksalna situaciju da jedan službenik koji bio u zvanju viši savetnik, bude raspoređen u niže zvanje, ali zadržava platu koji je imao kao viši savetnik, dok drugi koji iz nižeg zvanja pređe u više zvanje, nema mogućnost da mu se

180 Službeni glasnik RS, br. 34/2001, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 116/2008 - dr. zakoni, 92/2011, 99/2011 - dr. zakon, 10/2013, 55/2013, 99/2014 i 21/2016 - dr. zakon.

181 Pravilnik o zvanjima, zanimanjima i platama zaposlenih u Gradskoj upravi, Službeni list grada Beograda, br. 29/2003, 7/2004, 8/2004, 25/2005, 10/2008, 17/2009, 29/2010, 39/2010, 3/2012, 36/2014, 51/2014.

182 Službeni glasnik RS, br. 44/2008, 2/2012.

plata poveća. Ovakva situacija će trajati do početka primene Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, to znači da će zaposleni zadržavati koeficijent za obračun i isplatu plate koji mu je određen na osnovu propisa koji su bili na snazi do početka primene ovog zakona. U perspektivi, iz ovoga mogu nastati brojni radni sporovi s obzirom da su zaposlenima u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave rešenjem određena zvanja, ali koja nisu u skladu sa platama.

Neophodno je da se u što skorijem roku započne sa primenom sistemskih zakona iz ove oblasti, jer će u suprotnom štetne posledice biti nesagledive. U ovom trenutku postoji veliki broj službenika kojima su po osnovu zatečenih plata, iste sada veće nego što bi to odgovaralo njihovom zvanju, i isto toliki broj onih koji imaju viša zvanja, ali bez mogućnosti adekvatne plate koja to zvanje prati.

Na kraju, ne možemo da se ne osvrnemo na krajnje neuobičajen i pravno pogrešan način stupanja na snagu zakona, koji usled toga proizvodi značajnu pravnu nesigurnost. Naime, član 203. Zakona propisuje da isti stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a primenjivaće se od 1. decembra 2016. godine, osim odredaba članova 116. – 122. koje se odnose na stručno usavršavanje, kao i odredaba članova 172. – 183. i člana 192. tačka 4.) o žalbenoj komisiji i odredaba članova 188. – 191. kojima su uređena pitanja u vezi sa ljudskim resursima, a koje se primenjuju narednog dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Dalje, odredbe člana 20. koje se odnose na napredovanje u platne razrede će se primenjivati po donošenju propisa kojim će se urediti platni razredi za zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave kao i odredba člana 190. stav 4. koja će se primenjivati od 1. oktobra 2016. godine.

Jednostavno je neverovatno da ovaj Zakon određuje čak pet datuma od značaja za njegovo uključivanje u pravni sistem Republike Srbije. Prvi, dan kada je stupio na snagu, tačnije 12. mart 2016. godine. Drugi, dan početak njegove primene, a to je 1. decembar 2016. godine. Treći, dan početka primene odredaba Zakona o stručnom usavršavanju, žalbenoj komisiji i ljudskim resursima, a to je 13. mart 2016. godine. Četvrti, koji nije datum određen jer će se čl. 20 primenjivati po donošenju propisa kojim će se urediti platni razredi. Konačno, peti, koji se odnosi na podatke o nacionalnoj pripadnosti službenika, nameštenika počinje da se primenjuje od 01. oktobra 2016. godine. Ovakvo postepeno uvođenje propisa u pravni sistem je vrlo opasno jer se oslanja na potpunu sinhronizaciju u donošenju drugih propisa koji su od značaja za ovaj koji stupa na snagu. Izostanak primene samo jednog od njih može dovesti do kolapsa čitavog sistema.

ČLAN 8 – KOLEKTIVNA PRAVA ZAPOSLENIH

1. Države članice ovog Pakta obavezuju se da obezbede:

a) pravo koje ima svako lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlani u sindikat po svom izboru, uz jedini uslov da pravila budu utvrđena od strane zainteresovane organizacije, u cilju unapređenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet jedino ograničenja predviđenih zakonom i koja predstavljaju potrebne mere u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili zaštite prava i sloboda drugoga;

b) pravo koje imaju sindikati da stvaraju udruženja i nacionalne saveze i pravo koje ovi imaju na stvaranje međunarodnih sindikalnih organizacija ili na učlanjivanje u njih;

c) pravo koje imaju sindikati da slobodno obavljaju svoju delatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu meru u demokratskom društvu, u interesu nacionalnu bezbednosti ili javnog poretka, ili radi zaštite prava i sloboda drugoga;

d) pravo na štrajk, koje se ostvaruje prema zakonima svake zemlje.

2. Ovaj član ne sprečava da se vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, podvrgne zakonskim ograničenjima.

3. Nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o sindikalnoj borbi i zaštiti sindikalnog prava da donosi zakonske mere koje bi narušavale ili da primenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predviđene navedenom konvencijom.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U Zakonu o radu sindikat se određuje kao organizacija zaposlenih i isključivo zaposlenima se garantuje sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja, pravo na udruživanje, pravo na učešće u pregovorima za zaključivanje kolektivnih ugovora, pravo na mirno rešavanje kolektivnih i individualnih radnih sporova, kao i pravo na konsultovanje, informisanje i izražavanje svojih stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada. Prema Zakonu o radu, zaposleni je fizičko lice u radnom odnosu kod poslodavca, tj. lice koje je sa poslodavcem zaključilo ugovor o radu. To znači da lica koja rade van radnog odnosa, tj. radno-angažovana lica nemaju kolektivna radna prava koja Zakon o radu garantuje zaposlenima, a osim toga, kolektivna radna prava uskraćena su i licima koja po bilo kom drugom osnovu (koji nije ugovor o radu) rade za poslodavca: učenici i studenti na stručnoj praksi ili van nje, volonteri, samozaposleni radnici, radnici koji se bave slobodnim profesijama, nezaposleni, penzioneri i dr.

Potrebno je izmeniti Zakon o radu u pravcu šire definicije pojma zaposlenog ili uvođenja pojma radnika, kako bi se svim licima koja po bilo kom osnovu rade kod poslodavca priznalo pravo na sindikalno organizovanje i delovanje.

Iako se u Zakonu o radu, kroz (svega dve) odredbe koje predviđaju mogućnost obrazovanja Saveta zaposlenih, spominje učešće zaposlenih u upravljanju preduzećem,¹⁸³ srpsko radno zakonodavstvo ne sadrži valjan pravni okvir za uvođenje i institucionalizovanje informisanja, konsultovanja i saodlučivanja zaposlenih u preduzeću, tj. za participaciju

¹⁸³ Zakon o radu, čl. 205.

zaposlenih. Istovremeno, konsultovanje i učestvovanje zaposlenih u odlučivanju veoma je usko postavljeno, tj. ograničeno na ekonomska i socijalna prava zaposlenih, čime su, čini se, isključena pitanja koja su u vezi sa poslovanjem preduzeća, organizacijom rada, uvođenjem novih tehnologija i sl., a koja se ne mogu specifično odrediti kao ekonomska i socijalna prava zaposlenih¹⁸⁴.

Učešće zaposlenih u upravljanju preduzećem predstavlja međunarodni radnopravni standard koji je garantovan najvažnijim međunarodnim izvorima radnog prava¹⁸⁵, za čije ostvarivanje bi trebalo stvoriti valjane uslove u domaćem zakonodavstvu. Potrebno je uključiti sindikate prilikom pravnog regulisanja ove materije, kako konačna pravna rešenja ne bi ugrozila ulogu i položaj sindikata i kako bi bila usmerena na unapređenje, a ne na suzbijanje socijalnog dijaloga.

Zakon o radu propisuje obaveznu registraciju radi sticanja pravnog subjektiviteta sindikata, ali propisi kojima se uređuje registracija ne određuju rok u kome Ministarstvo za rad mora doneti rešenje o upisu ili odbijanju upisa sindikata u registar, pa proces registracije traje dugo, najčešće nekoliko meseci (u nekim slučajevima i duže), što proizvodi različite probleme u radu novoosnovanih sindikata, ugrožava sindikalno organizovanje i optezava ili onemogućava sindikalni rad.

Potrebno je odrediti primeren rok u kome je Ministarstvo dužno da odluči o zahtevu za registraciju sindikata, pod pretnjom da će se ćutanje Ministarstva smatrati prihvatanjem zahteva u celini.

Pravilnikom o upisu sindikata u registar propisano je da se registar vodi kao javna i elektronska baza podataka,¹⁸⁶ ali do današnjeg dana (Pravilnik je donet 2005. godine) registar nije formiran na takav način, pa javnost nema uvid u podatke o registrovanim sindikatima. Zahvaljujući tome, predstavnici javne vlasti mogu da iznose neistinite ili poluistinite informacije, koje, s jedne strane, ozbiljno narušavaju ugled sindikata, a sa druge, potkrepljuju lažnu sliku o razvijenom sindikalnom organizovanju u Srbiji.

Potrebno je da se realizuje odredba iz Pravilnika o upisu sindikata u registar i da se Registar sindikata konačno uspostavi kao javna i elektronska baza podataka.

Zakon o radu ne propisuje obavezan oblik sindikalnog organizovanja, ali pravila koja sadrži indirektno ograničavaju organizovanje sindikata kod poslodavca na formu sindikalne organizacije, jer se određena prava priznaju samo tako organizovanim sindikatima.

Pozitivnopravna rešenja treba da postave najšire osnove za sindikalno organizovanje i da dopuste sindikatima da se slobodno opredele za modele koji im najviše odgovaraju, pri čemu ne smeju ni direktno ni indirektno da favorizuju bilo koji oblik sindikalnog organizovanja. Zakonodavstvo bi trebalo da omogući sindikalno organizovanje u svim formama koje poznaju i priznaju međunarodno radno pravo i praksa, predviđajući samo ona ograničenja koja su neophodna radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili zaštite prava i sloboda drugoga¹⁸⁷.

Zakon o radu ne predviđa da reprezentativnost kod poslodavca može steći i sindikat

184 U drugom stavu (od ukupno dva koliko se odnosi na participaciju zaposlenih), Zakon o radu govori o oblicima učešća zaposlenih u upravljanju društvom, pa propisuje da savet zaposlenih daje mišljenje i učestvuje u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih na način i pod uslovima utvrđenim zakonom i opštim aktom.

185 Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne, čl. 21. i 22., Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 42/2009.

186 Pravilnik o upisu sindikata u registar, čl. 2.

187 Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima garantuje se da sindikati imaju pravo da slobodno obavljaju svoju delatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu meru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili zaštite prava i sloboda drugoga.

na teritoriji ukoliko ispunjava uslov u pogledu broja članova – zaposlenih kod poslodavca, a takva mogućnost je dozvoljena za granski sindikat, čime se favorizuje granski naspram teritorijalnog oblika sindikalnog organizovanja, što se protivi ulozi i ovlašćenjima koje bi trebalo da ima javna vlast u vezi sa sindikalnim organizovanjem i delovanjem.

Potrebno je propisati da se reprezentativnim sindikatom kod poslodavca smatra i sindikat na teritoriji koji učlanjuje najmanje 15% zaposlenih kod poslodavca.

Zakonom o radu se, kroz izmene i dopune, šire prava koja se priznaju reprezentativnim sindikatima naspram sindikata koji nisu reprezentativni. Nerepresentativni sindikati se uskraćuju za važna sredstva sindikalne borbe, koja ne bi trebalo da su vezana za reprezentativnost, čime javna vlast ugrožava zdravu konkurenciju među sindikatima i obezbeđuje status kvo (status quo) na sindikalnoj sceni. Broj članova sindikata kod poslodavca, prilikom utvrđivanja reprezentativnosti, utvrđuje komisija na osnovu sindikalnih pristupnica. Na taj način poslodavac može saznati ko je od njegovih zaposlenih član sindikata, što potencijalno ove zaposlene dovodi u nepovoljan položaj.

Bilo bi korisno kad bi se provera uslova za utvrđivanje reprezentativnosti poverila nekom neutralnom subjektu (npr. javnom beležniku), koji bi bio obavezan da utvrdi i saopšti broj članova sindikata, ali bi morao da čuva kao tajnu njihov identitet.

U Odboru za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca (dalje: Odbor) teško se postiže kvorum za rad i većina potrebna za odlučivanje, pa se po zahtevima za utvrđivanje reprezentativnosti odluka čeka mesecima, a u nekim slučajevima i godinama. Ovim se ozbiljno povređuje sloboda sindikalnog udruživanja, organizovanja i delovanja, a u nekim situacijama se potpuno onemogućava. Ovlašćenje Ministra za rad da može da odluči i bez predloga Odbora, čime se pokušava rešiti problem neefikasnosti rada ovog tela, ne podstiče, već, naprotiv, podriva saradnju socijalnih partnera i neprimereno proširuje ulogu predstavnika javne vlasti.

Potrebno je naći rešenje za deblokadu rada Odbora, što bi se moglo postići izmenom njegove strukture ili bi trebalo formirati drugo telo koje bi preuzelo nadležnost Odbora. U svakom slučaju, za rešavanje ovog problema nije dovoljna jedna mera, već je potrebno stvaranje povoljne klime za zdrav razgovor predstavnika radnika i poslodavaca, uz što manje mešanje javne vlasti.

Uslovi koje Zakon o radu postavlja za osnivanje, a naročito za reprezentativnost udruženja poslodavaca u Republici Srbiji su teško ostvarivi. Atmosfera u društvu, pa tako i u sferi poslovanja je takva da se poslovni interesi poslodavaca, uključujući i interese u odnosu na sindikate i radnike, ostvaruju uticajem na politiku, tj na političke lidere i stranke ili na druge slične načine, pa im udruživanja i instrumenti koji unapređuju socijalni dijalog nisu potrebni. Ovo se naročito odnosi na velike i moćne, domaće i strane, poslodavce, koji koriste finansijsku i političku moć u kreiranju radnopravnog zakonodavstva i prakse. U takvoj situaciji, sindikati ili nemaju sa kim da vode socijalni dijalog ili su primorani da pregovaraju sa faktički nerepresentativnim udruženjem poslodavaca, pa su i rezultati takvih pregovora ili slabi ili ne postoje. Zakon o radu predviđa apstraktnu pravnu zaštitu za sve zaposlene, ali ne propisuje konkretnu i efikasnu zaštitu za one kojima je zaštita najpotrebnija – za ovlašćene predstavnike radnika. Prema Zakonu o radu, predstavnički status mogu imati samo zaposleni (lica u radnom odnosu) i samo takav predstavnički status je zakonom zaštićen, dok ostali radnici (lica koja rade po nekom drugom pravnom osnovu) ne mogu biti predstavnici radnika i ne uživaju nikakvu pravnu zaštitu u navedenom smislu.

Zakon o radu bi morao da svim radnicima (ne samo zaposlenima) garantuje slobodu sindikalnog udruživanja, organizovanja i delovanja, a potom i da radničkim predstavnicima

ma obezbedi konkretnu i efikasnu zaštitu. Trebalo bi da se propiše koji predstavnici radnika su zaštićeni po samom zakonu, a koji se mogu zaštititi kolektivnim ugovorom. Trebalo bi da se odrede povrede od kojih se radnički predstavnici štite, kao i period na koji se zaštita odnosi, a koji uvek mora biti duži od trajanja predstavničke funkcije.

Radno zakonodavstvo Republike Srbije sadrži formalnopravne osnove za kolektivno pregovaranje i zaključenje kolektivnih ugovora, ali ono ne uvažava u dovoljnoj meri međunarodne radnopravne standarde i ne deluju podsticajno na socijalne partnere da pristupe kolektivnom pregovaranju i zaključe kolektivni ugovor. Zakonom o radu deklarativno se daje prednost kolektivnom ugovoru naspram pravilnika o radu, ali se ta deklarativna prednost ne podržava i ne razrađuje kroz odredbe tog i drugih zakona.

Potrebno je zahtevati ratifikaciju Konvencije MOR-a br.154 o kolektivnom pregovaranju i Preporuke br.163 o kolektivnom pregovaranju. Uvođenjem ovih izvora u srpsko radno zakonodavstvo dao bi se jasan signal da je javna vlast opredeljena za razvoj socijalnog dijaloga, a istovremeno bi se upotpunili temelji za dalje regulisanje materije kolektivnog pregovaranja.

Potrebno je sistem pravnih akata kojima se regulišu prava i obaveze iz radnog odnosa kod poslodavca urediti tako da se stvarno favorizuje sporazumno naspram jednostranog uređenja radnopravnih odnosa, tj. da se mogućnost donošenja pravilnika o radu svede na zaista izuzetne situacije.

Potrebno je izmeniti i dopuniti zakone koji uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i u vezi sa radnim odnosom na način koji će omogućiti da se sadržina radnopravnog odnosa u što većoj meri uređuje kolektivnim ugovorima (Zakon o radu, Zakon o štrajku, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu i td.). Zakonsko regulisanje prava i obaveza iz radnog odnosa trebalo bi da bude takvo da i zaposleni i poslodavci imaju jak interes da zaključe kolektivni ugovor.

Potrebno je, u formi posebnog zakona ili u okviru Zakona o radu, detaljnije urediti postupak kolektivnog pregovaranja i zaključivanja kolektivnog ugovora, a nadzor i kontrolu primene tih pravila poveriti nadležnoj inspekciji. Bilo bi korisno da se utvrde i urede: tehnička pitanja u vezi sa podnošenjem inicijative za kolektivno pregovaranje i odgovora na inicijativu, proceduru pregovaranja (mesto, vreme i način održavanja sastanaka, rokovi, dinamika, vođenje zapisnika i dr.), osnovna načela pregovaranja, povrede pravila pregovaranja i odgovarajuće sankcije, dostupnost relevantnih podataka učesnicima pregovaranja, posebna zaštita za predstavnike sindikata koji učestvuju u pregovaranju i td.

Potrebno je uvesti obavezu učesnika kolektivnog pregovaranja, bez obzira na prirodu delatnosti, da u slučaju problema koji sprečava nastavak pregovora pokrenu postupak mirnog rešavanja kolektivnog radnog spora pred Agencijom za mirno rešavanje radnih sporova.

Ustav Republike Srbije i Zakon o štrajku¹⁸⁸ pravo na štrajk priznaju samo zaposlenima, a pojam zaposlenog određen je Zakonom o radu, gde se kaže da je zaposleni fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca (lice koje je zaključilo ugovor o radu sa poslodavcem)¹⁸⁹. To znači da pravo na štrajk nemaju radnici koji rade za poslodavca izvan radnog odnosa, tj. po bilo kom drugom osnovu osim po osnovu ugovora o radu – radno angažovana lica (privremeni i povremeni poslovi, stručno osposobljavanje i usavršavanje,

188 Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US.

189 Zakon o radu, čl. 5.

oslovi po osnovu ugovora o delu)¹⁹⁰, sezonski radnici,¹⁹¹ volonteri,¹⁹² učenici na stručnoj praksi¹⁹³ itd.

Potrebno je priznati pravo na štrajk svim radnicima, bez obzira na pravni osnov po kom rade.

Zakon o štrajku ne dozvoljava čisto politički štrajk, jer štrajk određuje kao prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada. Ipak, moglo bi se reći da u Srbiji nije zabranjen štrajk koji ima političke zahteve, koji su usko vezani za ostvarivanje ekonomsko-socijalnih, odnosno profesionalnih ciljeva, naročito kad je u pitanju generalni ili granski štrajk (npr. zahteva se poboljšanje odredaba radnopravnog zakonodavstva, ostavka ministra rada, donošenje socijalnog programa i dr.). Zakonom o štrajku nije priznato pravo na štrajk koji bi se organizovao na užoj teritorijalnoj jedinici (u gradu, opštini ili pokrajini), a ne predviđa se ni pravo na štrajk solidarnosti.

Potrebno je predvideti mogućnost organizovanja štrajka na užoj teritorijalnoj jedinici (u gradu, opštini ili pokrajini), kao i štrajka solidarnosti. Pravila o štrajku solidarnosti trebalo bi da se postave tako da ga ne obesmisle i da omoguće njegovo ostvarivanje u praksi.

Zakon o štrajku određuje da, ako se štrajk ispoljava okupljanjem zaposlenih, mesto okupljanja učesnika u štrajku ne može biti van poslovnih – radnih prostorija, odnosno van kruga poslovnog prostora zaposlenih koji stupaju u štrajk.¹⁹⁴ Na ovaj način se sprečava da štrajk postane vidljiv za javnost i da štrajkači dobiju širu podršku za svoje zahteve.

Potrebno je da se radnicima omogući organizovanje mirnih štrajkova i izvan poslovnog prostora poslodavca, na mestu i na način koji će štrajk učiniti vidljivim organima javne vlasti i široj javnosti, samo uz ograničenja koja se tiču bezbednosti.

Zakon o štrajku ne priznaje izričito pravo na štrajkačke straže (piketing), ali čini se da ih ne zabranjuje.

Potrebno je Zakonom izričito predvideti pravo štrajkača da organizuju štrajkačke straže, uz naznaku da se štrajkačke straže ne mogu služiti pretnjom ili prinudom.

Zakonom o štrajku je propisano da odluku o stupanju u štrajk kod poslodavca donosi organ sindikata određen opštim aktom sindikata ili većina zaposlenih.¹⁹⁵ Zahtev da odluku o stupanju u štrajk donosi većina zaposlenih ugrožava ostvarivanje prava na štrajk zaposlenih koji nisu članovi sindikata i, kao takav, u suprotnosti je sa međunarodnim radnopravnim standardima. Ovaj problem dolazi do izražaja naročito u velikim preduzećima, preduzećima sa složenom i prostorno razućenom organizacijom, kao i u preduzećima u kojima postoji sindikat koji okuplja veliki broj zaposlenih.¹⁹⁶

Potrebno je ukinuti cenzus u pogledu broja radnika koji mogu doneti odluku o stupanju u štrajk, a ako cenzus kao uslov ostane, onda bi trebalo da se proverava broja radnika koji podržavaju štrajk poveri nekom neutralnom subjektu (npr. Javnom beležniku), koji bi morao da utvrdi i saopšti broj zaposlenih koji podržavaju štrajk, ali bi bio obavezan da čuva kao tajnu podatke o njihovom identitetu.

Prema Zakonu o štrajku, štrajk se organizuje i vodi tako da se ne ugrožava bezbed-

190 Zakon o radu, čl. 197-202.

191 Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018.

192 Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS, br. 36/2010.

193 Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017.

194 Zakon o štrajku, čl. 5. st. 3.

195 Zakon o štrajku, čl. 3. st. 1.

196 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti 1996 Pregled, stav 507.

nost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka.¹⁹⁷ Navedeni uslovi nisu dovoljno precizni, a neki od njih su i nelogični (npr. nije jasno kakav to štrajk treba da bude da bi omogućio nastavak rada po njegovom okončanju).

Organizatori i učesnici u štrajku mogu biti odgovorni samo za neposrednu materijalnu štetu, i to ako je ona pričinjena namerno ili krajnjom nepažnjom, zbog čega bi trebalo izmeniti i dopuniti zakon u tom smislu.

Rokovi za najavu štrajka propisani Zakonom o štrajku uklapaju se u međunarodne radnopravne standarde, ali bi trebalo razmisliti o njihovom skraćivanju, jer su predugečki za uslove u Srbiji, pa otežavaju, a ponekad i onemogućavaju ostvarivanje prava na štrajk. Zakon o štrajku ne predviđa mogućnost održavanja spontanog štrajka, što bi u Republici Srbiji, u uslovima masovnog kršenja osnovnih radnih prava, trebalo da bude dozvoljeno, naravno, samo izuzetno i pod zakonom propisanim uslovima.

Potrebno je skratiti rokove za najavu štrajka i omogućiti održavanje spontanog štrajka u slučaju kršenja osnovnih radnih prava.

Zakonom o štrajku određene su delatnosti za koje važi poseban pravni režim štrajka – minimum procesa rada i rana najava štrajka. Krug tih delatnosti utvrđen je vrlo široko, pa je pravo na štrajk ograničeno i u delatnostima koje nisu od vitalnog značaja za život, zdravlje i bezbednost stanovništva, što predstavlja odstupanje od međunarodnih radnopravnih standarda. Pravo na štrajk u Republici Srbiji ograničeno je ostvarivanjem minimuma procesa rada bez obzira na razmere, trajanje i posledice štrajka i na radiju i televiziji,¹⁹⁸ u metalnoj i naftnoj industriji,¹⁹⁹ u poljoprivredi,²⁰⁰ u transportu,²⁰¹ u pošti,²⁰² u komunalnoj delatnosti,²⁰³ u obrazovanju,²⁰⁴ pa čak i u oblasti sporta i rekreacije²⁰⁵, što je suprotno međunarodnim radnopravnim standardima.

Pravo na štrajk može se ograničiti samo u delatnostima od vitalnog interesa, kao i u delatnostima koje nisu od vitalnog interesa ali samo ako je štrajk dugotrajan ili ako je poprimio razmere koje neposredno ugrožavaju život, zdravlje ili ličnu sigurnost stanovništva. Delatnosti u kojima je pravo na štrajk ograničeno ili bi moglo biti ograničeno mogu biti predviđene samo Zakonom o štrajku, a ne i drugim posebnim zakonima.

Ciljevi koje, po Zakonu o štrajku, treba da obezbedi minimum procesa rada nisu dovoljno jasni i široko su definisani – sigurnost ljudi i imovine, nezamenljiv uslov života i rada građana ili rada drugog preduzeća, odnosno pravnog ili fizičkog lica koje obavlja privrednu ili drugu delatnost ili uslugu.²⁰⁶ Prema međunarodnim radnopravnim standardima, minimum procesa rada mora se ograničiti na poslove koji su neophodni da bi se izbegla

197 Zakon o štrajku, čl. 7. st. 1.

198 Uredba o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću „Radio i televizija Srbije“, Službeni glasnik RS, br. 4/2003.

199 Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, Službeni glasnik RS, br. 101/2015 i 95/2018 - dr. zakon; Kolektivni ugovor za Javno preduzeće „Srbijagas Novi Sad“, Službeni glasnik RS, br. 116/2006 i 107/2009.

200 Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, Službeni glasnik RS, br. 76/2016.

201 Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom železničko transportnom preduzeću „Beograd“, Službeni glasnik RS, br. 50/2002 i 34/2004 - odluka US.

202 Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom preduzeću PTT saobraćaja „Srbija“, Službeni glasnik RS, br. 60/2001.

203 Odluka o određivanju minimuma procesa rada u komunalnim delatnostima u slučaju štrajka, Službeni list grada Kragujevca, br. 2/2000 i 35/2008.

204 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon; Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon; Uredba o minimumu procesa rada fakulteta i univerziteta čiji je osnivač Republika Srbija, Službeni glasnik RS, br. 65/2003.

205 Odluka o određivanju minimuma procesa rada u slučaju štrajka u Javnom preduzeću Sportski centar „Mladost“ Kragujevac, Službeni list grada Kragujevca, br. 3/2011.

206 Zakon o štrajku, čl.10. st. 1.

opasnost po život, ličnu sigurnost ili zdravlje ljudi i ne sme biti tako određen da ostavi štrajk bez stvarnog dejstva.

Potrebno je zakonom ustanoviti pravilo da se minimum procesa rada mora obezbediti samo na poslovima i u meri koji su neophodni da bi se izbegla opasnost po život, ličnu sigurnost ili zdravlje ljudi.

Zakon o štrajku predviđa da minimum procesa rada za javne službe i javna preduzeća utvrđuje osnivač, a za druge poslodavce direktor, dakle poslodavac. Iako je poslodavac, tom prilikom, dužan da uzme u obzir mišljenje primedbe i predloge sindikata, oni nisu obavezujući, pa je konačna odluka o minimumu procesa rada na poslodavcu.²⁰⁷ Zakon ni na jedan konkretan način ne ograničava poslodavca kad utvrđuje minimum procesa rada, pa se u praksi često dešava da su minimumom procesa rada obuhvaćeni skoro svi poslovi kod poslodavca (ne samo vitalni), kao i 70, 80, pa i 90% zaposlenih, čime se obesmišljava pravo na štrajk. Iako je Zakonom propisano da se način obezbeđivanja minimuma procesa rada utvrđuje opštim aktom poslodavca u skladu sa kolektivnim ugovorom, što je u skladu sa međunarodnim radnopravnim standardima,²⁰⁸ u stvarnosti se i ovo svodi na jednostranu volju poslodavca, kako zbog prethodno opisanih pravila o utvrđivanju minimuma procesa rada, tako i zbog veoma malog broja zaključenih kolektivnih ugovora.

*Potrebno je da se postupak utvrđivanja minimuma procesa rada uredi tako da u njemu ravnopravno učestvuju sindikat, organizacija poslodavaca/poslodavac i predstavnici javne vlasti. Bilo bi dobro kada bi se minimum procesa rada utvrđivao kolektivnim ugovorom, a prihvatljivo je da u tom procesu, ako se pojave prepreke i na principu dobrovoljnosti učesnika, učestvuje i neki spoljni, nezavisni subjekat (miritelj, arbitar). Pravila postupka moraju obezbediti ravnopravno učešće svih zainteresovanih strana i blagovremeno utvrđivanje minimuma procesa rada (pre početka štrajka), ali i sprečiti moguće opstrukcije u tom procesu, tj. omogućiti ostvarivanje prava na štrajk i kad minimum procesa rada nije utvrđen pre početka štrajka bez krivice zaposlenih.*²⁰⁹

2. KO MOŽE BITI ČLAN SINDIKATA?

Zakonom o radu sindikat se određuje kao organizacija zaposlenih i isključivo zaposlenima se garantuje sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja, pravo na udruživanje, pravo na učešće u pregovorima za zaključivanje kolektivnih ugovora, pravo na mirno rešavanje kolektivnih i individualnih radnih sporova, kao i pravo na konsultovanje, informisanje i izražavanje svojih stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada. Prema Zakonu o radu, zaposleni je fizičko lice u radnom odnosu kod poslodavca, tj. lice koje je sa poslodavcem zaključilo ugovor o radu. To znači da lica koja rade van radnog odnosa, tj. radno-angažovana lica nemaju kolektivna radna prava koja Zakon o radu garantuje zaposlenima, a osim toga, kolektivna radna prava uskraćena su i licima koja po bilo kom drugom osnovu (koji nije ugovor o radu) rade za poslodavca: učenici i studenti na stručnoj praksi ili van nje, volonteri, samozaposleni radnici, radnici koji se bave slobodnim profesijama, nezaposleni, penzioneri i dr.

Potrebno je izmeniti Zakon o radu u pravcu šire definicije pojma zaposlenog ili uvođenja pojma radnika, kako bi se svim licima koja po bilo kom osnovu rade kod poslodavca priznalo pravo na sindikalno organizovanje i delovanje.

Odredbe Zakona o radu koje pravo na sindikalno udruživanje, organizovanje i delovanje priznaju samo licima u radnom odnosu nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije i

207 Zakon o štrajku, čl.10. st. 2 i 3.

208 Zakon o štrajku, čl.10. st. 4.

209 Dešava se da poslodavac ne odredi minimum procesa rada, želeći time da spreči otpočinjanje štrajka.

u suprotnosti su sa međunarodnim ugovorima koje je Republika Srbija ratifikovala, a pre svega sa Konvencijom MOR-a br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava iz 1948. godine²¹⁰ (dalje: Konvencija MOR-a br. 87), Konvencijom MOR-a br. 98 o pravima radnika na organizovanje i na kolektivne pregovore iz 1949. godine²¹¹ (dalje: Konvencija MOR-a br. 98) i Konvencijom MOR-a br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću iz 1971. godine²¹² (dalje: Konvencija MOR-a br. 135), kao i Preporukom br. 143 o radničkim predstavnicima iz iste godine.

Ustav Republike Srbije garantuje slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja²¹³. Ustavom je propisano da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom i da ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, koji su deo pravnog poretka Republike Srbije. To znači da potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju veću pravnu snagu od zakona, odnosno da zakoni, pa tako i Zakon o radu, ne smeju biti u suprotnosti sa ovim pravnim aktima, pri čemu potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom²¹⁴.

Konvencija MOR-a br. 87 garantuje da radnici (i poslodavci), bez ikakvih izuzetaka, imaju pravo, bez prethodnog odobrenja, da obrazuju organizacije po svom izboru, kao i da pristupaju ovim organizacijama pod isključivim uslovom da se pridržavaju njihovih statuta. U Konvenciji se, između ostalog, kaže da država koja je prihvatila ovu konvenciju mora preduzeti sve potrebne mere kako bi radnicima obezbedila vršenje njihovih sindikalnih prava.

Odbor za slobodu udruživanja Međunarodne organizacije rada (dalje: Odbor) je specijalizovano, nepristrasno, tripartitno telo Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR), koje rešava po žalbama predstavnika sindikata i poslodavaca iz država potpisnica konvencija MOR-a u vezi sa primenom konvencija. Na osnovu te aktivnosti, kroz analizu više hiljada konkretnih slučajeva, Odbor je sačinio sistem odluka i stavova o slobodi udruživanja i kolektivnom pregovaranju, koji služi za tumačenje konvencija i za njihovu lakšu i pravilniju primenu u praksi (kroz nacionalna zakonodavstva)²¹⁵. Iz prakse Odbora nedvosmisleno proizilazi da svi radnici, bez ikakve diskriminacije u odnosu na profesiju ili u odnosu na pravni osnov po kom rade, imaju pravo na sindikalno organizovanje. Pa tako, pravo na sindikalno organizovanje pripada: radnicima u privatnom i javnom sektoru; radnicima svih profesija – carinicima, zatvorskom osoblju, radnicima u inspekciji, radnicima u medijskom javnom servisu, nastavnom osoblju, radnicima koji nose oružje zbog svog posla, a nisu vojska i policija (npr. radnici obezbeđenja, privatni agenti), radnicima u aviokompanijama i lukama, bolničkom osoblju, radnicima u slobodnim carinskim zonama itd.; radnicima bez obzira na pravni osnov po kom rade – radnicima u radnom odnosu, radno-angažovanim radnicima, privremenim radnicima, radnicima angažovanim po ugovoru za obuku (pripravnici i sl.), radnicima u zadrugama, radnicima u domaćinstvima i dr.; otpuštenim radnicima – izričito se kaže da otpuštanje radnika ne može dovesti do prestanka sindikalnog statusa (npr. otpuste sindikalnog vođu); penzionisanim radnicima²¹⁶. Samo pripadnici oružanih

210 Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a br.87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 8/58.

211 Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 11/58.

212 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 14/82.

213 Ustav Republike Srbije, član 55.

214 Ustav Republike Srbije, član 194.

215 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006.

216 U jednom od stavova Odbora izričito se kaže da je odluka da li sindikat treba da okuplja penzionisane radnike i da predstavlja njihove interese isključivo stvar autonomije sindikata.

snaga i policije mogu biti uskraćeni za prava koja garantuje Konvencija MOR-a br. 87, ili im ta prava mogu biti ograničena.

3. SAVET ZAPOSLENIH

Iako se u Zakonu o radu, kroz (svega dve) odredbe koje predviđaju mogućnost obrazovanja Saveta zaposlenih, spominje učešće zaposlenih u upravljanju preduzećem,²¹⁷ srpsko radno zakonodavstvo ne sadrži pravni okvir za uvođenje i institucionalizovanje informisanja, konsultovanja i saodlučivanja zaposlenih u preduzeću, tj. za participaciju zaposlenih. Zakon o radu predviđa mogućnost obrazovanje saveta zaposlenih (kod poslodavaca koji imaju više od 50 zaposlenih), međutim, ova odredba propisuje samo pravni osnov za obrazovanje saveta, ali ne sadrži pravila koja su neophodna da bi se ta pravna mogućnost ostvarila. Pa tako, nisu uređeni postupak, izbori, sastav, način rada, značaj i domašaj odluka, obim i oblici saradnje sa poslodavcem, odnos sa sindikatima i druga pitanja od značaja za participaciju zaposlenih. Zbog toga je odredba o savetu zaposlenih samo proklamacija, koja nema ni pravni ni stvarni značaj.

Istovremeno, konsultovanje i učestvovanje zaposlenih u odlučivanju veoma je usko postavljeno, tj. ograničeno na ekonomska i socijalna prava zaposlenih, čime su, čini se, isključena pitanja koja su u vezi sa poslovanjem preduzeća, organizacijom rada, uvođenjem novih tehnologija i sl., a koja se ne mogu specifično odrediti kao ekonomska i socijalna prava zaposlenih²¹⁸. Ovakvo rešenje odudara od uporednopravne prakse razvijenih evropskih država,²¹⁹ koje predviđaju mnogo šira ovlašćenja radničkih predstavničkih tela u upravljanju preduzećem, što predstavlja branu agresivnom korporacijskom upravljanju i obezbeđuje uspostavljanje ravnoteže između rada i kapitala.

Učešće zaposlenih u upravljanju preduzećem predstavlja međunarodni radnopravni standard koji je garantovan najvažnijim međunarodnim izvorima radnog prava²²⁰, za čije ostvarivanje bi trebalo stvoriti valjane uslove u domaćem zakonodavstvu. Potrebno je uključiti sindikate prilikom pravnog regulisanja ove materije, kako konačna pravna rešenja ne bi ugrozila ulogu i položaj sindikata i kako bi bila usmerena na unapređenje, a ne na suzbijanje socijalnog dijaloga.

4. OSNIVANJE I REGISTRACIJA SINDIKATA

Zakon o radu propisuje obaveznu registraciju radi sticanja pravnog subjektiviteta sindikata, ali propisi kojima se uređuje registracija ne određuju rok u kome Ministarstvo za rad mora doneti rešenje o upisu ili odbijanju upisa sindikata u registar, pa proces registracije traje dugo, najčešće nekoliko meseci (u nekim slučajevima i duže), što proizvodi različite probleme u radu novoosnovanih sindikata, ugrožava sindikalno organizovanje i otežava ili onemogućava sindikalni rad. Osim toga, iz dosadašnje prakse može se zaključiti da sindikati koji se osnivaju pod okriljem pojedinih uticajnih sindikalnih lidera dobijaju rešenja o registraciji znatno brže od ostalih sindikata.

Potrebno je odrediti primeren rok u kome je Ministarstvo dužno da odluči o zahtevu za registraciju sindikata, pod pretnjom da će se ćutanje Ministarstva smatrati prihvatanjem zahteva u celini.

²¹⁷ Zakon o radu, član 205.

²¹⁸ U drugom članu (od ukupno dva koliko se odnosi na participaciju zaposlenih), Zakon o radu govori o oblicima učešća zaposlenih u upravljanju društvom, pa propisuje da savet zaposlenih daje mišljenje i učestvuje u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih na način i pod uslovima utvrđenim zakonom i opštim aktom.

²¹⁹ M. Jevtić, Uloga saveta zaposlenih i sindikata u zastupanju interesa zaposlenih u državama članicama EU (partnerstvo i konkurencija), Beograd, 2011, 10, 18 i 28.

²²⁰ Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne, članovi 21. i 22. povelje.

Sindikata se osniva tako što zaposleni, članovi sindikata, donesu odluku o osnivanju (osnivački akt), usvoje opšti akt sindikata (statut, pravila i sl.) i izaberu organe, odnosno lice ovlašćeno za zastupanje i predstavljanje. Sindikat se osniva u skladu sa svojim opštim aktom, pri čemu ne podleže prethodnom odobrenju bilo kog organa javne vlasti.²²¹ Sindikat kod poslodavca dužan je da poslodavcu dostavi odluku o izboru predsednika i članova organa sindikata u roku od osam dana od dana izbora.²²² Sindikat stiče svojstvo pravnog lica, tj. pravni subjektivitet upisom u registar sindikata (dalje: Registar) koji se vodi u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (dalje: Ministarstvo za rad).²²³ Obavezu registracije propisuje Zakon o radu,²²⁴ a registracija se vrši u skladu sa Pravilnikom o upisu sindikata u registar (dalje: Pravilnik). Uredna registracija je jedan od uslova za sticanje reprezentativnosti sindikata,²²⁵ a neophodna je i da bi sindikat postao pravno relevantan za poslodavca, jer Zakon o radu zahteva da sindikat organizovan kod poslodavca dostavi poslodavcu rešenje o upisu u registar u roku od osam dana od dana dostavljanja²²⁶.

Novoosnovani sindikat stiče status pravnog lica (i sva prava i obaveze u vezi sa tim) tek upisom u registar, pa je period između osnivanja i registracije sindikata „zamrznut“ (neproduktivan) u smislu pravnog subjektiviteta sindikata, ali i sindikalnog rada. Posebno je teška pozicija sindikata osnovanih kod poslodavca zbog zakonske obaveze da poslodavcu dostave odluku o izboru predsednika i članova organa sindikata u roku od osam dana od dana izbora. To znači da se izabrani sindikalni predstavnici moraju „razotkriti“ poslodavcu ubrzo pošto su izabrani (u roku od osam dana), a rešenje o registraciji dobijaju mnogo kasnije (uglavnom se čeka nekoliko meseci). Ovim se daje mogućnost poslodavcima koji ne gledaju blagonaklono na sindikalno organizovanje da uguše ili oslabe novoosnovani sindikat pre njegove registracije. Nepropropisivanje roka u kome je Ministarstvo za rad dužno da odluči o zahtevu za upis u registar, uz opisanu praksu registracije, odstupanja od međunarodnih radnopravnih standarda i prakse i ugrožava sindikalno udruživanje, organizovanje i delovanje.²²⁷

Pravilnikom o upisu sindikata u registar propisano je da se registar vodi kao javna i elektronska baza podataka,²²⁸ ali do današnjeg dana (Pravilnik je donet 2005. godine) registar nije formiran na takav način, pa javnost nema uvid u podatke o registrovanim sindikatima. Zahvaljujući tome, predstavnici javne vlasti mogu da iznose neistinite ili poluistinite informacije, koje, s jedne strane, ozbiljno narušavaju ugled sindikata, a sa druge, potkrepljuju lažnu sliku o razvijenom sindikalnom organizovanju u Srbiji.

Potrebno je da se realizuje odredba iz Pravilnika o upisu sindikata u registar i da se Registar sindikata konačno uspostavi kao javna i elektronska baza podataka.

U javnosti je prisutna informacija da u Republici Srbiji ima preko 24.000 registrovanih sindikata, što vlast koristi kao argument da je sindikalno organizovanje u Srbiji veoma razvijeno, ali i da je zbog velikog broja sindikata potrebno urediti sindikalnu scenu. O čemu se ovde zapravo radi? Zakonom o radu i Pravilnikom propisano je da se u registar moraju upisati sindikati svih nivoa organizovanja – od sindikata kod poslodavca (u privatnom ili javnom preduzeću, ustanovi, državnom ili drugom organu ili organizaciji), preko sindikata osnovanih za pokrajinu, grad, opštinu ili neki drugi nivo teritorijalnog organizovanja (npr. za više opština, okrug i sl.), pa do sindikata organizovanih na nivou države, uključujući

221 Zakon o radu, članovi 206. i 215.

222 Zakon o radu, član 208.

223 Zakon o radu, član 238.

224 Zakon o radu, član 217.

225 Zakon o radu, član 218.

226 Zakon o radu, član 208.

227 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 338. Izveštaj, slučaj br. 2273, stav 294.

228 Pravilnik o upisu sindikata u registar, član 2.

i sve saveze sindikata. Takođe je propisano da se u registar moraju upisati i svi sindikati organizovani po granama, delatnostima, zanimanjima i sl. To znači da većina registrovanih sindikata predstavlja organizacione delove ili različite nivoe organizovanja nekoliko velikih sindikalnih centrala, a ne posebne, tzv. kućne sindikati, osnovane same za sebe, kako se to prikazuje u javnosti. Kada bi Registar sindikata bio javno dostupan, iz njega bi se lako moglo proveriti kome pripada i za koji nivo je organizovan konkretan sindikat.

5. DA LI ZAKON O RADU PODRŽAVA RAZLIČITE OBLIKE SINDIKALNOG ORGANIZOVANJA?

Zakon o radu ne propisuje obavezan oblik sindikalnog organizovanja, ali pravila koja sadrži indirektno ograničavaju organizovanje sindikata kod poslodavca na formu sindikalne organizacije, jer se određena prava priznaju samo tako organizovanim sindikatima. Najveći sindikati u Srbiji su u poslednjih nekoliko godina, kroz izmene svojih statuta, predvideli nove modele sindikalnog organizovanja, ali radno zakonodavstvo nije pratilo taj trend, zbog čega neki oblici sindikalnog organizovanja ne mogu da se ostvare u praksi, čime se povređuje sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja (npr. imenovanje poverenika izvan poslodavca ili formiranje sindikalne organizacije izvan poslodavca)²²⁹.

Pozitivnopravna rešenja treba da postave najšire osnove za sindikalno organizovanje i da dopuste sindikatima da se slobodno opredele za modele koji im najviše odgovaraju, pri čemu ne smeju ni direktno ni indirektno da favorizuju bilo koji oblik sindikalnog organizovanja. Zakonodavstvo bi trebalo da omogući sindikalno organizovanje u svim formama koje poznaju i priznaju međunarodno radno pravo i praksa, predviđajući samo ona ograničenja koja su neophodna radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili zaštite prava i sloboda drugoga²³⁰.

U velikom broju preduzeća (naročito malih i srednjih) nema uslova za osnivanje sindikata u njegovom klasičnom obliku (sindikalna organizacija kod poslodavca), ali određeni broj radnika iz tih preduzeća jesu članovi sindikata tako što su neposredno učlanjeni u granski ili teritorijalni oblik sindikalnog organizovanja. Zakon o radu ove radnike i njihove sindikate ograničava u njihovim pravima i slobodama i stavlja ih u neravnopravan položaj u odnosu na sindikate (radnike) koji su organizovani na zakonom „preporučeni“ način. Pa tako Zakon, između ostalog, propisuje da je poslodavac dužan da sindikatu koji okuplja zaposlene kod poslodavca obezbedi tehničko-prostorne uslove u skladu sa prostornim i finansijskim mogućnostima, kao i da mu omogući pristup podacima i informacijama neophodnim za obavljanje sindikalnih aktivnosti.²³¹ Zanimljivo je da izmene radnog zakonodavstva koje karakteriše raznovrsnost i prilagodljivost različitih osnova i oblika rada, a koje se intezivno dešavaju od izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine na ovamo, ne prate zakonske izmene u pravcu fleksibilnijeg sindikalnog organizovanja, već se ono pokušava ukalupiti, tj. svesti na jednoobraznu formu.

Kruta rešenja iz Zakona o radu nisu u skladu sa međunarodnim radnopravnim standardima, kojima se garantuje da sindikalni predstavnici koji nisu zaposleni u preduzeću, ali čiji sindikat ima članove zaposlene u njemu imaju pristup tom preduzeću, a državi potpisnici se nalaže da nacionalnim propisima uredi na koji će način sindikalni pred-

229 Statut Saveza samostalnih sindikata Srbije.

230 Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima garantuje se da sindikati imaju pravo da slobodno obavljaju svoju delatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu meru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili zaštite prava i sloboda drugoga.

231 Zakon o radu, član 210. stav 1.

stavnicima koristiti ovo svoje pravo.²³² Na opštiji način, ali slično predviđaju i drugi međunarodnopravni izvori.²³³ Pa se tako Konvencijom MOR-a br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava garantuje radničkim (i poslodavačkim) organizacijama pravo na donošenje svojih statuta i administrativnih pravila, slobodnih izbora svojih predstavnika, organizovanje svoga upravljanja i delatnosti i formulisanje svoga akcionog programa i istovremeno se propisuje da se javne vlasti moraju uzdržavati od svake intervencije takve prirode koja bi imala za cilj ograničenje ovoga prava ili ometanje zakonskog izvršenja²³⁴.

6. REPRESENTATIVNOST SINDIKATA

Zakon o radu ne predviđa da reprezentativnost kod poslodavca može steći i sindikat na teritoriji ukoliko ispunjava uslov u pogledu broja članova – zaposlenih kod poslodavca, a takva mogućnost je dozvoljena za granski sindikat, čime se favorizuje granski naspram teritorijalnog oblika sindikalnog organizovanja, što se protivi ulozi i ovlašćenjima koje bi trebalo da ima javna vlast u vezi sa sindikalnim organizovanjem i delovanjem.

Potrebno je propisati da se reprezentativnim sindikatom kod poslodavca smatra i sindikat na teritoriji koji učlanjuje najmanje 15% zaposlenih kod poslodavca.

Zakonom o radu propisani su uslovi za reprezentativnost sindikata, a jedan od uslova je cenzus u pogledu broja članova, pa se tako reprezentativnim sindikatom kod poslodavca smatra sindikat koji učlanjuje najmanje 15% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca ili sindikat u grani ili delatnosti u koji je neposredno učlanjeno najmanje 15% zaposlenih kod poslodavca, a reprezentativnim sindikatom za teritoriju Republike, pokrajine, grada ili opštine, kao i sindikata delatnosti ili grane sindikat u koji je učlanjeno najmanje 10% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u Republici, pokrajini, gradu, opštini, grani ili delatnosti. Ovakav predlog opravdava i praksa, jer je sve veći broj radnika koji se neposredno učlanjuju u sindikat osnovan za grad ili opštinu u kojoj rade (i žive), a to bi mogla biti formula i za sindikalno organizovanje agencijskih radnika, iako aktuelni Nacrt Zakona o agencijskom zapošljavanju ide u sasvim drugom pravcu²³⁵.

Zakonom o radu se, kroz izmene i dopune, šire prava koja se priznaju reprezentativnim sindikatima naspram sindikata koji nisu reprezentativni. Nerepresentativni sindikati se uskraćuju za važna sredstva sindikalne borbe, koja ne bi trebalo da su vezana za reprezentativnost, čime javna vlast ugrožava zdravu konkurenciju među sindikatima i obezbeđuje status kvo (status quo) na sindikalnoj sceni.

Zakon o radu daje reprezentativnom sindikatu određena prava koja nema sindikat koji ne ispunjava uslov reprezentativnosti. To su pravo na kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnog ugovora, pravo na učešće u rešavanju kolektivnih radnih sporova i pravo na učešće u radu tripartitnih i multipartitnih tela na odgovarajućem nivou (npr.

232 Konvencija br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću i Preporuka br.143 o radničkim predstavnicima; Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 334. Izveštaj, slučaj br. 2316, stav 505.

233 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Konvencija MOR-a br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava.

234 Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a br.87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava.

235 U članu 26. stavu 1. tačkama 5. i 6. Nacrta Zakona o agencijskom zapošljavanju propisana je obaveza poslodavca korisnika da omogućiti ustupljenom zaposlenom prava na slobodu udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje, kao i da sindikatu kod poslodavca korisnika pruža informacije o radnom angažovanju ustupljenih zaposlenih, na način i u rokovima u kojima dostavlja i informacije o svim vidovima zapošljavanja i radnog angažovanja. U članu 29 stav 1 Nacrta određeno je da se ustupljeni zaposleni, pri utvrđivanju ispunjenosti uslova za određivanje predstavnika zaposlenih, računaju u ukupan broj zaposlenih kod poslodavca korisnika. Iz ovoga se može zaključiti da ustupljeni zaposleni ne može biti istovremeno član sindikata kod agencije i kod poslodavca korisnika, niti može sam izabrati kod kog poslodavca će se sindikalno organizovati, već ima pravo na sindikalno organizovanje samo kod poslodavca korisnika, što je suprotno Ustavu Republike Srbije i konvencijama MOR-a koje je su deo pravnog sistema naše zemlje.

SES, Savet za zapošljavanje i sl.) i druga prava predviđena zakonom. Iako je razumljivo i opravdano da reprezentativni sindikat ima ovlašćenja koja ga izdvajaju u odnosu na sindikate koji nisu reprezentativni i „nagrađuju“ taj njegov kvalitet, a tu se pre svega misli na pravo na kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnog ugovora, nije opravdano dalje širenje tih prava, kao što je učinjeno izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine (npr. obaveza poslodavca da obavesti samo reprezentativni sindikat o razlozima za produženje isplate minimalne zarade posle šest meseci od njenog uvođenja, garantovanje minimalnog broja sati plaćenog odsustva zbog sindikalne aktivnosti samo licu ovlašćenom za zastupanje i predstavljanje reprezentativnog sindikata). Garantovanjem novih prava i „povlastica“ samo reprezentativnim sindikatima ugrožava se zdrava konkurencija među sindikatima, a nereprezentativni sindikati se dovode u neravnopravan položaj i onemogućavaju u daljoj sindikalnoj borbi. Situaciju dodatno pogoršava postupanje poslodavaca koji reprezentativnom sindikatu (koji im je lojalan), odnosno njegovim članovima, daju i druga prava koja su pravno dozvoljena ali nisu izričito predviđena zakonom, kako bi oslabili zdravu sindikalnu konkurenciju i sveli sindikalno organizovanje samo na „poslušne“ sindikate (npr. kupovina putem administrativne zabrane).

Broj članova sindikata kod poslodavca, prilikom utvrđivanja reprezentativnosti, utvrđuje komisija na osnovu sindikalnih pristupnica. Na taj način poslodavac može saznati ko je od njegovih zaposlenih član sindikata, što potencijalno ove zaposlene dovodi u nepovoljan položaj.

Bilo bi korisno kad bi se provera uslova za utvrđivanje reprezentativnosti poverila nekom neutralnom subjektu (npr. javnom beležniku), koji bi bio obavezan da utvrdi i saopšti broj članova sindikata, ali bi morao da čuva kao tajnu njihov identitet.

Postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata kod poslodavca inicira sindikat podnošenjem pisanog zahteva, na osnovu čega poslodavac formira komisiju, koja ima zadatak da proveri da li su ispunjeni zakonski uslovi za sticanje reprezentativnosti i o tome dostavi izveštaj poslodavcu sa predlogom za donošenje rešenja. Komisija bi trebalo da bude sastavljena od predstavnika sindikata osnovanih kod poslodavca (zainteresovanih sindikata) i predstavnika poslodavca. Ovakvom rešenju ide u prilog mišljenje Odbora za slobodu udruživanja MOR-a po kome nije neophodno prikazati spisak sindikalnih članova kako bi se odredio broj članova, već se broj članova može odrediti prema sindikalnoj članarini ili na neki drugi način²³⁶ (poslodavac zna ko su članovi sindikata na osnovu obustave sindikalne članarine, zbog čega je ovakav način plaćanja sindikalne članarine, i pored svojih dobrih strana, štetan za sindikat).

U Odboru za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca (dalje: Odbor) teško se postiže kvorum za rad i većina potrebna za odlučivanje, pa se po zahtevima za utvrđivanje reprezentativnosti odluka čeka mesecima, a u nekim slučajevima i godinama. Ovim se ozbiljno povređuje sloboda sindikalnog udruživanja, organizovanja i delovanja, a u nekim situacijama se potpuno onemogućava. Ovlašćenje Ministra za rad da može da odluči i bez predloga Odbora, čime se pokušava rešiti problem neefikasnosti rada ovog tela, ne podstiče, već, naprotiv, podriva saradnju socijalnih partnera i neprimereno proširuje ulogu predstavnika javne vlasti.

Potrebno je naći rešenje za deblokadu rada Odbora, što bi se moglo postići izmenom njegove strukture ili bi trebalo formirati drugo telo koje bi preuzelo nadležnost Odbora. U svakom slučaju, za rešavanje ovog problema nije dovoljna jedna mera, već je potrebno stvaranje povoljne klime za zdrav razgovor predstavnika radnika i poslodavaca, uz što manje mešanje javne vlasti.

236 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 327. Izveštaj, slučaj br. 2132, stav 661.

Odbor je posebno telo formirano na nivou Republike koje ima značajnu ulogu prilikom utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca. Odbor čine po tri predstavnika Vlade, sindikata i udruženja poslodavaca, članova Republičkog SES-a, koji se imenuju na četiri godine. Kvorum za rad Odbora je 2/3 članova, a odluke se donose većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Ako poslodavac ne odgovori na zahtev sindikata za utvrđivanje reprezentativnosti ili sindikat smatra da je poslodavac prekršio zakon tokom tog postupka, sindikat može Odboru podneti zahtev za utvrđivanje reprezentativnosti. Odbor sačinjava predlog o usvajanju ili o odbijanju zahteva, na osnovu kog Ministar za rad donosi rešenje o utvrđivanju reprezentativnosti ili rešenje o odbijanju zahteva. Reprezentativnost sindikata za teritoriju Republike Srbije, odnosno jedinice teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, odnosno u grani, grupi, podgrupi ili delatnosti, kao i reprezentativnost udruženja poslodavaca takođe utvrđuje Ministar za rad na predlog Odbora. U navedenim slučajevima, ako Odbor ne dostavi Ministru odgovarajući predlog u zakonskom roku, Ministar može odlučiti o zahtevu i bez predloga Odbora.²³⁷

7. REPREZENTATIVNOST POSLODAVACA

Uslovi koje Zakon o radu postavlja za osnivanje, a naročito za reprezentativnost udruženja poslodavaca u Republici Srbiji su teško ostvarivi. Atmosfera u društvu, pa tako i u sferi poslovanja je takva da se poslovni interesi poslodavaca, uključujući i interese u odnosu na sindikate i radnike, ostvaruju uticajem na politiku, tj. na političke lidere i stranke ili na druge slične načine, pa im udruživanja i instrumenti koji unapređuju socijalni dijalog nisu potrebni. Ovo se naročito odnosi na velike i moćne, domaće i strane, poslodavce, koji koriste finansijsku i političku moć u kreiranju radnopravnog zakonodavstva i prakse. U takvoj situaciji, sindikati ili nemaju sa kim da vode socijalni dijalog ili su primorani da pregovaraju sa faktički nereprezentativnim udruženjem poslodavaca, pa su i rezultati takvih pregovora ili slabi ili ne postoje.

Udruženje poslodavaca mogu da osnuju poslodavci koji zapošljavaju najmanje 5% zaposlenih u odnosu na ukupan broj zaposlenih u određenoj grani ili delatnosti, odnosno na određenoj teritoriji. Reprezentativnim udruženjem poslodavaca smatra se udruženje poslodavaca u koje je učlanjeno 10% od ukupnog broja poslodavaca u grani/delatnosti/na određenoj teritoriji, pod uslovom da ti poslodavci zapošljavaju najmanje 15% od ukupnog broja zaposlenih u grani/delatnosti/na određenoj teritoriji.²³⁸ Poslodavci su dodatno „ohrabreni“ da se ne udružuju nakon što su uvedeni novi, pooštreni uslovi za donošenje odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora, kojima je opasnost od proširenja dejstva kolektivnog ugovora svedena na nivo statističke greške.²³⁹

8. OVLAŠĆENI SINDIKALNI PREDSTAVNIK

Zakon o radu predviđa apstraktnu pravnu zaštitu za sve zaposlene, ali ne propisuje konkretnu i efikasnu zaštitu za one kojima je zaštita najpotrebnija – za ovlašćene predstavnike radnika. Ovakvo rešenje nije u skladu sa međunarodnim radnopravnim standardima, koji insistiraju na konkretnoj i efikasnoj zaštiti za predstavnike sindikata/radnika.²⁴⁰

Prema Zakonu o radu, predstavnički status mogu imati samo zaposleni (lica u radnom

²³⁷ Zakon o radu, članovi 223. – 232.

²³⁸ Zakon o radu, članovi 216., 221. i 222.

²³⁹ Zakon o radu, član 257. Najteže ostvariv uslov je dokaz da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti (prema ranijem rešenju je bilo dovoljno 30%).

²⁴⁰ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996 Pregled, stav 700; 304. Izveštaj, Slučaj br. 1853, stav 299.

odnosu) i samo takav predstavnički status je zakonom zaštićen, dok ostali radnici (lica koja rade po nekom drugom pravnom osnovu) ne mogu biti predstavnici radnika i ne uživaju nikakvu pravnu zaštitu u navedenom smislu. Ovakvim zakonskim rešenjem, radnicima koji nisu u radnom odnosu oduzima se pravo na radničko predstavljanje, a u vezi sa tim i na ostvarivanje drugih kolektivnih radnih prava, što se nadovezuje na druge odredbe iz Zakona o radu, kojima se svim radnicima, osim licima u radnom odnosu uskraćuju kolektivna radna prava.

Zakon o radu bi morao da svim radnicima (ne samo zaposlenima) garantuje slobodu sindikalnog udruživanja, organizovanja i delovanja, a potom i da radničkim predstavnicima obezbedi konkretnu i efikasnu zaštitu. Trebalo bi da se propiše koji predstavnici radnika su zaštićeni po samom zakonu, a koji se mogu zaštititi kolektivnim ugovorom. Trebalo bi da se odrede povrede od kojih se radnički predstavnici štite, kao i period na koji se zaštita odnosi, a koji uvek mora biti duži od trajanja predstavničke funkcije.

Zakonom o radu je propisano da poslodavac ne može otkazati ugovor o radu niti na drugi način staviti u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima. Na poslodavcu je teret dokazivanja da postoji opravdan zakonski razlog za otkaz, odnosno stavljanje u nepovoljan položaj zaposlenog, tj. da to nema veze sa sindikalnim aktivnostima i predstavničkim statusom zaposlenog.²⁴¹ Ovo zakonsko rešenje je izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine, a istovremeno je brisano rešenje koje je obezbeđivalo posebnu zaštitu za ovlašćene predstavnike sindikata/radnika, i koje je, uz manje nedostatke, na zadovoljavajući način štitilo ovu kategoriju zaposlenih.²⁴²

Ovlašćeni predstavnici sindikata i drugi predstavnici radnika svojim imenom i prezimenom istupaju pred poslodavca, zbog čega su, po pravilu, ugroženiji od drugih radnika i najviše izloženi riziku od šikaniranja. Oni bi u zakonu morali biti izdvojeni i posebno zaštićeni u odnosu na druge radnike.

Na efikasnoj zaštiti predstavnika radnika kod poslodavca insistira Konvencija MOR-a br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću, kao i Preporuka br. 143 koja je usvojena uz tu konvenciju, koje zahtevaju da se nacionalnim zakonodavstvom uredi konkretna, posebna zaštita za radničke predstavnike – predstavnici radnika u preduzeću uživaju efikasnu zaštitu od svakog postupka koji je štetan po njih, uključujući i otpuštanje, zbog njihovog statusa ili aktivnosti kao predstavnika radnika ili članstva sindikata ili učešća u sindikalnim aktivnostima, ako postupaju u skladu sa važećim zakonima ili kolektivnim sporazumima ili drugim zajednički dogovorenim aranžmanima.²⁴³

9. SLOBODA SINDIKALNOG DELOVANJA

Dva najjača oružja sindikata kojima postiže svoje ciljeve su kolektivni ugovori i štrajk. Da li i u kojoj meri u nekom društvu postoji sloboda sindikalnog delovanja ocenjuje se prema tome kakvi su uslovi i rezultati kolektivnog pregovaranja i na koji način je obezbeđeno

²⁴¹ Zakon o radu, član188.

²⁴² Poslodavac ne može da otkaze ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj predstavnika zaposlenih za vreme obavljanja funkcije i godinu dana po prestanku funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupuje u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, i to: 1) članu saveta zaposlenih i predstavniku zaposlenih u upravnom i nadzornom odboru poslodavca; 2) predsedniku sindikata kod poslodavca; imenovanom ili izabranom sindikalnom predstavniku. Ako navedena lica ne postupaju u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, poslodavac može da mu otkaze ugovor o radu. Broj sindikalnih predstavnika koji uživaju opisanu zaštitu utvrđuje se kolektivnim ugovorom, odnosno sporazumom sindikata sa poslodavcem, zavisno od broja članova sindikata kod poslodavca. Poslodavac može uz saglasnost ministarstva da otkaze ugovor o radu predstavniku zaposlenih, ako odbije ponuđeni posao u smislu mera za rešavanje viška zaposlenih.

²⁴³ Zakon o ratifikaciji Konvencije MOR-a br.135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću, član 1.

ostvarivanje prava na štrajk.

9.1 KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I ZAKLJUČIVANJE KOLEKTIVNIH UGOVORA

Radno zakonodavstvo Republike Srbije sadrži formalnopravne osnove za kolektivno pregovaranje i zaključenje kolektivnih ugovora, ali ono ne uvažava u dovoljnoj meri međunarodne radnopravne standarde i ne deluju podsticajno na socijalne partnere da pristupe kolektivnom pregovaranju i zaključe kolektivni ugovor. Zakonom o radu deklarativno se daje prednost kolektivnom ugovoru naspram pravilnika o radu, ali se ta deklarativna prednost ne podržava i ne razrađuje kroz odredbe tog i drugih zakona.

U prilog ovakvom stavu govori činjenica da u Srbiji već deset godina ne postoji opšti kolektivni ugovor, kao i da je trenutno na snazi mali broj posebnih (granskih) kolektivnih ugovora, a naročito u privatnom sektoru. U poslednjih nekoliko godina razvila se praksa da reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat u određenoj grani ili delatnosti zaključe kolektivni ugovor, ali da početak njegove primene vežu za donošenje odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora. Budući da je zakonom propisane uslove za donošenje odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora gotovo nemoguće ostvariti, zaključeni posebni kolektivni ugovori nikad ne počnu da se primenjuju, tj. ostaju „mrtvo slovo na papiru“.²⁴⁴ Kolektivni ugovori kod poslodavca, u privatnom i javnom sektoru, pojavljuju se kao izuzetak a ne kao pravilo. Procenjuje se da manje od 30% poslodavaca, u javnom i privatnom sektoru, ima zaključen pojedinačni kolektivni ugovor. Iako nisu sprovedena relevantna istraživanja u tom smislu, može se zaključiti da je pokrivenost srpskih radnika kolektivnim ugovorom, bez obzira na nivo ugovora, znatno ispod evropskog proseka, koji je oko 80%, kao i da situacija drastično pogoršala nakon izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine. U Zakonu o radu kolektivni ugovori i kolektivno pregovaranje direktno se regulišu od 240. do 267. člana, ali se pitanja iz oblasti kolektivnih ugovora indirektno uređuju kroz ceo Zakon, od osnovnih odredaba, preko prava iz radnog odnosa, reprezentativnosti, pravne i poslovne sposobnosti sindikata i udruženja poslodavaca, pa do pravila o prestanku radnog odnosa. Kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori posredno su tema i nekih drugih zakona koji upućuju na primenu određenih kolektivnih ugovora ili se pojedina pitanja u vezi sa radnim odnosima koja uređuju ti zakoni stavljaju u delokrug kolektivnih ugovora (npr. Zakon o štrajku, Zakon o državnim službenicima, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, i dr.).

244 Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije, Službeni glasnik RS, br. 77/2016 – počeo da se primenjuje kad bude doneta odluka o proširenom dejstvu na sve poslodavce iz delatnosti hemije i nemetala u Srbiji; Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, Službeni glasnik RS, br. 76/2016, se primenjuje ali nema prošireno dejstvo, septembar 2016. - septembar 2019. godine; Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 106/2018, januar 2019. - januar 2020. godine. Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 43/2017, maj 2017. – maj 2020. godine; Poseban kolektivni ugovor za državne organe, Službeni glasnik RS, br. 25/2015, 50/2015, 20/2018 i 34/2018, maj 2018. godine - ; Poseban kolektivni ugovor za „Elektroprivredu Srbije“, Službeni glasnik RS, br. 15/2015 i 38/2018, maj 2018. – februar 2021. godine; Poseban kolektivni ugovor za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala Srbije, Službeni glasnik RS, br. 77/2016, počeo da se primenjuje kad bude doneta odluka o proširenom dejstvu na sve poslodavce iz delatnosti građevinarstva i industrije građevinskih materijala u Srbiji; Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 27/2015, 36/2017 – Aneks I i 5/2018 - Aneks II, januar 2018. - mart 2021. godine; Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, Službeni glasnik RS, br. 22/2015 i 70/2015 – Aneks, januar 2016. – mart 2019. godine; Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, Službeni glasnik RS, br. 23/2015, ima prošireno dejstvo, važi do februara 2021. godine; Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 106/2018, januar 2019. – decembar 2021. godine; Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, Službeni glasnik RS, br. 21/2015, mart 2015.- mart 2019. godine; Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, Službeni glasnik RS, br. 1/2019, januar 2019. – januar 2020. godine; Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 14/2018, ima prošireno dejstvo od juna 2018. godine, mart 2018. – mart 2021. godine.

Zakon o radu, iako u formi izuzetaka, postavlja veoma široke osnove za jednostrano uređenje radnopravnih odnosa kod poslodavca, tj. za donošenje pravilnika o radu. Zahvaljujući takvim izuzecima, pravilnik o radu postaje pravilo, a kolektivni ugovor izuzetak. U tom smislu naročito je važna odredba po kojoj poslodavac može doneti pravilnik o radu ukoliko učesnici kolektivnog ugovora ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora u roku od 60 dana od dana započinjanja pregovora.²⁴⁵ To znači da poslodavac može zakonito izbegavati zaključivanje kolektivnog ugovora, tako što će fiktivno započeti pregovore i „izdržati“ 60 dana, nakon čega je slobodan da jednostrano uredi prava i obaveze iz radnog odnosa. Pri tome, uopšte nije važno ko je kriv za neuspeh kolektivnih pregovora.

Zakon o radu u preko 40 članova upućuje na razradu i detaljnije uređenje prava i obaveza iz radnog odnosa putem opšteg akta, što je zajednički naziv za kolektivni ugovor i pravilnik o radu. To znači da su kolektivni ugovor i pravilnik o radu potpuno izjednačeni, odnosno da se sva prava i obaveze iz radnog odnosa na jednak način mogu urediti putem oba akta – jednostrano, putem pravilnika o radu ili ugovorno (dvostrano/trostrano), putem kolektivnog ugovora.²⁴⁶ Izuzetak su pojedina pitanja u vezi sa sindikatom, kao i pravilo o preraspodeli radnog vremena, koje predstavlja jedini pravi primer podsticaja na zaključenje kolektivnog ugovora²⁴⁷.

Procedura kolektivnog pregovaranja u Zakonu o radu nije uređena u dovoljnoj meri, nisu propisana osnovna načela kolektivnog pregovaranja na kojima učesnici pregovora moraju zasnovati svoje ponašanje (osim u čl. 3. st. 3. – nastavak pregovora u dobroj volji), nije regulisana tehnika pregovaranja i nije predviđena jednaka odgovornost učesnika pregovora za (ne)uspeh pregovora (dok je za neaktivnost sindikata tokom pregovora predviđena ozbiljna sankcija u vidu prava poslodavca da radnopravne odnose uredi jednostranim pravnik aktom, tj. pravilnikom o radu, za nesavesno, neodgovorno ili neaktivno postupanje poslodavca tokom pregovora nije predviđena bilo kakva sankcija)²⁴⁸.

Ne postoje organizacije (udruženja) koje su stvarni predstavnici poslodavaca, jer poslodavci ne pronalaze interes da se formalno organizuju radi učestvovanja u kolektivnom pregovaranju. Poslodavačke organizacije u Srbiji nisu reprezentativne u pravom smislu reči zbog toga što ne predstavljaju većinu, ni u kvantitativnom smislu, tj. u smislu zastupljenosti na tržištu rada, niti u pogledu ekonomske snage. Udruženja poslodavaca okupljaju mali broj poslodavaca sa niskim ekonomskim i opštedruštvenim uticajem. Najveći i najuticajniji poslodavci nisu članovi udruženja poslodavaca i samim tim nisu učesnici kolektivnog pregovaranja. Reprezentativni sindikati moraju da pregovaraju sa faktički nereprezentativnim sapregovaračem, što u konačnom dovodi u pitanje efikasnost pregovora. Jedan od uzroka nezainteresovanosti poslodavaca (od najnižeg do najvišeg nivoa) jeste to što se poslodavcima u Srbiji ne isplati da učestvuju u dijalogu sa radničkim organizacijama. Oni svoje poslovne interese, koji se tiču i radnopravnih odnosa, mogu efikasnije i jeftinije ostvariti na drugi način, koji isključuje pregovore sa socijalnim partnerima. Pored ekonomskih, političkih i drugih društvenih čimilaca, ovakvoj percepciji poslodavaca doprinosi i pravna regulativa, koja ni na jedan način ne stimuliše poslodavački interes za kolektivnim pregovaranjem. Ako je zakonodavna regulativa takva da omogućava poslodavcu da, bez mnogo komplikacija i uz odsustvo negativnih posledica po svoje interese, dođe u situaciju

245 Zakon o radu, član 3.

246 Prema članu 8 stavu 1. ZoR, sintagma „opšti akt“ prestavlja zajednički naziv za kolektivni ugovor kod poslodavca i pravilnik o radu. Zakon o radu upućuje na uređivanje ili preciziranje određenih prava i obaveza iz radnog odnosa opštim aktom kod poslodavca (npr. prava zaposlenog sa nepunim radnim vremenom, prava pripravnika, dužina godišnjeg odmora, plaćeno i neplaćeno odsustvo, mirovanje radnog odnosa, zarada, naknada zarade, naknada troškova, druga primanja, otpremnina, zabrana konkurencije, naknada štete, udaljenje zaposlenog sa rada, aneks ugovora o radu, upućivanje na rad kod drugog poslodavca, otkazni razlozi, arbitrarno rešavanje spornih pitanja, ugovor o stručnom usavršavanju, naknada zarade za sindikalnog predstavnika).

247 Zakon o radu, član 57. stav 3.

248 Zakon o radu, član 3. stav 2. tačke 2. i 4.

da jednostrano uredi prava i obaveze svojih radnika, većina poslodavaca će takvu zakonsku mogućnost i iskoristiti. U nedostatku valjanog pravnog okvira, pozivanje na socijalnu svest i civilizacijske tekovine je čisto gubljenje vremena.

Iako Zakon o radu predviđa ustanovu proširenog dejstva kolektivnog ugovora (granskog i opšteg), uslovi koji su propisani su toliko zahtevni da takvu mogućnost ostavljaju u sferi teorije. Najteže ostvariv uslov je da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti (ranije je bilo 30%). I druga dva uslova – obrazloženi predlog resornog ministarstva i mišljenje Socijalno-ekonomskog saveta, takođe su teško ostvarivi, a s obzirom na stanje socijalnog dijaloga u Srbiji i duboko nerazumevanje između socijalnih partnera. Konačnu odluku o proširenom dejstvu donosi Vlada Republike Srbije, a ne ministar za rad, kako je ranije bilo propisano što dodatno usložnjava ostvarivanje ovog radnopravnog instituta.²⁴⁹ Srpska udruženja poslodavaca nisu reprezentativna u pravom smislu reči, jer okupljaju mali broj poslodavaca, sa malim brojem zaposlenih i zanemarljivim privrednim značajem. Većina poslodavaca, a naročito oni veliki i moćni, nisu članovi poslodavačkih udruženja, a, po svemu sudeći, neće ni postati. Zbog toga je uslov od 50% zaposlenih za većinu delatnosti praktično neostvariv. Ako bi se i uspeali ostvariti svi navedeni uslovi, konačnu odluku o proširenom dejstvu donosi Vlada Republike Srbije. Čak i kad bi svi članovi Vlade bili saglasni sa odlukom o proširenom dejstvu nekog kolektivnog ugovora, procedura sazivanja i održavanja sednice Vlade je mnogo složenija od načina rada jednog ministra, a ako bi se desilo da među ministrima ne postoji saglasnost, cela stvar bi postala još složenija. Ovako zahtevni uslovi za prošireno dejstvo kolektivnog ugovora uvedeni su izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine, a do tad je Zakon predviđao uslove koji su više odgovarali stanju i prilikama u Srbiji, tj. bilo ih je moguće ostvariti.²⁵⁰ Posle više od četiri godine primene ovog zakonskog rešenja, u privatnom sektoru je samo jedan KU dobio prošireno dejstvo, a to je Kolektivni ugovor za zaposlene u delatnosti putne privrede.²⁵¹ Osim toga, poslodavci su dodatno „ohrabreni“ da se ne udružuju, jer je opasnost od proširenja dejstva kolektivnog ugovora svedena na nivo statističke greške.

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2014. godine donele su „revolucionarno“ pravilo, po kome prestaju da važe svi kolektivni ugovori po isteku 6 meseci od stupanja na snagu tih izmena i dopuna, bez obzira da li jesu ili nisu u skladu sa Zakonom. Dakle, Zakon o radu je u januaru 2015. godine ukinuo sve kolektivne ugovore, pa i one koji su bili potpuno usklađeni sa zakonom.²⁵²

Potrebno je zahtevati ratifikaciju Konvencije MOR-a br. 154 o kolektivnom pregovaranju i Preporuke br. 163 o kolektivnom pregovaranju. Ovo su akti koji se neposredno odnose na kolektivno pregovaranje, a naša država ih do danas nije prihvatila. Uvođenjem ovih izvora u srpsko radno zakonodavstvo dao bi se jasan signal da je javna vlast opredeljena za razvoj socijalnog dijaloga, a istovremeno bi se upotpunili temelji za dalje regulisanje materije kolektivnog pregovaranja.

249 Zakon o radu, član 257.

250 Ministar može da odluči da se kolektivni ugovor ili pojedine njegove odredbe primenjuju i na poslodavce koji nisu članovi udruženja poslodavaca - učesnika kolektivnog ugovora.

Odluku iz stava 1. ovog člana ministar može doneti ako postoji opravdani interes, a naročito:

1) radi ostvarivanja ekonomske i socijalne politike u Republici Srbiji, u cilju obezbeđivanja jednakih uslova rada koji predstavljaju minimum prava zaposlenih iz rada i po osnovu rada;

2) da bi se ublažile razlike u zaradama u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti koje bitno utiču na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih što ima za posledicu neloyalnu konkurenciju, pod uslovom da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju najmanje 30% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti.

Odluku iz stava 2. ovog člana ministar donosi na zahtev jednog od učesnika u zaključivanju kolektivnog ugovora čije se dejstvo proširuje, a po pribavljenom mišljenju Socijalno-ekonomskog saveta.

251 Odluka o primeni Posebnog kolektivnog ugovora za delatnost putne privrede Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 46/2018.

252 Zakon o radu, član 117.

Potrebno je sistem pravnih akata kojima se regulišu prava i obaveze iz radnog odnosa kod poslodavca urediti tako da se stvarno favorizuje sporazumno naspram jednostranog uređenja radnopravnih odnosa, tj. da se mogućnost donošenja pravilnika o radu svede na zaista izuzetne situacije.

Potrebno je izmeniti i dopuniti zakone koji uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i u vezi sa radnim odnosom na način koji će omogućiti da se sadržina radnopravnog odnosa u što većoj meri uređuje kolektivnim ugovorima (Zakon o radu, Zakon o štrajku, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu i td.). Zakonsko regulisanje prava i obaveza iz radnog odnosa trebalo bi da bude takvo da i zaposleni i poslodavci imaju jak interesa da zaključče kolektivni ugovor. Dobar primer za ovo (na žalost i jedini) je način na koji je u Zakonu o radu uređena preraspodela radnog vremena.²⁵³ Zakon bi trebalo da predviđa načelna, opšta rešenja kojima se štite osnovni principi savremenog radnog prava i postavljaju smernice za bliže i detaljnije uređenje radnopravnih odnosa na užem ili pojedinačnom nivou, a ne sme, ni otvoreno ni prikriveno, destimulisati socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje.

Potrebno je, u formi posebnog zakona ili u okviru Zakona o radu, detaljnije urediti postupak kolektivnog pregovaranja i zaključivanja kolektivnog ugovora, a nadzor i kontrolu primene tih pravila poveriti nadležnoj inspekciji. Bilo bi korisno da se utvrde i urede: tehnička pitanja u vezi sa podnošenjem inicijative za kolektivno pregovaranje i odgovora na inicijativu, proceduru pregovaranja (mesto, vreme i način održavanja sastanaka, rokovi, dinamika, vođenje zapisnika i dr.), osnovna načela pregovaranja, povrede pravila pregovaranja i odgovarajuće sankcije, dostupnost relevantnih podataka učesnicima pregovaranja, posebna zaštita za predstavnike sindikata koji učestvuju u pregovaranju i td.

Potrebno je uvesti obavezu učesnika kolektivnog pregovaranja, bez obzira na prirodu delatnosti, da u slučaju problema koji sprečava nastavak pregovora pokrenu postupak mirnog rešavanja kolektivnog radnog spora pred Agencijom za mirno rešavanje radnih sporova.

9.2 PRAVO NA ŠTRAJK

Štrajk predstavlja privremeni kolektivni prekid rada radnika, kojim se vrši ekonomski pritisak na poslodavca i/ili državu, a u cilju ostvarivanja ili zaštite profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada. Pravo na štrajk jedno je od osnovnih prava radnika i sindikata, a ujedno i najosetljivije, zbog čega je važno na koji način je ono uređeno nacionalnim zakonodavstvom.

9.2.1 Ko ima pravo na štrajk?

Ustav Republike Srbije i Zakon o štrajku pravo na štrajk priznaju samo zaposlenima, a pojam zaposlenog određen je Zakonom o radu, gde se kaže da je zaposleni fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca (lice koje je zaključilo ugovor o radu sa poslodavcem)²⁵⁴. To znači da pravo na štrajk nemaju radnici koji rade za poslodavca izvan radnog odnosa, tj. po bilo kom drugom osnovu osim po osnovu ugovora o radu – radno angažovana lica (privremeni i povremeni poslovi, stručno osposobljavanje i usavršavanje, poslovi po osnovu ugovora o delu)²⁵⁵, sezonski radnici, volonteri, učenici na stručnoj praksi, itd.

Neophodno je priznati pravo na štrajk svim radnicima, bez obzira na pravni osnov po kom rade.

²⁵³ Zakon o radu, član 57. stav 3.; Kolektivnim ugovorom može da se utvrdi da se preraspodela radnog vremena ne vezuje za kalendarsku godinu, odnosno da može trajati i duže od šest meseci, a najduže devet meseci.

²⁵⁴ Zakon o radu, član 5.

²⁵⁵ Zakon o radu, članovi 197. – 202.

Ustav Republike Srbije (dalje: Ustav) garantuje pravo na štrajk zaposlenima, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Zakon o štrajku štrajk određuje kao prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada.

Ne postoji osnov u međunarodnim pravnim standardima za nepriznavanje prava na štrajk radnicima koji rade van radnog odnosa. Međunarodnim radnopravnim standardima se pravo na štrajk, zajedno sa drugim kolektivnim radnim pravima, eksplicitno ili implicitno, priznaje svim radnicima bez obzira po kom pravnom osnovu rade za poslodavca, a štrajk može biti zabranjen samo radnicima u određenim delatnostima – vojska, policija i državna uprava.²⁵⁶

9.2.2 Politički štrajk

Zakon o štrajku ne dozvoljava politički štrajk, jer štrajk određuje kao prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada. Ipak, moglo bi se reći da u Srbiji nije zabranjen štrajk koji ima političke zahteve, koji su usko vezani za ostvarivanje ekonomsko-socijalnih, odnosno profesionalnih ciljeva, naročito kad je u pitanju generalni ili granski štrajk (npr. zahteva se poboljšanje odredaba radnopravnog zakonodavstva, ostavka ministra rada, donošenje socijalnog programa i dr.). Na istoj liniji su i mišljenja Odbora MOR-a za slobodu udruživanja, među kojima je i mišljenje „da čisto politički štrajkovi ne spadaju u opseg principa slobode udruživanja, ali da bi sindikati trebalo da mogu da se oslone na protestne štrajkove, posebno kad je cilj kritikovanje ekonomske i socijalne politike vlade“²⁵⁷.

Ovde se moraju imati u vidu specifičnosti društveno-političkog i socijalno-ekonomskog ambijenta u Srbiji. Propisi iz oblasti radnog i privrednog prava (i ne samo oni) često su nejasni, neodređeni i nepotpuni, a njihova primena je, blago rečeno, problematična. Mnoga zakonska rešenja se ne primenjuju ili se kroz njihovu primenu izigrava zakon. Sve se to dešava uz prečutnu saglasnost ili pasivnost državnih organa koji bi trebalo da nadziru primenu propisa i otklanjaju nepravilnosti u primeni prava. Sudski postupci traju veoma dugo, što u mnogim slučajevima obesmišljava ovaj vid pravne zaštite. Socijalni dijalog u Srbiji je na veoma niskom nivou. Ugrožen je kredibilitet, ugled, pa i formalnopravni status organizacija koje bi trebalo da predstavljaju socijalne partnere (broj članova, reprezentativnost, način finansiranja, nezavisnost od javne vlasti i dr.), a retki kolektivni pregovori često predstavljaju farsu, o čemu svedoči mali broj zaključenih kolektivnih ugovora na svim nivoima, kao i njihov loš kvalitet (uglavnom je prepisan zakon). Uticaj politike na privredu i poslovanje (pa tako i na radnopravne odnose) je veoma izražen i često se čini da državni organi i službe rade u interesu tačno određenih pojediniaca i privrednih subjekata. U takvim okolnostima postaje opravdano, čak i nužno iznošenje štrajka izvan odnosa sindikat (radnici) – poslodavac, jer su razlozi za štrajk često posledica nefunkcionalnog društveno-ekonomskog sistema, pa se bez izmene i popravke tog sistema ne mogu ni rešiti. Zaposleni koji štrajkuju nisu samo radnici već su i građani države Srbije, a često su razlozi zbog kojih su nezadovoljni i prinudeni na štrajk direktno ili indirektno uzrokovani određenim postupanjem ili propuštanjem državnih organa ili službi.

9.2.3 Vrste štrajka

Zakonom o štrajku nije priznato pravo na štrajk koji bi se organizovao na užoj teritorijalnoj jedinici (u gradu, opštini ili pokrajini), a ne predviđa se ni pravo na štrajk solidarnosti.

²⁵⁶ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 8.

²⁵⁷ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996 Pregled, stav 482; 300. Izveštaj, slučaj br.1777, stav 71; 304. Izveštaj, slučaj br.1851, stav 280, i slučaj br.1863, stav 356.

Potrebno je predvideti mogućnost organizovanja štrajka na užoj teritorijalnoj jedinici (u gradu, opštini ili pokrajini), kao i štrajka solidarnosti. Pravila o štrajku solidarnosti trebalo bi da se postave tako da ga ne obesmisle i da omoguće njegovo ostvarivanje u praksi.

U Zakonu o štrajku izričito se navode vrste štrajka, pa se priznaje štrajk kod poslodavca, u grani ili delatnosti i generalni štrajk. Zakon dopušta i štrajk upozorenja, koji može trajati najduže jedan sat.²⁵⁸ U Nacrtu Zakona o štrajku iz 2018. godine, u delu pod nazivom „Vrste štrajka“, pored ostalih, priznaje se pravo na štrajk za teritoriju autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, kao i pravo na štrajk solidarnosti, koji je, međutim, višestruko ograničen. Štrajk solidarnosti je ograničen na podršku štrajkačima kod istog poslodavca ili u istoj grani, grupi ili delatnosti, i to na određenoj teritoriji, što znači da se štrajkom solidarnosti ne mogu podržavati štrajkači kod drugog poslodavca ako taj poslodavac ne pripada istoj grani i istoj teritoriji kojima pripadaju solidarni štrajkači. Isključen je štrajk solidarnosti radi podrške štrajkačima u inostranstvu, a trajanje štrajka ograničeno je na samo jedan dan. Navedena ograničenja u velikoj meri obesmišljavaju štrajk solidarnosti.

9.2.4 Mesto održavanja štrajka

Zakon o štrajku određuje da, ako se štrajk ispoljava okupljanjem zaposlenih, mesto okupljanja učesnika u štrajku ne može biti van poslovnih – radnih prostorija, odnosno van kruga poslovnog prostora zaposlenih koji stupaju u štrajk.²⁵⁹ Na ovaj način se sprečava da štrajk postane vidljiv za javnost i da štrajkači dobiju širu podršku za svoje zahteve.

Potrebno je da se radnicima omogući organizovanje mirnih štrajkova i izvan poslovnog prostora poslodavca, na mestu i na način koji će štrajk učiniti vidljivim organima javne vlasti i široj javnosti, samo uz ograničenja koja se tiču bezbednosti.

Ograničavanje održavanja štrajka na poslovni prostor poslodavca može se pravdati činjenicom da odnosi između radnika i poslodavca nisu javne prirode, da su to kompanijski, interesni odnosi, zbog čega bi se problemi u vezi sa njima morali rešavati između subjekata tih odnosa, bez uvlačenja spoljnih faktora i javnosti. Međutim, moraju se imati u vidu specifičnosti društveno-političkog i socijalno-ekonomskog ambijenta u Srbiji, kao i činjenica da su razlozi zbog kojih radnici štrajkuju često direktno ili indirektno uzrokovani nezakonitim ili nepravilnim postupanjem ili propuštanjem državnih organa i službi. Osim toga, u javnom sektoru, osim neposrednog poslodavca postoji i osnivač (Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave), koji u velikoj meri (presudno) utiče na radnopravni položaj zaposlenih, a čije sedište je izvan poslovnog prostora poslodavca.

Nacrt Zakona o štrajku iz 2018. godine povezuje organizovanje štrajka izvan poslovnog prostora poslodavca sa propisima kojima se uređuje javno okupljanje građana.²⁶⁰ Podvođenje štrajka pod kategoriju javnog okupljanja građana nije pravi način da se uredi ovo pitanje, zato što je štrajk specifična vrsta protesta sa posebnom prirodom i dinamikom, koji se teško mogu prilagoditi zahtevima organizovanja javnog okupljanja. Komitet za slobodu udruživanja MOR-a zauzeo je stav da vremensko ograničenje prava na demonstracije radnika od strane zakona nije opravdano i da može učiniti to pravo neoperativnim u praksi,²⁶¹ a Zakon o javnom okupljanju određuje da se javna okupljanja mogu održavati u vremenu između 6 do 24 časa i zahteva da se u prijavi okupljanja navedu podaci o vremenu održavanja. Osim toga, nadležni državni organ može odbiti da da dozvolu za javno okupljanje ili ga odobriti na mestu ili u vreme koje ne odgovara interesima štrajkača, čime se ugrožava ostvarivanje ovog prava.

²⁵⁸ Zakon o štrajku, član 2.

²⁵⁹ Zakon o štrajku, član 5. stav 3.

²⁶⁰ Zakon o javnom okupljanju, Službeni glasnik RS, br. 6/2016.

²⁶¹ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 320. Izveštaj, slučaj br. 2023, stav 425.

9.2.5 Štrajkačke straže (piketing)

Zakon o štrajku ne priznaje izričito pravo na štrajkačke straže (piketing), ali čini se da ih ne zabranjuje.

Potrebno je Zakonom izričito predvideti pravo štrajkača da organizuju štrajkačke straže, uz naznaku da se štrajkačke straže ne mogu služiti pretnjom ili prinudom.

Piketing je mirno odvracanje od rada zaposlenih u toku štrajka, tako što se jedan broj učesnika u štrajku nalazi na ulaznim vratima poslodavca i mirno, argumentima ubeđuje zaposlene koji nisu stupili u štrajk da je potrebno da se uključe u ovu kolektivnu akciju. Cilj piketinga je da se postigne veća solidarnost među zaposlenima, kao i da se štrajk učini vidljivijim za javnost, jer štrajkačke straže često nose i ističu transparente i druga obeležja u vezi sa štrajkom.

Zakon o štrajku propisuje da zaposleni slobodno odlučuje o svom učešću u štrajku, kao i da štrajkački odbor i zaposleni koji učestvuju u štrajku ne smeju sprečavati zaposlene koji ne učestvuju u štrajku da rade.²⁶² Iako ova zabrana nije najjasnije formulisana, pod sprečavanjem se, verovatno, podrazumeva upotreba prinude ili pretnje, a ne i mirno, argumentovano ubeđivanje zaposlenih da se priključe štrajku.

Nacrt Zakona o štrajku iz 2018. godine predviđa da zaposleni slobodno odlučuje o štrajku, da ne sme biti sprečen da učestvuje u štrajku, kao i da ne sme biti izložen pretnji, niti prinudi da učestvuje ili ne učestvuje u štrajku, ali ne predviđa izričito pravo štrajkača na piketing.

9.2.6 Odluka o stupanju u štrajk

Zakonom o štrajku je propisano da odluku o stupanju u štrajk kod poslodavca donosi organ sindikata određen opštim aktom sindikata ili većina zaposlenih.²⁶³ Zahtev da odluku o stupanju u štrajk donosi većina zaposlenih ugrožava ostvarivanje prava na štrajk zaposlenih koji nisu članovi sindikata i, kao takav, u suprotnosti je sa međunarodnim radno-pravnim standardima. Ovaj problem dolazi do izražaja naročito u velikim preduzećima, preduzećima sa složenom i prostorno razduženom organizacijom, kao i u preduzećima u kojima postoji sindikat koji okuplja veliki broj zaposlenih.²⁶⁴

Zakonom nije uređeno na koji način zaposleni glasaju za stupanje u štrajk kad se štrajk organizuje mimo sindikata. U praksi se obično napravi spisak imena zaposlenih koji podržavaju štrajk i svaki zaposleni pored svog imena stavlja svojeručni potpis. Spisak se dostavlja poslodavcu kako bi on proverio da li je odluka o štrajku doneta glasovima većine zaposlenih. Na taj način poslodavac saznaje ko od zaposlenih podržava štrajk, što može iskoristiti protiv njih.

Potrebno je ukinuti cenzus u pogledu broja radnika koji mogu doneti odluku o stupanju u štrajk, a ako cenzus kao uslov ostane, onda bi trebalo da se provera broja radnika koji podržavaju štrajk poveri nekom neutralnom subjektu (npr. javnom beležniku), koji bi morao da utvrdi i saopšti broj zaposlenih koji podržavaju štrajk, ali bi bio obavezan da čuva kao tajnu podatke o njihovom identitetu.

Nacrt Zakona o štrajku iz 2018. godine propisuje da je spisak sa potpisima zaposlenih sastavni deo odluke o stupanju u štrajk koji organizuje većina zaposlenih kod poslodavca, odnosno organizacionog dela kod poslodavca, što je rešenje koje bi trebalo da se izbegne.

²⁶² Zakon o štrajku, član 1. stav 2. i član 7. stav 3.

²⁶³ Zakon o štrajku, član 3. stav 1.

²⁶⁴ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996 Pregled, stav 507.

9.2.7 Način organizovanja i vođenja štrajka

Po Zakonu o štrajku, štrajk se organizuje i vodi tako da se ne ugrožava bezbednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka.²⁶⁵ Navedeni uslovi nisu dovoljno precizni, a neki od njih su i nelogični (npr. nije jasno kakav to štrajk treba da bude da bi omogućio nastavak rada po njegovom okončanju).

Organizatori i učesnici u štrajku mogu biti odgovorni samo za neposrednu materijalnu štetu, i to ako je ona pričinjena namerno ili krajnjom nepažnjom, zbog čega bi trebalo izmeniti i dopuniti zakon u tom smislu.

Sušтина štrajka je vršenje ekonomskog pritiska na poslodavca kako bi se ostvarili određeni ciljevi štrajkača. Sasvim je razumljivo da se štrajk ne sme sprovesti nasilno, uz oštećenje ili uništavanje bilo čije imovine, pa ni imovine poslodavca, ali ne može se očekivati od štrajkača da budu odgovorni za eventualnu nemogućnost nastavka rada po okončanju štrajka. Nacrt Zakona o štrajku iz 2018. godine ne rešava ovaj problem, ali dodaje da se štrajk mora organizovati tako da se onemogućava nanošenje štete na sredstvima rada i opremi, a radi nastavka rada po okončanju štrajka.

9.2.8 Najava štrajka

Rokovi za najavu štrajka propisani Zakonom o štrajku uklapaju se u međunarodne radnopravne standarde, ali bi trebalo razmisliti o njihovom skraćivanju, jer su predugački za uslove u Srbiji, pa otežavaju, a ponekad i onemogućavaju ostvarivanje prava na štrajk.

Zakon o štrajku ne predviđa mogućnost održavanja spontanog štrajka, što bi u Republici Srbiji, u uslovima masovnog kršenja osnovnih radnih prava, trebalo da bude dozvoljeno, naravno, samo izuzetno i pod zakonom propisanim uslovima.

Potrebno je skratiti rokove za najavu štrajka i omogućiti održavanje spontanog štrajka u slučaju kršenja osnovnih radnih prava.

Zakonom o štrajku propisan je rok u kojem štrajkački odbor mora najaviti štrajk, tj. mora dostaviti odluku o stupanju u štrajk poslodavcu/udruženju poslodavaca/osnivaču/nadležnom državnom organu. Ako se radi o opštem režimu štrajka, štrajk se mora najaviti najkasnije pet dana pred dana određenog za početak štrajka, a ako su u pitanju delatnosti u kojima se mora obezbediti minimum procesa rada, štrajk se najavljuje najmanje deset dana pre stupanja u štrajk. Štrajk upozorenja mora se najaviti najkasnije 24 sata pre dana određenog za početak štrajka.²⁶⁶

Odluka o stupanju u štrajk ne donosi se lako, ali se relativno lako odustaje od nje. Umesto da pregovaraju sa štrajkačima o načinu prevazilaženja problema koji su doveli do odluke o stupanju u štrajk, poslodavci često vreme od najave pa do početka štrajka koriste za „ubeđivanje“ štrajkača da odustanu od štrajka. Uticaji su različiti, od obećavanja privilegija onima koji odustanu od štrajka, preko „prijateljskog savetovanja“ da to što rade nije pametno, pa do otvorenih pretnji i pritisaka (pretnja otkazom, degradacijom, novčanim kažnjavanjem, uskraćivanja pomoći i dr.).

Nacrt Zakona o štrajku iz 2018. godine ide u pravcu faktičkog produženja rokova za najavu štrajka, jer su rokovi određeni u radnim danima (ne računaju se vikendi i neradni dani), za razliku od važećeg zakona u kome su rokovi određeni u danima (računaju se vikendi i neradni dani).

²⁶⁵ Zakon o štrajku, član 7 stav 1.

²⁶⁶ Zakon o štrajku, član 5. stav 1. i član 11.

Postoje zakonodavstva u kojima je dozvoljeno da se u štrajk stupi spontano, bez najave (npr. u Švedskoj je dozvoljno spontano okupljanje zaposlenih koje može prerasti u štrajk zbog kašnjenja u isplati zarada). Povrede osnovnih radnih prava u Srbiji su česte (kašnjenja u isplati zarade, nepoštovanje pravila o radnom vremenu, nezakonito produženje trajanja prekovremenog rada, nepoštovanje pravila o bezbednosti i zdravlju na radu i sl.), a uobičajeno je i da poslodavci iznenada, bez prethodne najave i posebnog objašnjenja smanje prava radnika, zbog čega bi bilo pravično i svrsishodno da se u domaće pravo uvede mogućnost spontanog štrajka. Ovu mogućnost radnici bi mogli koristiti samo u izuzetnim slučajevima, kad poslodavac povređuje neko od osnovnih radnih prava čije poštovanje se mora što hitnije obezbediti (npr. pravo na zaradu, pravo na ograničeno radno vreme, pravo na bezbednost i zdravlje na radu i dr.).

9.2.9 Poseban režim štrajka

Zakonom o štrajku određene su delatnosti za koje važi poseban pravni režim štrajka – minimum procesa rada i rana najava štrajka. Krug tih delatnosti utvrđen je vrlo široko, pa je pravo na štrajk ograničeno i u delatnostima koje nisu od vitalnog značaja za život, zdravlje i bezbednost stanovništva, što predstavlja odstupanje od međunarodnih radnopravnih standarda. Prema Zakonu to su delatnosti od javnog interesa (elektroprivreda, vodoprivreda, saobraćaj, informisanje (radio i televizija), PTT usluge, komunalne delatnosti, proizvodnja osnovnih prehrambenih proizvoda, zdravstvena i veterinarska zaštita, prosveta, društvena briga o deci i socijalna zaštita) i delatnosti čiji bi prekid rada, zbog prirode posla, mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera (hemijska industrija, industrija čelika i crna i obojena metalurgija). Osim toga, Zakon u delatnosti od javnog interesa uključuje i delatnosti od posebnog značaja za odbranu i bezbednost države, kao i poslove neophodne za izvršavanje međunarodnih obaveza države.²⁶⁷ U navedenim delatnostima (dalje: delatnosti od vitalnog interesa) štrajk je dopušten, ali uz obavezu rane najave štrajka (deset dana pre početka štrajka) i uz ostvarivanje minimuma procesa rada.

Pravo na štrajk u Republici Srbiji ograničeno je ostvarivanjem minimuma procesa rada bez obzira na razmere, trajanje i posledice štrajka i na radiju i televiziji,²⁶⁸ u metalnoj i naftnoj industriji,²⁶⁹ u poljoprivredi,²⁷⁰ u transportu,²⁷¹ u pošti,²⁷² u komunalnoj delatnosti,²⁷³ u obrazovanju,²⁷⁴ pa čak i u oblasti sporta i rekreacije²⁷⁵, što je suprotno međunarodnim radnopravnim standardima.

Odbor za slobodu udruživanja MOR-a određuje da je ograničavanje prava na štrajk minimumom procesa rada dozvoljeno samo sledećim situacijama: usluge čiji bi prekid ugrozio život, u konkretnom, neposrednom smislu, ličnu bezbednost ili zdravlje stanovništva ili dela stanovništva – delatnosti od vitalnog interesa u strogom smislu reči; usluge koje nisu delatnosti od vitalnog interesa u strogom smislu reči, ali gde bi obim i trajanje štrajka mogli dovesti do akutne nacionalne krize (poslovi koji su striktno neophodni kako bi se izbeglo ugrožavanje života ili normalnih životnih uslova stanovništva ili dela stanovništva).

267 Zakon o štrajku, član 9.

268 Uredba o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću „Radio i televizija Srbije“.

269 Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima; Kolektivni ugovor za Javno preduzeće „SRBIJAGAS NOVI SAD“.

270 Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije.

271 Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom železničko transportnom preduzeću „Beograd“.

272 Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom preduzeću PTT saobraćaja „Srbija“.

273 Odluka o određivanju minimuma procesa rada u komunalnim delatnostima u slučaju štrajka.

274 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju; Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju; Uredba o minimumu procesa rada fakulteta i univerziteta čiji je osnivač Republika Srbija.

275 Odluka o određivanju minimuma procesa rada u slučaju štrajka u Javnom preduzeću Sportski centar „Mladost“ Kragujevac.

va); u državnim službama od fundamentalnog značaja.²⁷⁶ Kao primer delatnosti od vitalnog interesa Odbor navodi: zdravstvene usluge, snabdevanje vodom i električnom energijom, kontrolu vazdušnog saobraćaja, policiju i oružane snage, vatrogasce, zatvore, obezbeđenje hrane učenicima i higijene u školama, telefonske usluge. U delatnosti od vitalnog interesa, po mišljenju Odbora, ne spadaju: radio i televizija, metalska i naftna industrija, poljoprivreda, snabdevanje i distribucija hrane, rad u lukama (pristaništima), bankarski sektor, transport, poštanske usluge, komunalne usluge, obrazovanje (s tim što direktori i zamenici direktora mogu imati ograničenje ili zabranu štrajka), državna štamparska služba, državni monopol na duvan, alkohol i so.²⁷⁷ Nacionalnim zakonom može se predvideti da i delatnosti koje se ne smatraju vitalnim mogu to postati, ali samo ako je štrajk dugotrajan ili kad poprimi takve razmere da to neposredno ugrožava život, zdravlje ili ličnu sigurnost stanovništva.²⁷⁸ Kad su u pitanju državni službenici, pravo na štrajk, po mišljenju Odbora, može biti ograničeno ili zabranjeno samo za državne službenike koji vrše javna ovlašćenja („autoritet u ime države“).²⁷⁹

Neki nacrti Zakona o štrajku (npr. Nacrt Zakona o štrajku iz 2013. godine) predviđali su da spisak delatnosti u kojima je pravo na štrajk ograničeno obezbeđivanjem minimuma procesa rada nije završen u Zakonu o štrajku, već da se može proširiti drugim zakonima, koji se specijalno donose za određenu delatnost. Delatnosti u kojima je pravo na štrajk ograničeno ili bi moglo biti ograničeno mogu biti predviđene samo Zakonom o štrajku, a ne i drugim posebnim zakonima.

Ciljevi koje, po Zakonu o štrajku, treba da obezbedi minimum procesa rada nisu dovoljno jasni i široko su definisani – sigurnost ljudi i imovine, nezamenljiv uslov života i rada građana ili rada drugog preduzeća, odnosno pravnog ili fizičkog lica koje obavlja privrednu ili drugu delatnost ili uslugu.²⁸⁰ Prema međunarodnim radnopravnim standardima, minimum procesa rada mora se ograničiti na poslove koji su neophodni da bi se izbegla opasnost po život, ličnu sigurnost ili zdravlje ljudi i ne sme biti tako određen da ostavi štrajk bez stvarnog dejstva.

Potrebno je zakonom ustanoviti pravilo da se minimum procesa rada mora obezbediti samo na poslovima i u meri koji su neophodni da bi se izbegla opasnost po život, ličnu sigurnost ili zdravlje ljudi.

U Republici Srbiji postoji mnogo primera utvrđenog minimuma procesa rada koji izlaze iz okvira međunarodnog prava i prakse, a jedan od najproblematičnijih je minimum procesa rada koji po zakonu moraju ostvarivati nastavnici i stručni saradnici u osnovnim i srednjim školama, a koji iznosi 30, odnosno 40 minuta po času u okviru dnevnog rasporeda i obavljanje ispita, a za stručnog saradnika, odnosno vaspitača, odnosno nastavnika u produženom boravku – 20 časova rada nedeljno. Ovako utvrđen minimum procesa rada kreće se od 65% do blizu 90%, što skoro obesmišljava pravo na štrajk u ovim delatnostima.²⁸¹

Zakon o štrajku predviđa da minimum procesa rada za javne službe i javna preduzeća utvrđuje osnivač, a za druge poslodavce direktor – dakle poslodavac. Iako je poslodavac,

276 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996 Pregled, stav 556; 316. Izveštaj, slučaj br. 1985, stav 324; 320. Izveštaj, slučaj br. 2057, stav 780; 329. Izveštaj, slučaj br.2174, stav 795; 333.

277 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006.

278 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996 Pregled, stav 541; 320. Izveštaj, slučaj br.1963, stav 229; 321. Izveštaj, slučaj br.2066, stav 340; 330.

279 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. Videti: 1996. Pregled, stav 534; 304. Izveštaj, slučaj br. 1719, stav 413; 338. Izveštaj, slučaj br. 2363, stav 731, i slučaj br. 2364, stav 975.

280 Zakon o štrajku, član 10. stav 1.

281 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju; Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju.

tom prilikom, dužan da uzme u obzir mišljenje primedbe i predloge sindikata, oni nisu obavezujući, pa je konačna odluka o minimumu procesa rada na poslodavcu.²⁸² Zakon ni na jedan konkretan način ne ograničava poslodavca kad utvrđuje minimum procesa rada, pa se u praksi često dešava da su minimumom procesa rada obuhvaćeni skoro svi poslovi kod poslodavca (ne samo vitalni), kao i 70%, 80%, pa i 90% zaposlenih, čime se obesmišljava pravo na štrajk. Ovakvo rešenje ne uvažava međunarodne radnopravne standarde, po kojima bi u postupku utvrđivanja minimuma procesa rada ravnopravno morali učestvovati organizacije radnika, organizacije poslodavaca i javna vlast. Davanjem ovlašćenja da jednostrano utvrdi minimum procesa rada, Zakon poslodavca stavlja u privilegovan položaj u odnosu na radnike, što je nedopustivo sa stanovišta međunarodnog radnog prava i prakse.

Iako je Zakonom propisano da se način obezbeđivanja minimuma procesa rada utvrđuje opštim aktom poslodavca u skladu sa kolektivnim ugovorom, što je u skladu sa međunarodnim radnopravnim standardima,²⁸³ u stvarnosti se i ovo svodi na jednostranu volju poslodavca, kako zbog prethodno opisanih pravila o utvrđivanju minimuma procesa rada, tako i zbog veoma malog broja zaključenih kolektivnih ugovora.

Potrebno je da se postupak utvrđivanja minimuma procesa rada uredi tako da u njemu ravnopravno učestvuju sindikat, organizacija poslodavaca/poslodavac i predstavnici javne vlasti. Bilo bi dobro kad bi se minimum procesa rada utvrđivao kolektivnim ugovorom, a prihvatljivo je da u tom procesu, ako se pojave prepreke i na principu dobrovoljnosti učesnika, učestvuje i neki spoljni, nezavisni subjekat (miritelj, arbitar). Pravila postupka moraju obezbediti ravnopravno učešće svih zainteresovanih strana i blagovremeno utvrđivanje minimuma procesa rada (pre početka štrajka), ali i sprečiti moguće opstrukcije u tom procesu, tj. omogućiti ostvarivanje prava na štrajk i kad minimum procesa rada nije utvrđen pre početka štrajka bez krivice zaposlenih.²⁸⁴

U Republici Srbiji nije dozvoljen štrajk profesionalnim pripadnicima Vojske Srbije,²⁸⁵ u zdravstvenim ustanovama koje pružaju hitnu medicinsku pomoć,²⁸⁶ pripadnicima Bezbednosno-informativne agencije²⁸⁷. Pripadnici policije imaju pravo na štrajk u skladu sa ograničenjima predviđenim u Zakonu o policiji,²⁸⁸ a zaposleni u državnoj upravi uz poštovanje minimuma procesa rada.

282 Zakon o štrajku, član 10. stavovi 2. i 3.

283 Zakon o štrajku, član 10 stav 4.

284 Dešava se da poslodavac ne odredi minimum procesa rada, želeći time da spreči otpočinjanje štrajka.

285 Zakon o vojsci Srbije, Službeni glasnik RS, br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – dr. zakon, 10/2015, 88/2015 – odluka US i 36/2018.

286 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 72/2009 – dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – dr. zakon, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 – dr. zakon i 105/2017 – dr. zakon.

287 Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, Službeni glasnik RS, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – odluka US, 66/2014 i 36/2018.

288 Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

ČLAN 9 – SOCIJALNO OSIGURANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA

Države članice ovog Pakta priznaju pravo svakom licu na socijalno obezbeđenje, uključujući tu socijalno osiguranje.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nijedan strateški dokument Vlade Republike Srbije u oblasti socijalne sigurnosti (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, socijalna i dečija zaštita) ne ispunjava standarde Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji se odnose na sadržaj i praćenje primene odredaba Pakta. Većina tih dokumenata je istekla (osim u oblasti zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti), a novi još uvek nisu usvojeni (pritom, oblast penzijskog i invalidskog osiguranja nikada nije strateški regulisana). U skladu s tim, Komitet je izrazio zabrinutost zbog odsustva sistematskog prikupljanja i obrade podataka od značaja za praćenje stepena ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Zbog toga je neophodno hitno pristupiti izradi i usvajanju strateških dokumenata i pripadajućih akcionih planova u navedenim oblastima, u skladu sa preporukama Komiteta i odredbama o obaveznim elementima strateških dokumenata sadržanih u podzakonskim aktima kojima se bliže uređuje metodološka primena Zakona o planskom sistemu Republike Srbije²⁸⁹.

Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja podrivan je na nivou principa garantovanih Ustavom Republike Srbije tokom procesa fiskalne konsolidacije, i to smanjenjem penzija 2014. godine. Pored toga, 2018. godine je promenjena formula utvrđivanja visine penzija koja može ugroziti predvidljivost penzijskog sistema. Dodatno, procesi donošenja odluka odvijaju se bez učešća zainteresovane javnosti i u suprotnosti sa standardima utvrđenim od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava kojima se zabranjuju retrogradne mere koje se tiču prava na socijalnu sigurnost i prema kojima socijalnu sigurnost ne treba tretirati samo kao puki instrument u okviru ekonomske ili finansijske politike, već kao javno dobro.

Zbog toga je neophodno da Vlada Republike Srbije pokrene javnu raspravu o održivosti i adekvatnosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, uz učešće svih zainteresovanih strana, sa ciljem: sprovođenja analize efekata zakonskih rešenja na korisnike penzija u Srbiji, razmatranja mogućnosti uvođenja nekog modela univerzalnog obuhvata (najniža penzija ili socijalna penzija), po ugledu na evropske zemlje i revizije adekvatnosti visine penzija sa aspekta omogućavanja prava svih korisnika starosnih i invalidskih penzija na adekvatan životni standard.

Nasilje nad decom je široko rasprostranjeno, a posebno su ugrožena deca koja žive i rade na ulici i ona na smeštaju u ustanovama socijalne zaštite. Uprkos tome, Vlada Republike Srbije još uvek nije usvojila Strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja 2018-2022. i uspostavila sistem za evidenciju slučajeva nasilja nad decom, kako su to preporučili Komitet za prava deteta Ujedinjenih nacija i Evropska komisija.

Zbog toga je neophodno hitno pristupiti usvajanju ove strategije i uspostavljanju sistema za evidenciju slučajeva nasilja nad decom kako bi bila omogućena primena mera usmerenih ka borbi protiv nasilja nad decom na efikasan i delotvoran način, u skladu sa

²⁸⁹ Misli se, pre svega, na Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. Izvor: Republički sekretarijat za javne politike, <http://rsjp.gov.rs/>

preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Između 40-50 hiljada lica koja su izbegla iz Republike Hrvatske u Republiku Srbiju nije realizovalo svoje pravo na penziju iz hrvatskog fonda za penzijsko osiguranje, a dugovanje po ovom osnovu premašilo je iznos od milijardu evra. Vlade dveju zemalja još uvek nisu rešile ovo pitanje, što je konstatovala i Evropska komisija u svom Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu.

Zbog toga je neophodno da Vlada Republike Srbije nastavi pregovore sa Vladom Republike Hrvatske radi postizanja dogovora o novom sporazumu o socijalnom osiguranju kojim bi ovo pitanje bilo rešeno, u skladu sa preporukom Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je izrazio zabrinutost zbog preovlađujuće diskriminacije protiv Roma u Republici Srbiji koju potvrđuje, između ostalog, i ograničen pristup socijalnoj zaštiti. Uprkos tome, aktivnosti iz strateških dokumenata i akcionih planova koje predviđaju olakšavanje pristupa socijalnoj zaštiti romskoj populaciji nisu sprovedene, već se, naprotiv, predloženim izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa dodatno uslovljavanje ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu, a sistem socijalne zaštite ispoljava diskriminatorne tendencije prema romskoj populaciji.

Zbog toga je potrebno hitno pristupiti: usvajanju novog akcionog plana za sprovođenje za Socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016-2025. i odgovarajuće aktivnosti u oblasti socijalne zaštite sa jasnim budžetskim izdvajanjima za njihovo sprovođenje; usvajanju izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti kojima bi bilo predviđeno olakšavanje ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu, uključujući i pravo na novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak; podizanju svesti pripadnika romske populacije o njihovim pravima iz oblasti socijalne zaštite; jačanju kapaciteta centara za socijalni rad – između ostalog, zapošljavanjem Roma i Romkinja – i sprovođenju antidiskriminacionih treninga za zaposlene u sistemu socijalne zaštite, u skladu sa preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava da države ugovornice Pakta moraju da preduzmu sve mere da uklone de facto diskriminaciju u slučajevima kada pojedinci ne mogu da pristupe adekvatnoj socijalnoj sigurnosti.

Iznosi glavnih novčanih davanja u oblasti socijalne zaštite u Republici Srbiji nisu adekvatni jer ne pomažu materijalno ugroženom stanovništvu koje ostvaruje to pravo da se izdigne iznad praga siromaštva. Pored toga, ograničenje trajanja novčane socijalne pomoći na najviše devet meseci u toku kalendarske godine za radno sposobna lica nema uporište u međunarodnim standardima. Izražen problem je i to što fizička pristupačnost objekata socijalne zaštite, pre svega centara za socijalni rad, ne omogućava licima sa otežanim kretanjem da ostvare pravo na socijalnu zaštitu. Na sva ova pitanja već godinama ukazuju međunarodne institucije, poput Evropske komisije i Saveta Evrope, a Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je pozvao Republiku Srbiju da poveća naknade za socijalnu pomoć svim ugroženim licima i porodicama kako bi ostvarili odgovarajući životni standard i spreči neopravdane prekide u dodeli naknada za socijalnu pomoć za radno nesposobna lica.

Zbog toga je neophodno hitno pristupiti: realizaciji mera sadržanih u Programi reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) koji se tiču ispunjenja cilja 1 „Povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti socijalnih davanja“, ukidanju vremenskog ograničenja ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć za radno sposobna lica, kao i usvajanju nove strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom kojom bi bile predviđene mere i odgovarajuća budžetska izdvajanja za unapređenje fizičke pristupačnosti javnih objekata u sistemu socijalne zaštite.

2. PRAVO NA SOCIJALNO OBEZBEĐENJE

Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁹⁰ (u daljem tekstu: Izveštaj) koji je Vlada Republike Srbije podnela Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu: Komitet) 2011. godine, u delu koji se odnosi na materiju koju uređuje član 9. Pakta pod naslovom „Socijalna sigurnost“ sadrži opis ovog sistema u Republici Srbiji prema kojem sistem socijalne sigurnosti obuhvata socijalno osiguranje i socijalnu i dečiju zaštitu. Kada je reč o socijalnom osiguranju, ono obuhvata penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje, kao i osiguranje u slučaju nezaposlenosti²⁹¹. Dalje, navodi se da je iznos sredstava koji se prikupe putem doprinosa nedovoljan za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. U pogledu socijalne zaštite, navodi se spisak prava u toj oblasti, kao i zakonski i strateški okvir. Po pitanju sistema dečije zaštite, takođe su opisana prava koja mogu ostvarivati korisnici. Važno je napomenuti da je Republika Srbija dala podatke o učešću u bruto domaćem proizvodu (BDP) izdataka države koji se izdvajaju za socijalnu zaštitu, a koji uključuju i penzije. Naime, navodi se da je ono povećano sa 15,6% u 2005. godini na 16,4% u 2008. godini. S druge strane, učešće najvažnijih vidova socijalne pomoći – materijalnog obezbeđenja porodice i dečijeg dodatka – smanjeno je sa 0,58% u 2005. godini na 0,44% učešća u BDP-u u 2008. godini.

Kada je reč o informacijama koje je Republika Srbija pružila u Izveštaju, najpre treba poći od toga da je Komitet, ocenjujući stanje u Srbiji, između ostalog, na osnovu podataka koje je Republika Srbija dostavila, u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije²⁹² (u daljem tekstu: Zaključna zapažanja), usvojenim na 55. zasedanju Komiteta održanom u aprilu i maju 2014. godine, izrazio zabrinutost zbog odsustva sistematskog prikupljanja i obrade podataka za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Važno je napomenuti to da je Komitet u svom Opštem komentaru br. 19, kao jednu od glavnih obaveza država prema Paktu, naveo „praćenje stepena ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost“²⁹³, u koju svrhu moraju biti uspostavljeni neophodni mehanizmi ili institucije. Tamo gde je ostvarivanje prava na socijalnu sigurnost preneto na lokalne samouprave, država mora da obezbedi da one vrše praćenje neophodnih usluga i objekata u sistemu socijalne sigurnosti. Pored toga, Komitet je u Opštem komentaru br. 19 kao jednu od glavnih obaveza država ugovornica Pakta odredio usvajanje „nacionalne strategije za punu primenu prava na socijalnu sigurnost“²⁹⁴ i akcionog plana za njenu primenu, kao i izdvajanje odgovarajućih resursa na nacionalnom nivou. Ovi dokumenti, između ostalog, treba da sadrže ciljeve, ciljane vrednosti, nacionalne repere i pokazatelje (kao što su: adekvatnost, pokrivenost društvenim rizicima i nepredviđenim okolnostima, priuštivost i pristupačnost) koji će biti stalno praćeni, kao i pravo na pokazatelje socijalne sigurnosti. Komitet skreće pažnju i na to da su programi poput univerzalnog penzijskog i zdravstvenog osiguranja usvojeni u državama ugovornicama koje imaju veliki udeo neformalne ekonomije.

Republika Srbija nema usvojenu jedinstvenu nacionalnu strategiju za punu primenu prava na socijalnu sigurnost, kako je to utvrđeno tumačenjem od strane Komiteta kao obaveza država ugovornica Pakta. Poslednji krovni dokument ove vrste bila je Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji koja je istekla još 2010. godine. Strateškim dokumentima

290 Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 2011.

291 U ovom delu Izveštaja iz senke neće biti analizirani zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti jer su oni predmet analize delova Izveštaja koji se odnose na članove 6. i 12.

292 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., str. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

293 CESCR General Comment No. 19: The right to social security (art. 9), 16.

294 Ibid., 12.

nisu pokrivene oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, kao ni socijalne zaštite (Strategija razvoja socijalne zaštite je istekla, a nova još nije usvojena usvojena iako je 2018. godine započet rad na njenoj pripremi²⁹⁵) i dečije zaštite (Nacionalni plan akcije za decu je istekao). Ostale oblasti socijalne sigurnosti obuhvaćene su sledećim strateškim dokumentima: Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine i Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine. Kada je reč o sadržini i praćenju primene važećih dokumenata, nijedan ne ispunjava sve uslove koje je utvrdio Komitet, kao što je to i prikazano u tabeli 14.

Tabela 14 – Pokrivenost oblasti socijalne sigurnosti strateškim dokumentima prema standardima Komiteta

Oblast	Strateški dokument	Ciljevi	Ciljane vrednosti	Nacionalni reperi	Pokazatelji*	Pravo na pokazatelje socijalne sigurnosti	Izveštaj o primeni strateškog dokumenta
Penzijsko i invalidsko osiguranje	/	/	/	/	/	/	/
Zdravstveno osiguranje	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE
Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	DA	DA	DA	NE	NE	NE	NE
Socijalna zaštita	/	/	/	/	/	/	NE
Dečija zaštita	/	/	/	/	/	/	NE

* *Adekvatnost, pokrivenost društvenim rizicima i nepredviđenim okolnostima, priuštivost i pristupačnost*

Treba napomenuti i to da je Vlada Republike Srbije 2016. godine pripremila i usvojila Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), koji utvrđuje prioritete strateške mere i aktivnosti u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite do 2020. godine. Dokument je izrađen u saradnji sa Evropskom komisijom, kao „socijalni“ pandan Programu ekonomskih reformi (ERP). Međutim, do danas Vlada nije izradila i učinila javno dostupnim izveštaj o sprovođenju ovog dokumenta, što je konstatovano i u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju 2018. godine. Ovo nije izuzetak kada je reč o strateškim dokumentima, budući da Vlada Republike Srbije do sada nije objavila gotovo nijedan izveštaj o sprovođenju strateških dokumenata u oblasti socijalne sigurnosti²⁹⁶. Jedan od dokumenata koji ne pokriva samo oblast socijalne sigurnosti, ali je relevantan za praćenje stanja u njoj, jeste Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji. U trećem izdanju ovog izveštaja iz 2018. godine, konstatovano je da je u prethodnom periodu došlo do promene glavnog cilja penzijskog sistema sa održanja prihoda u starosti ka prevenciji siromaštva, što je „krupna promena cilja i suštine

²⁹⁵ Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/strategija-socijalne-zastite-u-republici-srbiji>.

²⁹⁶ Prema ocenama SIGMA, inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), praćenje i izveštavanje o sektorskim strategijama nije unapređeno, a njihova dostupnost javnosti se čak i pogoršala. Izvor: Monitoring report: The Principles of Public Administration, Serbia, November 2017, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.

penzijskog sistema²⁹⁷ koja zahteva javnu raspravu i analizu, kako prednosti, tako i nedostataka.

Komitet je zatražio od Republike Srbije da u svom sledećem izveštaju pruži detaljne informacije o broju lica koja nemaju pravo na starosnu ili invalidsku penziju, i to disagregirane po polu, starosnom dobu i nacionalnom ili etničkom poreklu. Takođe, zatraženo je obaveštenje o tome kakvi oblici socijalne pomoći su na raspolaganju tim licima umesto penzija (paragraf 48. Zaključnih primedbi). U odgovoru na ova pitanja, Republika Srbija nije pružila podatke o broju lica koja nemaju pravo na starosnu ili invalidsku penziju, već je samo objasnila vidove socijalne pomoći koji su na raspolaganju licima bez primanja.

U odgovoru na dodatno pitanje Komiteta koje se odnosi na „podrobne informacije o broju lica koja ne ispunjavaju uslove za starosne ili invalidske penzije“²⁹⁸, kako je preporučeno prethodnim zaključnim zapažanjima, Republika Srbija ponovo nije dala tražene podatke, već su opisani uslovi i dinamika sticanja prava na starosnu i na invalidsku penziju.

Pored toga, u odgovoru na dodatno pitanje Komiteta koje se tiče toga da li starosne ili invalidske penzije imaju univerzalni obuhvat, Republika Srbija je dala podatke o uslovima za sticanje starosne invalidske penzije, davanjima u slučaju invaliditeta, kao i vrstama socijalnih usluga prema Zakonu o socijalnoj zaštiti.

Na početku je potrebno skrenuti pažnju na tumačenje člana 9. Pakta od strane Komiteta koje je dao u Opštem komentaru br. 19, a prema kojem države ugovornice Pakta moraju da preduzmu „delotvorne mere i periodično ih revidiraju kada je to neophodno, u okviru njihovih maksimalno raspoloživih resursa, kako bi prava svih osoba na socijalnu sigurnost, uključujući i socijalno osiguranje, bila ostvarena u punoj meri i bez diskriminacije“²⁹⁹. Komitet dalje ističe da formulacija člana 9. ukazuje na to da mere za ostvarivanje prava iz socijalne sigurnosti ne mogu da budu usko definisane i da treba da pružaju garanciju uživanja ovog ljudskog prava svim licima. Države ugovornice su u obavezi da pruže socijalnu sigurnost licima koja nisu stekla pravo na penziju i nemaju drugi izvor prihoda, a što može uključivati naknade, usluge i drugu vrstu podrške.

Imajući u vidu navedena tumačenja od strane Komiteta, u pogledu obuhvata starosnih i invalidskih penzija, treba napomenuti to da je, prema podacima sa poslednjeg Popisa 2011. godine, pokrivenost stanovništva starijeg od zakonske starosne granice (koja je u toj godini iznosila 60 godina za žene, a 65 godina za muškarce) iznosila oko 85%, odnosno da je, prema nekim procenama, u Republici Srbiji oko 230.000 lica bilo iznad zakonske granice bez ostvarenog prava na starosnu penziju³⁰⁰. Pritom, 2014. godine je povećana starosna granica za odlazak u penziju, i to na 65 godina starosti i 15 godina radnog staža za muškarce, dok se za žene granica uvećava za šest meseci godišnje do 2020. godine, odnosno za dva meseca godišnje do 2031. godine. Kada je reč o korisnicima invalidskih penzija, prema podacima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, njih je u decembru 2018. godine bilo 285.192. Prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljem tekstu: Zakon o PIO), starosne penzije nemaju univerzalan obuhvat, već predstavljaju pravo u sistemu socijalnog osiguranja koje se ostvaruje uplatom doprinosa, dostizanjem godina starosti i visine penzijskog staža.

297 Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 240.

298 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 38. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc.

299 CESCR General Comment No. 19, 2.

300 Gordana Matković, Katarina Stanić, „Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije“, Vlada Republike Srbije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd, 2014.

Pored toga, izuzetno je važno ukazati i na mere fiskalne konsolidacije koje je Vlada Republike Srbije preduzela u okviru rešavanja posledica ekonomske krize. U te mere spada i smanjenje penzija putem Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija. Prema ovom zakonu usvojenom 2014. godine, umanjene su penzije iznad 25.000 dinara, a opozicione političke partije, udruženja penzionera i sindikati ocenili su rešenja tog zakona protivustavnim jer se zadire u stečena prava penzionera. Međutim, Ustavni sud je sproveo postupak za ocenu ustavnosti ovog zakona i ocenio da njegove odredbe nisu neustavne, budući da je njime obezbeđena primena člana 70. stav 2. Ustava, odnosno „staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera“³⁰¹. Ova odluka Ustavnog suda izazvala je burne reakcije u javnosti, a njeni kritičari su ocenili da su njome „otvorena vrata Strazbura“³⁰². Nakon toga, doneto je nekoliko presuda osnovnih sudova kojima su prihvaćeni zahtevi oštećenih penzionera i pokrenuto je nekoliko hiljada parničnih postupaka pred sudovima u Srbiji, kao i inicijativa pojedinaca, sindikata i organizacija civilnog društva pred Ustavnim sudom i Evropskim sudom za ljudska prava³⁰³. U pogledu navedenih mera koje je Vlada Republike Srbije preduzela 2014. godine, važno je napomenuti to da Komitet u Opštem komentaru br. 19 ističe da pravo na socijalnu sigurnost uključuje „pravo da se ne bude predmet arbitrarnih i neopravdanih ograničenja postojeće pokrivenosti socijalnom sigurnošću“, kao i „pravo na jednako uživanje adekvatne zaštite od društvenih rizika i nepredviđenih okolnosti“³⁰⁴. Komitet naglašava i to da na socijalnu sigurnost ne treba gledati samo kao na puki instrument u okviru ekonomske ili finansijske politike, već kao na javno dobro. U svakom slučaju, čak i kada su resursi za socijalna davanja ograničeni, važno je obezbediti to da socijalna sigurnost obuhvata osetljive grupe. Prema tumačenju Komiteta, strogo su zabranjene sve retrogradne mere koje se tiču prava na socijalnu sigurnost. Ukoliko su one ipak preduzete, na državi ugovornici je da dokaže da je u njihovom uvođenju posvećena najveća moguća pažnja svim alternativama i da su one opravdane imajući u vidu ukupnost prava garantovanih Paktom u okviru upotrebe maksimalno raspoloživih resursa od strane države. Pritom se naglašava da će Komitet pažljivo ispitati sve ove aspekte postupanja države, uključujući i to da li je tokom analize predloženih mera i alternativa omogućeno „istinsko učešće pogođenih grupa“³⁰⁵, kao i njihovo razmatranje od strane nezavisnih tela na nacionalnom nivou. Nijedan od ovih standarda navedenih u tumačenju Komiteta nije ispoštovan prilikom predlaganja spornog zakona o umanjenju penzija u Srbiji, niti tokom njegovog ukidanja. Na sve ovo, 2018. godine izvršen je dodatni atak na sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Srbiji, i to izmenama i dopunama Zakona o PIO kojima je uneta odredba o usklađivanju penzija na način utvrđen propisima kojima se uređuje budžet i budžetski sistem, do dostizanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. Fiskalni savet Republike Srbije ocenio je da ukidanje formule za usklađivanje penzija ugrožava predvidljivost koja karakteriše evropske penzijske sisteme³⁰⁶.

U odgovoru na apel Komiteta upućen Republici Srbiji da preduzme „delotvorne mere i osigura hitnu zaštitu i dugoročnu rehabilitaciju zlostavljane dece“³⁰⁷, kao i da u svom narednom izveštaju pruži informacije o preduzetim merama i broju slučajeva zlostavljane dece koji su prijavljeni (paragraf 51. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je pružila podatke o zakonskim i strateškim merama koje su preduzete na nacionalnom i na lokalnom nivou u cilju zaštite i rehabilitacije zlostavljane dece.

U odgovoru na zahtev komiteta da pruži informacije o broju slučajeva zlostavljane

301 Izvor: Ustavni sud, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-102186/saopstenje>.

302 Izvor: <http://rs.n1info.com/Vesti/a95474/Odluka-Ustavnog-suda-o-penzijama-pravna-ili-politicka.html>.

303 Izvor: <https://www.penzin.rs/uspvl-s-kako-osteceni-penzioneri-mogu-naplatiti-stetu-zbog-smanjenja-penzija/>.

304 CESCR General Comment No. 19, 4.

305 Ibid., 13.

306 Fiskalni savet Republike Srbije, Ocena Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/Ocena_Predloga_iz_i_dopuna_Zakona_o_PIO.pdf.

307 Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj, 132.

dece koji su prijavljeni, Republika Srbija nije dala tražene podatke. Na početku, treba napomenuti to da je Republika Srbija u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (u daljem tekstu: UPR), kroz koji je prošla 24. januara 2018. godine u Ženevi, dobila 190 preporuka, od kojih je prihvatila 175, a notirala 15. Među preporukama koje su države članice Ujedinjenih nacija uputile Republici Srbiji nalazi se i ona koja se odnosi na potrebu da se uspostave zakonske i druge mere za zaštitu dece od zlostavljanja i nasilja, na koju je Republika Srbija odgovorila da je u toku izrada nove strategije i akcionog plana za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018. – 2022. godine³⁰⁸. Pored toga, treba napomenuti to da je Komitet za prava deteta izrazio ozbiljnu zabrinutost zbog velikog broja prijavljenih slučajeva nasilja nad decom, kao i neadekvatne primene opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od nasilja³⁰⁹. U tom pogledu Komitet za prava deteta pozvao je Republiku Srbiju da usvoji sveobuhvatnu strategiju protiv zlostavljanja dece i da uspostavi nacionalnu bazu podataka o svim slučajevima nasilja nad decom. I Evropska komisija je pozvala Srbiju u svom izveštaju za 2018. godinu da usvoji nacionalni akcioni plan protiv nasilja nad decom i ocenila da se nasilje u porodici često ne prijavljuje. I prema ocenama Vlade Republike Srbije, nasilje nad decom je i dalje rasprostranjeno, naročito vršnjačko nasilje u školama i nasilje i zlostavljanje dece u porodičnom kontekstu. Pored toga, protokoli za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja nisu usaglašeni sa najboljim praksama Evropske unije, iako je to predviđeno Akcionom planom za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava³¹⁰. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, u periodu od 2013 – 2017. godine broj prijavi nasilja nad decom u centrima za socijalni rad porastao je za 128%³¹¹. Posebno su ugrožene dve grupe dece – deca koja žive i rade na ulici i deca koja žive u ustanovama socijalne zaštite³¹². Koalicije nevladinih organizacija koje prate ostvarivanje prava deteta već godinama upozoravaju na to da ne postoji sistematsko prikupljanje podataka o deci u oblasti prava deteta, već da se podaci prikupljaju iz različitih izvora, sa svrhom praćenja pružalaca usluga, a ne korisnika³¹³. U tom smislu, ohrabruje najava početka izrade aplikacije za praćenje nasilja u porodici i partnerskim odnosima u centrima za socijalni rad³¹⁴.

U odgovoru na dodatno pitanje Komiteta koje se odnosi na način na koji su Strategija za unapređenje položaja Roma za period od 2012-2014. godine i Akcioni plan za sprovođenje strategije, kao i nova Strategija za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije doprineli boljem pristupu, između ostalog, socijalnoj zaštiti, Republika Srbija je dala podatke o aktivnostima i rezultatima projekta „Tehnička podrška za inkluziju Roma“ koji finansira EU, a sprovodi Misija OEBS u Republici Srbiji.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog preovlađujuće diskriminacije protiv Roma koju potvrđuje, između ostalog, i ograničen pristup socijalnoj zaštiti. Pored toga, Komitet je izrazio žaljenje zbog nedostataka u sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma za period 2012.-2014. godine i nedovoljne primene prioriteta koje je ona utvrdila na lokalnom nivou. U tom smislu, Komitet je pozvao Srbiju da „preduzme mere u cilju prevazilaženja preovlađujuće diskriminacije protiv Roma u ostvarivan-

308 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), 32. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8_odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc.

309 Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 5.

310 Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva.

311 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Deca u sistemu socijalne zaštite 2017. Izvor: <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1420/deca-u-sistemu-socijalne-zastite-u-2017-lat.pdf>.

312 UNICEF, Determinante i faktori nasilja nad decom u Srbiji: pregled nalaza. Izvor: <https://www.unicef.org/serbia/media/2751/file>.

313 Koalicija za monitoring prava deteta, Drugi i treći alternativni periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji (2008-2014). Izvor: http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/10/Drugi_i_treci_alternativni_periodicni_izvestaj_o_primeni_Konvencije_2008_2014_sr-latin.pdf.

314 Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu, <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/podaci-o-nasilju-u-porodici/>.

ju njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući revidiranje Strategije za unapređenje položaja Roma³¹⁵, kao i da obezbedi da lokalne vlasti budu obavешtene o nacionalno dogovorenim prioritetima u cilju njihovog efikasnog sprovođenja. Pored ovoga, treba napomenuti to da je Republika Srbija u okviru trećeg ciklusa UPR dobila nekoliko preporuka koje se odnose na socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Između ostalog, one se odnose na: obezbeđivanje efikasne socijalne integracije Roma; blagovremeni pristup registrovanju rođenja dece neposredno nakon rođenja, bez obzira na to kakav pravni status imaju njihovi roditelji, odnosno dokumenti roditelja; obezbeđivanje pune primene nove strategije za inkluziju Roma i brzo usvajanje akcionog plana.

Potrebno je imati u vidu i tumačenje člana 9. Pakta od strane Komiteta koje je dao u Opštem komentaru br. 19, a prema kojem države ugovornice Pakta moraju da pruže novčane naknade i socijalne usluge porodicama bez diskriminacije. Države ugovornice Pakta moraju učiniti sve da uklone *de facto* diskriminaciju u slučajevima kada pojedinci ne mogu da pristupe adekvatnoj socijalnoj sigurnosti, kao i da daju dodatnu podršku pojedincima ili grupama koji otežano ostvaruju pravo na socijalnu sigurnost, kao što su osobe koje rade u neformalnoj ekonomiji i manjinske grupe. Pored toga, naročita pažnja mora biti posvećena tome da etničke manjine ne budu isključene iz sistema socijalne sigurnosti zbog toga što su uslovi za ostvarivanje prava neopravdani ili zbog toga što im nije omogućen odgovarajući pristup informacijama. Ova obaveza države uključuje i informisanje i podizanje svesti, naročito u ruralnim i depriviranim urbanim područjima, kao i među manjinama.

Navedena zapažanja i tumačenja Komiteta naročito su važna u slučaju Republike Srbije, jer su Romi među osetljivim grupama najviše izloženim diskriminaciji, na šta nekoliko godina unazad ukazuje i Evropska komisija u svojim izveštajima o Srbiji. I Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u svojim godišnjim izveštajima ukazuje na to da su višestruko diskriminisana lica posebno ranjiva kategorija, a među njima se nalaze i Romi, što potkrepljuje podatak da se svaka druga pritužba koja je podneta ovom nezavisnom telu zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti odnosi na diskriminaciju Roma i Romkinja. Zanimljivo je to da se ovi nalazi poklapaju sa percepcijom stanovništva, jer su, prema istraživanju Poverenika, ispitanici identifikovali Rome kao najugroženiju grupu građana³¹⁶. Važno je napomenuti i to da je Poverenik ukazao na to da u sistemu socijalne zaštite nedostaju ljudski resursi, dok su štrajkovi zaposlenih u tom sistemu ukazali na njihov težak materijalni položaj i na teške uslove rada³¹⁷.

Zbog svega navedenog naročito je važno da državni organi daju primer u aktivnostima suzbijanja diskriminatornog ponašanja i svojim postupanjem ukazuju na standarde koje treba poštovati. Međutim, situacija u Republici Srbiji daleko je od ovakve prakse. Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016-2025. godine, ali akcioni plan za period od 2019-2020. godine još uvek nije usvojen, a u budžetu Republike Srbije za 2019. godinu nisu obezbeđena adekvatna sredstva za nastavak sprovođenja ove strategije. Pored toga, Vlada do sada nije objavila nijedan izveštaj o primeni Strategije i realizaciji akcionog plana za primenu strategije. Regionalni savet za saradnju je pripremio jedan ovakav izveštaj iz kojeg se vidi da je veoma malo napretka ostvareno po pitanju socijalnog uključivanja Roma i Romkinja u domenu socijalne zaštite.

315 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja, 4-5.

316 Skraćeni redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, 64.

317 Tako je Odbor poverenika sindikata „Nezavisnost“ u februaru 2019. godine doneo odluku o stupanju u štrajk zbog „teškog materijalno-finansijskog položaja zaposlenih u Gradskom centru za socijalni rad u Beogradu, nagomilanih problema, teških uslova rada, neadekvatnog odnosa poslodavca prema zaposlenima u GCSR, gotovo stoprocentnog uvećanja obima posla bez obezbeđivanja dovoljnog broja zaposlenih, neplaćanja troškova prevoza i pripravnosti, povećanog rizika po bezbednost i zdravlje, pogoršanja zdravstvenog stanja i međuljudskih odnosa“. Izvor: <http://www.gszs-nezavisnost.org/novosti/najavljen-strajk-u-gradskom-centru-za-socijalni-rad-beograd/>.

Primeru radi, nisu ispoštovane aktivnosti koje se odnose na dodatno angažovanje saradnika centara za socijalni rad iz romske populacije i relaksacija kriterijuma za ostvarivanje prava na novčana davanja putem izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti³¹⁸. Ova rešenja bi bila veoma značajna jer, primeru radi, podaci pokazuju da se veliki procenat najsiromašnijeg stanovništva nije prijavljivao za ostvarivanje prava na dečiji dodatak jer im je usmeno rečeno da ne ispunjavaju uslove (23%), a visok je procenat i onih kojima su administrativne procedure bile previše komplikovane ili preskupe (28%)³¹⁹. I organizacije civilnog društva ukazuju na diskriminaciju romskog stanovništva, uključujući i u sistemu socijalne zaštite. Tako je, prema nekim procenama, oko 30% dece u hraniteljskim porodicama u Beogradu romskog porekla, dok je udeo romske populacije u gradskom stanovništvu svega 2%³²⁰, što može govoriti u prilog tezi o postojanju indirektno diskriminacije. U takvoj situaciji, kada je najugroženijim porodicama, a među njima je najviše romskih, izuzetno teško da ostvare svoja socijalna prava, uključujući i pravo na socijalnu zaštitu, nadležno ministarstvo za socijalna pitanja 2018. godine stavlja na uvid javnosti nacrt novog izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti³²¹ koji bi svojim rešenjima doveo do još veće segregacije siromašnih i socijalno ugroženih. Koalicija od više stotina nevladinih organizacija brzo je reagovala, ukazavši na neka od rešenja koja bi bila pogubna po najugroženije, među kojima je najilus-trativnije ono koje predviđa uslovljavanje ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć učešćem u javnim radovima (ova obaveza je, protivzakonito, već uvedena Vladinom uredbom o merama „socijalne uključenosti socijalne pomoći“ 2014. godine čiju primenu je kritikovalo civilno društvo u Srbiji³²²) i ostvarivanjem uspeha u obrazovnom sistemu³²³. Nacrt zakona još uvek nije utvrđen od strane Vlade i upućen u Narodnu skupštinu radi usvajanja, niti je nadležno ministarstvo javno odgovorilo na upućene kritike.

Komitet je zatražio od Republike Srbije da nastavi bilateralne razgovore sa Republikom Hrvatskom o isplati penzija izbeglim licima sa boravkom u Srbiji (paragraf 49. Zaključnih primedbi). U odgovoru na ovaj zahtev Komiteta, Republika Srbija je u Izveštaju navela da se još uvek ne nazire rešenje problema neisplaćenih penzija, zbog odbijanja Republike Hrvatske da hrvatski penzioni fond preuzme obavezu isplate zaostalih penzija.

U odgovoru na dodatno pitanje Komiteta kojima su tražene informacije o koracima koji su preduzeti kako bi dokumentacija za donošenje odluka o penzijama u Srbiji bila priznata i prihvaćena, Republika Srbija je odgovorila da problem ostvarivanja prava na penzije za lica koja su izbegla iz Republike Hrvatske još uvek nije rešen, nakon sedam ekspertskih sastanaka bilateralne radne grupe i jedne ekspertske misije. Na poslednjem sastanku radne grupe u 2013. godini konstatovano je da se ne može doći na tehničkom nivou do rešenja, pa je rešavanje ovog pitanja preneto „sa ekspertske na politički nivo“³²⁴. Kako se dalje navodi, prema stavu delegacije Republike Hrvatske, rešenje ovog pitanja može biti postignuto jedino u okviru novog ugovora o socijalnom osiguranju sa Republikom Srbijom.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog toga što je veliki broj izbeglih lica iz Hrvatske još uvek bez prava na isplatu zaostalih i neisplaćenih penzija. I Evropska komisija je konstatovala u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu da Srbija i Hrvatska i

318 Regional Cooperation Council – Roma Integration 2020, Progress report Serbia for 2017. Izvor: https://www.rcc.int/roma-integration2020/download/docs/Serbia_Progress%20Report%202017%20SRB.pdf/0f2652703af363578940322b9b-80f11b.pdf.

319 UNICEF Beograd, Srbija – Istraživanje višestrukih pokazatelja 2014. i Srbija – Romska naselja, Istraživanje višestrukih pokazatelja, Beograd, 2017.

320 European Roma Rights Centre, Family Life Denied: Overrepresentation of Romani Children in State Care in Serbia, 2017, 5.

321 Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

322 Za više informacija, pogledati: http://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2018/10/Uredba_SR.pdf.

323 Izvor: <https://www.tragfondacija.org/pages/posts/organizacije-gradanskog-drustva-zahtevaju-povlacenje-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-2098.php>.

324 Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta, 50.

dalje nisu rešile pitanje penzija izbeglica. Iako je prema Planu rada Vlade Republike Srbije za 2018. godinu bilo predviđeno utvrđivanje predloga zakona o potvrđivanju Sporazuma o socijalnom osiguranju između Srbije i Hrvatske, Vlada nije realizovala ovu aktivnost. Prema navodima u medijima, potraživanja na osnovu neisplaćenih penzija dostigla su visinu od preko milijardu evra, a procene o broju oštećenih lica kreću se od 40-50 hiljada³²⁵.

U odgovoru na dodatna pitanja Komiteta kojima je zatraženo pojašnjenje stepena zaštite i usluga koje zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti socijalne zaštite pruža osjetljivim grupama poput osoba sa invaliditetom, lica sa niskim primanjima i dugoročno nezaposlenim licima, kao i da se pruže informacije o trajanju socijalnih naknada i pojasne eventualni prekidi u naknadama za socijalno osiguranje i njihovo trajanje, Republika Srbija je dala informacije o ciljevima i glavnim novim rešenjima Zakona o socijalnoj zaštiti usmerenim ka unapređivanju i socijalnom uključivanju osjetljivih grupa. Naročito su elaborirani uslovi za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, kao glavni vid materijalne podrške korisnicima socijalne zaštite. Kada je reč o njenom trajanju, navedeno je da se pravo na novčanu socijalnu pomoć priznaje pojedincima sposobnim za rad (odnosno porodicama u kojoj je većina članova sposobna za rad) u trajanju od najviše devet meseci u toku kalendarske godine, dok se pojedincima, odnosno porodicama u kojoj je većina članova nesposobna za rad, ovo pravo priznaje u neograničenom trajanju. Takođe, navodi se da se ovo pravo preispituje u maju mesecu, prema ispunjenosti uslova za njegovo ostvarivanje, a na osnovu prihoda koji su ostvareni u prethodna tri meseca. Na kraju, dati su podaci o teritorijalnoj pokrivenosti Republike Srbije centrima za socijalni rad, kao i o njihovom radu i aktivnostima na tome da se njihove aktivnosti učine dostupnim.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio žaljenje zbog toga što Republika Srbija nije odgovorila na pitanje o tome da li se naknade za socijalnu pomoć periodično prilagođavaju u cilju obezbeđivanja životnog standarda svim ugroženim licima. U tom smislu, Komitet je pozvao Republiku Srbiju da preduzme sledeće korake: povećanje naknade za socijalnu pomoć svim ugroženim licima i porodicama kako bi ostvarili odgovarajući životni standard, razmatranje uvođenja minimalnih naknada u cilju objedinjavanja svih postojećih naknada za socijalnu pomoć i sprečavanje neopravdanih prekida u dodeli naknada za socijalnu pomoć za radno nesposobna lica (koja imaju pravo na pomoć u trajanju od devet meseci godišnje). Pritom, Komitet se pozvao na Opšti komentar Komiteta br. 19 u kojem je dao tumačenje člana 9. Pakta koje se odnosi na adekvatnost kao element prava na socijalnu sigurnost. Naime, prema ovom tumačenju, naknade moraju biti adekvatne kako po pitanju iznosa, tako i trajanja, kako bi ostvarivanje prava na porodičnu zaštitu i pomoć bilo omogućeno svim licima. U svakom slučaju, jedna od osnovnih obaveza država prema Paktu jeste obezbeđivanje pristupa sistemu socijalne sigurnosti koji omogućava minimalni nivo naknada svim pojedincima ili porodicama za zadovoljenje njihovih osnovnih potreba po pitanju zdravlja, stanovanja, pijaće vode i kanalizacije, hrane i obrazovanja.

Kada je reč o trajanju novčane socijalne pomoći, za razliku od većine zemalja Evropske unije u kojem je ono neograničeno, sve dok su ispunjeni uslovi za njegovo ostvarivanje, u Srbiji se radno sposobnim pojedincima ono odobrava u trajanju od devet meseci u toku kalendarske godine. Ovo zakonsko rešenje nema nikakvo pravno niti ekonomsko obrazloženje i u direktnoj je suprotnosti sa međunarodnim standardima. Tako je Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da je Bugarska, uvođenjem sličnih zakonskih rešenja u sistemu socijalne zaštite kojima je pravo na socijalnu pomoć radno sposobnim licima ograničeno na određeni vremenski period, prekršila odredbe Revidirane evropske socijalne

325 Izvor: <https://www.penzin.rs/da-li-ce-srbi-iz-krajine-ostati-bez-penzija-iz-hrvatske/>, <http://www.veritas.org.rs/rts-27-06-2017-kakve-su-sanse-za-isplatu-penzija-srbima-iz-hrvatske-video/>.

povelje (član 14. koji se odnosi na pravo na socijalnu zaštitu)³²⁶.

U pogledu adekvatnosti socijalnih davanja, Evropska komisija preporučila je Srbiji da unapredi adekvatnost novčanih davanja, „kako bi se obezbedila delotvornija podrška onim delovima stanovništva kojima je to najviše potrebno“³²⁷. I Savet Evrope već je više puta ukazivao na to da je potrebno unaprediti adekvatnost materijalnih davanja u sistemu socijalne zaštite u Srbiji. Tako je, prema oceni Evropskog komiteta za socijalna prava, nivo pomoći „očigledno neodgovarajući“³²⁸, s obzirom na to da je pomoć koja može biti odobrena pojedinцу po osnovu novčane socijalne pomoći manja od linije siromaštva (tabela 15).

Tabela 15: Linija siromaštva, RSD mesečno po potrošačkoj jedinici

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
8.544	9.483	10.223	11.020	11.340	11.556	11.694	12.045

Izvor: Vlada Republike Srbije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

Primeru radi, u odnosu na gore navedenu liniju siromaštva u 2017. godini, dete je u istoj godini moglo da dobije novčanu socijalnu pomoć u maksimalnom iznosu od 2.436 dinara mesečno, a sledeća odrasla osoba 4.060 dinara³²⁹. I dokumenti Vlade Republike Srbije ukazuju na neadekvatnost glavnih novčanih davanja u sistemu socijalne zaštite – novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka, koji izdižu iznad siromaštva samo jednoroditeljske porodice (koje imaju pravo na uvećana davanja), dok je za porodice sa oba roditelja potrebno da dobijaju između trećine i polovine više da bi prešle prag siromaštva³³⁰. Zbog toga je zabrinjavajuće to što su najavljeni trendovi izdvajanja za socijalnu zaštitu opadajući, kako je to navedeno u Programu ekonomskih reformi (ERP) koji je Vlada Republike Srbije usvojila 2019. godine. Naime, u tom dokumentu se precizira da je očekivano da učešće rashoda za socijalna davanja opada sa 15,% BDP, koliko je iznosilo u 2017. godini, na 14,2% u 2021. godini³³¹. Ove projekcije se podudaraju sa trendom na koji ukazuju podaci o opadajućem broju korisnika novčane socijalne pomoći od 2014. godine – sa 275 hiljada na 260 hiljada u 2017. godini³³².

Pored navedenog, treba imati u vidu to da je u pogledu fizičkog pristupa kao elementa prava na socijalnu sigurnost, Komitet u Opštem komentaru br. 19. dao tumačenje da korisnicima mora biti omogućen fizički pristup uslugama socijalne sigurnosti, a naročita pažnja mora biti posvećena, između ostalog, osobama sa invaliditetom, migrantima i osobama koje žive u udaljenim područjima. Za unapređenje pristupačnosti objekata socijalne zaštite ključna je saradnja sa lokalnom samoupravom. Međutim, prema nalazima Zaštitnika građana, u Republici Srbiji upravo ova karika nedostaje za ostvarenje prava na socijalnu zaštitu. Jedinice lokalne samouprave slabo saraduju sa centrima za socijalni rad, a saradnja se ne odvija planski već od trenutnih okolnosti. Pored toga, u okviru nadležnosti centara za socijalni rad pristupačnost ne zauzima potrebno mesto³³³. U ovakvom kontekstu, veoma zabrinjava to što Vlada Republike Srbije još uvek nije pripremila i usvojila novu strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, nakon što je prethodna strategija istekla. I

326 Izvor: Mreža organizacija za decu Srbije, „Za jednakost svakog deteta“, 2019., http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/03/MODS_za_jednakost_svakog_deteta.pdf.

327 Evropska komisija, Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu, 72.

328 European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia, 35.

329 Izvor: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika/administrativno-siromastvo-siromastvo-po-zakonskim-kriterijumima/>.

330 Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2018, 113.

331 Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine, 2019.

332 Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 100.

333 Poseban izveštaj Zaštitnika građana „Pristupačnost za sve“, Beograd, 2018.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom izrazio je zabrinutost zbog toga što Republika Srbija nema strategiju obezbeđivanja pristupačnosti i zbog nedovoljne pristupačnosti javnih objekata. U tom pogledu, preporučio je Srbiji razvijanje sveobuhvatnog plana za obezbeđivanje pristupačnosti³³⁴.

334 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja o Inicijalnom izveštaju o Srbiji, 2016.

ČLAN 10 – ZAŠTITA PORODICE, MATERINSTVA I DECE

Države članice ovog Pakta priznaju da:

- 1. Treba da bude pružena što šira zaštita i pomoć porodici koja je prirodni i osnovni sastavni deo društva, posebno za njeno obrazovanje i za ono vreme za koje ona snosi odgovornost za izdržavanje i vaspitanje dece o kojima brine. Na sklapanje braka budući supružnici moraju slobodno pristati.*
- 2. Treba da bude pružena posebna zaštita majkama za razumno vreme pre i posle rođenja dece. Zaposlene majke treba da uživaju, za vreme ovog perioda, plaćeno odsustvo ili odsustvo uz odgovarajuća davanja iz socijalnog osiguranja.*
- 3. Treba preduzeti posebne mere zaštite i pomoći u korist dece i mladih, bez ikakve diskriminacije iz rodbinskih ili drugih razloga. Deca i omladina moraju da budu zaštićeni od ekonomske i socijalne eksploatacije. Zakonom treba da se zabrani zapošljavanje na poslovima koji su takve prirode da mogu da izlože opasnosti njihov moral ili njihovo zdravlje, da odvedu u opasnost njihov život ili naškode njihovom normalnom razvoju. Države treba isto tako da uvrde granice starosti ispod kojih je plaćeni rad dečije radne snage zakonom zabranjen i kažnjiv.*

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nasilje u porodici i dalje predstavlja izražen društveni problem u Republici Srbiji, što pokazuje i trend povećanja svih prijava nasilja u centrima za socijalni rad. Iako je pravni okvir značajno unapređen usvajanjem Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, propušteno je da se dalje radi na pripremi i usvajanju relevantnih propisa i strateških dokumenata, kao i na ulaganju u kapacitete za primenu propisa i uvođenju elektronske evidencije podataka.

Zbog toga je potrebno hitno usvojiti: Zakon o rodnoj ravnopravnosti, novu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, kao i akcioni plan za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018-2022. godine. Takođe, potrebno je pojačati napore u cilju unapređenja primene propisa, u skladu sa preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji se odnose na pružanje pomoći žrtvama nasilja, obučavanje policijskih službenika i sudija i sprovođenje kampanja sa ciljem povećanja svesti javnosti o rasprostranjenosti porodičnog nasilja.

2. ZAŠTITA I POMOĆ PORODICI

Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³³⁵ (u daljem tekstu: Izveštaj) koji je Vlada Republike Srbije podnela Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu: Komitet) 2011. godine, u delu koji se odnosi na materiju koju uređuje član 10. Pakta pod naslovom „Socijalno-ekonomski pokazatelji“ navodi da u najugroženije stanovništvo sa aspekta izloženosti siromaštvu spadaju, između ostalih, deca do 14 godina starosti i domaćinstva sa dvoje i više male dece do 6 godina starosti. Dalje, pod naslovom „Socijalna sigurnost“ opisana su prava u oblasti dečije zaštite – roditeljski dodatak, koji predstavlja meru populacione politike i dečiji dodatak, kao instrument socijalne politike. U Izveštaju su opisane i mere za borbu protiv nasilja u porodici, koje je zaranjeno Porodičnim zakonom³³⁶. Prema tom zakonu,

³³⁵ Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 2011.

³³⁶ Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

protiv člana porodice koji vrši nasilje mogu se primeniti mere izdavanja naloga za iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, zabrane približavanja članu porodice, zabrane pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice i zabrane daljeg uznemiravanja člana porodice. Pored toga, nasilje u porodici inkriminisano je Krivičnim zakonikom, a u okviru sistema unutrašnjih poslova i zdravstvene zaštite usvojeni su protokoli za ponašanje sa žrtvama nasilja u porodici.

U odgovoru na apel Komiteta upućen Republici Srbiji da „preduzme delotvorne mere radi borbe protiv nasilja u porodici“, kao i da pruži savetodavne usluge žrtvama i počiniocima (paragraf 50. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju odgovorila, između ostalog, da je izmenama Krivičnog zakonika prošireno značenje pojma člana porodice i pooštrene su krivične sankcije za izvršenje krivičnog dela nasilja u porodici; da su na rastući trend prijavljivanja ovog krivičnog dela uticale brojne kampanje, konferencije i manifestacije protiv nasilja u porodici; da je u periodu od 2006. do aprila 2010. godine evidentirano 12.105 krivičnih dela nasilja u porodici; da se deca u mnogo većem procentu javljaju u ulozi posrednih žrtava. Pored toga, navedeno je da u Republici Srbiji postoji devet sigurnih kuća koje pružaju usluge ženama i deci žrtvama nasilja, kao i da pri centrima za socijalni rad postoje savetovališta za brak i porodicu.

Na dodatna pitanja Komiteta koja se odnose na delotvornost mera koje su preduzete u cilju borbe protiv nasilja u porodici, a koje uključuju i obuku organa za sprovođenje zakona i pružanja pomoći žrtvama na osnovu Zakona o ravnopravnosti polova, kao i razloge izostanka razvrstavanja statističkih podataka po nacionalnom i etničkom poreklu³³⁷, Republika Srbija je odgovorila u Izveštaju da su usvojeni odgovarajući protokoli. Vlada je 2011. godine usvojila Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, kojim je, između ostalog, po prvi put definisano da se detetom žrtvom nasilja smatra i dete svedok nasilja u porodici. Pored toga, 2013. godine usvojen je i Poseban protokol o postupanju centara za socijalni rad – organa starateljstva u slučajevima nasilja u porodici i prema ženama u partnerskim odnosima, dok je Ministarstvo pravde i državne uprave 2014. godine usvojilo Poseban protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima. Dalje, navode se podaci o slučajevima nasilja u 2012. godini, na osnovu evidencije Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, i to podaci o: broju dece koja su svedoci porodičnog nasilja, broju dece žrtava nasilja koja su izmeštena iz porodice radi zaštite od nasilja, broju postupaka za zaštitu žrtava od nasilja koje su centri za socijalni rad pokrenuli po službenoj dužnosti i broju žrtava nasilja prema poreklu prijave, prema mestu odvijanja, vrsti nasilja i po uzrastu.

Kada je reč o informacijama koje je Republika Srbija pružila u Izveštaju³³⁸, najpre treba poći od toga da je Komitet u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije³³⁹ (u daljem tekstu: Zaključna zapažanja), usvojenim na 55. zasedanju Komiteta održanom u aprilu i maju 2014. godine, pozvao Republiku Srbiju da sprovede sledeće mere: delotvorno vođenje istraga, gonjenje i kažnjavanje svih dela u vezi porodičnog nasilja, uključujući zlostavljanje i zanemarivanje dece; pružanje pomoći žrtvama takvih dela, što uključuje i obezbeđenje kriznih centara za siguran smeštaj i neophodnu pomoć; obezbeđivanje obuke za policijske službenike i sudije; sprovođenje informativne kampanje sa

337 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 55. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc.

338 U ovom delu Izveštaja iz senke neće biti analizirane mere u oblasti borbe protiv nasilja nad ženama i nad decom, jer su one predmet analize delova Izveštaja koji se odnose na članove 3. i 12.

339 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

ciljem povećanja javne svesti o rasprostranjenosti porodičnog nasilja, uključujući i zlostavljanje i zanemarivanje dece. Treba istaći to da je Republika Srbija u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (u daljem tekstu: UPR), kroz koji je prošla 24. januara 2018. godine u Ženevi, dobila 190 preporuka, od kojih je prihvatila 175, a notirala 15³⁴⁰. Među preporukama koje su države članice Ujedinjenih nacija uputile Republici Srbiji nalaze se i one koje se odnose na borbu protiv nasilja u porodici, a koje se odnose na: praćenje i unapređenje primene relevantnih propisa; jačanje podrške za žrtve, uključujući i uspostavljanje skloništa i centara podrške sa medicinskom, psihološkom i pravnom pomoći; unapređenje propisa koji se odnose na nasilje u porodici. U pogledu normativnog okvira, Republika Srbija je odgovorila da je usvojen Zakon o sprečavanju nasilja u porodici³⁴¹, kao i da su uvedena nova krivična dela u Krivični zakonik.

Kada je reč o normativnim rešenjima, svakako su naznačajnije novine uvedene Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici koji je definisao nasilje u porodici kao „akt fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja“ (član 3.). U nova rešenja spada dužnost policije da na licu mesta bez odlaganja obavesti nadležnog policijskog službenika o svakom nasilju u porodici ili neposrednoj opasnosti da se nasilje desi, kao i pravo policijske patrole da sama ili na zahtev nadležnog policijskog službenika dovede mogućeg učinioca nasilja u policijsku stanicu, radi vođenja postupka; takođe, uveden je individualni plan podrške koji donosi grupa za koordinaciju i saradnju (koju čine predstavnik policije, tužilaštva i centra za socijalni rad), sa ciljem pružanja bezbednosti žrtvi nasilja, zaustavljanja i sprečavanja nasilja, zaštite prava žrtve nasilja i obezbeđivanja podrške radi oporavka, osnaživanja i osamostaljivanja³⁴². Pored toga, ovim zakonom propisan je niz mera prevencije, u koje spadaju: obaveza državnih organa da svojim delovanjem utiču na podizanje svesti građana o nasilju; obaveza policijskih službenika, javnih tužilaca i sudija koji postupaju u slučajevima nasilja u porodici da završe specijalizovanu obuku; obaveza prijavljivanja svakog akta nasilja od strane građana, državnih organa, organizacija i ustanova; saradnja između državnih organa, organizacija i ustanova; davanje preventivne uloge policiji i tužilaštvu; hitne mere – mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i mera privremene zabrane kontaktiranja i prilaska³⁴³.

Najveći propust u unapređenju normativnog okvira ogleda se u izostanku usvajanja Zakona o rodnoj ravnopravnosti koje je bilo planirano još za II kvartal 2016. godine, prema Akcionom planu za Poglavlje 23. Značaj ovog propisa ogleda se u tome što je njime bilo predviđeno usklađivanje sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) i uvođenje: sigurnih kuća, usluga psihološkog savetovanja, nacionalnih besplatnih SOS telefona, programa tretmana počinitelaca, principa dužne prilježnosti, multisektorske saradnje i saradnje sa organizacijama civilnog društva. Pored toga, još uvek nije usvojena nova strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, kao ni akcioni plan za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018-2022. godine.

Kada je reč o primeni propisa, prema izjavama zvaničnika, policija je do sada, postupajući po Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici, izrekla 23.118 hitnih mera, od kojih je 6.928 mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i 16.190 mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj³⁴⁴. Prema podacima Republičkog zavo-

340 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), 14. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8._odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc.

341 Službeni glasnik RS, br. 04/2016.

342 Izvor: Astra, <https://www.astra.rs/sta-bi-trebalo-da-znate-o-novom-zakonu-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici/>.

343 Gorjana Mirčić Čaluković, „Mere prevencije predviđene novim zakonom“. Izvor: <https://iskljucinasilje.rs/rs/mere-prevencije/>.

344 Izvor: <http://rs.n1info.com/Vesti/a438513/Izreceno-23.118-hitnih-mera-po-Zakonu-o-sprecavanju-nasilja.html>.

da za socijalnu zaštitu, u periodu od 2013-2017. godine prisutan je trend povećanja svih prijava nasilja u centrima za socijalni rad, a broj prijava nasilja nad decom porastao je za čak 128%³⁴⁵. Međutim, kada je reč o primeni propisa, uočavaju se teškoće, poput propusta od strane policijskih službenika da reaguju na krivične prijave koje su podnele žene žrtve nasilja ili da dobro procene rizik; pored toga, uočeno je da sistemi obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite nemaju informacije od strane sudova i tužilaštava o postupcima koji su u toku; takođe, dešavalo se da zapisnici grupe za koordinaciju i saradnju dospeju u ruke nasilnika³⁴⁶. Kada je reč o specijalizovanim obukama u oblasti borbe protiv nasilja, one su uglavnom organizovane pod okriljem Službe za upravljanje kadrovima i Pravosudne akademije u okviru različitih modula, dok su članovi Državnog veća tužilaca ocenili da je obuku o Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici potrebno produžiti sa jednog na nekoliko dana, kao i proširiti dodatnim temama³⁴⁷. Neki od aspekata primene koji posebno zabrinjavaju su: izostanak procene bezbednosnih rizika kod skoro svakog četvrtog prijavljenog slučaja nasilja; izostanak elektronske evidencije podataka; izrazito mali broj podnetih tužbi po službenoj dužnosti za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici; nepostojanje javnih informacija o radu Saveta za suzbijanje nasilja u porodici³⁴⁸.

3. ZAŠTITA MAJKI U PERIODU PRE I POSLE ROĐENJA DECE

Republika Srbija je u navela u Izveštaju, u okviru dodatnih informacija u vezi sa pojedinačnim članovima Pakta, da je u pogledu člana 10. Vlada Republike Srbije 2008. godine usvojila Strategiju podsticanja rađanja. Pored toga, opisani su uslovi za ostvarivanje prava porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta i njegovo trajanje. U odgovoru na dodatna pitanja Komiteta koja se odnose na način regulisanja naknada zarada za vreme porodiljskog odsustva, kao i na to da li su naknade zarada za vreme porodiljskog odsustva uslovljene trajanjem ugovora o radu, Republika Srbija je opisala normativna rešenja prema Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom³⁴⁹.

Kako je Evropska komisija ocenila u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu, neformalno zapošljavanje, nezaposlenost i ekonomska neaktivnost i dalje su veoma visoki, posebno među ženama³⁵⁰. Kao jedan od uzroka visoke stope neaktivnosti žena, navedena je neadekvatna podrška ženama u naporima da pomire obaveze koje imaju na poslu i prema porodici i diskriminatorско ponašanje poslodavaca prema mladim ženama. Pored toga, konstatovano je da podaci Republičkog zavoda za statistiku o položaju žena i muškaraca u Srbiji ukazuju na velike rodne razlike u oblastima rada, korišćenja vremena, političkog učešća, imovine i pristupa resursima³⁵¹.

U odnosu na zaštitu porodice i materinstva, trebalo bi napomenuti da je evidentirana praksa da poslodavci nude zaposlenima da potpišu izjave kojima se odriču većeg broja prava, tačnije svih onih kod kojih sam Zakon o radu predviđa da ih se zaposleni može odreći, ili ih umanjiti, davanjem potpisane saglasnosti. Na taj način, a pod izgovorom smanjenja administracije i povećanja efikasnosti, poslodavci zapravo teraju zaposlene da daju svo-

345 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Deca u sistemu socijalne zaštite 2017, Beograd, 2018.

346 Izvor: Ministarstvo pravde, <https://iskljucinasilje.rs/rs/aktuelnosti/odrzana-konferencija-oo-efektima-primene-zakona-o-spreccavanju-nasilja-u-porodici/>.

347 Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Izveštaj br. 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23. Izvor: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>.

348 Autonomni ženski centar, Šesti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za period april-jun 2018. godine i pregled glavnih godišnjih nalaza i zaključaka.

349 Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018.

350 Evropska komisija, Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu.

351 Stopa neaktivnosti žena je za 16,3 p.p. veća u odnosu na stopu neaktivnosti muškaraca (54,6% i 38,2% respektivno). Izvor: Žene i muškarci u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2017.

ju blanko saglasnost na neodređeno vreme, što je nezakonito³⁵² jer se ove izjave mogu davati samo za konkretno obrazložene okolnosti, kada proces rada to zahteva i kada se daju na određeni (ili određivi) period vremena. Na ovaj način se trudne radnice, roditelji i samohrani roditelji odriču prava da ne rade prekovremeno, noću, kao i u preraspodeli radnog vremena (članovi 91. i 92. Zakona o radu), što svakako utiče na smanjenje kvaliteta zaštite koja je predviđena Zakonom o radu. Država mora efikasno delovati protiv takvih poslodavaca i sprečiti zloupotrebu zakonskih mogućnosti da utiču na umanjeње kvaliteta uslova rada ovih kategorija zaposlenih.

Usvajanjem i početkom primene novog Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, od 1. jula 2018. godine, zaštita materinstva i porodice značajno je pogoršana. Već je bilo reči u ranijem tekstu analize o konfuziji i pravnoj nedoslednosti koja je nastala time što je uvedeno pravo na ostale naknade porodiljama, bez adekvatnih izmena Zakona o radu. Loša rešenja u ovom Zakonu međutim prevazilaze nomotehniku i dovode do zaključka da je osnovni cilj bio obesmišljavanje prava koja su njime regulisana, odnosno značajno smanjenje broja korisnika, kao i obima i kvaliteta uživanja prava. Osim toga, kao što je već navedeno a u daljem tekstu će biti posvećena i dodatna pažnja pojedinim odredbama, neka rešenja iz Zakona su diskriminatorna i neustavna.

Kada je reč o pravo na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, trebalo bi ukazati na nekoliko osnovnih nedostataka u zakonskoj regulativi ovih prava:

Period koji se uzima za prosek primanja, kako bi se utvrdila osnovica za isplatu naknade, produžen je sa 12 na 18 meseci. Nijedna druga evropska zemlja ne zahteva toliku dužinu staža pre početka korišćenja prava. Prema jednoj studiji Saveta Evrope, od svih zemalja članica te organizacije, samo Andora ima period prethodnog staža osiguranja duži od 12 meseci, dok neke države uopšte ne postavljaju kao uslov ostvarivanje perioda prethodnog staža osiguranja, poput Austrije, Slovačke, Finske i Italije³⁵³. Pored toga, direktiva Saveta 2010/18/EU od 8. marta 2010. godine o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su zaključili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, kojom se stavlja van snage Direktiva 96/34/EZ³⁵⁴ propisuje da pravo na roditeljsko odsustvo ne može biti uslovljeno periodom prethodnog zaposlenja dužim od jedne godine.

Za svaki mesec u kojem nije ostvaren prihod, računa se osnovica od nula dinara, što utiče na naglo spuštanje osnovice i dovodi do toga da se pravo obesmišljava u praksi, jer iznos naknade ne samo da nije dovoljan za normalan život trudnice/porodilje/majke/podrice, već je u pojedinim slučajevima i apsurdno nizak. Ukoliko je korisnica prava imala šest ili više uplata makar na minimalnu osnovicu doprinosa, imaće pravo na korekciju ovog iznosa do minimalne zarade, ali samo tokom trajanja porodiljskog odsustva a ne i tokom odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta.

- Iako minimalan iznos praktično nije garantovan, novi Zakon je umanjio maksimalan iznos naknade koji korisnica može primati sa pet na tri prosečne zarade, čime su direktno destimulisane i diskriminisane one žene koje su najuspešnije u društvu, što je jako loša politička poruka imajući u vidu rodni jaz koji postoji (videti analizu člana 3.).
- Period od 18 meseci ne važi za poljoprivredne osiguranice, koje moraju imati uplate doprinosa u trajanju od 24 meseca. Ovo predstavlja diskriminatornu i neustavnu odredbu, kako je već objašnjeno u prethodnoj analizi.

352 Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/>.

353 Parental Leave in Council of Europe member States, Council of Europe, 2004.

354 Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC (Text with EEA relevance). Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32010L0018>.

- Period od 18 meseci koji se računa za obračun naknade, ne obuhvata period koji majka provede na privremenoj sprečenosti za rad usled održavanja trudnoće. Za ovakvo rešenje ne može se naći racionalno obrazloženje i ono takođe predstavlja diskriminaciju žena koje imaju rizičnu trudnoću, prema njihovom zdravstvenom stanju.
- Lica koja primaju naknadu zarade, ne mogu ostvarivati prava na ostale naknade po osnovu nege deteta. Ovo praktično znači da im se uskraćuje primanje dodatka za pomoć i negu drugog lica iz Zakona o socijalnoj zaštiti³⁵⁵. Kao što je već pojašnjeno, ova odredba – osim što je visoko nemoralna – takođe predstavlja diskriminaciju roditelja sa teško bolesnom decom.
- Sve navedene odredbe krše Konvenciju 183 Međunarodne organizacije rada o zaštiti materinstva, jer njihovo ukupno delovanje dovodi do obesmišljavanja prava na naknadu zarade svih onih žena koje ne ispunjavaju pooštrene uslove, koji nisu realni i koji nisu u skladu sa očekivanim uslovima koje bi korisnici ovih prava trebalo da ispune. Oni takođe utiču da ova prava, iako formalno postoje, *de facto* ne mogu da ostvare zaštitni cilj zbog kojeg su uvedena i pruže porodici šansu za normalan život u periodu neposredno nakon rođenja deteta. Prema članu 6. stav 4 Konvencije, iznos naknade za porodijsko odsustvo ne sme biti manji od dve trećine ženine prethodne zarade ili od primanja koja se uzimaju u obzir prilikom obračuna naknade. U ovom pogledu Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom nije u neskladu sa Konvencijom, budući da propisuje punu naknadu zarade, odnosno naknadu plate. Do kršenja standarda zaštite, međutim, dolazi u pogledu stava 2 istog člana kojim se države obavezuju da iznos novčane naknade treba da bude takav da obezbedi održavanje dobrog zdravlja žene i deteta uz odgovarajući životni standard. U pogledu primene ove konvencije, sindikati su u dva navrata upućivali pritužbe nadležnim telima Međunarodne organizacije rada, koja su pozivala Republiku Srbiju da dostavi informacije, odnosno otkloni nedostatke u domaćem zakonodavstvu sa aspekta usklađenosti sa standardima koje propisuje ova konvencija³⁵⁶.

Pored toga, treba imati u vidu i direktive EU na čije se transponovanje u domaći pravni poredak Republika Srbija obavezala u procesu pristupanja EU. Tako direktiva Saveta 92/85/EEZ od 19. oktobra 1992. godine o uvođenju mera kojima se podstiče unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu trudnih radnica, radnica koje su nedavno rodile ili doje³⁵⁷, utvrđuje obavezu da se u slučaju porodijskog odsustva trudnim radnicama, radnicama koje su nedavno rodile ili koje doje isplaćuje zarada, odnosno adekvatna naknada (engl. *Allowances*). Naknada se smatra adekvatnom ukoliko garantuje prihod koji je barem jednak onom koji bi radnica o kojoj je reč ostvarila u slučaju odsustva sa rada zbog zdravstvenih razloga, uzimajući u obzir ograničenja propisana nacionalnim zakonodavstvom. Direktiva dopušta državama članicama da uslove prava na zaradu ili naknadu ispunjavanjem uslova od strane radnice, utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom. Pritom, ovim uslovima ni pod kakvim okolnostima ne sme se zahtevati da period prethodnog zaposlenja traje duže od 12 meseci neposredno pre pretpostavljenog datuma začeca. Dalje, direktiva 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 7. jula 2010. godine o primeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta 86/613/EEZ³⁵⁸ utvrđuje obavezu država članica da preuzmu neophodne

355 Član 92. stav 1.

356 U pitanju je pritužba u pogledu člana 1. koji se odnosi na atipične oblike rada. Izvor: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3148309:NO. Pored toga, radi se o pritužbi u pogledu člana 8. stav 2 koji se tiče prava žene da se brati na isto radno mesto ili na odgovarajuće radno mesto sa istom platom. Izvor: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3148306:NO.

357 Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding. Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0085>.

358 Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC. Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010L0041>.

mere kako bi omogućile da samozaposlene radnice, supruge i životne partnerke, u skladu sa nacionalnim pravom, primaju dovoljnu naknadu za materinstvo koja omogućava prekid u njihovoj profesionalnoj aktivnosti zbog trudnoće ili majčinstva u trajanju od najmanje 14 nedelja. Ova naknada smatra se dovoljnom ukoliko garantuje prihod koji je jednak barem: naknadi koju bi osoba koja je u pitanju primala u slučaju prekida u njenoj aktivnosti usled zdravstvenih razloga; prosečnom gubitku prihoda ili dobiti u odnosu na uporedivi prethodni period, u skladu sa ograničenjima prema nacionalnim propisima; bilo kojoj drugoj porodičnoj naknadi prema nacionalnom zakonodavstvu, u skladu sa ograničenjima prema nacionalnim propisima.

Treba napomenuti i da Revidirana evropska socijalna povelja, koju je Republika Srbija ratifikovala 2009. godine, članom 8. stav 1, tačka (1) obavezuje strane ugovornice da obezbede zaposlenim ženama, ili putem plaćenog odsustva, ili putem adekvatnih davanja iz socijalnog osiguranja ili iz javnih fondova, da koriste odsustvo pre i posle rođenja deteta u ukupnoj dužini od najmanje 14 nedelja. Evropski komitet za socijalna prava, koji je nadležan za praćenje primene Revidirane evropske socijalne povelje, ocenio je u zaključcima o primeni člana 8.³⁵⁹ da, prema članu 8. Povelje, naknada za porodiljsko odsustvo mora biti jednaka barem iznosu od 70% prethodne zarade. Pravo na naknadu može biti uslovljeno, na primer minimalnim periodom osiguranja i/ili zaposlenja. Međutim, ti uslovi ne treba da budu preterani; naročito, ukoliko su propisani periodi za ostvarivanje prava, treba da budu dozvoljeni prekidi u zaposlenju. Komitet je uputio zahtev Republici Srbiji da dostavi podatke o udelu žena koje dobijaju naknadu za porodiljsko odsustvo u iznosu manjem od 70% njihove prethodne zarade. Takođe, Komitet je zatražio i da se dostavi odgovor na pitanje da li je najmanji iznos naknade za porodiljsko odsustvo jednak barem liniji siromaštva, definisanoj kao 50% medijane ekvivalentnog dohotka, izračunatog na osnovu vrednosti linije rizika siromaštva Evrostata.

Takozvane ostale naknade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, regulisane sa značajnim nedostacima o kojima je već bilo reči, suštinski prate smisao regulacije naknada zarade (i ponavljaju iste nepravilnosti). Kod ovih naknada nema nikakvih donjih ograničenja novčanog iznosa koji se može isplatiti, tako da su one u potpunosti obesmišljene tokom celog perioda primanja naknade ukoliko je korisnica naknade radila samo jedno kraće vreme ili je imala nisku osnovicu primanja. Primera isplate besmisleno niskih naknada ima puno, među njima se svakako izdavaju primer naknade od 280 dinara mesečno (oko 2,4 evra) koja je pri tome kasnila pet meseci.³⁶⁰

Trebalo bi napomenuti i da novousvojeno rešenje prema kojem država direktno isplaćuje korisnicama prava naknadu, kako bi se izbeglo posredovanje poslodavca i značajna kašnjenja koja su postojala u prošlosti, ne funkcioniše. Ovo je tako najpre zbog činjenice da poslodavci uglavnom ni ranije nisu bili prepreka u efikasnosti sistema, već je to bila država koja je kasnila sa uplatama naknada, dok se od poslodavaca očekivalo da iste isplaćuju redovno i na taj način kreditiraju državu. Sada kada poslodavci više nisu u sistemu isplata, jasno se vidi da naknade kasne po nekoliko meseci (u praksi je zabeleženo kašnjenje od tri do pet meseci) pre svega zbog kašnjenja državnih organa koji su nadležni za obračun i isplatu naknada.

Zakon međutim sadrži i druga rešenja koja su loša. Među njima bi trebalo posebno pomenuti uslove za ostvarivanje prava na roditeljski i dečiji dodatak. Članom 25. regulisani

359 Conclusions 2015 – Serbia – article 8-1. Izvor: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/#%22tabview%22:%22document%22,%22ESCDIdentifier%22:%222015/def/SRB/8/1/EN%22>].

360 Mame su zakon: Mogu li ministri preživeti mesec sa 280 dinara, <https://www.danas.rs/drustvo/mame-su-zakon-moguli-ministri-preziveti-mesec-sa-280-dinara/>.

su posebni uslovi za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak, i to vakcinacija dece i njihovo redovno pohađanje predškolskog programa i osnovne škole. Članom 26. ostvarivanje prava na dečiji dodatak uslovljeno je redovnim pohađanjem predškolskog programa, osnovne i srednje škole. Ovakvo rešenje pogrešno je iz više razloga.³⁶¹ Ono što je međutim posebno važno napomenuti kod ovih rešenja, jeste da su ona pre svega usmerena na romsku populaciju, koja u većem procentu od ostale populacije ne ispunjava dužnost vakcinacije i u čija deca u većem procentu ne pohađaju školu redovno, ili odustaju od školovanja u ranim fazama. Na taj način ova rešenja postaju izvor posredne diskriminacije, samim tim i neustavna i protivna svrsi postojanja prava socijalne podrške porodici.

Dodatno, prihodi koji se računaju kao relevantni kod ostvarivanja prava na dečiji dodatak su praktično svi prihodi koje domaćinstvo potencijalno može da ostvari (član 5. Zakona). Ovo obesmišljava pravo na dečiji dodatak, jer će faktički moći da ga steknu samo one porodice koje nemaju nikakva primanja, što nije svrha postojanja prava na dečiji dodatak.

4. ZAŠTITA DECE I OMLADINE

U odgovoru na preporuku Komiteta upućenu Republici Srbiji da osigura zaštitu manjina od ekonomske i socijalne eksploatacije, kao i da preduzme sve neophodne mere u cilju borbe protiv zapošljavanja dece mlađe od 15 godina (paragraf 53. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju opisala normativni okvir koji sadrži odgovarajuće mere predviđene Zakonom o radu i Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu. Takođe je navedeno da u prethodne dve godine Inspektorat za rad nije primio zahtev za nadzor zbog rada osoba mlađih od 15 godina, niti su inspektori rada u istom periodu zaticali na radu osobe mlađe od 15 godina.

U odgovoru na dodatno pitanje Komiteta u pogledu preduzetih mera u cilju borbe protiv rada dece u sivoj ekonomiji, a naročito romske dece mlađe od 15 godina, Republika Srbija je opisala normativni okvir koji uređuje ovo pitanje, uključujući i Ustav Republike Srbije i Porodični zakon. Kako se navodi, Zakon o socijalnoj zaštiti po prvi put prepoznaje kao korisnike usluga socijalne zaštite decu i mlade žrtve trgovine ljudima i žrtve nasilja i eksploatacije. Pored toga, dati su podaci o svratištima za decu koja žive i rade na ulici i o broju dece koja koriste njihove usluge.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog toga što mnoga deca mlađa od 15 godina, a najviše romska deca, rade na ulicama i u sivoj ekonomiji, zbog čega su izložena eksploataciji i trgovini ljudima. U tom smislu, Komitet je pozvao Republiku Srbiju da preduzme sledeće mere: pobošljanje praćenja rada dece, a naročito pojačanje kontrole inspekcije rada sa ciljem uočavanja i sprečavanja najgorih oblika rada dece, a posebno dece koja rade na ulici; unapređenje programa zaštite i reintegracije sa fokusom na porodično osnaživanje i eliminaciju raznih oblika zlostavljanja i ekonomske eksploatacije dece, uključujući i pozitivne programe za roditeljstvo za marginalizovane zajednice, kao i prikupljanje informacija i statističkih podataka u tom pogledu.

Dalje, potrebno je uzeti u obzir da je Komitet za prava deteta preporučio Republici Srbiji da preduzme sledeće mere po pitanju dece koja žive i rade na ulici: procena broja dece koja žive i rade na ulici i korekcija studija o uzrocima njihovog položaja; sprovođenje, nadgledanje i ocenjivanje Posebnog izveštaja o dečijem prosjačenju u Republici Srbiji, uz aktivno učešće dece koja žive i rade na ulici; pružanje podrške, naročito reintegracije sa

361 Mario Reljanović, Zakon o finansijskoj propasti porodice sa decom, <https://pescanik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom/>.

porodicom ili smeštanje u sistem alternativnog zbrinjavanja, uz puno poštovanje najboljeg interesa deteta i pridavanje dužne pažnje njegovim statovima u skladu sa njegovim godinama i zrelošću³⁶².

Republika Srbija je 2018. godine usvojila Uredbu o utvrđivanju opasnog rada za decu³⁶³, kao i Kontrolnu listu inspekcijskog nadzora dečjeg rada i Posebni protokol za inspekciju rada za zaštitu dece od zloupotrebe dečijeg rada. Imajući međutim u vidu ograničene kapacitete Inspektorata za rad i odlaganje primene jedinstvenog softvera za inspekcijske službe i organe, kao i dosadašnju institucionalnu nepovezanost socijalnih službi i policije sa inspekcijom rada, implementacija ovih dokumenata će u navedenim okolnostima zahtevati višegodišnje napore. Takođe, njima se ne rešavaju neke od posebno problematičnih situacija koje postoje u praksi – kao što su prosjačenje dece, rad dece u porodici i u poljoprivrednim domaćinstvima, čije rešavanje zahteva dalje normativne intervencije.

362 Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 5.

363 Službeni glasnik RS, br. 53/2017.

ČLAN 11 – PRAVO NA ŽIVOTNI STANDARD

1. Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovorajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova. Države ugovornice će preduzeti celishodne mere za obezbedenje ostvarivanja ovog prava, priznajući u tu svrhu suštinsku važnost slobodno prihvaćene međunarodne saradnje.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Životni standard većine stanovnika Srbije daleko je od standarda dostojanstvenog života. Svaki četvrti stanovnik Srbije je ispod granice relativnog siromaštva. U odnosu na 2013. broj stanovnika koji su u riziku od siromaštva povećan je za 45.000 i u 2017. godini iznosio je 1.795.000. U 2017. došlo je do promene u odnosu stopa siromaštva muškaraca i žena, tako da je, za razliku od prethodnih godina, stopa siromaštva žena (26%) bila viša od stope siromaštva muškaraca (25,4%). Nezaposleni, deca, niskoobrazovani i seosko stanovništvo najviše su izloženi riziku od siromaštva. Nezaposleni su u veoma teškom položaju unatoč tome što se zakonom predviđa zaštita nezaposlenih, ali zbog restriktivnih kriterijuma svega 5% nezaposlenih prima naknadu, najčešće do šest meseci u iznosu koji je ispod praga rizika od siromaštva. Građani Srbije koji imaju dohodak jednak medijani u 26 evropskih država, bili bi svrstani u grupu koja je u riziku od siromaštva.

Socijalni transferi koji bi trebali da doprinesu zaštiti najranjivijeg dela stanovništva nedovoljni su mereni i obuhvatom i adekvatnošću davanja, pri čemu se izdvajanja za njih smanjuju iz godine u godinu. Obuhvat pojedinaca iz najsiromašnijeg kvintila po dohotku bio je 10,5%, a obuhvat stanovnika u riziku od siromaštva samo 9,4% dok je u 2014. iznosio 12,3% i 11% respektivno. Iako su deca u najvećem riziku od siromaštva, u 2016. dečiji dodatak je primalo samo 44,8% ugrožene dece i njihovo učešće je smanjeno u odnosu na 2014. kada je dečiji dodatak primalo 47,7% dece u riziku od siromaštva. U 2017. godini linija apsolutnog siromaštva je iznosila 12.045 dinara, dok je stopa apsolutnog siromaštva bila 7,2%³⁶⁴ što znači da je blizu pola miliona stanovnika Srbije bilo u apsolutnom siromaštvu.

Zakon o socijalnoj zaštiti određuje prihodovne i imovinske kriterijume na takav način da većina siromašnih ne može da ostvari pravo na novčanu socijalnu pomoć. Radno sposobni korisnici socijalne pomoći kao i porodice u kojima je većina članova radno sposobna prima pomoć samo devet meseci u kalendarskoj godini. Izostaje reakcija Ustavnog suda za ispitivanje ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći prema kojoj su korisnici uslovljeni da obavljaju društveno koristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici inače mogu da izgube socijalnu pomoć ili im može biti umanjena.

Izvršiti izmene postojećeg zakonodavstva, pre svega Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kako bi se obezbedilo ostvarivanje prava na životni standard garantovanim Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima.

Pravo na adekvatno stanovanje je ugroženo značajnom delu stanovništva, pre svega siromašnima sa aspekta priuštivosti, raspoloživost usluga, materijala i opreme te pravne zaštita poseda. Troškovi domaćinstava za potrebe stanovanja rastu iz godine u godinu i toliko su visoki da ugrožavaju ispunjenje i zadovoljenje ostalih osnovnih potreba. U 2017.

³⁶⁴ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva: Ocena apsolutnog siromaštva u 2017.

troškovi stanovanja su učestvovali sa 66% u ukupnom raspoloživom dohotku domaćinstava sa prihodom ispod 60% medijane dohotka. Kod 76,9% siromašnih domaćinstva troškovi stanovanja su predstavljali veliki teret, ali su značajan teret predstavljali i za 60,8% domaćinstava koji su iznad praga siromaštva. Siromašno stanovništvo značajnije je stambeno deprivirano: trećina ih živi u stanovima koji su vlažni, prokišnjavaju ili nemaju odgovarajuće prozore, svaki deseti siromašni živi u stanu bez kupatila ili toaleta.

Preduzeti mere kojima će se obezbediti pravo na stanovanje što podrazumeva pravo da se živi u sigurnosti, miru i dostojanstvu. Pružiti podršku pojedincima i domaćinstvima kako troškovi stanovanja ne bi ugrozili zadovoljavanje ostalih egzistencijalnih potreba.

Neophodno je obezbeđenje finansijskih i normativnih preduslova za poboljšanje uslova stanovanja i pristupa osnovnim životnim uslugama stanovnika neformalnih naselja (čistoj pijaćoj vodi, električnoj energiji, kanalizaciji, odnošenju smeća, održivim oblicima grejanja i sl.) U tom smislu potrebno je usvajanje zakonskog okvira kojim bi se omogućila legalizacija održivih romskih naselja, i uspostavljanje obaveza nadležnih institucija u pogledu obezbeđenja pravne sigurnosti stambenog statusa, kao i planiranje odgovarajućih sredstava u budžetu Republike Srbije za unapređenja njihovih uslova stanovanja.

Republika Srbija treba da nastavi sa naporima u pogledu usaglašavanja međunarodnog prava ljudskih prava u oblasti stanovanja sa nacionalnim pravnim okvirom. U tom smislu neophodne su izmene i dopune Zakona o stanovanju i održavanju zgrada ili usvajanje podzakonskih akata ili obavezujućih uputstava kojima bi se konsultacije u postupku iseljenja učinile obaveznim i sadržinski usaglasile sa međunarodnim standardima, a iseljenje bilo moguće samo kada se dokaže da nema nijednog izvodljivog i održivog alternativnog rešenja. Osim toga, neophodne su i izmene odredbi člana 79. stav 1. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada koje se odnose na preseljenje u odgovarajući smeštaj, na koji neće imati pravo lice koje sa članovima svog porodičnog domaćinstva ima u svojini drugu nepokretnost za stanovanje. Izmene i dopune ovog člana išle bi u pravcu uvođenja obavezne procene adekvatnosti navedene nepokretnosti u smislu minimalnih kriterijuma propisanih standardima međunarodnog prava ljudskih prava. Nadalje, neophodno je brisanje stava 2. istog člana kojim se pristup odgovarajućem smeštaju uslovljava prebivalištem, kao i usaglašavanje nacionalnog pravnog okvira sa odredbama Opšteg komentara 20 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u delu koji se tiče prebivališta.

U pogledu socijalnog stanovanja, neophodno je trenutno preduzimanje mera za ukidanje segregacije u stanovanju osetljivih grupa, obezbeđenje lokacija za izgradnju socijalnih stanova koje bi bile u skladu sa kriterijumima adekvatnosti propisanim međunarodnim standardima ljudskih prava i alokacija odgovarajućih budžetskih sredstava za izgradnju finansijski dostupnih i pristupačnih socijalnih stanova za lica u najvećoj potrebi i lica sa niskim primanjima.

Zbog raširenog siromaštva i veoma niskih zarada sve više stanovnika je na udaru javnih izvršitelja. Zakon o obezbeđenju i izvršenju omogućava izvršenje na zaradi u visini do dve trećine zarade što u situaciji kada većina zaposlenih ne zarađuje dovoljno ni za minimalnu potrošačku korpu predstavlja ugrožavanje egzistencije. Sve više je postupaka u kojima je sredstvo izvršenja nekretnina koja predstavlja jedini dom dužniku, prodaje nekretnine za višestruko niži iznos od tržišne vrednosti, kao i učestalog kršenja načela srazmere.

Trebalo bi izmeniti odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Uvesti evidencije osoba koje su iseljene i osoba koje nemaju pravnu zaštitu u slučaju bilo koje vrste iseljenja.

2. ŽIVOTNI STANDARD

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, u članu 25. pravo na životni standard podrazumeva obezbeđenje zdravlja i blagostanja pojedinca i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne usluge, kao i pravo na osiguranje za slučaj nezaposlenosti, bolesti, nesposobnosti, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za život usled okolnosti nezavisnih od njegove volje.

Srbija je na vrhu liste evropskih zemalja po stopi rizika od siromaštva. Prema podacima iz Ankete o prihodima i uslovima života (u daljem tekstu: SILC) koja se sprovodi od 2013. godine četvrtina građana Srbije godinama ima prihode koji su jednaki ili manji od 60% medijane prihoda na nacionalnom nivou. Pozitivni pokazatelji ekonomskog rasta i pokazatelji tržišta rada (rast zaposlenosti i pad nezaposlenosti) ne reflektuju se na životni standard stanovništva. U odnosu na 2013. broj stanovnika koji su u riziku od siromaštva povećan je za 45.000 i u 2017. godini iznosio je 1.795.000. U 2017. godini došlo je do promene u odnosu stopa siromaštva muškaraca i žena, tako da je, za razliku od prethodnih godina, stopa siromaštva žena (26%) bila viša od stope siromaštva muškaraca (25,4%).

Kada se posmatra stopa siromaštva prema profesionalnom statusu, stepenu urbanizacije, obrazovanju i starosti (tabela 16), godinama je rizik od siromaštva najveći među nezaposlenima, niskoobrazovanim, među seoskim stanovništvom i decom. Uprkos tome što je svaki drugi nezaposleni je siromašan, država ne preduzima nikakve mere da im obezbedi zaštitu: samo 5% nezaposlenih prima naknadu za nezaposlenost, a većina ih naknadu prima do šest meseci u iznosu koji je ispod praga rizika od siromaštva (videti više u analizi člana 6.). Više od trećine stanovnika ruralnih krajeva je u siromaštvu, a u gradovima raste broj siromašnih. Deca su starosna kategorija najviše izložena riziku od siromaštva: svako treće dete uzrasta 12 – 17 godina živi u siromaštvu.

Tabela 16: Stope rizika od siromaštva prema statusu na tržištu rada, obrazovanju i stepenu urbanizacije

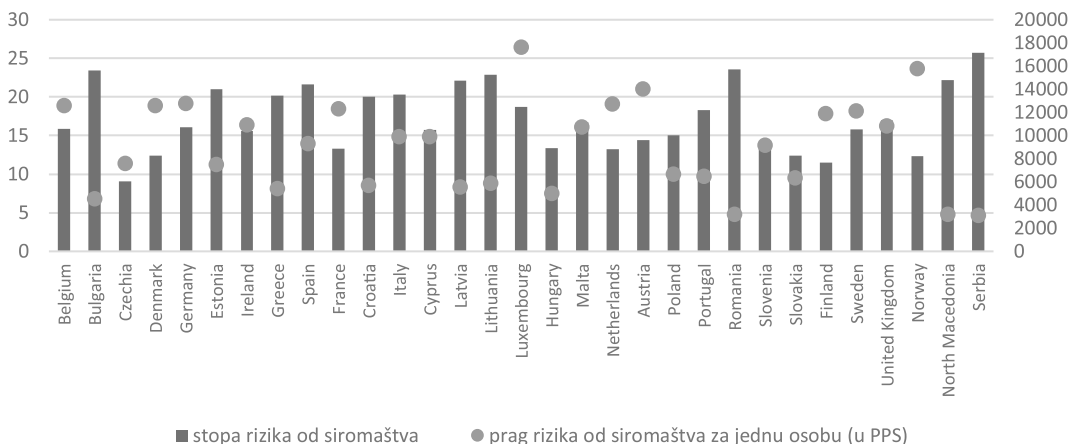
	2013	2014	2015	2016	2017
stanovništvo	23.6	24.2	26	25.2	24.8
Status na tržištu rada					
zaposleni	6.4	7	8	7.8	6.8
samozaposleni	38.4	38	38.9	34.3	35.5
nezaposleni	48.4	46.8	50.2	47.7	50.7
penzioneri	14.4	15.6	16.7	16.6	17.5
Stepen urbanizacije					
gradovi	13.6	15.9	14.2	19.1	18.1
mali gradovi i prigradska naselja	23.5	21.9	24.3	21.8	21.8
sela	36.1	37.5	36.7	34.1	35.2
Obrazovanje					
niže	36.5	38.6	42.5	40.4	41.6
srednje	21.3	21.4	23	22.4	21.7
visoko	6.1	8.3	8.6	9.8	9.1

Starost					
mlađi od 6 godina	27.2	26.8	26.8	26.2	27.8
6-11	29.6	29.8	31.7	29.1	29.3
12-17	32.2	31.1	34.5	35.3	34.2
18-64	24.4	25.1	27.3	26.3	25.7
65-74	18.1	17.7	17.5	17.8	17.8
75 i više	21.1	23.8	24.9	24.1	26

Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Kada se uporede podaci o pragu siromaštva stanovnika Srbije sa stanovnicima EU, dobija se slika relativnosti siromaštva stanovnika Srbije. Uz to što je stopa rizika od siromaštva najviša među evropskim zemljama, prag rizika od siromaštva izražen u jedinicama kupovne moći, najniži u Evropi (slika 8). Siromašni u Srbiji 5,7 puta su siromašniji od siromašnih Luksemburžana, tri puta siromašniji od Slovenaca i dva puta siromašniji od Slovaka. Građani Srbije koji imaju dohodak jednak medijani (5145 PPS) u 26 evropskih država, bili bi svrstani u grupu koja je u riziku od siromaštva. U svetlu iznetih podataka, objašnjenje koje se daje u opisu metodologije Ankete o prihodima i uslovima života o stopi rizika od siromaštva kao udelu lica koja su ispod linije od siromaštva što znači „da ova lica nisu nužno siromašna, već imaju veći rizik da to budu.“³⁶⁵ trebalo bi modifikovati. Za lica koja su prema statističkoj definiciji iznad praga siromaštva moglo bi se reći da to ne znači da nisu siromašni.

Slika 8: Stopa rizika od siromaštva i prag rizika od siromaštva (u PPS) u 2017.



Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Razlika između Srbije i zemalja EU nije samo u stopama i liniji siromaštva već i u zaštiti od siromaštva. Kada se uporede podaci o stopama siromaštva pre i nakon socijalnih transfera, stopa siromaštva u Srbiji se smanjuje sa 31,6% na 25,7%. U Irskoj koja ima višu stopu siromaštva pre socijalnih transfera od Srbije, nakon socijalnih transfera stopa rizika od siromaštva se smanjuje sa 32,9% na 15,6%.

365 Anketa o prihodima i uslovima života – metodološke osnove, str. 2, dostupno na <http://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201320057.pdf>.

U posljednjem Izveštaju o napretku Srbije za 2018.³⁶⁶ Evropska komisija, kao i u prethodnim izveštajima, konstatuje da je obuhvat i adekvatnost novčanih davanja nedovoljna te da Srbija treba da poboljša adekvatnost sistema socijalnih davanja kako bi se obezbedila delotvornija podrška stanovništvu kojem je ona najviše potrebna. Prema podacima iz Trećeg nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i siromaštvu³⁶⁷, u pogledu obuhvata i adekvatnosti novčanih davanja Srbija ide u suprotnom pravcu od preporučenog: broj korisnika novčane naknade u 2017. godini bio je 260.759 i u odnosu na 2014. godinu smanjen je za 14.550 osoba. Sredstva za ovu namenu su smanjena sa 0,37% BDP u 2014. na 0,33% BDP u 2017. godini. Prema podacima SILC iz 2016. obuhvat pojedinaca iz najsiromašnijeg kvintila po dohotku bio je 10,5%, a obuhvat stanovnika u riziku od siromaštva samo 9,4% dok je u 2014. iznosio 12,3% i 11% respektivno. Iako su deca u najvećem riziku od siromaštva, u 2016. dečiji dodatak je primalo samo 44,8% ugrožene dece i njihovo učešće je smanjeno u odnosu na 2014. kada je dečiji dodatak primalo 47,7% dece u riziku od siromaštva.

Izvan i iznad statističkih pokazatelja siromaštva, stoje životi ljudi Kako svoj životni standard procenjuju sami građani vidljivo je iz subjektivnih ocena siromaštva (tabela 17) koje nam pružaju podaci SILC. Subjektivno siromašnima smatraju se građani koji na pitanje o teškoćama domaćinstva da sastavi kraj sa krajem daju odgovor veoma teško i teško. Subjektivno siromašno je blizu dve trećine domaćinstava u Srbiji. Među onima koji su u riziku od siromaštva preko 80% veoma teško i teško sastavlja kraj sa krajem. Iako sa prihodima iznad 60% medijane ne ulaze u siromaštvo, subjektivno je siromašno svako drugo „nesiromašno“ domaćinstvo. Sa druge strane, udeo domaćinstava koja lako i veoma lako sastavljaju kraj sa krajem je jednocifren.

Tabela 17: Subjektivna procena siromaštva prema dohodovnim grupama

	ukupno		ispod 60% medijane		iznad 60% medijane	
	sa velikim teškoćama	sa određenim teškoćama	sa velikim teškoćama	sa određenim teškoćama	sa velikim teškoćama	sa određenim teškoćama
2013	33.8	30.8	56.2	29	26.5	31.4
2014	34.9	33.4	53.9	32.8	28.5	33.6
2015	31.9	32.8	51.1	33.6	25.4	32.5
2016	32.7	31.2	54	29.2	25.4	31.9
2017	29.4	32.2	49.3	31.4	22.5	32.4

Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Podaci o tome koliko je potrebno sredstava za dostojanstven život pojedinca i njegove porodice u Srbiji ne postoje. Fiksna potrošnja neophodna za zadovoljavanje minimalnih životnih potreba definisana je kao linija apsolutnog siromaštva i uključuje hranu, obuću, odeću, stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, troškove prevoza, rekreaciju, kulturu, ostala dobra i usluge.³⁶⁸ Ta linija je određena 2006. i uvećava se na godišnjem nivou za iznos inflacije merene merene indeksom potrošačkih cena. Metodologija za izračunavanje potrošačke korpe definiše minimalnu korpa korpu kao „potrošnju domaćinstva, koja obez-

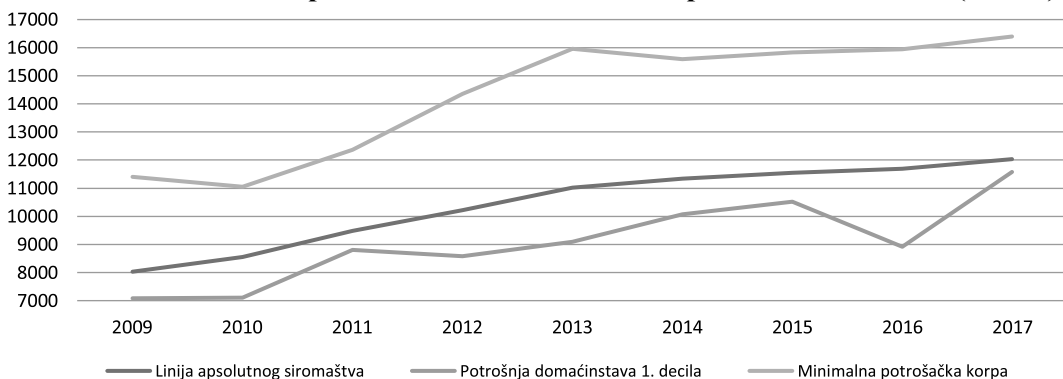
366 Dostupno na [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

367 Vlada RS: Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji; dostupno na http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci_nacionalni_izvestaj_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva_2014%E2%80%932017.pdf.

368 Prema: B. Mladenović, Siromaštvo u Republici Srbiji 2006-2016, Beograd, 2016, dostupno na internet adresi: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf.

beđuje održavanje života i radnog kapaciteta članova domaćinstva³⁶⁹. Na prvi pogled bi se reklo da linija apsolutnog siromaštva i minimalna potrošačka korpa jednako definišu egzistencijalne potrebe. Ipak, iznosi minimalne potrošačke korpe i linije apsolutnog siromaštva po ekvivalentnom odraslom se razlikuju (slika 9.) iako koriste isti izvor podataka – anketu o potrošnji domaćinstva. Linija apsolutnog siromaštva je oko 30% niža u posmatranom periodu od iznosa minimalne potrošačke korpe po ekvivalentnom odraslom.

Slika 9. Minimalna potrošačka korpa, linija apsolutnog siromaštva i potrošnja domaćinstava 1. decila po ekvivalentnom odraslom u periodu 2009. - 2017. (u RSD)



Izvor podataka: Za liniju apsolutnog siromaštva Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, za minimalnu potrošačku korpu Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (proračun autorke), za potrošnju domaćinstva RZS (proračun autorke)

Značajan raskorak postoji i između iznosa linije siromaštva i potrošnje domaćinstava. U 2017. godini linija apsolutnog siromaštva je iznosila 12.045 dinara, dok je stopa apsolutnog siromaštva bila 7,2% što znači da je blizu pola miliona stanovnika Srbije bilo u apsolutnom siromaštvu. Međutim pogledamo li podatke iz Ankete o potrošnji domaćinstava za 2017. godinu³⁷⁰ 10% najsiromašnijih domaćinstava potrošilo po ekvivalentnom odraslom 11.589 dinara, što je ispod granice apsolutnog siromaštva pa se postavlja pitanje kako je moguće da je stopa apsolutnog siromaštva bude 7,2% kada je 10% stanovništva imalo potrošnju manju od praga apsolutnog siromaštva. Najsiromašnja domaćinstva u Srbiji po potrošnji se godinama nalaze ispod linije apsolutnog siromaštva (slika 9.) i još dalje od minimalne potrošačke korpe.

Minimalna i prosečna potrošačka korpa se u Srbiji izračunava ne na osnovu nutricionističkih standarda i standard usluga, već na osnovu potrošnje domaćinstva³⁷¹. Tako se minimalna potrošačka korpa utvrđuje na osnovu potrošnje prva tri decila domaćinstava, dakle 30% najsiromašnijih domaćinstava, a prosečna na osnovu potrošnje 60% domaćinstava koji se nalaze između trećeg i osmog decila. Uporedimo li prihode domaćinstava iz SILC sa visinom minimalne potrošačke korpe, vidimo da polovina domaćinstava svojim prihodima (27.778 dinara) ne može „pokriti“ troškove minimalne potrošačke korpe, (36.090 dinara). Za minimalnu potrošačku korpu nisu dovoljna ni prosečna primanja domaćinstva sa dve odrasle osobe i detetom koji su u 2017. iznosili 35.695 dinara.

369 Republički zavod za statistiku: Izvod iz metodologije izrade potrošačke korpe, 2010., strana 2., dostupno na internet adresi: http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf

370 Anкета o potrošnji domaćinstava, Republički Zavod za statistiku, 2017. Dostupno na internet adresi: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20185639.pdf>.

371 Republički zavod za statistiku: Izvod iz metodologije izrade potrošačke korpe, 2010., dostupno na http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf

Zakon o radu u članu 112. stav 3 opisuje kriterijume za utvrđivanje minimalne cene rada: „polazi se naročito od: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe, kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada, stope rasta bruto domaćeg proizvoda, kretanja potrošačkih cena, kretanja produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici.“ U članu 112. stav 4 navodi se da odluka o utvrđivanju minimalne cene rada treba da sadrži obrazloženje koje odražava sve elemente iz stava 3. Međutim, Odluka o visini minimalne cene rada za period januar-decembar 2017. godine³⁷² ne sadrži nikakvo obrazloženje. Doduše teško bi bilo obrazložiti da je minimalna zarada u 2017. bila dovoljna za 64 % minimalne potrošačke korpe što znači da zaposleni koji dobijaju minimalnu zaradu nisu imali da potroše onoliko koliko troši 30% najsiromašnijih stanovnika Srbije. U odnosu na prosečnu zaradu minimalna je bila upola manja.

3. PRAVO NA STANOVANJE

Opšti komentar broj 4 identifikuje neka osnovna pitanja koja Komitet smatra važnim u oblasti stanovanja. Prema mišljenju Komiteta pravo na stanovanje bi trebalo gledati pre svega kao na pravo da se živi negde u sigurnosti, miru i dostojanstvu. Ističe se značaj pojma adekvatnosti i faktora koji se moraju uzeti u obzir kada se procenjuje šta je to odgovarajuće stanovanje kao što su pravna zaštita poseda, raspoloživost usluga, materijala i opreme te priuštivost.

Priuštivost podrazumeva da troškovi pojedinaca ili domaćinstava za potrebe stanovanja treba da budu na nivou koji ne ugrožava ispunjenje i zadovoljenje ostalih osnovnih potreba. Učešće troškova stanovanja u ukupnom raspoloživom dohotku (tabela 18) raste od 2013. i značajno više opterećuje siromašna domaćinstva. Prema istom izvoru podataka (SILC) kod 76,9% siromašnih domaćinstva troškovi stanovanja su predstavljaju veliki teret, ali su značajan teret predstavljali i za 60,8% domaćinstava koji su iznad praga siromaštva.

Tabela 18: Učešće troškova stanovanja u ukupnom raspoloživom dohotku domaćinstva (u %)

	2013	2014	2015	2016	2017
ukupno	34.4	36.7	36.2	35.2	37.7
domaćinstva sa dohotkom ispod 60% medijane	58.6	63.6	63.3	61.9	66.8
domaćinstva sa dohotkom iznad 60% medijane	26.9	28.4	27.2	26.3	28.6

Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Adekvatan stan prema Opštim zapažanjima broj 4³⁷³ Komiteta treba da sadrži određenu opremu koja je neophodna za zdravlje, sigurnost, komfor i ishranu. Siromašno stanovništvo značajnije je stambeno deprivirano: trećina ih živi u stanovima koji su vlažni, prokišnjavaju ili nemaju odgovarajuće prozore, svaki deseti siromašni živi u stanu bez kupatila ili toaleta. U 2017. čak 56,9% stanovnika nije moglo adekvatno da zagreje stan i to 79,9% osoba ispod praga siromaštva i 49% osoba iznad praga siromaštva. Stopa prenaseljenosti izuzetno visoka i ima tendenciju rasta. U 2017. godini iznosila je 56,2% za ukupnu populaciju, 65,2% kod osoba ispod praga siromaštva i 36,6% kod onih iznad praga siromaštva.

³⁷² Službeni glasnik RS, br. 77/2016.

³⁷³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23, dostupan na: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

Tabela 19: Učešće stanovništva koje je stambeno deprivirano prema vrstama nedostataka stana (u %)

	Ruiniran stan	Stan bez kupatila	Stan bez toaleta
ukupno	20.8	3.3	4.3
dohodak ispod 60% medijane	31.2	10.2	12.5
dohodak iznad 60% medijane	17.3	1	1.4

Izvor podataka: Eurostat, SILC database

U periodu od poslednjeg izveštajnog ciklusa 2014. godine kada je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, preduzeti su određeni koraci u cilju unapređenja oblasti stanovanja, te usaglašavanja sa relevantnim međunarodnim standardima, ali su postignuti rezultati i dalje daleko od zadovoljavajućih.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, u svojim Opštim komentarima broj 4 i 7 dao je opsežna tumačenja prava na adekvatno stanovanje, a u Opštem komentaru broj 20 zabranu diskriminacije. Saglasno tome, pravo na adekvatno stanovanje se tumači kao pravo da se negde živi bezbedno, mirno i dostojanstveno, sa pravom na pravnu sigurnost stambenog statusa, zaštitu od prinudnih iseljenja, poštovanje prava na slobodu od proizvoljnog mešanja u dom, privatnost i porodicu i slobode izbora sopstvenog boravišta, slobodu kretanja, jednak i nediskriminatoran pristup adekvatnom stanovanju, prava na restituciju i učešća u donošenju odluka u vezi sa stanovanjem. U pogledu adekvatnosti, Komitet je propisao minimalne standarde koji moraju biti zadovoljeni da bi se određeni oblik stanovanja mogao smatrati adekvatnim. Ti minimalni standardi tiču se: 1) pravne sigurnosti stambenog statusa; 2) raspoloživosti usluga, materijala, instalacija i infrastrukture; 3) cenovne priuštivosti; 4) pogodnosti za stanovanje; 5) pristupačnosti; 6) odgovarajuće lokacije; i 7) kulturne adekvatnosti. Nadalje, Komitet naglašava da su u cilju ostvarenja ovog prava države ugovornice obavezne da u granicama svojih raspoloživih sredstava progresivno postižu punu realizaciju prava na adekvatno stanovanje, istovremeno definišući i one obaveze koje stupaju na snagu odmah i ne zavise od raspoloživih resursa. Takve obaveze se prevashodno tiču zabrane diskriminacije u svim njenim oblicima, pravne sigurnosti stambenog statusa, kao i uključivanje i učešće marginalizovanih grupa u definisanju svih stambenih politika i dr. U pogledu raspoloživih sredstava, njih treba planirati tako da najpre osiguraju adekvatna stambena rešenja za ona lica koji pripadaju onim društvenim grupama koje se nalaze u najlošijem položaju i u najvećoj potrebi, uz pružanje osnovnih usluga kao što su voda, električna energija, kanalizacija, odnošenje smeća i sl.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u svojim Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije ukazao na glavne probleme u oblasti stanovanja, a koji se tiču stanovanja u preko 583 neformalna naselja bez pristupa osnovnim životnim uslugama (vodi, struji, kanalizaciji), prinudnim iseljenjima koja se sprovode suprotno odredbama međunarodnog prava ljudskih prava i koja pogađaju grupe u najnepovoljnijem položaju i mali broj izgrađenih stanova za socijalno stanovanje za porodice sa niskim primanjima.

Na teritoriji Republike Srbije trenutno postoje 583 neformalna (podstandardna) naselja u kojima gotovo isključivo žive pripadnici romske populacije.³⁷⁴ Ova naselja su raspoređena na teritoriji 120 lokalnih samouprava (od ukupno 169), dok se najveći broj

³⁷⁴ Misija OEBS-a u Srbiji: Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice, 14.

ovakvih naselja nalazi u Beogradu i okolini.³⁷⁵ Neformalna naselja su uglavnom nastajala na zemljištu koje je u javnoj svojini, ili zemljištu čija vlasnička struktura nije jasna i određena, bez odgovarajućih dozvola i pravne sigurnost stambenog statusa, i u suprotnosti sa uobičajenim standardima izgradnje, a neka od njih datiraju i s početka prošlog veka. Iz razloga nelegalnosti objekata, naselja uglavnom nisu legalno priključena na vodovodnu, kanalizacionu i električnu mrežu, te njihovi stanovnici uglavnom žive bez pristupa osnovnim životnim uslugama.

Kao jedno od mogućih rešenja razmatrano je pitanje legalizacije održivih neformalnih naselja. 2014. godine podnet je prednacrt Zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja koji je trebalo da stvori pretpostavke za ozakonjenje pojedinačnih objekata u naselju,³⁷⁶ i doprinese stvaranju trajnih i održivih stambenih rešenja za veliki broj ljudi u najvećoj potrebi. Međutim, i pored brojnih argumenta u prilog usvajanja jednog ovakvog zakona, isti nikada nije usvojen. Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji takođe sadrži delove koji se tiču legalizacije održivih romskih naselja i to u okviru nekoliko operativnih ciljeva. Tako je u okviru operativnog cilja 2 predviđeno stvaranje prostorno-planskih preduslova za unapređenje stanovanja u održivim romskim naseljima, dok je u okviru operativnog cilja 3 predviđeno stvaranje normativnih preduslova za rešavanje imovinsko-pravnog statusa parcela i objekata u održivim romskim naseljima sa konačnim ciljem legalizacije i unapređenja stambenih objekata u ovim naseljima.³⁷⁷ Ovo je ipak ostalo nerealizovano jer se, osim u okviru nekoliko projekata donatora i međunarodnih organizacija, država ovim problemom sistemski uopšte ne bavi. Kada se svemu ovome doda i činjenica da dobar deo usvojenih urbanističkih planova predviđa uklanjanje romskih naselja sa sadašnjih lokacija a ne njihovo unapređenje, jasno je da stanovnici ovih naselja žive u konstantnom strahu od prinudnih iseljenja, koja se gotovo redovno sprovede na način koji je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima.

Uslovi u neformalnim naseljima su veoma loši, u velikom broju slučajeva na ivici humanosti. O tome svedoči i Specijalna izveštajka za adekvatno stanovanje u svom izveštaju o poseti Srbiji: „Životni uslovi u naseljima su često neadekvatni, prekično bez ikavih komunalija ili infrastrukture kao što su električna energija, pijaća voda iz vodovoda, kanalizacija ili redovno odnošenje smeća. U drugim slučajevima, ostale osnovne usluge kao što su hitna pomoć ili javni prevoz nisu dostupne. Mnogi nemaju pristup zapošljavanju, školama i zdravstvenim ustanovama. Neka naselja koja je Specijalna izveštajka posetila bila su puna glodara; u drugima, deca nisu imala gde da se igraju osim na gomilama đubreta, na polomljenom staklu, u potpunoj prljavštini. Ovakvim uslovima se krši pravo na adekvatno stanovanje.“ Komitet za ekonomska socijalna i kulturna prava je u oba izveštajna ciklusa ukazivao na loše uslove stanovanja Roma u neformalnim naseljima. U Zaključnim zapažanjima na inicijalni izveštaj Srbije i Crne Gore (2005. godine) Komitet je izrazio svoju duboku zabrinutost lošim uslovima života hiljada romskih porodica u divljim naseljima koji su ispod svakog standarda, bez pristupa osnovnim uslugama kao što su struja, tekuća voda, kanalizacija, medicinska nega i škole i apelovao na državu ugovornicu da se postara, kroz legalizaciju i poboljšanje infrastrukture u postojećim naseljima, da Romi dobiju pristup adekvatnom stanovanju sa pravom na pravnu sigurnost stambenog statusa, pristup zdravoj pijaćoj vodi, adekvatnim sanitarnim uređajima, strujom i drugim osnovnim uslugama.³⁷⁸

Prema nalazima Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije, u ovakvim naseljima živi

375 Ibid.

376 M. Davinić, V. Macura, M. Ferenček, Ž. Klisarević, O. Balić, Prednacrt Zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja, Stalna konferencija romskih udruženja građana- Liga Roma, Beograd, 2014.

377 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji (2016-2025), 69-71.

378 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja u vezi sa inicijalnim izveštajem Srbije i Crne Gore, 2005. godina, para. 30. i 57.

preko 60 hiljada Roma, Aškalijski i Egipćani, koji se osim života u uslovima koji se nalaze daleko ispod međunarodnim pravom zagarantovanih minimalnih standarda, suočavaju i sa brojnim preprekama u uživanju ostalih ljudskih prava- nemogućnošću prijave prebivališta, teškoćama u pribavljanju ličnih dokumenata, upisa dece u školu, prijavi na evidenciju NSZ, pristupu socijalnim i drugim davanjima. U Srbiji je pristup socijalnim uslugama, prijavi na evidenciju NSZ, pribavljanju pasoša i dr. uslovljeno prijavom prebivališta, što se naročito negativno odražava na stanovnike neformalnih naselja koji ne mogu da prijave prebivalište na objekte u neformalnim naseljima. Među njima se nalazi i deo povratnika po sporazumu o readmisiji koji posle prinudnog povratka u zemlju porekla nisu od nadležnih vlasti dobili odgovarajuću podršku i pomoć, naročito u oblasti stanovanja. Posebno je komplikovana situacija interno raseljenih lica sa Kosova koji imaju prijavu prebivališta u mestima iz kojih su otišli pre više desetina godina i u koja nemaju nameru nikada da se vrate. Na ovaj problem je ukazao i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svojim Zaključnim zapažanjima upućenim Srbiji u poslednjem izveštajnom ciklusu i izrazio svoju zabrinutost što mnogi interno raseljeni Romi koji žive u neformalnim naseljima bez prijave prebivališta nisu preregistrovali svoju stalnu adresu boravka.³⁷⁹

U cilju prevazilaženja ovakve situacije i smanjenja broja lica bez prebivališta, odredbama člana 11. stava 2. Zakona o prebivalištu i boravištu građana³⁸⁰ data je mogućnost građanima koji ne mogu da prijave prebivalište na osnovu prava svojine na stanu, ugovora o zakupu stana ili po bilo kom drugom pravnom osnovu, nadležni organ može utvrditi prebivalište na adresi njihovog stalnog stanovanja, na adresi prebivališta njihovog supružnika ili vanbračnog partnera, prebivališta njihovih roditelja ili na adresi centra za socijalni rad. Iako su ovakve zakonske izmene dovele do drastičnog smanjenja broja lica bez prebivališta i unapređenja položaja određenog broja stanovnika neformalnih naselja koji su uspeli da svoje prebivalište prijave na adresi centara za socijalni rad, nedoslednost u primeni propisa i dalje izaziva poteškoće za mnoge od njih. S tim u vezi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u svom Opštem komentaru broj 20 naglasio značaj principa zabrane diskriminacije i ukazao da ostvarivanje prava iz Pakta ne bi trebalo da bude uslovljeno ili određeno kako trenutno tako ni prethodnim prebivalištem lica.³⁸¹ Po mišljenju Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje mehanizam stalnog prebivališta takođe doprinosi i jačanju socijalne isključenosti, stigme i diskriminacije.³⁸² U tom smislu je upućena i preporuka Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava da se izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima, posebno Romima bez prijavljenog prebivališta u neformalnim naseljima, omogući delotvoran pristup procedurama za prijavu prebivališta kako bi olakšala pristup ispravama.³⁸³

Pravo na pravnu sigurnost stambenog statusa i zabrana prinudnih iseljenja predstavljaju neke od ključnih elemenata prava na adekvatno stanovanje. Prinudna iseljenja se definišu kao trajno ili privremeno udaljavanje pojedinaca, porodica i/ili zajednica iz njihovih domova i/ili sa zemlje koju zauzimaju, protiv njihove volje, bez obezbeđivanja i pristupa adekvatnim oblicima pravne ili druge zaštite.³⁸⁴ Prinudnim iseljenjima pribegava se iz različitih razloga, a ponajviše u cilju stvaranja uslova za sprovođenje razvojnih i infrastrukturnih projekata, ulepšavanja grada ili pripreme za prestižne međunarodne događaje.

379 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom peridičnom izveštaju Srbije, 2014. godina, par. 13.

380 Zakon o prebivalištu i boravištu građana, Službeni glasnik RS, br. 87/2011.

381 Komitet za ekonomska, socijalna i ekonomska prava, Opšti komentar broj 20, par. 34.

382 Izveštaj Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu, par. 41 dostupno na internet adresi: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf.

383 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom peridičnom izveštaju Srbije, 2014. godina, par. 13.

384 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 7, par. 3.

Bez obzira na razloge, prinudna iseljenja predstavljaju grubo kršenje čitavog spektra ljudskih prava (npr. prava na adekvatno stanovanje, prava na zdravlje, život, obrazovanje, rad, prava na bezbednost ličnosti, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i nepovredivosti doma, prava na mirno uživanje imovine i dr.), i u najvećem broju slučajeva samo produbljuju problem koje su inicijalno trebale da reše.

Pravo na adekvatno stanovanje međutim ne zabranjuje projekte razvoja ili modernizacije koji bi mogli da dovedu do raseljavanja. Ponekada postoje realne i opravdane potrebe raseljavanja, ali su s tim u vezi postavljeni jasni uslovi i proceduralna ograničenja. Međunarodnim pravom ljudskih prava prinudna iseljenja su dozvoljena samo u najizuzetnijim slučajevima, kao krajnje rešenje i kada su u istinskim konsultacijama sa licima obuhvaćenim iseljenjem iscrpljena sva izvodljiva alternativna rešenja. Pre bilo kakve odluke da se započne postupak iseljenja, državni organi moraju da dokažu njegovu neophodnost i saglasnost sa međunarodnim obavezama vezanim za ljudska prava,³⁸⁵ da ga odobre zakonom i sprovedenu isključivo u cilju opšteg blagostanja.³⁸⁶ U slučajevima u kojima nema alternative iseljenju neophodno je da se u postupku iseljenja obezbedi: 1) mogućnost istinskih konsultacija sa licima pogođenim iseljenjem, u svim fazama postupka; 2) adekvatno i razumno obaveštenje o iseljenju; 3) dostupnost informacija o predloženom iseljavanju u razumnom roku; 4) prisustvo predstavnika vlasti tokom iseljavanja; 5) identifikacija lica koja sprovode iseljenje; 6) zabrana iseljenja po lošem vremenu ili noću; 7) obezbeđenje pravnog leka i pružanja pravne pomoći.

I pored svih prethodno navedenih obaveza Republike Srbije u vezi sa zabranom sprovođenja prinudnih iseljenja i poštovanja odredbi međunarodnog prava ljudskih prava u ovoj oblasti, u Srbiji su u prethodnom periodu, u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima sprovedena prinudna iseljenja velikih razmera. Ovo je naročito bio slučaj sa gradom Beogradom čije su vlasti sprovele do sada najveća prinudna iseljenja u Srbiji, a slična je tendencija i u ostalim velikim gradovima u kojima se neformalna naselja nalaze na mestima gde lokalne vlasti žele da grade tržne centre, bulevare, parkove. U Beogradu je u periodu od 2009. do 2012. godine prinudno iseljeno preko 2000 lica romske nacionalnosti iz dva neformalna naselja na novom Beogradu u postupku koji je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima. Jedan deo ovih porodica prinudno je upućeno u mesta njihovog poslednjeg prebivališta mahom u opštine na jugu Srbije (Niš, Vranjska banja, Leskovac), u neuslovne objekte, bez vode, struje, kanalizacije i pristupa drugim uslugama neophodnim za život (škole, bolnice, zaposlenje i dr.), što je predstavljalo kršenje ne samo njihovog prava na adekvatan smeštaj već i prava na slobodu kretanja i prebivališta.³⁸⁷ Ovo je „školski primer“ da prinudna iseljenja u najvećem broju slučajeva problem koja su inicijalno trebala da reše samo još više produbljuju. One porodice koje su imale prebivalište na teritoriji grada Beograda preseljene su u metalne kontejnere veličine oko 14 kvadratnih metara, raspoređenih na ukupno pet lokacija u prigradskim beogradskim naseljima – Makiš 1, Makiš 2, Resnik, Jabučki rit i Kijevo, a neki od iseljenih lica su postali beskućnici.³⁸⁸

U konstantnom riziku od prinudnih iseljenja naročito se nalaze stanovnici onih neformalnih naselja koja se nalaze u svojinu privatizovanih društvenih preduzeća, i čiji novi vlasnici vrše različite vidove pritiska na lokalne vlasti da pristupe iseljenju i preseljenju Roma na neku drugu lokaciju. Sa druge strane, pritisci se vrše i na same stanovnike neformalnih naselja kolektivnim isključivanjem struje, zagrađivanjem prilaza naselju, peticijama i pretnjama i sl.

385 Osnovni principi i smernice u vezi evikcija i raseljavanja zasnovanih na razvoju, Aneks 1 izveštaja Specijalnog izvestoca o adekvatnom stanovanju kao komponente prava na adekvatan životni standard, A/HRC/4/18, par. 40.

386 Ibid. par. 21.

387 Amnesty International, Srbija: Romi još uvek čekaju na odgovarajući smeštaj, April 2015. godine, dostupno na internet adresi: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7013082015SERBIAN.PDF>.

388 Ibid.

S tim u vezi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u svojim Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije prava izrazio svoju zabrinutost zbog nedavnih prinudnih iseljenja iz neformalnih naselja u Beogradu, i izveštaja da neke konkretne porodice sa decom nisu prethodno konsultovane i da su ostale bez odgovarajućeg smeštaja i zaštite, i s tim u vezi uputio preporuku Republici Srbiji da preduzme hitne mere koje podrazumevaju konsultovanje sa ugroženim zajednicama u svim fazama iseljavanja, da obezbedi neophodne garancije i nadoknade, a posebno da obezbedi odgovarajući alternativni smeštaj na lokacijama koje su pogodne za socijalnu stambenu izgradnju, uzimajući u obzir Opšti komentar Komiteta broj 4 i 7 o pravu na odgovarajuće stanovanje i prinudno iseljenje.³⁸⁹ Podsećanja radi, Komitet je i 2005. godine, u okviru Zaključnih zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije i Crne Gore, izrazio svoju zabrinutost što se mnoge izbeglice, interno raseljena lica i Romi izbacuju iz nelegalnih kolektivnih centara i iz divljih naselja, a da im se istovremeno ne obezbeđuje na zadovoljavajući način adekvatan alternativan smeštaj.³⁹⁰ Na sličnu situaciju ukazala je i Specijalna izvestiteljka za adekvatno stanovanje u svom Izveštaju o poseti Srbiji i prepoznala pojavu prinudnih iseljenja i preseljenja interno raseljenih lica i drugih grupa u nepovoljnom položaju iz naselja u Beogradu i drugim opštinama, bez adekvatne konsultacije, alternativnog smeštaja, naknade ili pristupa pravnim sredstvima kao na jedan od tri glavna problema koja se odnose na stanovanje.³⁹¹ S tim u vezi, ona je uputila i preporuku Vladi Republike Srbije da usvoji nacionalni zakon o stanovanju koji bi bio rezultat stvarnih konsultacija i učešća svih zainteresovanih strana i u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima koje se odnosi na stanovanje i zabranu diskriminacije. Ovaj zakon naročito treba da obezbedi zabranu prinudnog iseljenja i predvidi odredbe radi obezbeđivanja pune usklađenosti sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima u ovoj oblasti, da obezbedi sigurnost stambenog statusa za siromašne u gradskim sredinama, uključujući one koji žive u neformalnim naseljima, u potpunosti razmotri stambene alternative na licu mesta i pre preseljenja ili raseljavanja, u bliskoj konsultaciji sa i uz učešće stanovnika neformalnih naselja, kao i da ustanovi održive procedure za regulisanje i unapređenje životnih uslova, sa pristupom adekvatnim uslugama licima koja žive u neformalnim naseljima.³⁹²

Kao dugoočekivani odgovor na brojna i masovna prinudna iseljenja stanovnika neformalnih naselja i pokušaj da se problematika prinudnih iseljenja reguliše u skladu sa relevantnim odredbama međunarodnog prava ljudskih prava koje se tiču stanovanja, u decembru 2016. godine usvojen je Zakon o stanovanju i održavanju zgrada.

Međutim, odredbama ovog zakona problematika prinudnih iseljenja regulisana je samo delimično i bez dosledne usaglašenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Osim toga, novim zakonom nije obuhvaćena ni pravna sigurnost stambenog statusa kao jednog od ključnih elemenata prava na adekvatno stanovanje i zaštite od prinudnih iseljenja i drugih oblika uznemiravanja. Obezbeđenje pravne sigurnosti stambenog statusa stanovnicima neformalnih naselja bila je jedna od preporuka kako Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava tako i Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje.³⁹³

Tako je postupak iseljenja i preseljenja regulisan odredbama članova 78-87. novog Zakona, kojima se propisuju uslovi pod kojima se mogu sprovesti iseljenja, u postupku konsultacija sa licima koja se iseljavaju, definišući prava i obaveze različitih aktera pre,

389 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014. godine, para. 30.

390 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije i Crne Gore, 2005. godine.

391 Izveštaj Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji, par. 13.

392 Ibid., par. 100 (b).

393 Obezbediti sigurnost stambenog statusa za siromašne u gradskim sredinama, uključujući one koji žive u neformalnim naseljima.

tokom i nakon iseljenja kao i obavezu obezbeđenja adekvatnog smeštaja za lica koja se preseljavaju. Ono što ovaj zakon nije propisao, a što nesumnjivo ukazuje na nedostatak dosledne usaglašenosti sa relevantnim odredbama međunarodnog prava, jeste obaveznost istinskih konsultacija kao procesa u kome bi se pre donošenja bilo kakve odluke lokalnih vlasti ispitivala sva alternativna izvodljiva rešenja. Tek ukoliko se utvrdi da je iseljenje neophodno iz razloga što nema nijedne održive alternative, može se pristupiti donošenju odluke o neophodnosti iseljenja. S tim u vezi je i preporuka Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje Vladi Republike Srbije da u potpunosti razmotri stambene alternative na licu mesta i pre preseljenja ili raseljavanja, u bliskoj konsultaciji sa i uz učešće stanovnika neformalnih naselja.³⁹⁴ U praksi se ovakav oblik konsultacija najčešće sprovodi u formi informativnog sastanka na kome predstavnici lokalne samouprave obaveštavaju, uglavnom veoma šturo, stanovnike naselja da će biti obuhvaćeni postupkom iseljenja i da im biti obezbeđen neki vid stambenog zbrinjavanja. Ovakva praksa ne samo da predstavlja direktno kršenje međunarodnih propisa već i dovodi do neodrživih stambenih rešenja i povećanja rizika od beskućništva. Sporne su i odredbe člana 79. stav 1. Zakona koje se odnose na preseljenje u odgovarajući smeštaj, na koji neće imati pravo lica koje sa članovima svog porodičnog domaćinstva ima u svojinu drugu nepokretnost za stanovanje. Time se praktično samo nastavilo sa praksom koja je postojala i pre donošenja ovog zakona, gde su se iseljena lica masovno upućivala u neuslove objekte (bez struje, vode, kanalizacije i pristupa ostalim pravima) na kojima su imali neki oblik svojine, a za koju se nikako ne bi moglo uzeti da je u skladu sa međunarodnim standardima. Nadalje, odredbama stava 2. istog člana regulisano je da ukoliko lica koje se iseljava i ispunjava uslove za preseljenje u odgovarajući smeštaj nema prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave koja je donela rešenje o iseljenju, odgovarajući smeštaj obezbeđuje jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji to lice ima poslednje prijavljeno prebivalište, odnosno na čijoj teritoriji se nalazi ustanova ili centar za socijalni rad ukoliko lica na toj adresi ima prijavljeno prebivalište. S tim u vezi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u svom Opštem komentaru broj 20 naglasio da ostvarivanje prava iz Pakta ne bi trebalo da bude uslovljeno ili određeno kako trenutnim tako ni prethodnim prebivalištem lica.³⁹⁵

Kao još jedno od pitanja koje se pokazalo veoma spornim u vezi sa postupkom iseljenja i preseljenja jeste pitanje lokacije za preseljenje. Iseljeni stanovnici neformalnih naselja, koji su u najvećem broju slučajeva romske nacionalnosti preseljavaju se u stambene objekte koji se nalaze po obodima gradova, izgrađene isključivo za Rome, daleko od izvora prihoda, zdravstvenih i obrazovnih ustanova, čime se nastavlja trend njihove sve izraženije segregacije u stanovanju. Ova preseljenja se neretko sprovode i uz proteste i pretnje lokalnog stanovništva. Ovakvih primera je bilo dosta, a naročito u Beogradu i Nišu, gde su lokalne samouprave zanemarile svoju obavezu pravovremenog sprovođenja konsultacija sa članovima primajuće zajednice. Tako su npr. protesti stanovnika beogradskog naselja Ovča protiv doseljavanja dvadesetak romskih porodica iz kontejnerskih naselja doveli do obustavljanja izgradnje socijalnih stanova u okviru poslednje faze EU projekta „Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu, Sagradimo dom zajedno“. Podsećanja radi, lokalno stanovništvo ove beogradske opštine istim povodom je protestovalo i 2008. godine navodeći da bi se doseljavanjem Roma dodatno opteretila postojeća infrastruktura, osnovnoškolski kapaciteti, te da bi se ionako nezadovoljavajući uslovi života još više pogoršali dolaskom novih žitelja. Ovakav oblik izražavanja otvorene netrpeljivosti prema sugrađanima romske nacionalnosti nisu izolovana pojava i bilo ih je dosta, posebno u Beogradu i okolini. Primetno je da tamo gde su gradske vlasti i nadležne institucije adekvatno i pravovremeno reagovala, problemi su bili uspešno rešeni.

394 Izveštaj Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji, par. 100(b)(iv).

395 Komitet za ekonomska, socijalna i ekonomska prava, Opšti komentar broj 20, par. 34.

Još jedan od problema sa kojima se suočavaju korisnici socijalne pomoći i lica sa niskim primanjima jeste nemogućnost plaćanja visokih komunalnih usluga i zakupnine socijalnog stana. Tako je Specijalna izvestiteljka za adekvatno stanovanje navela da nepristupačnost cena komunalnih usluga i ostalih troškova vezanih za domaćinstvo takođe predstavlja mnoge izazove. Potrošnja električne energije i dalje je veoma visoka zbog rasprostranjenog korišćenja električnog grejanja i loše izolacije, dok su socijalna davanja većim delom neodgovarajuća i daju se za većinu za samo devet meseci u godini, a nekada se umanjuju za novi porez na imovinu, koji je uveden od 2015. godine zakupcima socijalnih stanova, u iznosu jednakom iznosu mesečnog socijalnog davanja. Posebno zabrinjava visoka cena komunalnih usluga za stanare u socijalnim stanovima i pored fiksnog, niskog prihoda. Mnogi žive u strahu od iseljenja usled neizmirenih obaveza.³⁹⁶ Na iste probleme ukazao je i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava i pozvao državu ugovornicu da razmotri uvođenje minimalnih naknada koje bi objedinile sve postojeće naknade socijalne pomoći u cilju obezbeđivanja odgovarajućeg životnog standarda za sve, a posebno za ugrožene pojedince i porodice i spreči sve neopravdane prekide u dodeli naknada za socijalno osiguranje, a koje se priznaju u periodu od devet meseci u kalendarskoj godini.³⁹⁷

Devedesetih godina prošlog veka postojeći društveni stambeni fond je uglavnom privatizovan, a država nije obezbedila sredstva neophodna za njegovo obnavljanje, naročito u sferi socijalnog stanovanja. Na to ukazuju i podaci iz poslednjeg Popisa stanovništva iz 2011. godine, po kome udeo stanova koji se nalaze u privatnom vlasništvu iznosi čak 90,4%. Ovakav podatak zapravo ukazuje na izrazito mali javni stambeni fond, odnosno nedostatak socijalnih stanova. Očigledno je da postoji velika stambena potreba, posebno u Beogradu, ali se veliki deo stanovništva suočava sa realnim poteškoćama da svoje stambene potrebe reši po tržišnim uslovima. Osim projekata koji su finansirani donatorskim sredstvima za potrebe socijalnog zbrinjavanja određenih marginalizovanih grupa (kao npr. Roma, izbeglih i interno raseljenih lica), država nije sistematski pristupila programima izgradnje socijalnih stanova i rešavanju ovog veoma ozbiljnog problema koji se primarno tiče stanovanja, ali se istovremeno negativno odražava i na mnoge druge sfere života. Na ovakav problem ukazao je i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izražavajući svoju zabrinutost zbog malog broja socijalnih stanova koji se godišnje izgrađuju za porodice sa niskim primanjima.³⁹⁸ Stupanjem na snagu Zakona o stanovanju i održavanju zgrada prestao je sa važenjem Zakon o socijalnom stanovanju, umesto koga je novim Zakonom uveden institut stambene podrške. Upravo ovaj institut je zamišljen kao mehanizam pružanja podrške licima koja ne mogu sopstvenim sredstvima da reše stambenu potrebu po tržišnim uslovima i kojima je u tom smislu neophodna stambena podrška. Iako zakon u ovom delu prepoznaje brojne marginalizovane grupe (beskućnici, žrtve porodičnog nasilja bez stana, korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć, lica koja imaju svojstvo borca i kategorije, korisnici prava iz oblasti boračko-invalidske zaštite i zaštite civilnih invalida rata, osobe sa invaliditetom, lica sa zanimanjem koje je nedostajuće zanimanje i od interesa je za jedinicu lokalne samouprave, odnosno organ državne uprave), ovaj institut, bar do sada, nije pružio zadovoljavajući odgovor na probleme stanovanja nijedne od navedenih grupa. Podaci o realizovanim programima stanovanja nedvosmisleno ukazuju na nepostojanje jasne, održive i efikasne stambene politike, kao i delotvorne službe koje bi se na zadovoljavajući način bavile upravljanjem postojećeg stambenog fonda. Kao jedan od glavnih uzročnika ovakve situacije na lokalnu navode se nedostatak ljudstva, sredstava i zabrane zapošljavanja. S tim u vezi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

396 Izveštaj Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji, par. 32.

397 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, par. 24. (b) i (c).

398 Ibid. par. 31.

je uputio preporuku Republici Srbiji da preduzme neophodne političke i finansijske mere kako bi proširila mrežu i kvalitet socijalnog stanovanja za porodice sa niskim primanjima.

Donošenjem Zakona o obezbeđenju i izvršenju sve češća su prinudna iseljenja iz stanova bilo zbog nemogućnosti otplate kredita ili zbog nekog drugog osnova dugovanja. Podaci o tome koliko je ljudi izgubilo pravo na jedini dom ne postoje. Jedini podaci kojima raspoložemo su saopštenja organizacija koje se bave zaštitom od prinudnih iseljenja i izveštaji Zaštitnika građana i Saveta za borbu protiv korupcije o nepravilnostima u radu javnih izvršitelja o čemu će biti više reči u narednom odeljku.

4. SIROMAŠTVO BEZ ZAŠTITE

Zakon o socijalnoj zaštiti u članu 4. propisuje da svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća kao i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu. Iz odredbi koje propisuju uslove za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć vidljivo je potpuno nerazumevanje šta su to socijalne i životne teškoće kao i toga šta su osnovne životne potrebe. Prema članu 81. pravo na novčanu socijalnu pomoć pripada pojedincu, odnosno porodici, koji svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći. Kriterijumi za utvrđivanje osnovice nisu definisani, a ona se utvrđuje se rešenjem o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći ministra nadležnog za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Osnovica za utvrđivanje novčane socijalne pomoći daleko je ispod linije rizika od siromaštva ili linije apsolutnog siromaštva³⁹⁹, i u 2017. godini je iznosila 8.201 dinar⁴⁰⁰. Dakle, korisnicima novčane socijalne pomoći za prelazak linije apsolutnog siromaštva nedostajalo 32% sredstava, a za dostizanje relativnog siromaštva trebale su im gotovo dve naknade⁴⁰¹. Po zakonskim kriterijumima sem što se apsolutno i relativno siromašni ne smatraju siromašnima, pravo na novčanu socijalnu naknadu uskraćeno je i onima koji se nalaze ispod prihodovnog cenzusa, a imaju nešto od sledeće imovine: više od pola hektara zemlje, pokretnu imovinu vrednosti šestostrukog iznosa osnovice ili stambeni prostor sa sobom više od broja članova domaćinstva. Drugim rečima, seoskom stanovništvu koje je u najvećem riziku od siromaštva, onima koji imaju stari automobil vredan 210 evra ili samcima koji imaju dve sobe. Kada i ostvare ovako restriktivne prihodne i imovinske kriterijume za radno sposobne korisnike novčane naknade ili porodice u kojima je većina članova sposobna za rad postoji još jedno ograničenje – vremensko. Prema odredbi člana 85, stav 3. njima novčana socijalna pomoć pripada u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine. Uredbom o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći⁴⁰² korisnici su u obavezi da obavljaju društveno koristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. U protivnom mogu da izgube socijalnu pomoć ili im može biti umanjena. Krajem 2014. Zaštitnik građana je podneo predlog za ocenu ustavnosti Uredbe, a civilni sektor tri inicijative za ocenu ustavnosti na koje Ustavni sud još nije odgovorio⁴⁰³.

Zakonom o izvršenju i obezbeđenju (u daljem tekstu: Zakon o izvršenju) u članu 258. predviđeno je da se izvršenje na zaradi ili plati, naknadi zarade, odnosno naknadi plate

399 Apsolutna linija siromaštva definisana je kao fiksna potrošnja neophodna za zadovoljavanje minimalnih životnih potreba i utvrđena je 2006. godine, a jednom godišnje se koriguje i uvećava za iznos inflacije merene indeksom potrošačkih cena.

400 Službeni glasnik RS, br. 94/2017.

401 Linija apsolutnog siromaštva iznosila je u 2017. 12045 RSD (prema Oceni apsolutnog siromaštva u 2017. Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva), a linija relativnog siromaštva iznosila je 15.600 RSD (proračun autorke na osnovu podataka Eurostat SILC database).

402 Službeni glasnik RS, br. 112/2014.

403 Videti na <http://www.a11initiative.org/cetiri-godine-prinudnog-rada-u-srbiji-rezultati-primene-uredbe-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-socijalne-pomoci/>.

i penziji može sprovesti u visini do dve trećine zarade, naknade zarade, plate, naknade plate i penzije, odnosno do njihove polovine, ako je njihov iznos jednak ili manji od minimalne zarade utvrđene u skladu sa zakonom. U situaciji kada većinu domaćinstava veoma opterećuju troškovi stanovanja i kada prihodi nisu dovoljni za podmirenje osnovnih potreba ovakva odredba direktno ugrožava egzistenciju.

Opštim komentarom broj 7⁴⁰⁴ prinudno iseljenje je definisano kao „kao stalno ili privremeno izmeštanje protivno volji pojedinaca, porodica i/ili zajednica, iz domova ili sa zemlje na kojoj su nastanjeni, bez obezbeđenja i omogućavanja pristupa odgovarajućem obliku pravne ili neke druge zaštite.“ Praksa prinudnog iseljenja, kako se dalje navodi u Opštem komentaru, može istovremeno dovesti i do kršenja građanskih i političkih prava, kao što je pravo na život, pravo na bezbednost pojedinca, pravo na nepovredivost privatnosti, porodice i doma, kao i prava na mirno uživanje imovine. Iseljenje ne treba da dovede do beskućništva ili ugrožavanja ostalih ljudskih prava pojedinaca. Ukoliko iseljene osobe nisu u mogućnosti da se same staraju o sebi, države ugovornice moraju da preduzmu sve odgovarajuće mere, koristeći maksimum svojih raspoloživih sredstava, i iseljenima obezbede adekvatne alternativne stanove, preseljenje ili pristup obradivoj zemlji.

Zakonom je uveden novi institut u pravni sistem – izvršitelji, sa obrazloženjem neophodnosti zbog efikasnije naplate dugova za komunalne usluge i rasterećenje sudova. Sedam godina nakon uvođenja ovog instituta u Izveštaju Zaštitnika građana⁴⁰⁵ se konstatuje da, iako je nenadležan za njihov rad, građani se obraćaju Zaštitniku izražavajući sumnju u pravilnost i zakonitost postupanja javnih izvršitelja. Pored toga, građani su nezadovoljni radom Ministarstva pravde u vezi postupanja sa pritužbama na rad izvršitelja i vršenjem nadzora nad njihovim radom. Podaci o radu javnih izvršitelja u najvećem delu nisu dostupni javnosti. Iako je prema Statutu Komore javnih izvršitelja⁴⁰⁶, Komora u obavezi da dostavlja Ministarstvu pravde godišnje izveštaje o radu, takvi izveštaji nisu dostupni. Na stranici Ministarstva dostupna su samo dva izveštaja o poslovanju javnih izvršitelja i to za 2015. i 2016. godinu.

Savet za borbu protiv korupcije je 2014. u izveštaju o radu javnih izvršitelja izneo ozbiljne primedbe na rad izvršitelja naročito u odnosu na obavljanje poslova u kojima je moguća enormna sistemska korupcija kada su sredstvo izvršenja nepokretnosti. Savet za borbu protiv korupcije u Izveštaju o prenosu izvršenja na javne izvršitelje⁴⁰⁷ konstatuje da javni izvršitelj nije organ koji se može smatrati nezavisnim i nepristrasnim telom, budući da ne ispunjava standarde nezavisnosti iz člana 6. Konvencije o građanskim i političkim pravima. Prema mišljenju Saveta od 2012. godine zakon štite poverioce, a prenosom nadležnosti na izvršitelje država nije našla pravičnu ravnotežu i proporcionalnost između interesa poverilaca i dužnika. Najveći broj predstavi koje su upućene Savetu odnosi se na sredstva izvršenja: ovlašćenja izvršitelja da menja sredstvo izvršenja; izvršenje na hipotekarnim nepokretnostima; procene i prodaje nepokretnosti; nesrazmernosti između duga i nepokretnosti kao sredstva izvršenja. Savet navodi nekoliko ključnih problema u radu izvršitelja. Prava izvršitelja da se procene nepokretnosti uzimaju i od fizičkih lica omogućava veoma veliku korupciju, a na štetu dužnika čija imovina je višestruko potcenjena. Savet smatra da posebnu pažnju treba posvetiti načelu srazmere između visine obaveze dužnika i sredstva i vrednosti predmeta izvršenja.

404 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions, 20 May 1997, E/1998/22, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>.

405 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. dostupno na <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

406 Statut Komore javnih izvršitelja, Službeni glasnik RS, br. 105/2016.

407 Dostupno na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3278/izvestaj-o-prenosu-izvršenja-u-nadleznost-javnih-izvršitelja>.

ČLAN 12 – ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

1. Države članice ovog Pakta priznaju pravo koje ima svako lice na najbolje psihičko i mentalno zdravlje koje može da postigne.

2. Mere koje će države članice ovog Pakta preduzeti u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava treba da obuhvate mere potrebne radi obezbeđenja:

- a) smanjenja broja mrtvorodenje dece i smrtnosti dece, kao i zdrav razvitak deteta;
- b) poboljšavanja svih vidova higijene sredine i industrijske higijene;
- c) profilaksije i lečenja epidemiočkih, endemičkih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbu protiv ovih bolesti;
- d) stvaranja uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i pomoći u slučaju bolesti.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Potrošnja na zdravlje po glavi stanovnika u Republici Srbiji je više nego dvostruko manja od evropskog proseka, dok građani troše na zdravlje iz sopstvenog džepa za trećinu više od evropskog proseka.

Zbog toga je neophodno da Vlada hitno ostvari planove iz Fiskalne strategije za 2019. godinu o povećanju izdvajanja iz budžeta za funkciju zdravstva.

Uprkos tome što su Romi i Romkinje u značajno manjoj meri obuhvaćeni obaveznim zdravstvenim osiguranjem u odnosu na većinsko stanovništvo, Zakon o javnom zdravlju usvojen 2016. godine ne prepoznaje na izričit način romsku populaciju kao jednu od osetljivih grupa.

Zbog toga je neophodno dopuniti ovaj zakon tako što će Romi i Romkinje biti prepoznati kao osetljiva društvena grupa čijim potrebama se mora pružiti naglašena pažnja.

Obuhvat zdravstvenim uslugama u ruralnim područjima je na nezadovoljavajućem nivou, između ostalog, kao posledica zabrane zapošljavanja u javnom sektoru i sve većeg odlaska lekara na rad u inostranstvo.

Zbog toga je neophodno da Vlada hitno usvoji mere za povećanje medicinskog i administrativnog osoblja u ruralnim područjima, uključujući i putem ukidanja zabrane zapošljavanja u javnom sektoru i usvajanjem Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o planu mreže ustanova zdravstvene zaštite.

Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2018-2026. godine ne sadrži nacionalne repere, ciljane vrednosti za sve pokazatelje, zakonskim putem utvrđen mehanizam za praćenje njene realizacije strategije i precizan postupak revizije, na načelima participativnosti i transparentnosti.

Zbog toga je neophodno izvršiti reviziju ove strategije kako bi se uspostavili svi elementi neophodni za praćenje njene realizacije, uključujući i akcioni plan, u skladu sa preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Zdravstveno-statistički informacioni sistem Republike Srbije ne omogućava praćenje savremenih pokazatelja zdravstvenog sistema i zdravstvene zaštite.

Zbog toga je potrebno hitno pristupiti njegovom unapređenju, kao i vršenju redovne i

sistematske procene stepena ostvarivanja prava na zdravlje, u skladu sa ocenama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, nalazom Izveštaja o skriningu Poglavlja 18 – Statistika i ocenama EK u izveštajima o Republici Srbiji.

Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine ne sadrži identifikaciju odgovarajućih resursa za njeno sprovođenje, niti odgovara na glavne izazove u ovoj oblasti.

Zbog toga je potrebno izvršiti reviziju ove strategije kako bi bile obuhvaćene mere za rešavanje glavnih izazova u ovoj oblasti, poput povećanja broja inspektora rada i nabavke opreme za njihov rad.

Zabrinjava trend smanjenja kapaciteta za pružanje usluga medicine rada, suprotno preporukama i zahtevima komiteta Ujedinjenih nacija prema kojima je potrebno ulaganje dodatnih napora u ovoj oblasti.

Zbog toga je potrebno hitno obezbediti odgovarajuća sredstva u budžetu Republike kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje usluga medicine rada na nivou primarne zdravstvene zaštite, u skladu sa rizicima na radnom mestu.

U okviru obuka Nacionalne akademije za javnu upravu i Pravosudne akademije obrađuju se glavni međunarodni standardi i domaći pravni okvir u oblasti ljudskih prava.

U narednom periodu je potrebno staviti poseban akcenat na obučavanje zdravstvenog osoblja i sudija o standardima i primeni prava na zdravlje, jer je u pitanju, prema tumačenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, jedna od glavnih obaveza država ugovornica Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018. – 2026. godine sadrži samo jednu aktivnost koja se izričito odnosi na rodnu ravnopravnost, i to na njenu promociju, iako je Komitet preporučio državama ugovornicama Pakta da u sve aspekte javnog zdravlja integrišu rodnu perspektivu.

Zbog toga je potrebno revidirati ovu strategiju kako bi bilo izvršeno formulisanje strateških ciljeva, aktivnosti i rezultata na osnovu rodne analize u njenom uvodnom delu, a pokazatelji i ciljne vrednosti bili zasnovani na rodno disagregiranim podacima.

Dečiji brakovi u Srbiji su značajan društveni problem i naročito pogađaju romske devojčice – na osnovu podataka iz MICS istraživanja, čak 17% devojčica koje žive u romskim naseljima udato je pre navršenih 15 godina, a više od polovine pre navršenih 18 godina.

Zbog toga je potrebno da Republika Srbija preduzme sledeće hitne mere: usvajanje izmena i dopuna Porodičnog zakona kojima se zabranjuje fizičko kažnjavanje dece, usvajanje Zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, usvajanje nove strategije i akcionog plana za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018. – 2022. godine, ratifikacija Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta UN, uspostavljanje sistema za praćenje dečijih brakova, pružanje skloništa, rehabilitacije i savetodavnih usluga deci i organizacija kampanje podizanja svesti u cilju naglašavanja štetnih posledica dečijeg braka.

Vlada Republike Srbije predvidela je razvijanje i ojačavanje rada u oblasti kućnog lečenja i nege i palijativnog zbrinjavanja u domovima zdravlja i osnivanje posebnih jedinica za palijativno zbrinjavanje u okviru odeljenja za produženo lečenje i negu u stacionarnim zdravstvenim ustanovama, kao i druge mere u oblasti palijativnog zbrinjavanja svojim strateškim dokumentima, između ostalog – Programom reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, Strategijom socijalne zaštite i Strategijom palijativnog zbrinjavanja.

Ipak, neki od tih dokumenata su istekli, a ni za jedan ne postoji izveštaj o sprovođenju. Pored toga, Strategija javnog zdravlja ne sadrži nijednu meru i aktivnost koja se odnosi na palijativno zbrinjavanje.

Zbog toga je neophodno da Vlada, a naročito Ministarstvo zdravlja, pojača napore u oblasti palijativnog zbrinjavanja, u skladu sa tumačenjem čl. 12. Pakta od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i preporukom Poverenika za zaštitu ravnopravnosti upućenom Ministarstvu zdravlja. U te mere spada i objavljivanje izveštaja o sprovođenju relevantnih strateških dokumenata i hitna priprema i usvajanje novih strateških dokumenata za čije sprovođenje će biti opredeljena adekvatna sredstva u budžetu Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije usvojila je 2018. godine novu Strategiju podsticanja radanja koja sadrži relevantne mere u kontekstu obaveza država utvrđenih članom 12. Pakta i Opštim komentarom br. 14 Komiteta. Međutim, ona ne sadrži projekciju odgovarajućih budžetskih resursa na nacionalnom nivou i na nivou lokalne samouprave, kao ni mere i aktivnosti za unapređenje položaja žena i dece u romskoj populaciji.

Zbog toga je potrebno izvršiti reviziju ove strategije i budžeta Republike Srbije za 2019. godinu, kako bi bila predviđena odgovarajuća budžetska sredstva za njeno sprovođenje i omogućeno i formulisanje mera za unapređenje položaja žena i dece u romskoj populaciji.

Uprkos tome što su i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije, kao i Evropska komisija u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu, izrazili zabrinutost zbog toga što hiljade Roma i dalje živi u neformalnim naseljima bez pijaće vode i uputili preporuke da se ovo pitanje ubrzano reši, Strategija upravljanja vodama ni na jednom mestu ne konstatuje ovaj problem, niti sadrži mere i aktivnosti za njegovo rešavanje.

Zbog toga je potrebno hitno pristupiti reviziji ove strategije i obezbeđivanju adekvatnih sredstava u budžetu Republike Srbije, kako bi se formulisale i sprovele odgovarajuće mere za obezbeđivanje pristupa pijaćoj vodi za romska domaćinstva u neformalnim naseljima.

Komitet za Ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je Srbiji da nastavi da rešava pitanje širenja HIV-a/AIDS-a putem promovisanja zdravlja adolescenata i pružanja zdravstvenih saveta i usluga za širu javnost, kao i da obezbedi sveobuhvatno seksualno obrazovanje. Iako je Vlada Republike Srbije 2018. godine usvojila Strategiju za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018. – 2025. godine, uprkos preporuci iz Skrining izveštaja za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, kao i iz Izveštaja EK o Srbiji za 2018. godinu, da je potrebno posvetiti veću pažnju delotvornom i održivom finansiranju nacionalne strategije za HIV/sidu, pojedine mere i aktivnosti ove strategije ne sadrže budžetske projekcije.

Zbog toga je potrebno pristupiti reviziji ove strategije i budžeta za 2019. godinu kako bi bila obezbeđena sredstva za realizaciju prioritetnih mera i aktivnosti, u skladu sa preporukama Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Evropske komisije.

Iako se, prema tumačenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava industrijska higijena se odnosi i na smanjenje uzroka zdravstvenih štetnosti koje su povezane sa radnim okruženjem, kao što je konzumiranje alkohola, i iako je u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja predložen niz mera u cilju smanjenja prodaje i korišćenja duvana, Republika Srbija još uvek nije usvojila novu strategiju o kontroli duvana.

Zbog toga je neophodno da Vlada Republike Srbije hitno pripremi i usvoji strategiju o kontroli duvana, sa jasno određenim merama, aktivnostima, rezultatima, pokazateljima i ciljanim vrednostima, kao i resursima u budžetu Republike Srbije za njeno sprovođenje.

Iako je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost zbog ograničene mreže službi za mentalno zdravlje dece, Komitet za prava osoba sa invaliditetom izrazio duboku zabrinutost zbog broja dece sa invaliditetom koja žive u institucijama, a posebno dece sa mentalnim smetnjama, a EK ocenila u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu da u razvoju usluga mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici i deinstitutionalizaciji osoba sa mentalnim smetnjama nije bilo napretka, Vlada Republike Srbije je revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava predvidela usvajanje Strategije deinstitutionalizacije i razvoja usluga u zajednici tek za IV kvartal 2020. godine.

Zbog toga je neophodno hitno pristupiti pripremi i usvajanju ove strategije do kraja 2019. godine, sa jasno određenim merama, aktivnostima, rezultatima, pokazateljima i ciljanim vrednostima, kao i resursima u budžetu Republike Srbije za njeno sprovođenje.

Iako je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost zbog preovlađujuće diskriminacije protiv Roma koju potvrđuje, između ostalog, i neadekvatna zdravstvena zaštita, Republika Srbija još uvek nije usvojila novu strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije, nakon što je prethodna istekla. Pored toga, nije usvojen ni novi akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016. – 2025. godine, niti su u budžetu Republike Srbije obezbeđena adekvatna sredstva za nastavak sprovođenja ove strategije. Ono što najviše zabrinjava je odlaganje obaveze iz Poglavlja 23 koja se tiče uvođenja zdravstvenih medijatorki kao pomoćnog zdravstvenog osoblja u nomenklaturu zanimanja, kao i obezbeđivanja dodatnih sredstava za povećanje njihovog broja, a što je predloženo revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava.

Zbog toga je potrebno hitno i neodložno pristupiti pripremi i usvajanju nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, novog akcionog plana za primenu nacionalne strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja i realizaciji obaveza preuzetih Akcionim planom za Poglavlje 23 koje se tiču uvođenja zdravstvenih medijatorki u zdravstveni sistem kao pomoćnog osoblja i povećanja njihovog broja prema ciljanim vrednostima utvrđenim u verziji ovog akcionog plana usvojenog od strane Vlade Republike Srbije.

2. PRIZNAVANJE PRAVA SVAKOM LICU NA NAJBOLJE FIZIČKO I MENTALNO ZDRAVLJE KOJE ONO MOŽE DA POSTIGNE

Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima članom 12. stav 1. utvrđuje obaveznu državu ugovornica da priznaju pravo svakom licu na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje ono može da postigne.

Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁴⁰⁸ (u daljem tekstu: Izveštaj) koji je Vlada Republike Srbije podnela Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu: Komitet) 2011. godine, u delu koji se odnosi na materiju koju uređuje član 12. Pakta, navodi da građani Republike Srbije, kao i druga lica koja imaju prebivalište ili boravište u Republici, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti. Dalje, opisani su teritorijalni nivoi ostvarivanja društvene brige za zdravlje stanovništva, prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i obuhvat prava na zdravstvenu zaštitu koji se obezbeđuje

⁴⁰⁸ Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 2011.

obaveznim zdravstvenim osiguranjem. Pored toga, u delu Izveštaja pod naslovom „Socijalna sigurnost“, navodi se da se zdravstveno osiguranje karakteriše „visokim obuhvatom stanovništva zdravstvenom zaštitom, raskorakom između široko definisanih prava i finansijskih sredstava za njihovo zadovoljenje, dominantnim državnim vlasništvom nad zgradama i opremom, centralizovanim upravljanjem sistema s republičkog nivoa“⁴⁰⁹, kao i dominacijom sekundarne i tercijarne zaštite u odnosu na primarnu. Takođe, navodi se i da privatni sektor nije integrisan u sistem i da je, pored obaveznog, predviđeno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje.

U odgovoru na primedbe Komiteta kojima je preporučeno Republici Srbiji da obezbedi univerzalan pristup pristupačnoj osnovnoj zdravstvenoj zaštiti (npr. povećanjem broja lekara i domova zdravlja na lokalnom nivou), kao i da uključi sva lica u sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, „uključujući izbeglice, interno raseljena lica i Rome“⁴¹⁰ (paragraf 60. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je navela da se stanovništvu Republike Srbije obezbeđuje ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, i to kako osiguranim licima, tako i članovima njihovih porodica. Kako je istaknuto, zdravstveno osiguranje obezbeđuje se po osnovu uplate doprinosa, a u osiguranike spadaju i lica: koja su izložena posebnom riziku oboljevanja; čija je zdravstvena zaštita potrebna u cilju sprečavanja suzbijanja, ranog otkrivanja i lečenja bolesti od većeg socijalnog značaja; koja su socijalno ugrožena. Doprinosi za obavezno zdravstveno osiguranje za ova lica obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Pored toga, naveden je ukupan broj zdravstveno osiguranih lica, uz napomenu da je ostvaren potpuni obuhvat izbeglica. Kada je reč o licima romske nacionalnosti, navodi se da im je izdavanje zdravstvene legitimacije pojednostavljeno i da se vrši na osnovu lične izjave i prijave boravka, odnosno izjave o mestu privremenog boravka.

Na dodatna pitanja Komiteta u vezi mera koje su preduzete kako bi se pojedincima koji ne poseduju zdravstvenu knjižicu obezbedio pristup zdravstvenoj zaštiti, kao i za rešavanje ograničenog pristupa primarnim zdravstvenim uslugama u ruralnim oblastima⁴¹¹, Republika Srbija je ponovila informacije navedene u delu Izveštaja o položaju Roma. Pored toga, ponovljena je i informacija o tome da je izbeglicama, interno raseljenim licima i azilantima omogućen pristup zdravstvenoj zaštiti.

Kada je reč o informacijama koje je Republika Srbija pružila u Izveštaju, najpre treba poći od toga da je Komitet, ocenjujući stanje u Srbiji, između ostalog, na osnovu podataka koje je Republika Srbija dostavila, u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije⁴¹² (u daljem tekstu: Zaključna zapažanja), usvojenim na 55. zasedanju Komiteta održanom u aprilu i maju 2014. godine, izrazio zabrinutost zbog „neodgovarajućeg budžeta za sistem zdravstvene zaštite, nedostatka pristupa zdravstvenoj zaštiti za ugrožene pojedince koji ne poseduju zdravstvene knjižice i ograničenog pristupa zdravstvenim uslugama, posebno u ruralnim područjima“⁴¹³. U tom smislu, Komitet je Srbiji preporučio da: pojača mere radi povećanja izdvajanja iz budžeta za zdravstvo, omogućiti ugroženim pojedincima da dobiju zdravstvene knjižice u cilju ostvarivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti, kao i da poveća obuhvat zdravstvenih usluga u ruralnim područjima.

Kada je reč o izdvajanjima iz budžeta za zdravstvo, prvo treba napomenuti to da Komitet skreće pažnju na Opšti komentar br. 3 u kojem je naznačeno da zaštita osetljivih

409 Ibid., 13.

410 Ibid., 142.

411 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, str. 71. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc.

412 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., str. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

413 Ibid., 11.

članova društva mora biti obezbeđena ekonomičnim programima, čak i u vreme izrazite oskudice finansijskih resursa. Država može prekršiti svoje obaveze prema članu 12. Pakta kršenjem obaveze da poštuje, da zaštiti i da ispuni. Tako država krši svoje obaveze kada ne koristi u najvećoj mogućoj meri raspoložive resurse za ostvarivanje prava na zdravlje. Prema raspoloživim podacima Svetske zdravstvene organizacije (SZO) za 2014. godinu, Republika Srbija na zdravlje izdvaja svega 812 PPP\$ per capita, u odnosu na evropski prosek koji, prema podacima SZO, iznosi 1.879 PPP\$ per capita⁴¹⁴. Istovremeno, iste godine je ideo potrošnje domaćinstava iz sopstvenih izvora na zdravlje u ukupnoj potrošnji na zdravlje iznosio čak 36,6%, u odnosu na evropski prosek od 26,6%. Ovo je suprotno Zaključcima o Srbiji koje je usvojio Evropski komitet za socijalna prava Saveta Evrope, prema kojima „trošak zdravstvene zaštite ne sme predstavljati preterano veliki teret za pojedinca“⁴¹⁵. Pored toga, još uvek nije rešeno pitanje održivosti sistema zdravstvenog osiguranja. Evropska unija ocenila je u Izveštaju o skriningu Poglavlja 28 – Zaštita potrošača i zdravlja (u daljem tekstu: Izveštaj o skriningu) da je finansijska održivost sektora zdravstva ozbiljno ugrožena jer je fond za zdravstveno osiguranje u „teškoj finansijskoj situaciji“⁴¹⁶. S druge strane, kako se navodi u Fiskalnoj strategiji za 2019. godinu, mogu se očekivati veća izdvajanja za funkciju zdravstva, čime će biti poboljšana „socijalna komponenta budžeta“⁴¹⁷.

U vezi omogućavanja ugroženim pojedincima da dobiju zdravstvene knjižice u cilju ostvarivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti, treba prvo istaći da je Republika Srbija u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (u daljem tekstu: UPR), kroz koji je prošla 24. januara 2018. godine u Ženevi, dobila 190 preporuka, od kojih je prihvatila 175, a notirala 15. Među preporukama koje su države članice Ujedinjenih nacija uputile Republici Srbiji nalaze se i one koje se odnose na obezbeđivanje efikasnog pristupa zdravstvenim uslugama pripadnicima nacionalnih manjina i na nastavak obezbeđivanja „nediskriminatorne i adekvatne zdravstvene zaštite majki i dece romske nacionalnosti“⁴¹⁸. Evropska unija je dala slične ocene u Izveštaju o skriningu, naime, da „diskriminacija i dalje dominira u pristupu zdravstvenoj zaštiti“⁴¹⁹, zbog čega treba dalje unapređivati zdravlje ranjivih grupa, kao što su Romi. Naročito je preporučeno da se nastavi podrška radu zdravstvenih medijatorki za rad sa Romima. I u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju u 2018. godini (u daljem tekstu: Izveštaj EK) ocenjeno je da je potrebno da se poboljša pristup zdravstvenoj zaštiti, i to kada je reč o: „osobama sa invaliditetom, osobama koje žive sa HIV-om, deci i odraslima koji koriste droge, zatvorenici, ženama koje se bave prostitucijom, LGBTI osobama, interno raseljenim licima i Romima“⁴²⁰. Nažalost, u pogledu ovih izazova Republika Srbija od 2014. godine nije ostvarila željeni napredak. Prema podacima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u 2017. godini, broj pritužbi po osnovu diskriminacije na osnovu zdravstvenog stanja povećan je u odnosu na prethodnu godinu i nalazi se na četvrtom mestu po broju pritužbi⁴²¹. Naročito zabrinjava podatak da lica koja nisu zdravstveno osigurana imaju dvostruko veću stopu nezadovoljenih potreba za uslugama lekara u odnosu na zdravstveno osigurano stanovništvo⁴²². Prema zvaničnim ocenama, osetljive grupe dece i dalje nisu potpuno obuhvaćene zdravstvenim osiguranjem zbog komplikovanih administrativnih procedura. Najčešće se radi o deci čije su majke bez obrazovanja, koja se nalaze

414 Izvor: World Health Organization, Health for All, <https://gateway.euro.who.int/en/hfa-explorer/>.

415 European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia, 21.

416 Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, 14.

417 Vlada Republike Srbije, Fiskalna strategija za 2019. godinu sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu, 42.

418 Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), str. 14. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8._odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.do.

419 Izveštaj o skriningu, 17.

420 Evropska komisija, Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu, 91-92.

421 Skraćeni redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, 48.

422 Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2018, 250.

u najsiromašnijem kvintilu raspoloživog dohotka i čija je nacionalnost romska (radi se o 18,8% ukupnog broja lica koja nemaju zdravstvenu knjižicu)⁴²³. Uprkos ovim podacima, novi Zakon o javnom zdravlju koji je usvojen 2016. godine ne prepoznaje na izričit način romsku populaciju kao jednu od osetljivih grupa već nabroja samo: žene, decu, stare, osobe sa invaliditetom, siromašne i „druge osetljive društvene grupe“⁴²⁴. Pored toga, reforme koje se sprovode u oblasti zdravstvenog osiguranja ponekad dovode do dodatnog otežavanja pristupa zdravstvenoj zaštiti, poput procesa zamene zdravstvenih knjižica karticama zdravstvenog osiguranja koji je u pojedinim slučajevima trajao i do tri meseca⁴²⁵. Na ovu problematiku ukazala je i Evropska komisija u svom izveštaju za Srbiju u 2018. godini, upozorivši na kašnjenje u korišćenju sistema elektronskih zdravstvenih kartona, čije je uvođenje finansirano sredstvima EU.

Kada se radi o povećanju obuhvata zdravstvenim uslugama u ruralnim područjima, treba imati u vidu to da je Republika Srbija u okviru trećeg ciklusa UPR dobila preporuku od članica UN da dalje razvija pružanje zdravstvenih usluga, uključujući i one koje se odnose na zaštitu mentalnog zdravlja u zatvorima. Republika Srbija je prihvatila ovu preporuku, odgovorivši da će se nastaviti sa sprovođenjem Strategije razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u RS do 2020. godine i da je u svim zavodima omogućeno pružanje psihijatrijskih usluga licima lišenim slobode. Kada je reč o ocenama EU, prema Izveštaju o skriningu situacija u seoskim područjima je naročito teška zbog manjka medicinskog, ali i administrativnog osoblja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i zabrane zapošljavanja u javnom sektoru. I u Izveštaju EK ukazano je na ovaj problem, uz isticanje da sve veći broj lekara napušta zemlju, a da u sektoru zdravstva nacionalni plan za upravljanje ljudskim resursima još uvek nije primenjen. U ovakvom kontekstu, naročito zabrinjava to što je Vlada Republike Srbije produžila zabranu zapošljavanja u javnom sektoru sve do kraja 2019. godine. Pored toga, Vlada nije usvojila izmene i dopune Uredbe o planu mreže ustanova zdravstvene zaštite – predviđene Planom rada Vlade za 2018. godinu – kojom se utvrđuju „broj, struktura, kapaciteti i prostorni raspored zdravstvenih ustanova u državnoj svojini na teritoriji Republike Srbije“⁴²⁶.

Komitet je usvojio Opšti komentar br. 14: Pravo na najbolje zdravlje koje može da se postigne (čl. 12)⁴²⁷. Prema tumačenju Komiteta, pravo na zdravlje obuhvata nekoliko međusobno zavisnih suštinskih elemenata: *dostupnost* (funkcionalni objekti, dobra, usluge i programi javnog zdravlja i zdravstvene zaštite, treba da budu dostupni u dovoljnoj količini⁴²⁸), *pristupačnost* (zdravstveni objekti, dobra i usluge treba da budu pristupačni svima bez diskriminacije, što podrazumeva četiri dimenzije: zabranu diskriminacije, fizičku pristupačnost, ekonomsku pristupačnost – priuštivost i informacionu pristupačnost), *prihvatljivost* (svi zdravstveni objekti, dobra i usluge moraju biti u skladu sa medicinskom etikom i kulturološki prilagođeni) i *kvalitet*. Prema tumačenju Komiteta, u glavne obaveze država u pogledu ostvarivanja prava na neophodnu primarnu zdravstvenu zaštitu, između ostalog, spadaju i usvajanje i primena nacionalne strategije javnog zdravlja, sa odgovarajućim akcionim planom (koji treba da budu revidirani u odgovarajućim razmacima, uz poštovanje principa participativnosti i transparentnosti), ciljevima, resursima, pokazateljima, nacionalnim reperima i ciljanim vrednostima koji omogućavaju praćenje njihovog ispunjenja (i proces i sadržaj ovih dokumenata treba da posvete naročitu pažnju osetljivim grupama).

423 Ibid., 251-252.

424 Zakon o javnom zdravlju, Službeni glasnik RS, br. 15/2016, član 6.

425 Izvor: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/zahtev-za-zamenu-knjizice-nije-podnelo-800.000-osiguranika_793934.html.

426 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2018. godinu, 661.

427 CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12).

428 Primera radi, ovo se odnosi na obučeno medicinsko i profesionalno osoblje koje ima konkurentna primanja na domaćem tržištu i najvažnije lekove, definisane Akcionim programom o najvažnijim lekovima Svetske zdravstvene organizacije (napomena: najnoviji Spisak najvažnijih lekova SZO objavljen je 2017. godine i dostupan je na internet prezentaciji SZO: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273826/EML-20-eng.pdf?ua=1>).

Pored toga, državama se preporučuje da zakonskim putem uspostave nacionalne mehanizme za praćenje strategije i akcionog plana. Dodatni važan aspekt je učešće stanovništva u procesu donošenja odluka u pogledu zdravstvenih pitanja; naime, Komitet smatra države odgovornima da stvore okruženje da i drugi akteri – uključujući i civilno društvo i korporativni sektor – ispunjavaju svoje odgovornosti u pogledu ostvarivanja prava na zdravlje. Pored toga, u odgovoru na primedbe Komiteta kojima je pozvao Republiku Srbiju da „identifikuje raščlanjene indikatore i odgovarajuće nacionalne repere u vezi s prioritarnim pitanjima u oblasti zdravlja, uključujući HIV/AIDS, a u skladu s opštim komentarom Komiteta br. 14 i da u svoj sledeći izveštaj uključi informacije o procesu utvrđivanja takvih indikatora i repera“⁴²⁹ (paragraf 62. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju odgovorila da Institut za javno zdravlje Srbije objavljuje godišnju publikaciju „Zdravstveno-statistički godišnjak Republike Srbije“, koji na sistematski način prikazuje osnovne podatke o indikatorima zdravlja stanovništva. Dalje, navedeno je da Vlada redovno prati i izveštava o napretku u dostizanju Milenijumskih ciljeva razvoja, uključujući i one koji se odnose na oblast zdravstva. Takođe, istaknuto je da je Vlada 2005. godine usvojila Nacionalnu strategiju za borbu protiv HIV/AIDS-a u Srbiji i da su u svrhu praćenja i analize uspešnosti sprovođenja ove strategije definisani odgovarajući pokazatelji. Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog odsustva sistematskog prikupljanja i obrade podataka za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. U tom smislu, Komitet je uputio Srbiji sledeće preporuke: uspostavljanje sistema prikupljanja statističkih podataka o glavnim faktorima koji utiču na primenu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava navedenih u Paktu (i to razvrstanih po: godinama, polu, starosti, gradskom/seoskom stanovništvu, etničkom poreklu, grupama u nepovoljnom položaju i marginalizovanim grupama); vršenje redovne i sistematske procene, na osnovu jasno određenih pokazatelja, o stepenu ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (uzmajući u obzir konceptualni i metodološki okvir pokazatelja ljudskih prava izrađen od strane Kancelarije Visokog predstavnika UN za ljudska prava); primena pokazatelja ljudskih prava kao deo Nacionalne strategije za razvoj i integraciju. U kontekstu ovih tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, na početku treba naglasiti da je Vlada Republike Srbije 2017. godine usvojila Strategiju javnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2018-2026. godine, sa pripadajućim akcionim planom⁴³⁰. Ova strategija sadrži većinu elemenata preporučenih od strane Komiteta – ciljeve, resurse i pokazatelje; pored toga, posvećena je dužna pažnja unapređenju položaja osetljivih grupa. S druge strane, ova strategija ne sadrži nacionalne repere, a ciljne vrednosti utvrđene su samo sporadično. Dodatno, propušteno je da se zakonskim putem uspostavi mehanizam za praćenje realizacije strategije i akcionog plana, a nije definisan ni precizan postupak njene revizije, uključujući i načela participativnosti i transparentnosti. Kada je reč o statistici javnog zdravlja, u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 18 – Statistika navedeno je da je Republika Srbija istakla da se statistika zdravstvene zaštite još uvek ne izrađuje⁴³¹. Shodno tome, ocena stepena usklađenosti i preporuka EU je da je neophodan dalji rad na uvođenju statistike zdravstvene zaštite. Pored toga, u Izveštaju EK za 2018. godinu ocenjeno je da još uvek nisu dostupni statistički podaci o javnom zdravlju u skladu sa pravnim tekovinama EU⁴³². Dalje, Komitet u Opštem komentaru br. 14 navodi da je pravo na zdravlje je prekršeno i kada država propusti da preduzme mere koje su propisane zakonom. Kao primer, navodi se izostanak nacionalne politike i primene prop-

429 Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj, 143.

430 Vlada Republike Srbije, Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine.

431 Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 18 – Statistika.

432 I prema ocenama Vlade Republike Srbije, trebalo bi značajno unaprediti zdravstveno-statistički informacioni sistem.

Kako se navodi u Trećem nacionalnom izveštaju o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva (str. 270), „iako su razvijene brojne baze podataka, vrlo su teške za pretraživanje i s podacima koji kasne dve do tri godine. Nema mogućnosti za praćenje savremenih pokazatelja performansi zdravstvenog sistema, praćenje troškova zdravstvene zaštite po oblastima je gotovo nemoguće (prevencija, dugotrajna nega i lečenje i sl.) i nema razvijenih i usvojenih nacionalnih pokazatelja (ne)jednakosti i socijalne isključenosti“.

isa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i usluga medicine rada. Iako je Vlada Republike Srbije usvojila novu Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu u decembru 2018. godine⁴³³, ona ne sadrži identifikaciju odgovarajućih resursa za njeno sprovođenje, niti odgovara na glavne izazove u ovoj oblasti koji su prepoznati i Izveštajem o skriningu za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje⁴³⁴: usaglašavanje sa propisima EU, uvođenje elektronskog registra povreda na radu, povećanje broja inspektora rada i unapređenje dostupnosti informacionih tehnologija u njihovom radu. I u Izveštaju EK za 2018. godinu skrenuta je pažnja na potrebu to da je potrebno povećati kapacitete inspektorata rada, i to kako zapošljavanjem novih službenika, tako i nabavkom odgovarajuće opreme i sprovođenjem obuka. Kada je reč o primeni propisa u ovoj oblasti, Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada (MOR) više puta je skretao pažnju na brojne nedostatke. Primera radi, Komitet eksperata MOR je 2015. godine zatražio od Vlade da uloži dodatne napore u pravcu obezbeđivanja usluga medicine rada u skladu sa rizicima na radu kod poslodavaca, kao i da preduzme mere u cilju unapređenja procene rizika na radnom mestu⁴³⁵. U ovom kontekstu, naročito zabrinjava smanjenje kapaciteta za pružanje usluga medicine rada. Naime, prema navodima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Državna revizorska institucija je preporučila tom fondu da ne finansira troškove angažovanja radnika i saradnika u oblasti medicine rada⁴³⁶.

Kao glavna obaveza država u Opštem komentaru br. 14 navodi se i obučavanje zdravstvenog osoblja, koje uključuje i pitanja prava na zdravlje i ljudskih prava. Pored toga, države se pozivaju da ohrabruju sudije i pravnike da, u vršenju svojih funkcija, posvećuju veću pažnju kršenju prava na zdravlje. U kontekstu ovih tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, u važećem Informatoru Ministarstva zdravlja⁴³⁷ nema podataka o odgovarajućim obukama zdravstvenog osoblja, odnosno sudija. Kada je reč o Pravosudnoj akademiji, u okviru početne obuke obrađuje se sadržaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao i domaći pravni okvir u oblasti zaštite od diskriminacije, rodne ravnopravnosti i nasilja u porodici⁴³⁸. Nacionalna akademija za javnu upravu, u okviru programa obuke za 2019. godinu⁴³⁹ obrađuje sledeća pitanja: zaštita od diskriminacije, diskriminacija pred organima javne vlasti, mehanizmi za praćenje stanja ljudskih prava u Republici Srbiji sa osvrtnom na posebno osetljive grupe, rodna ravnopravnost, zaštita ljudskih prava i Zaštitnik građana, prava pripadnika nacionalnih manjina, izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Još jedan važan aspekt na koji Komitet ukazuje u Opštem komentaru br. 14 je rodna perspektiva; naime, preporučuje se državama da u sve aspekte javnog zdravlja – uključujući i politike, planiranje, programe i istraživanje – integrišu rodnu perspektivu, kako bi se i za žene i za muškarce obezbedilo bolje zdravlje. Pored toga, Komitet ukazuje i na to da je potrebno da države usvoje i primene „sveobuhvatnu nacionalnu strategiju za unapređenje prava žena na zdravlje tokom čitavog života“⁴⁴⁰. Takođe, značajno je napomenuti i to da je Komitet za eliminisanje diskriminacije žena postavio pitanje Republici Srbiji u vezi sa koracima koji se preduzimaju u cilju unapređenja „pristupa žena uslugama zdravstvene zaštite visokog kvaliteta i obezbeđivanju delotvorne implementacije zakona i politika ko-

433 Vlada Republike Srbije, Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine.

434 Izveštaj o skriningu, Srbija: Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.

435 CEACR: Direct request, 2015, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3244378:NO.

436 Izvor: <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/373938/Nesuglasice-oko-ukidanja-medicine-rada-blokirale-plate>.

437 Informator je dostupan na internet prezentaciji Ministarstva zdravlja: https://www.zdravlje.gov.rs/view_file.php?file_id=319&cache=sr.

438 Program početne obuke Pravosudne akademije, izvor: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Pocetna-obuka/Program-pocetne-obuke-PA.pdf>.

439 Nacionalna akademija za javnu upravu, Opšti program obuke državnih službenika za 2019. godinu, izvor: <http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Opsti-program-obuke-DU.pdf>.

440 CESCR General Comment No. 14, 8.

jima se pruža obavezno zdravstveno osiguranje i besplatne usluge svim ženama i devojkama, naročito Romkinjama⁴⁴¹. U kontekstu navedenih tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, kao i obaveza Republike Srbije prema Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, mora se napomenuti da Republika Srbija, treba naglasiti da Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sadrži strateški cilj „Sistemska uvođenje rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika“, u okviru kojeg se nalaze pokazatelji: „Rodna perspektiva uključena u sva strateška dokumenta“ i „Rodna analiza politika, programa i mera“⁴⁴². S druge strane, Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine sadrži samo jednu aktivnost koja se izričito odnosi na rodnu ravnopravnost – „Kontinuirana promocija nenasilnog i nediskriminatorskog ponašanja, rodne ravnopravnosti i javne osude nasilja“. Pored toga, pokazatelji i ciljne vrednosti nisu zasnovani na rodno disagregiranim podacima i nije izvršena rodna analiza u uvodnom delu kao analitička osnova formulisanja strateških ciljeva, aktivnosti i rezultata.

Kada je reč o deci i adolescentima, Komitet u Opštem komentaru br. 14 ukazuje na potrebu da se odgovarajućim merama radi na ukidanju tradicionalnih praksi koje štetno utiču na zdravlje dece, a naročito devojčica, uključujući i rane brakove. U kontekstu ovih tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, prvo treba napomenuti da je Republika Srbija u trećem ciklusu UPR dobila niz preporuka koje se odnose na unapređenje položaja dece. Na preporuku da uspostavi zakonske i druge mere za zaštitu dece od zlostavljanja i nasilja, Republika Srbija je odgovorila da je u toku izrada nove strategije i akcionog plana za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018-2022. godine. Na preporuku koja se tiče uvođenja zakonske zabrane telesnog kažnjavanja dece, Republika Srbija je odgovorila da radna verzija Zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona već sadrži odredbu o zabrani fizičkog kažnjavanja dece. Na kraju, Republika Srbija je notirala – nije prihvatila – preporuku da ratifikuje Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta „jer je potrebno da se prethodno izvrše određene izmene u unutrašnjem zakonodavstvu“⁴⁴³. Dalje, Komitet za prava deteta predložio je Srbiji da izmeni Porodični zakon kako bi uklonila „sve izuzetke koji omogućavaju brak za mlađe od 18 godina“⁴⁴⁴. Pored toga, Komitet je preporučio Srbiji da uspostavi sistem za praćenje dečijih brakova, naročito među romskim devojčicama, da deci žrtvama pruži sklonište, rehabilitaciju i savetodavne usluge i da organizuje kampanje podizanja svesti u cilju naglašavanja štetnih posledica dečijeg braka⁴⁴⁵. Dečiji brakovi u Srbiji naročito pogađaju romske devojčice – na osnovu podataka iz MICS istraživanja, čak 17% devojčica koje žive u romskim naseljima udato je pre navršenih 15 godina, a više od polovine pre navršenih 18 godina (u odnosu na 7% kod opšte populacije žena)⁴⁴⁶. I Evropska komisija u Izveštaju za 2018. godinu navodi da su dečiji, rani i prisilni brakovi razlozi za zabrinutost, a da i dalje nema dovoljno usluga podrške devojčicama koje su primorane na dečiji brak. U ovakvom kontekstu, naročito zabrinjava činjenica da glavni propisi koji treba da uredi zakonske preuslove za borbu protiv ove pojave još uvek nisu usvojeni. Naime, ni izmene i dopune Porodičnog zakona, kao ni Zakon o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, nisu utvrđeni od strane Vlade u 2018. godini, iako je to bilo predviđeno planom rada Vlade za tu godinu.

U pogledu starijih osoba, Komitet u Opštem komentaru br. 14 ukazuje na to da je

441 Vlada Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, 22-23. Izvor: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori_cedaw_iv_izvestaj_serb_2018.doc.

442 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, 35.

443 Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa UPR, 40.

444 Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 5.

445 Ibid., 9.

446 UNICEF Srbija, „Nasilje prema deci u Srbiji – Determinante, faktori i intervencije“, 2017, 9.

potrebno usvojiti mere koje su usmerene ka nezi za hronično obolele i umiruće pacijente, kako bi bili pošteđeni bola koji se može otkloniti, odnosno da bi im bilo omogućeno da dostojanstveno umru. Treba napomenuti to da je Evropski komitet za socijalna prava Save-ta Evrope zaključio da su u Srbiji starije osobe koje žive u ruralnim područjima manje in-formisane o svojim pravima u odnosu na ostale⁴⁴⁷. Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) koji je Vlada Republike Srbije usvojila 2016. godine predviđa dve mere u ovom pogledu – razvijanje i ojačavanje rada u oblasti kućnog lečenja i nege i palijativnog zbrinjavanja u domovima zdravlja i osnivanje posebnih jedinica za palijativno zbrinjavanje u okviru odeljenja za produženo lečenje i negu u stacionarnim zdravstvenim ustanovama. Međutim, Vlada još uvek nije pripremila i učinila javno dostupnim izveštaj o sprovođenju ESRP iz kojeg bi se moglo utvrditi da li su i u kojoj meri ove dve mere realizovane. Pored toga, drugi strateški dokumenti kojima se utvrđuju mere i aktivnos-ti u ovoj oblasti nisu realizovani ili pak ne postoje izveštaji o njihovom sprovođenju. U pitanju su Strategija socijalne zaštite i Strategija palijativnog zbrinjavanja. Zabrinjava i podatak da Strategija javnog zdravlja ne sadrži nijednu referencu na problem palijativnog zbrinjavanja, niti odgovarajuće mere i aktivnosti za njegovo rešavanje. Na osnovu pritužbi građana i organizacija civilnog društva, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti uputio je 2018. godine preporuku Ministarstvu zdravlja da „preduzme mere i aktivnosti u okviru svoje nadležnosti sa ciljem daljeg razvoja i unapređenja sistema palijativnog zbrinjavanja pacije-nata i pružanja podrške njihovim porodicama na teritoriji čitave Republike Srbije⁴⁴⁸. I or-ganizacije civilnog društva u svojim izveštajima apeluju na Vladu da ojača službe kućnog lečenja, kao i palijativnog zbrinjavanja u domovima zdravlja⁴⁴⁹.

3. POLOŽAJ ROMA

Kada se radi o položaju Roma, u Izveštaju su opisane sledeće inicijative koje imaju za cilj poboljšanje zdravstvenog stanja Roma: zdravstvene medijatorke, projekat za kontrolu TBC, projekat za borbu protiv HIV/AIDS i analiza uticaja mera zdravstvene politike na dostupnost zdravstvene zaštite romskoj populaciji u Republici Srbiji.

U odgovoru na preporuku Komiteta da se preduzmu posebne mere kako bi se ublažio stepen siromaštva među Romima (paragraf 56. Zaključnih primedbi), u Izveštaju je odgo-voreno da se sprovodi projekat „Implementacija plana o zdravstvenoj zaštiti Roma“. Pored toga, ponovljene su informacije o angažovanju i rezultatima rada zdravstvenih medijatorski i navedeno je da je stvorena elektronska baza podataka o zdravstvenom stanju Roma, nji-hovom obrazovanju, zaposlenju i uslovima života.

Na dodatno pitanje Komiteta koje se odnosi na informacije o ocenama Zaštitika građana o delotvornosti mera za inkluziju Roma u Srbiji, Republika Srbija je odgovorila da je Zaštitnik građana u Izveštaju o sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma ukazao da se problemi u sprovođenju mera inkluzije odnose na nekoliko oblasti, među kojima je i zdravstvena zaštita.

U odgovoru na dodatno pitanje Komiteta koje se odnosi na način na koji su Strategija za unapređenje položaja Roma za period od 2012-2014. godine i Akcioni plan za sprovođenje strategije, kao i nova Strategija za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije doprineli boljem pristupu, između ostalog, zdravstvenoj zaštiti, Republika Srbija je odgovorila da

447 ECSR, Conclusions 2017 – Serbia, 27.

448 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti Ministarstvu zdravlja povodom palijativnog zbrinjavanja, 2018. Izvor: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-ministarstvu-zdravlja-povodom-palijativnog-zbrinjavanja/>.

449 Amity, „Alternativni izveštaj Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena o diskriminaciji starijih žena u Republici Srbiji“, 2018., str. 16. Izvor: <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/Amity-Alternativni-Izvestaj-o-diskriminaciji-starijih-zena-u-Srbiji.pdf>.

je u Strategiji za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata definisana „obaveza unapređenja saradnje ministarstva nadležnih za zdravlje i socijalnu politiku u poboljšanju dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite posebno osetljivim grupama, između ostalog Romima“⁴⁵⁰. Dalje, navedeno je da je Zakonom o zdravstvenom osiguranju primenjena afirmativna mera kojom je građanima romske nacionalnosti koji nemaju stalno prebivalište, odnosno boravište, omogućeno da ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje putem pojednostavljenog postupka izdavanja zdravstvene knjižice. Pored toga, ponovljena je radije data informacija o tome da se sprovede projekat „Implementacija plana o zdravstvenoj zaštiti Roma“ i projekat uvođenja romskih zdravstvenih medijatora u zdravstveni sistem Republike Srbije „Zdravstveni medijator“.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog preovlađujuće diskriminacije protiv Roma koju potvrđuje, između ostalog, i neadekvatna zdravstvena zaštita. Pored toga, Komitet je izrazio žaljenje zbog nedostataka u sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma za period 2012. – 2014. godine i nedovoljne primene prioriteta koje je ona utvrdila na lokalnom nivou. U tom smislu, Komitet je pozvao Srbiju da „preduzme mere u cilju prevazilaženja preovlađujuće diskriminacije protiv Roma u ostvarivanju njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući revidiranje Strategije za unapređenje položaja Roma“⁴⁵¹, kao i da obezbedi da lokalne vlasti budu obavешtene o nacionalno dogovorenim prioritetima u cilju njihovog efikasnog sprovođenja. U kontekstu ovih zapažanja od strane Komiteta, treba napomenuti da je Republika Srbija u okviru III ciklusa UPR dobila nekoliko preporuka od država članica UN koje se tiču obezbeđivanja nediskriminatorne i adekvatne zdravstvene zaštite majki i dece romske nacionalnosti. EK redovno u svojim izveštajima o Srbiji ocenjuje da su Romi među najdiskriminiranijim društvenim grupama. U takvom kontekstu, zabrinjava činjenica da je Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije istekla, a nova nije usvojena. Prema predlogu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava⁴⁵², rok za njeno usvajanje je II kvartal 2019⁴⁵³. Dalje, iako je Vlada Republike Srbije usvojila Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016-2025. godine, akcioni plan za period od 2019-2020. godine još uvek nije usvojen, a u budžetu Republike Srbije za 2019. godinu nisu obezbeđena adekvatna sredstva za nastavak sprovođenja ove strategije. Ono što najviše zabrinjava je odlaganje obaveze iz Poglavlja 23 koja se tiče uvođenja zdravstvenih medijatorki kao pomoćnog zdravstvenog osoblja u nomenklaturu zanimanja, kao i obezbeđivanja dodatnih sredstava za povećanje njihovog broja. Naime, prema predlogu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, umesto uvođenja zdravstvenih medijatorki u zdravstveni sistem kao pomoćnog zdravstvenog osoblja, uvodi se nejasno definisana aktivnost koja glasi „Sprovođenje usvojenog održivog modela institucionalizacije zdravstvenih medijatorki“, a umesto obaveze angažovanja 90 medijatorki do 2017. godine, ta ciljana vrednost je sada redefinisana u „Broj angažovanih zdravstvenih medijatora povećan na 85 sa tendencijom rasta tokom 2019. i 2020. godine“⁴⁵⁴.

4. PREDUZIMANJE MERA U CILJU SMANJENJA BROJA MRTVOROĐENE DECE I SMRTNOSTI DECE I ZDRAVOG RAZVITKA DETETA

Pakt članom 12. stav 2 obavezuje države da preduzmu određene mere u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava svakom licu na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje ono može da postigne. U te mere spadaju i one koje treba da obezbede smanjenje broja

450 Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta, 13.

451 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja, 4-5.

452 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 23, 2016.

453 Izvor: Ministarstvo pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revizija%20AP%2023%20Osnovna%20prava.docx>.

454 Ibid.

mrtvorodne dece i smrtnosti dece, kao i zdrav razvitak deteta (stav 2. tačka a)).

Kada je reč o kontroli rađanja, u Izveštaju se navode podaci o maternalnoj smrtnosti, odnosno smrtnosti žena u vezi sa oboljenjima i stanjima u trudnoći, na porođaju i šest nedelja posle porođaja. Pored toga, obuhvaćeni su i podaci o: stopi namernih prekida trudnoće žena reproduktivnog doba, procentu žena reproduktivnog doba koje koriste savremene metode kontracepcije i smrtnosti žena u reproduktivnoj dobi.

Komitet je u Opštem komentaru br. 14 dao tumačenje ove tačke stava 2) člana 12. kao „mera za unapređenje zdravlja majke i deteta i usluga seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući i pristup planiranju porodice, prenatalnoj i postnatalnoj nezi, hitnim akušerskim uslugama i pristup informacijama, kao i resursima neophodnim za postupanje na osnovu tih informacija“⁴⁵⁵. U kontekstu ovog tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, potrebno je napomenuti da je Vlada Republike Srbije, nakon isteka prethodne strategije usvojene 2008. godine, 2018. godine konačno usvojila novu Strategiju podsticanja rađanja⁴⁵⁶ i iste godine obrazovala Savet za populacionu politiku kojim predsedava predsednica Vlade. Međutim, iako ova strategija sadrži relevantne mere u kontekstu obaveza država utvrđenih članom 12. Pakta i Opštim komentarom br. 14 Komiteta, ona ne sadrži projekciju odgovarajućih budžetskih resursa na nacionalnom nivou, kao ni na nivou lokalne samouprave. S druge strane, kako je saopšteno na 5. sednici Saveta za populacionu politiku održanoj u februaru 2019. godine, Vlada je u 2019. godini iz budžeta izdvojila 650 miliona dinara za sufinansiranje mera populacione politike na lokalnom nivou, što je za 150 miliona dinara više u odnosu na 2018. godinu, a petostruko više u odnosu na prethodnu godinu⁴⁵⁷. Pored toga, prema nekim ocenama civilnog društva, strategija je neambiciozan dokument koji je propustio da pomene katastrofalan položaj romskog stanovništva u Srbiji, a naročito žena i dece⁴⁵⁸.

5. POBOLJŠANJE SVIH VIDOVA HIGIJENE SREDINE I INDUSTRIJSKE HIGIJENE

Pakt članom 12. stavom 2. obavezuje države da preduzmu određene mere u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava svakom licu na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje ono može da postigne. U te mere spadaju i one koje treba da obezbede poboljšanje svih vidova higijene sredine i industrijske higijene (stav 2. tačka b)).

U odgovoru na primedbe Komiteta kojima je podsetio Republiku Srbiju na njenu obavezu da „osigura pristup zdravoj pijaćoj vodi u okviru, ili u neposrednoj blizini svakog domaćinstva“ i kojima je pozvao da „identifikuje raščlanjenje indikatore i odgovarajuće nacionalne repere u vezi sa pravom na vodu“⁴⁵⁹ (a u skladu sa Opštim komentarom br. 15) i da u svoj sledeći izveštaj uključi informacije o procesu njihovog utvrđivanja (paragraf 59. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju odgovorila da su cene komunalnih proizvoda i usluga ograničene uredbom Vlade, uključujući i kada je reč o javnim preduzećima čiji je osnivač lokalna samouprava. Takođe, navedeni su podaci istraživanja Republičkog zavoda za statistiku prema kojem 99% stanovništva ima pristup „unapređenim izvorima vode za piće“⁴⁶⁰, i to 100% u gradskim sredinama, a 97,6% stanovništva u seoskim sredinama. Prema istom istraživanju, glavni izvor vode za piće je lokalni vodovod, ali veliki procenat seoskih domaćinstava (19,7%) koristi zatvorene bunare, hidrante i otvorene izvore (uključujući jezera i potoke).

⁴⁵⁵ CESCR General Comment No. 14, 5-6.

⁴⁵⁶ Vlada Republike Srbije, Strategija podsticanja rađanja, 2018.

⁴⁵⁷ Izvor: Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku, <http://www.mdpp.gov.rs/aktivnosti.php#a169>.

⁴⁵⁸ Izvor: MONS, <https://mons.rs/jedan-kriticki-osvrt-na-strategiju-podsticanja-radjanja>.

⁴⁵⁹ Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj, 141.

⁴⁶⁰ Ibid., 142.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog toga što hiljade Roma živi u neformalnim naseljima bez pijaće vode i kanalizacije i bez pristupa zdravstvenoj nezi. U tom smislu, Komitet je Srbiji uputio preporuku da ubrza mere kojima će obezbediti da Romi ostvare pristup pijaćoj vodi i adekvatnim sanitarnim uslovima. Pored toga, Komitet je izrazio zabrinutost zbog nedostatka pristupa bezbednoj vodi za piće u nekim delovima Srbije, a naročito u ruralnim područjima. Zbog toga je Komitet Srbiji uputio preporuku da „preduzme dodatne mere radi sprovođenja projekata vodosnabdevanja kako bi obezbedila jednak pristup bezbednoj vodi za piće u svim delovima zemlje“⁴⁶¹. Takođe, preporučeno je da se u tom pogledu uzme u obzir Opšti komentar br. 15 (2002.) o pravu na vodu⁴⁶². U tom komentaru, između ostalog, Komitet u ključne obaveze država uključuje i obavezu da se usvoji i primenjuje nacionalna strategija o vodi, kao i akcioni plan, koji treba da budu izrađeni i periodično revidirani na osnovu principa participativnosti i transparentnosti; pored toga, treba da uključuju i indikatore i nacionalne repere koji se odnose na pravo na vodu, a koji omogućavaju njihovo praćenje. Oba dokumenta treba da posvete posebnu pažnju osetljivim grupama stanovništva. S druge strane, u slučajevima kršenja prava na vodu Komitet ubraja i propuštanje da se: usvoje ili primene zakoni za prevenciju zagađenja i nepravilnog crpljenja vode, delotvorno regulišu i kontrolišu pružaoce vodnih usluga i zaštite sistemi distribucije vode. U kontekstu ovih zapažanja od strane Komiteta, Vlada Republike Srbije je 2016. godine usvojila Strategiju upravljanja vodama⁴⁶³. Međutim, ova strategija, iako postavlja snabdevanje vodom stanovništva kao prioritet iznad ostalih oblika korišćenja vode i konstatuje da i dalje postoje prostori na kojima nije obezbeđeno odgovarajuće snabdevanje vodom za piće, u prioritetne aktivnosti ubraja rešavanje stanja u naseljenim mestima u Vojvodini, i to u Zrenjaninu i Kikindi i drugim naseljima u kojima je zabranjeno korišćenje vode za piće. Ni na jednom mestu nije konstatovan težak položaj Roma u neformalnim naseljima u pogledu pristupa pijaćoj vodi, iako je na to što mnoga romska domaćinstva nemaju pristup vodi za piće ukazala i Evropska komisija u svom Izveštaju za 2018. godinu, kao i u svojim prethodnim izveštajima. Takođe, i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava godinama ukazuju na ovo pitanje, pa je tako Amnesty International u svom izveštaju o Srbiji konstatovao da je romskim porodicama u neformalnim naseljima uskraćen pristup socijalnim i ekonomskim pravima, uključujući i pravo na vodu⁴⁶⁴.

6. PROFILAKSIJA I LEČENJE EPIDEMIČKIH, ENDEMIČKIH, PROFESIONALNIH I DRUGIH OBOLJENJA I BORBA PROTIV OVIH BOLESTI

Pakt članom 12. stav 2 obavezuje države da preduzmu određene mere u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava svakom licu na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje ono može da postigne. U te mere spadaju i one koje treba da obezbede profilaksiju i lečenje epidemičkih, endemičkih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbu protiv ovih bolesti (stav 2. tačka c)).

U pogledu zaraznih bolesti, u Izveštaju se navode: stopa mortaliteta od zaraznih bolesti, stopa incidencije tuberkuloze i stopa incidencije HIV infekcija/AIDS, kao i stopa mortaliteta od HIV infekcija/AIDS. U odgovoru na dodatna pitanja Komiteta u pogledu mera preduzetih „u cilju unapređenja zdravlja adolescenata i pružanja usluga savetovanja o reproduktivnom zdravlju i usluga koje se pružaju opštoj populaciji, posebno u pogledu

461 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja, 11.

462 CESCR General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

463 Vlada Republike Srbije, Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine.

464 Izvor: Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>.

borbe protiv širenja virusa HIV-a⁴⁶⁵, kao i o broju dece zaražene HIV virusom i merama kojima im se obezbeđuje neophodna lekarska pomoć, Republika Srbija je dala podatke o broju zvanično registrovanih osoba inficiranih HIV-om. Takođe, navedeno je da je Republika Srbija 2011. godine usvojila Strategiju o HIV infekciji i AIDS-u čije su aktivnosti u dovoljnoj meri uzrasno i rodno senzitivne. Pored toga, istaknutno je da su neke aktivnosti u okviru Strategije u osnovi rodno ili uzrasno specifične, npr. prevencija vertikalne transmisije koja je usmerena na trudnice, ili prevencija HIV/AIDS-a usmerena na decu i mlade iz različitih populacionih grupa.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog porasta HIV-a/AIDS-a i „odsustva informacija o seksualnom i reproduktivnom zdravlju i pravima, kao dela obrazovnog nastavnog plana i programa“⁴⁶⁶. Zbog toga je Komitet Srbiji preporučio da nastavi da rešava pitanje širenja HIV-a/AIDS-a putem promovisanja zdravlja adolescenata i pružanja zdravstvenih saveta i usluga za širu javnost, kao i da obezbedi sveobuhvatno seksualno obrazovanje. U kontekstu ovih zapažanja od strane Komiteta, treba napomenuti da je Vlada Republike Srbije 2018. godine usvojila Strategiju za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018-2025. godine, čiji je opšti cilj „prevencija HIV infekcije i drugih polno prenosivih infekcija, kao i smanjenje mortaliteta i unapređenje kvaliteta života osoba koje žive sa HIV-om“⁴⁶⁷. Strategija sadrži relevantne mere i aktivnosti u kontekstu zapažanja i preporuka Komiteta. Međutim, uprkos preporuci iz Skринing izveštaja za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, kao i iz Izveštaja EK o Srbiji za 2018. godinu, da je potrebno posvetiti veću pažnju delotvornom i održivom finansiranju nacionalne strategije za HIV/sidu, pojedine mere i aktivnosti ove strategije ne sadrže budžetske projekcije. Primera radi, nema budžetskih projekcija za aktivnosti: „1.1.3. Sprovoditi savetovanje i dijagnostičko HIV testiranje preporučeno od strane lekara“, „1.7.1. Razviti i sprovoditi programe zdravstvenog vaspitanja u osnovnim i srednjim školama uz korišćenje postojećih resursa u sistemu obrazovanja uključujući i distribuciju preventivnih materijala“ i „1.7.2. Sprovoditi programe edukacije roditelja i nastavnika“, kao ni za mere: „2.2. Povećan broj dijagnostikovanih osoba inficiranih HIV-om na ART koje imaju stabilnu virusnu supresiju“, „2.3. Povećana dostupnost usluga socijalne zaštite i zbrinjavanja za osobe koje žive sa HIV-om (smeštaj u dom, palijativno zbrinjavanje)“ i „2.4. Svakoj osobi koja živi sa HIV-om u Srbiji je dostupna kvalitetna i pravovremena parnjačka podrška prilagođena individualnim potrebama“.

U odgovoru na primedbe Komiteta kojima je preporučio Republici Srbiji da „intenzivira kampanje protiv pušenja i za zdravu ishranu u cilju borbe protiv uzroka kardiovaskularnih bolesti“⁴⁶⁸ (paragraf 61. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju odgovorila da su preduzete sledeće mere: usvojena je Strategija kontrole duvana; donet je Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu; organizovano je devet kampanja u kojima je isticana štetnost konzumiranja duvana i izloženost duvanskom dimu, uključujući i nacionalnu kampanju za odvikavanje od pušenja „Ostavi i pobedi“; donet je Nacionalni program prevencije, lečenja i kontrole kardiovaskularnih bolesti u Republici Srbiji do 2020. godine.

Komitet je u Opštem komentaru br. 14 dao tumačenje da se industrijska higijena se odnosi i na smanjenje uzroka zdravstvenih štetnosti koje su povezane sa radnim okruženjem (npr. konzumiranje alkohola, duvana, droga i ostalih štetnih supstanci). U kontekstu ovih tumačenja člana 12. Pakta od strane Komiteta, treba istaći da je EK u Izveštaju o Srbiji

465 Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta, 72.

466 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja, 11.

467 Vlada Republike Srbije, Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018-2025. godine, 17.

468 Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj, 142.

za 2018. godinu ocenila da nema napretka u pripremi nove strategije o kontroli duvana, upotrebi slikovnih upozorenja i povećanju cene cigareta, kao i to da upotreba duvana na javnim mestima nije u skladu sa preporukama EU. Pored toga, u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja predloženo je da Srbija uzme u obzir uvođenje zabrana koje se odnose na prodaju duvana na daljinu i korišćenje promotivnih proizvoda duvana, kao i uvođenje mera za informisanje u pogledu troškova reklamiranja, marketinga i promovisanja i smanjenja sponzorisanja bilo kakvih događaja.

7. STVARANJE USLOVA ZA OBEZBEĐENJE SVIMA LEKARSKIH USLUGA I POMOĆI U SLUČAJU BOLESTI

Pakt članom 12. stav 2 obavezuje države da preduzmu određene mere u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava svakom licu na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje ono može da postigne. U te mere spadaju i one koje treba da obezbede stvaranje uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i pomoći u slučaju bolesti (stav 2. tačka d)).

U odgovoru na primedbe Komiteta kojima je zatražio od Republike Srbije da obezbedi „pružanje adekvatnih savetodavnih usluga i druge pomoći žrtvama fizičkog i seksualnog nasilja i drugih traumatskih iskustava u vezi s oružanim sukobom, a naročito ženama i deci⁴⁶⁹, kao i da u sledeći izveštaj uključi informacije o tim uslugama u oblasti duševnog zdravlja i o broju žrtava takvog nasilja (paragraf 63. Zaključnih primedbi), Republika Srbija je u Izveštaju odgovorila da je Vlada 2007. godine usvojila Strategiju razvoja zaštite mentalnog zdravlja sa Akcionim planom. Takođe, navodi se da centri za socijalni rad pružaju usluge zaštite i zbrinjavanja svim odraslim građanima i deci koji se nađu u stanju neke vrste socijalne potrebe, što uključuje i pomoć i podršku žrtvama svih oblika nasilja i traumatskih iskustava.

Na dodatno pitanje Komiteta o merama preduzetim „u cilju obezbeđenja pristupa službama mentalnog zdravlja i rehabilitacije za žrtve fizičkog i seksualnog nasilja⁴⁷⁰, Republika Srbija je dala podatke o sledećim aktivnostima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike: svim ustanovama socijalne zaštite dostavljen je Poseban protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, donet je Pravilnik o zabranjenim postupanjima zaposlenih u socijalnoj zaštiti i zaključen je memorandum o saradnji sa Inicijativom za prava osoba sa invaliditetom u cilju sprovođenja projekta „Monitoring ustanova u reformi socijalne zaštite“. Takođe, navedeno je da u Republici Srbiji postoji 12 sigurnih kuća koje su besplatno dostupne žrtvama nasilja 24 časa, sedam dana u nedelji. Pored toga, istaknuto je da je otvorena SOS telefonska linija za prijavu nasilja koja je takođe otvorena 24 časa bez prekida.

Komitet je u Zaključnim zapažanjima izrazio zabrinutost zbog ograničene mreže službi za mentalno zdravlje dece i preporučio Srbiji da proširi mrežu službi za mentalno zdravlje dece prelaskom sa usluga institucionalne zaštite na uslugu zaštite i podrške u zajednici. U kontekstu ovih zapažanja od strane Komiteta, treba napomenuti to da je Komitet za prava osoba sa invaliditetom izrazio duboku zabrinutost zbog broja dece sa invaliditetom koja žive u institucijama, a posebno dece sa mentalnim smetnjama⁴⁷¹. U tom pogledu, Komitet je pozvao Srbiju da pojača napore u pravcu deinstitucionalizacije dece, naročito one sa mentalnim i psihofizičkim smetnjama, kao i da obezbedi deci sa invaliditetom dovoljan nivo podrške i podsticaja razvoja u ranom detinjstvu. Pored toga, Komitet je izrazio zabrinutost zbog izveštaja o upotrebi prisile nad odraslima i decom sa psihološkim i mentalnim smet-

469 Ibid., 144.

470 Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta, 71.

471 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja o Inicijalnom izveštaju o Srbiji, 2016.

njama i pozvao je Srbiju da zabrani sve oblike prisilnog postupanja sa odraslima i decom sa invaliditetom. Zbog toga zabrinjavaju ocene EK u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu da u razvoju usluga mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici i deinstitucionalizaciji osoba sa mentalnim smetnjama nije bilo napretka. Ocene civilnog društva su takođe obojene kritičkim tonovima prema aktuelnoj situaciji u oblasti mentalnog zdravlja. Tako se navodi da osobe sa intelektualnim ili mentalnim poteškoćama, iako redovno označene kao posebno ranjive za diskriminisanje, još uvek nemaju nikakvu korist od primene propisa protiv diskriminacije jer se vrlo retko pojavljuju pred sudom na razmatranju slučajeva kršenja zabrane diskriminacije usmerenog protiv njih⁴⁷². Takođe, predlaže se da nezavisna tela, pre svega Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana, budu proaktivnije u pogledu zaštite prava osoba sa invaliditetom, naročito kada je u pitanju mentalni invaliditet i korisnici rezidencijalnih institucija⁴⁷³. U ovakvom kontekstu, zabrinjava što Vlada Republike Srbije revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava predvidela usvajanje Strategije deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici tek za IV kvartal 2020. godine⁴⁷⁴.

472 M. Reljanović (2017).

473 Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji 2018.

474 Izvor: Ministarstvo pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revizija%20AP%2023%20Osnovna%20prava.docx>.

ČLAN 13 – PRAVO NA OBRAZOVANJE

1. Države članice ovog pakta priznaju svakom licu pravo na obrazovanje. One se slažu da obrazovanje treba da ima za cilj pun razvoj ljudske ličnosti i dostojanstva i da pojača poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda. One su saglasne osim toga da obrazovanje treba da omogući svakom licu da igra korisnu ulogu u slobodnom društvu, da potpomogne razumevanje, toleranciju i prijateljstvo između svih naroda i svih rasnih, etničkih ili verskih grupa i da podstiče razvoj delatnosti Ujedinjenih nacija na očuvanju mira.

2. Države članice ovog pakta priznaju da u cilju obezbeđenja punog korišćenja ovog prava:

a) osnovno školovanje mora da bude obavezno i svima dostupno besplatno;

b) srednje školovanje, u svojim raznim vidovima uključujući tu i srednje tehničko i stručno školovanje, treba da bude opšte i dostupno svima kroz odgovarajuće mere, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;

c) više školovanje treba da bude dostupno svima podjednako, zavisno od sposobnosti svakoga, kroz odgovarajuća sredstva, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;

d) osnovno obrazovanje treba da bude podsticano ili pojačano što je moguće više, za lica koja nisu dobila osnovno obrazovanje ili koja ga nisu dobila u potpunosti;

e) treba aktivno raditi na razvoju školske mreže na svim stupnjevima, uspostaviti adekvatan sistem stipendija i stalno poboljšavati materijalne uslove nastavnog osoblja.

3. Države članice ovog pakta se obavezuju da poštuju slobodu roditelja i, u datom slučaju, zakonskih staratelja, da izaberu za svoju decu i druge ustanove koje mogu da se propišu ili da se usvoje od strane države po pitanju školovanja i da obezbede versko i moralno vaspitanje svoje dece prema svojim sopstvenim ubeđenjima.

4. Nikakva se odredba iz ovog člana ne može tumačiti kao da narušava slobodu pojedinca i pravnih lica da osnivaju i upravljaju školama pod uslovom da principi izneti u tački 1. ovog člana budu poštovani i da obrazovanje koje pružaju ove škole bude u skladu sa minimalnim normama koje može da propiše država.

1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sistem dualnog obrazovanja predstavlja negaciju radnih prava deci uzrasta 15 do 18 godina, protivno Zakonu o radu i Konvenciji Međunarodne organizacije rada o prinudnom radu. Prava koje dete ima u toku učenja kroz rad ne odgovaraju minimalnim standardima dostojanstvenog rada. Kontekst dualnog obrazovanja u Zakonu o dualnom obrazovanju je takav da vodi radnoj eksploataciji dece, pre nego njihovom stručnom usavršavanju, o čemu govore odredbe da ova deca nisu u radnom odnosu, ne zaključuju ugovor o učenju kroz rad samostalno već to za njih čine roditelji, i primaju naknadu koja je niža od minimalne garantovane zarade na nivou Republike Srbije. Pri tome ne postoje planski i strateški dokumenti koji bi opravdali ovakav režim obrazovanja, kao ni garantije da će deca koja prođu kroz sistem dualnog obrazovanja imati prednost, odnosno biti konkurentnija, na tržištu rada.

Zbog toga se preporučuje redefinisane koncepta dualnog obrazovanja, odnosno ukidanje Zakona o dualnom obrazovanju i regulisanje stručne prakse zakonima koji uređuju srednje obrazovanje i vaspitanje dece, uz poštovanje međunarodnih standarda zaštite

dece na radu i ograničenja data Zakonom o radu.

Izvesno je da mere koje Republika Srbija sprovodi kada je reč o obrazovanju Roma ne daju odgovarajuće rezultate. Naročito je sporna ekonomska dostupnost obrazovanja⁴⁷⁵ – iako formalno besplatno, obrazovanje faktički košta roditelje više nego što većina romskih porodica može da izdvoji, što svakako dovodi do diskriminacije svih marginalizovanih grupa uključujući romsku nacionalnu zajednicu. Segregacija je takođe problem koji opstaje, kao i visok procenat odustanka romskih učenika od daljeg školovanja – što je faktor koji takođe ima svoje uzroke u nužnosti ekonomskog uključivanja dece u proces rada u najranijim uzrastima, koji automatski isključuje dalje izdvajanje porodice za obrazovanje deteta.

Neophodno je usvojiti mere koje će u većem procentu targetirati socijalno i ekonomski ugrožene i marginalizovane grupe, kao i omogućiti dalju implementaciju mera koje će podsticati srednje i visoko obrazovanje Roma.

2. SISTEM DUALNOG OBRAZOVANJA DECE

Zakonom o dualnom obrazovanju u Republici Srbiji uveden je sistem takozvanog dualnog obrazovanja u srednjim školama. Iako koncept praktične nastave u školama nije nov, rešenja koja su primenjena prilikom donošenja zakonskog okvira izazivaju veliku zabrinutost, budući da upućuju na zaključak da je sistem osmišljen u cilju legalizacije radne eksploatacije dece. Osnovni nedostatak u reglisanju položaja deteta na radu u dualnom obrazovanju (koje je u zakonu nazvano „učenje kroz rad“) tiče se osnova njegovog radnog angažovanja. Dete ne zaključuje ugovor o radu sa poslodavcem kod kojeg realizuje učenje kroz rad. U najvećem broju slučajeva, dete uopšte ne zaključuje ugovor već to u njegovo ime čine njegovi roditelji, odnosno drugi zakonski zastupnici (učenik zaključuje ugovor samostalno samo ako je punoletan). Tako se dete nalazi u apsurdnoj situaciji da prema Zakonu o radu može zasnovati radni odnos (deca starija od 15 godina) a ne može zaključiti ugovor o učenju kroz rad. Poslodavac zaključuje ugovor sa školom kako bi mogao da prima decu na dualnom obrazovanju ali procenu ispunjenosti uslova za tako nešto i davanje dozvole vrši interesno udruženje poslodavaca, Privredna komora Srbije. Ova organizacija ima neuobičajeno široka ovlašćenja koja ne odgovaraju njenoj prirodi i ciljevima, a posebno zabrinjava što se efektivno uključuje u sistem obrazovanja dece (na primer, prema članu 32. stavu 4. Zakona o dualnom obrazovanju, Privredna komora Srbije člana komisije za polaganje maturalnog ispita deteta) iako tako nešto nije predviđeno niti jednim zakonom koji uređuje sistem obrazovanja i vaspitanja dece. Kada je reč o prirodi ugovora koji roditelji zaključuju sa poslodavcem, mora se napomenuti da to nije ugovor o radu i da dete na učenju kroz rad nema prava iz radnog odnosa, osim pojedinih koja su izričito uređena Zakonom o dualnom obrazovanju. Ova prava su minimalna: deca imaju pravo na zaštitu na radu i pravo na određena primanja (prevoz do mesta rada, ishrana, osiguranje); njihova zarada zakonom je uređena kao niža od minimalne zarade (učenik je plaćen po radnom satu, i to najmanje 70 odsto minimalne zarade po satu rada, član 34. stav 2. Zakona o dualnom obrazovanju, što je protivno Zakonu o radu i svakom standardu radnog prava, kao i Konvenciji 131 Međunarodne organizacije rada o utvrđivanju minimalnih plata. Još važnije, rešenja koja se nalaze u Zakonu o dualnom obrazovanju mogu dečiji rad na učenju kroz rad dovesti u korelaciju sa prinudnim radom. Naime, definicija prinudnog rada prema Konvenciji 29 Međunarodne organizacije rada o prinudnom radu prinudni rad definiše kao neželjeno radno angažovanje pod pretnjom gubitka nekog prava. Budući da dete ne potpisuje ugovor samostalno, da se nalazi u potencijalno lošim uslovima rada ispod zakonskog minimuma koje predviđa sistemski Zakon o radu, kao i da mu se u izgled stavlja gubitak

⁴⁷⁵ General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999) The right to education (article 13 of the Covenant), E/C.12/1999/10, 3.

prava na obrazovanje ukoliko ne želi da učestvuje u procesu rada, jasno je da postoji velika sličnost između pravnog instituta prinudnog rada i učenja kroz rad u sistemu dualnog obrazovanja u Republici Srbiji.

3. SEGREGACIJA I ISKLJUČIVANJE ROMSKE DECE U OBRAZOVANJU

Segregacija romske dece u obrazovanju je aktuelan problem u Srbiji, dobro dokumentovan različitim istraživanjima⁴⁷⁶. Izmenama zakonskog rešenja u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kojim je bilo predviđeno da se osnovna škola pohđa prema adresi prebivališta, i dopuštanjem izbora roditeljima u koju školu će upisati decu, započeo je trend povlačenja neromske dece iz škola koje se nalaze u sredinama pretežno naseljenim Romima. U odnosu na jedan takav slučaj, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je povodom pritužbe na pojavu segregacije u osnovnoj školi u Leskovcu izdao mišljenje⁴⁷⁷ u kojem se navodi da u konkretnom slučaju nisu prekršene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije ali da lokalne vlasti moraju reagovati na pojavu segregacije koja je posledica zakonskih mogućnosti upisivanja dece u školu koju izaberu roditelji a koja se ne mora nalaziti na teritoriji prebivališta roditelja, odnosno deteta. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je upozoravala na postojanje segregacije romske populacije u školama i u drugim prilikama i naglasila da su pojedine lokalne samouprave preduzele mere u tom pogledu, dok su se neke druge oglušile o izdate preporuke i mišljenja⁴⁷⁸ dok je praksa po pritužbama koje se tiču segregacije u prvim godinama rada ove institucije objedinjena u posebnim izdanjima Poverenika⁴⁷⁹ i *Posebnom izveštaju o diskriminaciji dece*⁴⁸⁰.

Komitet je u zaključnim zapažanjima 2014. godine (tačka 35.) izrazio zabrinutost zbog stavljanja romske dece u specijalne škole i odeljenja i preporučio državi da sprovede mere koje će garantovati upis romske dece u redovna odeljenja.

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije je u zaključnim zapažanjima povodom redovnog periodičnog izveštaja Republike Srbije 2017. godine (CERD/C/SR.2604) napomenuo da je potrebna reakcija države kako bi se ukinula segregacija Roma koja je *de facto* prisutna u školama. Izražena je zabrinutost zbog činjenice da roditelji većinskog stanovništva povlače decu iz škole u kojima su upisani Romi, kao i da je potrebno raditi na edukaciji i desegregaciji škola.

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016. -2025. godine prepoznaje problem segregacije romske dece, navodeći ga kao jedan od glavnih problema ka postizanju jednakosti u obrazovanju i jedan od uzročnika niskog obuhvata dece i visoke stope napuštanja školavanja pre završetka. Kao naročiti problem, izdavaju se i povećani neopravdani upis dece u takozvane „specijalne škole“ – procenat romske dece u ovim školama je oko 30%, dok je ukupan procenat romske populacije u opštoj populaciji nesrazmerno niži, 3-4%. Konstatuje se i da je segregacija u porastu, kao i da nedostaju efikasne mere desegregacije. Kada je reč o merama koje se identifikuju u ovom dokumentu kao primenjive za postupak desegregacije, mere na kraći rok se tiču formiranja

476 Videti na primer: Segregacija u obrazovanju, <http://romaworld.rs/segregacija-u-obrazovanju/>; Jasmina Ćekić-Mar-ković, Analiza primene afirmativnih mera u oblasti obrazovanja Roma i Romkinja i preporuke za unapređenje mera, Beograd, 2016.; Još uvek daleko od cilja –prezastupljenost Romske dece u „specijalnim školama“ u Srbiji, Izveštaj Evropskog centra za prava Roma, Budimpešta, 2014.

477 Pritužba organizacije R. protiv Ministarstva prosvete zbog diskriminacije po osnovu etničkog porekla u oblasti obrazovanja i vaspitanja, del. br. 07-00-00445/12 od 11. 3. 2013. godine.

478 Segregacija romske dece i otpor inkluzivnom obrazovanju – najveći problemi u Srbiji, <https://www.dijalog.net/seg-regacija-romske-dece-otpor-inkluzivnom-obrazovanju-najveci-problemi-u-srbiji/>.

479 Zbornik mišljenja i preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – Postupanje po pritužbama koje se odnose na diskriminaciju dece, Beograd, 2013. i Drugi zbornik mišljenja i preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – Postupanje po pritužbama koje se odnose na diskriminaciju dece, Beograd, 2015.

480 Posebni izveštaj o diskriminaciji dece, Beograd, 2014.

mešovitim odeljenja i hitne reakcije ukoliko dođe do stvaranja segregisanih odeljenja ili tendencije povlačenja dece drugih nacionalnosti čime se otvara put ka segregaciji romske dece. Među merama je našla svoje mesto i ona koja se odnosi na realizaciju mehanizama za sprečavanje neopravdanog upisa romske dece u specijalne škole.

Stanje na terenu je daleko od zadovoljavajućeg. U analizi Svetske banke⁴⁸¹ u kojoj su korišćeni podaci iz 2017. godine, samo 17% romske dece uzrasta tri do šest godina, pohađalo je predškolske programe; jaz između procenta upisane romske i ne-romske dece u predškolske ustanove u Srbiji je drugi najveći na Balkanu (41% neromske dece naspram 17% romske dece). Kada je reč o osnovnom obrazovanju, procenat upisanih je u neznatnom porastu (80% romske dece bilo je upisano u osnovne škole u 2011. godini a 84% u 2017. godini). Međutim, podaci o romskoj populaciji govore da čak jedna trećina Roma uzrasta 18-21 godine ne poseduje završeno osnovno obrazovanje, što govori o velikom procentu odustanka od školovanja i o uporedno gledano najgorim rezultatima. Kada je reč o srednjem obrazovanju, procenat Roma koji su završili ovaj stepen obrazovnih institucija u Srbiji je najniži na Balkanu. Procenat romske dece u segregisanim školama iznosi 9% a u specijalnim školama 2%. Samo 14% romske populacije stekne srednješkolsko a 1% visoko obrazovanje.

481 Roma at a glance – Serbia, UNDP, World Bank, European Commission, april 2018.

OSTALA PITANJA OD ZNAČAJA ZA SPROVOĐENJE PESK

1. ODBIJANJE SRBIJE DA POTPIŠE PROTOKOL UZ PESK

Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: Protokol) usvojen je 2008. godine na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, a stupio je na snagu 2013. godine. Protokol je do sada potpisalo 45 zemalja članica UN, a ratifikovale su ga 24 zemlje članice, od kojih je 10 evropskih zemalja (među njima su i zemlje u okruženju Republike Srbije – Bosna i Hercegovina i Crna Gora).

Protokol je usvojen u cilju „daljeg postizanja ciljeva Pakta i implementacije njegovih odredbi“. Članom 1 Protokola utvrđuje se nadležnost Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu: Komitet) da prima i razmatra predstavke, uključujući i one podnete od strane država ugovornica Protokola. Dalje, Protokolom se predviđa da predstavke mogu da podnesu pojedinci ili grupe pojedinaca koji potpadaju pod jurisdikciju države članice Pakta, a koji sebe smatraju žrtvama kršenja nekog prava ustanovljenog Paktom koje je počinila ta država, kao i treća lica u njihovo ime i uz njihov pristanak (član 2). Predstavka se mora podneti tek nakon što domaći pravni lekovi budu iscrpljeni, osim u slučaju kada je primena tih pravnih lekova „nerazumno duga“. Komitet prihvaćene predstavke upućuje državi ugovornici koja u roku od šest meseci mora dostaviti odgovor i informacije o merama za otklanjanje stanja koje je predmet pritužbe (član 6). Nakon usvajanja mišljenja i preporuka o predstavci, Komitet ih dostavlja državi ugovornici i drugim zainteresovanim stranama, a država ima rok od šest meseci da dostavi pisani odgovor i informacije o merama koje je preduzela kao odgovor na mišljenje i preporuke (član 9). Protokol predviđa i nadležnost Komiteta za prijateljsko poravnanje o spornom pitanju koje je predmet podneska (član 7). Pored predstavki, Protokol predviđa još dva postupka: međudržavne predstavke i postupak istrage. Kada je reč o međudržavnim predstavkama, država ugovornica Protokola u svakom trenutku može da prizna nadležnost Komiteta da prima i razmatra predstavke neke države ugovornice kojom se tvrdi da neka druga država ugovornica ne ispunjava obaveze predviđene Paktom (član 10). U pogledu postupka istrage, država ugovornica u svakom trenutku može dati izjavu da prihvata nadležnost Komiteta da, na osnovu informacija koje je primio o grubim ili sistematskim kršenjima prava ustanovljenih Paktom od strane neke države ugovornice, pokrene postupak istrage koja može uključivati i posetu teritoriji te države (član 11). Od ostalih značajnih pitanja koja uređuje Protokol, treba napomenuti i uspostavljanje fonda za pružanje stručne i tehničke pomoći državama ugovornicama Pakta u cilju unapređenja primene prava koja on uspostavlja (član 14), kao i obavezu država ugovornica da šire informacije o Paktu i Protokolu tako da oni budu široko poznati, a informacije o mišljenjima i preporukama Komiteta pristupačne, uključujući i osobama sa invaliditetom (član 16).

U svojim Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije, usvojenom na 55. zasednju Komiteta održanom 2014. godine, Komitet je pozvao Srbiju da „razmotri potpisivanje i ratifikovanje Opcionog protokola“ uz Pakt.

U okviru Trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) sprovedenog 2018. godine, Srbija je od 74 države članice dobila 190 preporuka, od kojih je 175 prihvatila, a notirala 15 preporuka. Među notiranim (faktički – odbijenim) preporukama je i ona koju je podnela Kostarika, a koja glasi: „Ratifikovati Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“. Usaglašeni odgovor delegacije Republike Srbije na ovu preporuku bio je da je za pristupanje Protokolu neophodno „izvršiti

izmene relevantnih domaćih propisa, koji u aktualnoj situaciji nisu prioritet“ .

Odbijanje Srbije da potpiše Protokol naišlo je na kritiku civilnog društva u Srbiji. Ocenjeno je da je propuštena prilika da Srbija napravi korak ka uspostavljanju standarda ljudskih prava koji postoje u razvijenim zemljama i da to pokazuje da Srbija još uvek nije spremna da svojim građanima garantuje dodatnu zaštitu prava . U decembru 2018. godine 51 organizacija civilnog društva podnela je inicijativu Kancelariji za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije za ratifikaciju Protokola, čime bi se Srbija „svrstala u grupu zemalja koje na najvišem nivou garantuju zaštitu ovih prava“. Međutim, Kancelarija je inicijativu prosledila Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je istu odbacilo bez obrazloženja.

2. DIREKTNA PRIMENA PAKTA I OSTALIH MEĐUNARODNIH IZVORA

Iako Ustav Republike Srbije garantuje direktnu primenu potvrđenih međunarodnih instrumenata (član 16. stav 2. Ustava: „Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.“), tako nešto se u praksi ne dešava. U odlukama upravnih organa nemoguće je pronaći direktno pozivanje na međunarodne instrumente o ljudskim pravima; u odlukama sudova, uz izuzetak Ustavnog suda, pozivanje na međunarodne izvore prava je veoma retko, na nivou izuzetka. Nije moguće precizno utvrditi procenat ili broj sudskih odluka u kojima postoji pozivanje na međunarodne izvore prava. Neka istraživanja pokazala su da je takav broj srazmerno zanemarljiv, kao i da pozivanje na izvore nije izvršeno da bi se dodatno argumentovala odluka sudije ili pojasnila pravna situacija u konkretnom predmetu. Naprotiv, pozivanja su obično na nivou apstrakcije i svode se na nabrojanje međunarodnih instrumenata koji bi se potencijalno mogli primeniti na konkretan slučaj, uz upadljiv nedostatak pojašnjenja zašto su oni relevantni i na koje tačno odredbe sudije misle kada ističu njihov značaj u datim okolnostima. Istraživanje o primeni Zakona o zabrani diskriminacije pokazalo je da sudije u predmetima koji se vode povodom diskriminacije retko imaju u vidu međunarodne instrumente, iako je Republika Srbija potvrdila veliku većinu važnih multilateralnih ugovora u ovoj oblasti. „Sudovi u Srbiji u mnogim slučajevima imali su probleme da primene međunarodne instrumente prilikom utvrđivanja zakonskog okvira predmeta i donošenja odluka. Ovaj problem nije specifičan samo za slučajeve diskriminacije. Iako postoji jasna obaveza primene potvrđenih međunarodnih instrumenata u Ustavu Republike Srbije, međunarodni standardi generalno se primenjuju u postupcima pred domaćim sudovima samo ako su preneti u pravni sistem Srbije kroz domaće zakone, ili kao plod velikih napora advokata u nekom konkretnom predmetu. U analiziranom uzorku, sudovi su se samo u sedam odluka (što čini samo 8% od ukupno 87 predmeta) pozivali na međunarodne instrumente. U svih sedam odluka pominjali su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, u tri slučaja pozivali su se na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, a u jednom su navedeni Evropska socijalna povelja i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. U većini ovih odluka, međunarodni instrumenti pomenuti su bez dalje elaboracije zbog čega su bili značajni za konkretan predmet. Samo u nekoliko odluka sudovi su pominjali određeni član međunarodnog instrumenta koji je relevantan za slučaj – uvek je to bilo u vezi sa članom 14. EKLJP i članom 1. Protokola 12. EKLJP. U većini ovih odluka, sudovi su uzeli u obzir konvencije samo zato što su tužioci tvrdili da je ovaj međunarodni instrument povređen od strane tuženih. Sudovi se nijednom nisu izjasnili da li je ovo tačno ili netačno. U svim odlukama koje pominju međunarodne instrumente, oni su jednostavno navedeni po nazivima - ne postoji jasna indikacija o stavu sudova prema njima u datom slučaju, kao ni da li su ili kako su primenjeni u datoj presudi. Možda najjas-

niji primer ovog problema kod predmeta koji se odnose na diskriminaciju vidi se u jednoj odluci Višeg suda u Beogradu⁴⁸². U svojoj odluci o predmetu Pfajfer, u vezi sa tvrdnjom bivšeg pilota nemačkog porekla koji je diskriminisan od strane nacionalne avio-kompanije JAT, sud je odlučio da je postojala diskriminacija u postupanju od strane JAT-a, ali samo u pogledu perioda nakon 2003. godine – jer diskriminacija do tada nije bila zabranjena prema srpskim (jugoslovenskim) zakonima. Sudija očitno nije znao da su prve antidiskriminatorne odredbe našle svoje mesto u Ustavu Jugoslavije iz 1974. godine i da je bivša Jugoslavija ratifikovala i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 1971. godine (Oba pakta stupila su na snagu 1976. godine nakon što je deponovano po 10 ratifikacija).⁴⁸³

U Zaključnim zapažanjima iz 2014. godine, Komitet u tački 6. navodi: „Konstatujući da Pakt čini sastavni deo pravnog sistema i da je direktno primenljiv, Komitet žali što država potpisnica nije bila stanju da pruži informacije o slučajevima direktne primenljivosti Pakta pred sudovima države potpisnice, kao ni dostupne pravne lekove za pojedince koje su prijavili kršenje svojih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Komitet poziva državu ugovornicu da prikupi i u svoj naredni periodični izveštaj uključi informacije o opravdanosti prava sadržanih u Paktu, uključujući slučajeve direktne primene Pakta pred domaćim sudovima i pravne lekove dostupne pojedincima koji prijave kršenje svojih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava sadržanih u Paktu. U tom smislu, Komitet upućuje na svoj Opšti komentar br. 9, o unutrašnjoj primeni Pakta. Komitet takođe preporučuje državi ugovornici da unapredi svoje programe obuke iz oblasti ljudskih prava kako bi promovisala bolja znanja, svest i primenu Pakta, posebno među predstavnicima pravosuđa, zvaničnicima koja sprovode zakon i drugim akterima, kao i među nosiocima tih prava.“ U odnosu na ovu preporuku Komiteta, čini se da ne postoji nikakav napredak u edukaciji sudija i da ne postoji svest pojedinaca koji primenjuju pravne norme da direktna primena međunarodnih instrumenata nije fakultativnog karaktera i da se oni moraju uzeti u obzir prilikom svakog odlučivanja o nekom pravu pojedinca ili grupe, odnosno o odlučivanju o nekom spornom pitanju između stranaka. Ovo je naročito važno kada država ne može da obezbedi efektivno uživanje prava regulisanim PESK, u skladu sa Opštim komentarom 9 o primeni Pakta u domaćem pravnom sistemu⁴⁸⁴.

482 Presuda Višeg suda u Beogradu 5P1.430/10 od 5. januara 2012. godine.

483 M. Reljanović (2017), 16-17.

484 Komitet za ekonomska socijalna i kulturna prava, E/C.12/1998/24.

KORIŠĆENA LITERATURA, PRAVNI I DRUGI IZVORI

I BIBLIOGRAFSKI IZVORI

1. Bradaš, S.: Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu, Beograd, 2018, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf>;
2. Bradaš, S.: Statistika i dostojanstven rad, Beograd, 2017.;
3. Čekić-Marković, J.: Analiza primene afirmativnih mera u oblasti obrazovanja Roma i Romkinja i preporuke za unapređenje mera, Beograd, 2016.;
4. Davinić M., Macura V., Ferenček M., Klisarević Ž., Balić O., Prednacrt Zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja, Stalna konferencija romskih udruženja građana- Liga Roma, Beograd, 2014.
5. European Roma Rights Centre, Family Life Denied: Overrepresentation of Roma- ni Children in State Care in Serbia, 2017.;
6. Ignjatović, T.: Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti: da li (svaka) izmena zakona vodi poboljšanju stanja?; prEUGovor - predlog praktične politike 08/12; Beograd, 2018.
7. Ivošević, Z.: Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa, u: Z.Ivošević (ur.) Novine u Zakonu o radu, Beograd, 2015.;
8. Jevtić, M.: Uloga saveta zaposlenih i sindikata u zastupanju interesa zaposlenih u državama članicama EU (partnerstvo i konkurencija), Beograd, 2011.;
9. Još uvek daleko od cilja –prezastupljenost Romske dece u „specijalnim školama“ u Srbiji, Izveštaj Evropskog centra za prava Roma, Budimpešta, 2014.
10. Marjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić, D.: Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima, Beograd, 2016.;
11. Matković, G., Stanić, K.: Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije, Beograd, 2014.;
12. Mirčić Čaluković, G.: Mere prevencije predviđene novim zakonom, <https://iskljucinasilje.rs/rs/mere-prevencije/>;
13. Mladenović, B.: Siromaštvo u Republici Srbiji 2006-2016, Beograd, 2016, dostupno na internet adresi: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf;
14. National Employment Policies – A guide for workers’ organisations International Labour Office. – Geneva, 2015.;
15. Nikolić-Ristanović, V. et al.: Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji; Beograd, 2012.;
16. Ocena apsolutnog siromaštva u Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2018;
17. Pantović J., Bradaš S., i Petovar K.: Položaj žena na tržištu rada, Beograd, 2017.;
18. Reljanović, M., Ružić, B., Petrović, A.: Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 2016.;
19. Reljanović, M.: Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019.;
20. Reljanović, M.: Goša je i dalje Srbija, <https://pescanik.net/gosa-je-i-dalje-srbija/>;
21. Reljanović, M.: Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na

- radu, Pravni instruktor 25-26/2012;
22. Reljanović, M.: Srbija je Goša, <https://pescanik.net/srbija-je-gosa/>;
 23. Reljanović, M.: Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji, Beograd, 2017, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studija-o-pri-meni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Mario-Reljanovic.pdf>;
 24. Reljanović, M.: Unutrašnja kontrola, ali kakva, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>;
 25. Reljanović, M.: Zakon o finansijskoj propasti porodice sa decom, <https://pescanik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom/>;
 26. UNICEF Beograd, Srbija – Istraživanje višestrukih pokazatelja 2014. i Srbija – Romska naselja, Istraživanje višestrukih pokazatelja, Beograd, 2017.;
 27. UNICEF Srbija, „Nasilje prema deci u Srbiji – Determinante, faktori i intervencije“, 2017.;

II MEĐUNARODNI INSTRUMENTI, PROPISI, KOLEKTIVNI UGOVORI I SUDSKA PRAKSA

1. Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC;
2. Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding;
3. Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC;
4. ESLJP, Adamović protiv Srbije, predstavka broj: 41703/06, presuda od 02.10.2012. godine;
5. ESLJP, Crnišanin i druge protiv Srbije, predstavke brojevi: 35835/05, 43548/05, 43569/05 i 36986/06, presuda od 13.01.2009. godine;
6. ESLJP, Grišević i drugi protiv Srbije, predstavke brojevi: 16909/06, 38989/06 i 39235/06, presuda od 21.07.2009. godine;
7. ESLJP, Jović i drugi protiv Srbije, predstavke brojevi: 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 i 75689/11, presuda od 13.01.2015. godine;
8. ESLJP, Marinković protiv Srbije, predstavka broj: 5353/11, presuda od 22.10.2013. godine;
9. ESLJP, Nikolić-Krstić protiv Srbije, predstavka broj: 54195/07, presuda od 14.10.2014. godine;
10. ESLJP, Sekulić i Kučević protiv Srbije, predstavke brojevi: 28686/06 i 50135/06, presuda od 15.10.2013. godine;
11. ESLJP, Stošić protiv Srbije, predstavka broj: 64931/10, presuda od 01.10.2013. godine;
12. ESLJP, Vlahović protiv Srbije, predstavka broj: 42619/04, presuda od 16.12.2008. godine;
13. Kolektivni ugovor za državne organe, Službeni glasnik RS, 25/2015, 50/2015, 20/18.
14. Kolektivni ugovor za Javno preduzeće „SRBIJAGAS NOVI SAD“, Službeni glasnik RS, br. 116/2006 i 107/2009;
15. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr.,

- 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016;
16. Odluka o broju posebnih savetnika ministara i merilima za naknadu za njihov rad, Službeni Glasnik RS, br. 107/2012, 93/2013, 71/14.
 17. Odluka o određivanju minimuma procesa rada u komunalnim delatnostima u slučaju štrajka, Službeni list grada Kragujevca, br. 2/2000 i 35/2008;
 18. Odluka o određivanju minimuma procesa rada u slučaju štrajka u Javnom preduzeću Sportski centar „Mladost“ Kragujevac, Službeni list grada Kragujevca, br. 3/2011;
 19. Odluka o primeni Posebnog kolektivnog ugovora za delatnost putne privrede Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 46/2018;
 20. Odluka o visini minimalne cene rada za period januar-decembar 2017. godine, Službeni glasnik RS, br. 77/2016;
 21. Odluka Ustavnog suda br. IUo-1231/2010 od 20.02.2018. godine;
 22. Odluka Ustavnog suda br. UŽ-3644/2014;
 23. Odluka Ustavnog suda UŽ. 4272/2010 od 31. oktobra 2012. godine.
 24. Opšta pravila studentskog i omladinskog zadrugarstva, Službeni list SRJ, br. 20/98 i 7/2000 - odluka SUS, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 47/2010;
 25. Porodični zakon, Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015;
 26. Poseban kolektivni ugovor za „Elektroprivredu Srbije“, Službeni glasnik RS, br. 15/2015 i 38/2018;
 27. Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, Službeni glasnik RS, br. 76/2016;
 28. Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, Službeni glasnik RS, br. 76/2016;
 29. Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 14/2018;
 30. Poseban kolektivni ugovor za državne organe, Službeni glasnik RS, br. 25/2015, 50/2015, 20/2018 i 34/2018;
 31. Poseban kolektivni ugovor za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala Srbije, Službeni glasnik RS, br. 77/2016;
 32. Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije, Službeni glasnik RS, br. 77/2016;
 33. Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 27/2015, 36/2017 – Aneks I i 5/2018 - Aneks II;
 34. Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, Službeni glasnik RS, br. 22/2015 i 70/2015 – Aneks;
 35. Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, Službeni glasnik RS, br. 23/2015;
 36. Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 106/2018;
 37. Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, Službeni glasnik RS, br. 21/2015;
 38. Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 43/2017;
 39. Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, Službeni glasnik RS, br. 1/2019;

40. Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 106/2018;
41. Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole inspekcije u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i u oblasti socijalne zaštite, Službeni glasnik RS, broj 118/2017;
42. Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavaca i zaposlenih u vezi sa prevencijom i zaštitom od zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 62/2010;
43. Pravilnik o prostornim i tehničkim uslovima za rad agencija za zapošljavanje, Službeni glasnik RS, br. 98/09, 100/12, 65/14 i 11/18;
44. Pravilnik o upisu sindikata u registar, Službeni glasnik RS, br. 50/2005 i 10/2010;
45. Pravilnik o zvanjima, zanimanjima i platama zaposlenih u Gradskoj upravi, Službeni list grada Beograda, br. 29/2003, 7/2004, 8/2004, 25/2005, 10/2008, 17/2009, 29/2010, 39/2010, 3/2012, 36/2014, 51/2014;
46. Presuda Privrednog apelacionog suda Pž. 2363/2017 od 01.10.2017. godine;
47. Presuda Višeg suda u Beogradu 5P1.430/10 od 5. januara 2012. godine;
48. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev.2 827/15 od 27.10.2015. godine;
49. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1163/13 od 12.02.2014. godine;
50. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1188/2015 od 13. aprila 2016. godine.
51. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1217/2005 od 26. maja 2005. godine;
52. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 347/15 od 10.06.2015. godine;
53. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 551/2015 od 09. jula 2015. godine;
54. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 761/2012 od 23. januara 2013. godine;
55. Statut Komore javnih izvršitelja, Službeni glasnik RS, br. 105/2016;
56. Uredba o klasifikaciji delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 54/2010;
57. Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 44/2008, 2/2012.
58. Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, Službeni glasnik RS, br. 112/2014;
59. Uredba o minimumu procesa rada fakulteta i univerziteta čiji je osnivač Republika Srbija, Službeni glasnik RS, br. 65/2003;
60. Uredba o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću „Radio i televizija Srbije“, Službeni glasnik RS, br. 4/2003;
61. Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom preduzeću PTT saobraćaja „Srbija“, Službeni glasnik RS, br. 60/2001;
62. Uredba o minimumu procesa rada za vreme štrajka u Javnom železničko transportnom preduzeću „Beograd“, Službeni glasnik RS, br. 50/2002 i 34/2004 – odluka US;
63. Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik RS, br.11/06, 109/09.
64. Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 11/58;
65. Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a br.87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 8/58;
66. Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu, Službeni glasnik RS, br. 53/2017;
67. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006;
68. Zakon o advokaturi, Službeni glasnik RS, br. 31/11 i 24/12 – odluka US;
69. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni glasnik RS, br. 87/2018;
70. Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, Službeni glasnik RS, br. 42/2002,

- 111/2009, 65/2014 – odluka US, 66/2014 i 36/2018;
71. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon;
 72. Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017 i 95/2018;
 73. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.
 74. Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017;
 75. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018;
 76. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018;
 77. Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018;
 78. Zakon o izmenama Zakona o platama službenika i nameštenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 95/18.
 79. Zakon o izmenama zakona o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 95/18.
 80. Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Službeni glasnik RS, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje i 113/2017 – autentično tumačenje;
 81. Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS, br.42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 83/2014
 82. Zakon o javnom okupljanju, Službeni glasnik RS, br. 6/2016;
 83. Zakon o javnom zdravlju, Službeni glasnik RS, br. 15/2016;
 84. Zakon o klasifikaciji delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 104/2009;
 85. Zakon o kulturi, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 13/2016 i 30/2016 – ispr.
 86. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, broj 44/2014;
 87. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Službeni glasnik RS, br. 125/04, 104/09 i 50/2018;
 88. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Službeni glasnik RS, br. 125/2004, 104/2009 i 50/2018;
 89. Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja;
 90. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017.
 91. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon;
 92. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 – odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018;
 93. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 i 95/2018.
 94. Zakon o platama službenika i nameštenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 113/17.
 95. Zakon o platama u državnim organima i javnim službama, Službeni glasnik RS,

- br. 34/2001, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 116/2008 - dr. zakoni, 92/2011, 99/2011 - dr. zakon, 10/2013, 55/2013, 99/2014 i 21/2016 - dr. zakon.
96. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018;
 97. Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018;
 98. Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.;
 99. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, Službeni glasnik RS, br. 55/2014;
 100. Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 42/2009;
 101. Zakon o prebivalištu i boravištu građana, Službeni glasnik RS, br. 87/2011.
 102. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 36/11, 99/11, 83/14, 5/15;
 103. Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, Službeni glasnik RS, br. 116/2014;
 104. Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, Službeni glasnik RS, br. 116/2014;
 105. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009 i 32/2013;
 106. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017;
 107. Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 14/82;
 108. Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, br. 104/2009;
 109. Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, Službeni glasnik RS, br. 101/2015 i 95/2018 - dr. zakon;
 110. Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011;
 111. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 33/2006 i 13/2016;
 112. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, br. 04/2016;
 113. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010;
 114. Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon;
 115. Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018;
 116. Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US;
 117. Zakon o sudskim taksama, Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018;
 118. Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 40/2015 – drugi zakon i 103/2015;
 119. Zakon o vojsci Srbije, Službeni glasnik RS, br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – dr. zakon, 10/2015, 88/2015 – odluka US i 36/2018;

120. Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS, br. 36/2010;
121. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009;
122. Zakon o zadrugama, Službeni glasnik RS, br. 112/2015;
123. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 21/16, 113/2017 – dr. zakon.
124. Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 113/2017;
125. Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 113/2017
126. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon;
127. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni glasnik SRJ, br. 11/2002, Službeni glasnik SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US;
128. Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007;
129. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 72/2009 – dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – dr. zakon, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 – dr. zakon i 105/2017 – dr. zakon;

III INTERNET I OSTALI IZVORI

1. Amity, „Alternativni izveštaj Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena o diskriminaciji starijih žena u Republici Srbiji“, 2018, <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/Amity-Alternativni-Izvestaj-o-diskriminaciji-starijih-zena-u-Srbiji.pdf>;
2. Amnesty International, Srbija: Romi još uvek čekaju na odgovarajući smeštaj, April 2015. godine, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7013082015SERBIAN.PDF>.
3. Anketa o potrošnji domaćinstva, Republički Zavod za statistiku, 2017, <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20185639.pdf>;
4. Anketa o prihodima i uslovima života – metodološke osnove, str. 2, dostupno na <http://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201320057.pdf>;
5. Autonomni ženski centar, Šesti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za period april – jun 2018. godine i pregled glavnih godišnjih nalaza i zaključaka;
6. Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji 2018.;
7. Bilten – Anketa o potrošnji domaćinstava, Republički zavod za statistiku, 2017.;
8. CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12);
9. CESCR General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights);
10. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006.;
11. Đorđević o smrti radnika: Investitor dao potpunu informaciju, <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-Investitor-dao-potpunu-informaciju.html>;
12. Đorđević: U ovoj godini novi zakoni u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, <https://www.danas.rs/drustvo/djordjevic-u-ovoj-godini-novi-zakoni-u-oblasti-bezbednosti-i-zdravlja-na-radu/>;
13. Drugi zbornik mišljenja i preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – Postupanje po pritužbama koje se odnose na diskriminaciju dece, Beograd, 2015.;
14. European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia;

15. Evaluation of the National action plan for the implementation of the Serbia National strategy for gender equality – final report, http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2019/evaluation%20nap%20for%20ge/evaluation%20nap%20for%20ge%202016-2018_compressed.pdf?la=en&vs=2559;
16. Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2018. godinu;
17. Evropsko istraživanje o uslovima rada, EWCS, <https://www.eurofound.europa.eu/data/>;
18. Finansijski plan Nacionalne službe za zapošljavanje za 2018. godinu;
19. Fiskalni savet Republike Srbije, Ocena Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/Ocena_Predloga_iz_i_dopuna_Zakona_o_PIO.pdf;
20. General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999) The right to education (article 13 of the Covenant), E/C.12/1999/10;
21. Godišnji izveštaj Inspekcije rada za 2015. godinu;
22. Godišnji izveštaj Inspekcije rada za 2016. godinu;
23. Godišnji izveštaj Inspekcije rada za 2017. godinu;
24. Godišnji izveštaj Inspekcije rada za 2018. godinu;
25. Insajder: Država protiv radnika, <https://www.youtube.com/watch?v=BecWYZW-MmBk>;
26. Intervju s radnikom na „Beogradu na vodi“, http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3kE3NTqZWsvlNdOI9BimTnsV_zbIMlxMeEZVo2KMtW0eVLRI-Y5e45Zatc;
27. Istraživanje o uslovima rada u tekstilnoj industriji – Srbija, <http://pe.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Istra%C5%BEivanje-o-uslovima-rada-u-tekstilnoj-industriji-Srbija.pdf>;
28. Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2017. godinu;
29. Izveštaj o realizaciji Akcionog plana Reforme javne uprave, 2014-2016;
30. Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava;
31. Izveštaj o skriningu, Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje;
32. Izveštaj o skriningu, Srbija: Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje;
33. Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 18 – Statistika;
34. Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja;
35. Izveštaj Specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf;
36. Jura: Ministarstvo tražilo da im poklonimo automobile, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1005/%20i%20>;
37. Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc;
38. Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8._odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc;
39. Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog peri-

- odičnog pregleda (UPR), http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8._odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc;
40. Koalicija za monitoring prava deteta, Drugi i treći alternativni periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji (2008-2014), http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/10/Drugi_i_treci_alternativni_periodicni_izvestaj_o_primeni_Konvencije_2008_2014_sr-latin.pdf;
 41. Kolika je prava cena Geoxovih cipela?, <http://www.masina.rs/?p=3622>;
 42. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 4;
 43. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 7;
 44. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 20;
 45. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014.;
 46. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja u vezi sa inicijalnim izveštajem Srbije i Crne Gore, 2005. godina;
 47. Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije;
 48. Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja o Inicijalnom izveštaju o Srbiji, 2016.;
 49. Mame su zakon: Mogu li ministri preživeti mesec sa 280 dinara, <https://www.danas.rs/drustvo/mame-su-zakon-mogu-li-ministri-preziveti-mesec-sa-280-dinara/>;
 50. Misija OEBS-a u Srbiji: Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice
 51. Mišljenje Ministarstva finansija Republike Srbije broj 011-00-1142/2016-04 od 18.05.2017. godine, Obračunavanje i plaćanje poreza na dohodak građana i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje po osnovu novčane naknade koju u slučaju prestanka radnog odnosa poslodavac isplaćuje zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor;
 52. Mišljenje Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, br. 610-00-01982/2017-04 od 19.12.2017. godine;
 53. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-669/2015- 02 od 08.08.2015. godine;
 54. Moderna država – racionalna država, http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pozicioni-dokument_Moderna-drzava-racionalna-drzava4.pdf;
 55. Monitoring report: The Principles of Public Administration, Serbia, November 2017, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>;
 56. Mreža organizacija za decu Srbije, „Za jednakost svakog deteta“, 2019., http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/03/MODS_za_jednakost_svakog_deteta.pdf;
 57. Nacionalna akademija za javnu upravu, Opšti program obuke državnih službenika za 2019. godinu, izvor: <http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Opsti-program-obuke-DU.pdf>;
 58. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine, Službeni glasnik RS, broj 4/2016;
 59. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine;
 60. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, treća revizija, februar 2018;
 61. Opšti komentar Komiteta za socijalna, ekonomska i kulturna prava broj 23/2016, E/C.12/GC/23;

62. Osnovni principi i smernice u vezi evikcija i raseljavanja zasnovanih na razvoju, Aneks 1 izveštaja Specijalnog izvestoca o adekvatnom stanovanju kao komponente prava na adekvatan životni standard, A/HRC/4/18;
63. Parental Leave in Council of Europe member States, Council of Europe, 2004.;
64. Poseban izveštaj Zaštitnika građana „Pristupačnost za sve“, Beograd, 2018.;
65. Posebni izveštaj o diskriminaciji dece, Beograd, 2014.;
66. Potential Net Migration Index, http://news.gallup.com/migration/interactive.aspx?g_source=link_news9&g_campaign=item_245204&g_medium=copy;
67. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti Ministarstvu zdravlja povodom palijativnog zbrinjavanja, <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-ministarstvu-zdravlja-povodom-palijativnog-zbrinjavanja/>;
68. Povrede na radnom mestu sve češće, ni situacija u regionu nije na zavidnom nivou, <https://www.securitysee.com/2018/06/povrede-na-radnom-mestu-sve-cesce-ni-situacija-u-regionu-nije-na-zavidnom-nivou/>;
69. Pritužba organizacije R. protiv Ministarstva prosvete zbog diskriminacije po osnovu etničkog porekla u oblasti obrazovanja i vaspitanja, del. br. 07-00-00445/12 od 11. 3. 2013. godine;
70. Program početne obuke Pravosudne akademije, izvor: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Pocetna-obuka/Program-pocetne-obuke-PA.pdf>;
71. Radnici Gorenja od petka u štrajku, ako im ne ispune uslove, <https://www.danas.rs/ekonomija/radnici-gorenja-od-petka-u-strajku-ako-im-ne-ispune-uslove/>;
72. Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14.3.2018-1.pdf;
73. Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu, <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>;
74. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu;
75. Regional Cooperation Council – Roma Integration 2020, Progress report Serbia for 2017, https://www.rcc.int/romaintegration2020/download/docs/Serbia_Progress%20Report%202017%20SRB.pdf/0f2652703af363578940322b9b80f11b.pdf;
76. Republički zavod za socijalnu zaštitu, Deca u sistemu socijalne zaštite 2017, <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1420/deca-u-sistemu-socijalne-zastite-u-2017-lat.pdf>;
77. Republički zavod za statistiku: Izvod iz metodologije izrade potrošačke korpe, 2010., http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf;
78. Roma at a glance – Serbia, UNDP, World Bank, European Commission, april 2018;
79. Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Izveštaj br. 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>;
80. Segregacija romske dece i otpor inkluzivnom obrazovanju – najveći problemi u Srbiji, <https://www.dijalog.net/segregacija-romske-dece-otpor-inkluzivnom-obrazovanju-najveci-problemi-u-srbiji/>;
81. Segregacija u obrazovanju, <http://romaworld.rs/segregacija-u-obrazovanju/>;
82. Sigma Assessment Report Serbia, 2014, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/serbia-assessment-report-2014_5jm0xw1lpc40-en;
83. Smanjenje penzija donelo 75 mlrd RSD, <https://www.b92.net/biz/vesti/srbija>.

- php?yyyy=2018&mm=07&dd=16&nav_id=1419723;
84. Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/Sporni-zahtevi-fabrike-Leoni-Kr%C5%A1enje-zakona-ili-pravo-poslodavca.htm>;
 85. Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/>;
 86. Statut Saveza samostalnih sindikata Srbije;
 87. Strategija reforme javne uprave, Službeni glasnik RS, br. 9/2014, 42/2014 (ispravka);
 88. Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji (2016-2025),
 89. TS: Za strane subvencije 860 miliona € a kontrola nedovoljna, <http://rs.n1info.com/Biznis/a275506/Vlada-dala-860-miliona-evra-subvencija-stranim-investitorima.html>;
 90. U Srbiji 50.000 zaposlenih ne prima zaradu, <http://www.centaronline.org/sr/doga-daj/11857/u-srbiji-50000-zaposlenih-ne-prima-zaradu>;
 91. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23;
 92. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11 August 2005, E/C.12/2005/4;
 93. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), 6 February 2006, E/C.12/GC/18;
 94. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23;
 95. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions, 20 May 1997, E/1998/22;
 96. UN Economic and Social Council: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; E/2013/82;
 97. UNICEF, Determinante i faktori nasilja nad decom u Srbiji: pregled nalaza, <https://www.unicef.org/serbia/media/2751/file>;
 98. Vlada Republike Srbije, Fiskalna strategija za 2019. godinu sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu;
 99. Vlada Republike Srbije, Odgovori na dodatna pitanja Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori_cedaw_iv_izvestaj_serb_2018.doc;
 100. Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine, 2019.;
 101. Vlada Republike Srbije, Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine;
 102. Vlada Republike Srbije, Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine;
 103. Vlada Republike Srbije, Strategija podsticanja rađanja, 2018.;

104. Vlada Republike Srbije, Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine;
105. Vlada Republike Srbije, Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018-2025. godine;
106. Vlada Republike Srbije, Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2018;
107. Vlada Republike Srbije, Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 2011.;
108. World Health Organization, Health for All, <https://gateway.euro.who.int/en/hfa-explorer/>;
109. Zakon o rodnoj ravnopravnosti stopirale mere štednje i interesi poslovne zajednice, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9309/>;
110. Zbornik mišljenja i preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – Postupanje po pritužbama koje se odnose na diskriminaciju dece, Beograd, 2013.;

- tion of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2011; <https://www.who.int/en/wha-ex-ample-for-all>, Health for All, <https://gateway.euro.who.int/en/hra-ex-ample-for-all>, Health for All, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9309/>; <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9309/>; Austerity Measures and Business Community Interests blocked the Gender Equality Law, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9309/>; Edited Collection of opinions and recommendations of the Commissioner for Gender Protection – Acting upon complaints related to discrimination of children, Belgrade, 2013.

- right? , https://insajder.net/sr/izvestia/2019/07/19/
83. Statute of the Independent Trade Unions of Serbia;
84. Strategy of Public Administration Reform, Official Journal, No. 9/2014, 42/2014 (corrigendum);
85. Strategy for Social Inclusion of Roma in the Republic of Serbia (2016-2025), TS: 860 million euros for foreign subsidies and the control is insufficient, http://rs.n1.info.com/Biznis/a275506/Vlada-dala-860-miliona-evra-subvencija-stranim-investitorima.html;
87. In Serbia, 50,000 employees do not get their salary, http://www.centaronline.org/sr/dogadaj/11857/u-srbiji-50000-zaposlenih-ne-primaju-zaradu;
88. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23;
89. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11 August 2005, E/C.12/2005/4;
90. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), 6 February 2006, E/C.12/GC/18;
91. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23;
92. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1.): forced evictions, 20 May 1997, E/1998/22;
93. UN Economic and Social Council: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; E/2013/82;
94. UNICEF, Determinants and factors of violence against children in Serbia: an overview of findings, https://www.unicef.org/serbia/media/2751/file;
95. The Government of Serbia, the 2019 Fiscal Strategy with plans for 2020 and 2021;
96. The Government of Republic of Serbia, Answers to Additional Questions of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women in regard to the Fourth Periodic Report on the Implementation of the Convention Against Discrimination Against Women, http://www.judskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori_izvestaj_serb_2018.doc;
97. The Government of Republic of Serbia, The Programme of Economic Reforms 2019-2021
98. The Government of Republic of Serbia, the Strategy of Safety and Health at Work in the Republic of Serbia 2018-2022;
99. The Government of Republic of Serbia, Public Health Strategy 2018-2026;
100. The Government of Republic of Serbia, the 2018 Strategy for Encouraging Child Birth Rate;
101. The Government of Republic of Serbia, the Water Management Strategy for the territory of Republic of Serbia until 2034;
102. The Government of Republic of Serbia, the Strategy for Combating HIV in the Republic of Serbia 2018-2025;
103. The Government of Republic of Serbia, the Third National Report on Social Inclusion and Reduction of Poverty in Serbia 2018;
104. The Government of Republic of Serbia, the Second Periodic Report on the Implementa-

62. Special Report of the Ombudsman “Accessibility for All”, Belgrade 2018;
63. Special Report on Children’s Discrimination, Belgrade 2014;
64. Potential Net Migration Index, http://news.gallup.com/migration/interactive.aspx?_source=link_news&campaign=item_245204&g_medium=copy;
65. The Commissioner for Gender Equality, Measures recommended to the Ministry of Health in order to achieve equality in regard to palliative care 2018, <http://ravnopravnost.gov.rs/preporaka-mera-za-ostavaranje-ravnopravnosti-ministarstva-vu-zdravlja-povodom-palijativnog-zbrinjavanja/>;
66. Occupational injuries more frequent, the situation in the region is not exemplary either, <https://www.securitysee.com/2018/06/povrede-na-radnom-mestu-svecesce-ni-situacija-u-regionu-nije-na-zavidnom-nivou/>;
67. Complaint of Company R v the Ministry of Education regarding discrimination on the basis ethnicity in education in upbringing No. 07-00-00445/12 of 11.03.2013; Dokumenta/Pocetna-obuka/Program-pocetne-obuke-PA.pdf;
68. Gorenje workers in strike as of Friday if their demands are not met, <https://www.danas.rs/ekonomija/radnici-gorenja-od-petka-u-strajku-ako-im-ne-ispune-uslove/>;
69. The 2017 Report of the Commissioner for Gender Equality, http://ravnopravnost-5bck.kcxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FI-NAL_14.3.2018-1.pdf;
70. The 2016 Report of the Commissioner for Gender Equality <http://ravnopravnost-5bck.kcxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-go-dio/C5%Anji-izve%C5%Ataj-Poverenika-za-za%C5%Atitu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>;
71. The 2016 Ombudsman Report;
72. Regional Cooperation Council – Roma Integration 2020, Progress Report Serbia for 2017, https://www.rc.int/romaintegration2020/download/docs/Serbia_Progress%20Report%202017%20SRB.pdf; <http://0f2652703af363578940322b9b80f1b.pdf>;
73. National Statistical Office: Summary of Methodology for Defining the Consumer Goods Basket 2010, http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf;
74. Roma at a glance – Serbia, UNDP, World Bank, European Commission, April 2018;
75. The Council for Implementation of the Action Plan for Chapter 23, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%Ataj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>;
76. Segregation of Roma Children and Resistance to Inclusive Education – the Greatest Problems, <https://www.dijalog.net/segregacija-romske-dece-otpor-inkluzivnom-obrazovanju-najveci-problemi-u-srbiji/>;
77. Segregation in Education, http://romaworld.rs/segregacija-u-obrazovanju/nanace/serbia-assessment-report-2014_5jmx0xw1hpc40-en;
78. Sigma Assessment Report Serbia, 2014, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/serbia-assessment-report-2014_5jmx0xw1hpc40-en;
79. Cuts in pensions resulted 75 billion RSD, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=07&dd=16&nav_id=1419723;
80. Contentious requests of the Leoni factory: Violation of the law or employers’

- loads/2017/10/Drugi_treci_mehinazmi_periodicni_izvestaj_o_primeni_Kon-
vencije_2008_2014_sr-latn.pdf;
39. What is the true price of Geox shoes, <http://ww.masina.rs/?p=3622>;
40. Committee for Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4;
41. Committee for Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7;
42. Committee for Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20;
43. Committee for Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comments on
the Second Periodic Report of Serbia 2014;
44. Committee for Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comments on
the Initial Report of Serbia and Montenegro 2005;
45. The Committee on the Right of the Child, Concluding Comments on Combined
Second and Third Periodic Report of Serbia
46. The Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Comments
on the 2016 Initial Report of Serbia;
47. Mothers are supreme: Can Ministers survive on 280 RSD per month?, <https://ww.danas.rs/drustvo/drustvo/mame-su-zakon-mogu-li-ministri-preziveti-mesec-sa-280-dinara/>;
48. OSCE Mission in Serbia: Main characteristics of substandard Roma settlements
in Serbia and proposal for future development initiatives for improving the living
conditions of the Roma community
49. Opinion of the Republic of Serbia Ministry of Finance No. 011-00-1142/2016-04
of 18.05.2017, Calculation and payment of citizen's income tax and contributions
for statutory social insurance on the grounds of indemnity paid in case of termina-
tion of labour relation to the employee who did not use the annual leave;
50. Opinion of the Ministry of Education, Science and Technological Development
No. 610-00-01982/2017-04 of 19.12.2017;
51. Opinion of the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Care, Labour
Sector, No. 011-00-669/2015- 02 of 08.08.2015;
52. Modern State – Rational State, [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pozici-
oni-dokument_Moderna-drzava-razionalna-drzava4.pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pozici-
oni-dokument_Moderna-drzava-razionalna-drzava4.pdf);
53. Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia, November
2017, <http://ww.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>;
54. Network of organisations for Children of Serbia, "Equality for Each Child" 2019,
[http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/03/MODS_za_jednakost_svakog_de-
tetu.pdf](http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/03/MODS_za_jednakost_svakog_de-
tetu.pdf);
55. National Academy for Public Administration, the 2019 General Training of
Civil Servants [http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Opsti-pro-
gram-obuke-DU.pdf](http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Opsti-pro-
gram-obuke-DU.pdf);
56. National Strategy for Gender Equality 2016-2020 with the Action Plan 2016-2018
Official Journal No. 4/2016;
57. National Strategy of Gender Equality 2016-2020;
58. The National Programme for the Adoption of the Acquis, third version, February
2018;
59. General Comments of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights
No. 23/2016, E/C.12/GC/23;
60. Basic principles and guidelines on development-based evictions and displace-
ment, Annex 1, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a com-
ponent of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18;
61. Parental Leave in Council of Europe Member States, Council of Europe, 2004;

15. Evaluation of the National Gender Equality Plan for the implementation of the Serbia National strategy for gender equality – final report, http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office/attachments/publications/2019/evaluation%20rap%20for%20ge%202016-2018_compressed.pdf?la=en&vs=2559.
16. European Commission, Republic of Serbia – the 2018 Progress Report European Study on Working Conditions, EWCS, <https://www.eurofound.europa.eu/data/>.
17. The 2018 Fiscal Plan of the National Employment Agency;
18. Republic of Serbia Fiscal Council, Assessment of the Draft Law on Amendments of the Law on Pension and Disability Insurance, http://www.fiskalnisa.gov.rs/doc/ocena-mislenja/2018/Ocena_Predloga_iz_1_dopuna_Zakona_o_PIO.pdf;
20. General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999) The right to education (article 13 of the Covenant), E/C.12/1999/10;
21. The 2015 Annual Report of the Employment Inspection
22. The 2016 Annual Report of the Employment Inspection
23. The 2017 Annual Report of the Employment Inspection
24. The 2018 Annual Report of the Employment Inspection
25. Insider: State v workers, <https://www.youtube.com/watch?v=BecWYZWMmBk>;
26. Interview with a worker engaged on Belgrade Waterfront construction site, <http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3kE3NTqZWSVSNDO19BimTnsVzbIMixMeEZv02KMtW0eVLRiY5e45Zaic>;
27. Study on working conditions in the textile industry – Serbia, <http://pe.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Istra%C5%BEvanje-o-uslovi-ma-rada-u-tekstilnoj-industriji-Srbija.pdf>;
28. The 2017 Annual Report of the National Statistical Office
29. Report on the Implementation of the Action Plan on Public Administration Reform, 2014-2016;
30. Screening Report for Serbia on Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights;
31. Screening Report for Serbia on Chapter 19 – Social Policy and Employment
32. Screening Report for Serbia on Chapter 18 – Statistics
33. Screening Report for Serbia on Chapter 28 – Consumer Protection and Health
34. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_Serbian_AE_V.pdf;
35. Jura: Ministry requested that we give them cars, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1005/%20%20>;
36. Office for Human and Minority Rights of Serbian Government, Answers to additional questions of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights related to the Second period report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc;
37. Office for Human and Minority Rights of the Serbian Government, Serbia's Answers to Recommendations of UN members within the Cycle III of the Universal Periodic Review (UPR) http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8_odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc;
38. Coalition for Mentoring the Rights of the Child, the Second and the Third Alternative Periodic Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child in the Republic of Serbia (2008-2014), <http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/>

117. Law on Volunteering, Official Journal RS, No. 36/2010;
 118. Law on Prohibition of Discrimination, Official Journal RS, No. 22/2009;
 119. Law on Cooperatives, Official Journal RS, No. 112/2015;
 120. Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self Government Units, Official Journal RS, No. 21/16, 113/2017 – other statute.
 121. Law on Employees in Public Services, Official Journal RS, No. 113/2017
 122. Law on Employment and Insurance in Cases of Unemployment, Official Journal RS, No. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 and 113/2017 – other statute;
 123. Law on Protection of Rights and Freedoms of National Minorities, Official Journal FRY, No. 11/2002, Official Journal SCG, No. 1/2003 – Constitutional Charter and Official Journal RS, No. 72/2009 – other statute and 97/2013 – CC Decision;
 124. Law on Ombudsperson, Official Journal RS, No. 79/2005 and 54/2007;
 125. Law on Health Protection, Official Journal RS, No. 107/2005, 72/2009 – other statute, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – other statute, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 – other statute and 105/2017 – other statute.
- III INTERNET AND OTHER SOURCES
1. Amity, “Alternative reports of the Committee for Elimination of All Forms of Discrimination Against Women in the Republic of Serbia”, 2018, <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/Amity-Alternativni-Izvestaj-o-diskriminaciji-startijb-zena-u-Srbiji.pdf>;
 2. Amnesty International, Serbia: Roma are still waiting for adequate housing, April 2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7013082015SERBIA.N.PDF>.
 3. Survey on Household Expenditure, National Statistics Office 2017, <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20185639.pdf>;
 4. Survey on Income and Living Conditions – methodological bases p. 2, available at <http://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201320057.pdf>;
 5. Autonomous Women’s Centre, Sixth independent report on the implementation of the Law on the Prevention of Domestic Violence for the April – June 2018 period and an overview of main annual findings and conclusions
 6. Belgrade Centre for Human Rights, Human Rights in Serbia in 2018; Bulletin – Survey of Household Expenditures, Republic Statistical Office 2017
 7. CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12);
 8. CESCR General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights);
 9. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006;
 10. Djordjevic on workers’ death: The investor has provided comprehensive information, <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-Investitor-dao-potpunu-informaciju.html>;
 11. Djordjevic: New Safety and health at work laws in this year, <https://www.danas.rs/drustvo/djordjevic-u-ovoj-godini-novi-zakoni-u-oblasti-bezbednosti-i-zdravljanja-radu/>;
 12. Edited Collection of opinions and recommendations of the Commissioner for Gender Protection – Acting upon complaints related to discrimination of children, Belgrade, 2015;
 13. European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia.

93. Law on Simplified Work Employment of Seasonal Jobs in Certain Business Activities, Official Journal RS, No. 50/2018;
94. Law on Police Forces, Official Journal RS, No. 6/2016, 24/2018 i 87/2018;
95. Law on Income Tax, Official Journal RS, No. 24/2001, 80/2002, 80/2002 – other statute, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - corrigendum, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - CC Decision, 7/2012 – aligned dinar amounts 93/2012, 114/2012 – CC Decision, 8/2013 – aligned dinar amounts, 47/2013, 48/2013 - corrigendum, 108/2013, 6/2014 - aligned dinar amounts, 57/2014, 68/2014 - other statute, 5/2015 - aligned dinar amounts, 112/2015, 5/2016 - aligned dinar amounts, 7/2017 - aligned dinar amounts, 113/2017, 7/2018 - aligned dinar amounts, 95/2018 i 4/2019 - aligned dinar amounts;
96. Law on Mediation 880 in Resolution, Official Journal RS, No. 55/2014;
97. Law Confirming the Revised European Social Charter, Official Journal RS – International Agreements No. 42/2009;
98. Law on Residence and Temporary Residence of Citizens, Official Journal RS, No. 87/2011.
99. Companies' Law, Official Journal RS, No. 36/11, 99/11, 83/14, 5/15;
100. Law on Temporary Regulation on the Manner in Which Pensions are Paid, Official Journal RS, No. 116/2014;
101. Law on the Temporary Regulation of the Basis For Calculation and Payment of Salaries, Wages and other Permanent Income with Public Funds Users, Official Journal RS, No. 116/2014;
102. Law on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, Official Journal RS, No. 36/2009 and 32/2013;
103. Labour Law, Official Journal RS, No. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – CC Decision and 113/2017;
104. Law on Ratification of the ILO Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking (No. 135) Official Journal SFRY – International Agreements 14/82;
105. Gender Equality Law, Official Journal RS, No. 104/2009;
106. Law on Mining and Geological Research, Official Journal RS, No. 101/2015 i 95/2018 – other statute;
107. Law on Social Protection, Official Journal RS, No. 24/2011;
108. Law on Prohibition of Discrimination Against Persons with Disabilities, Official Journal RS, No. 33/2006 and 13/2016;
109. Law on Prevention of Domestic Violence, Official Journal RS, No. 04/2016;
110. Law on Prevention of Harassment at Work, Official Journal RS, No. 36/2010;
111. Law on Secondary School and Uprising, Official Journal RS, No. 55/2013, 101/2017 and 27/2018 - other statute;
112. Bankruptcy Law, Official Journal RS, No. 104/2009, 99/2011 – other statute, 71/2012 – CC Decision, 83/2014, 113/2017, 44/2018 and 95/2018;
113. Law on Strike, Official Journal FRY, No. 29/96 and Official Journal RS, No. 101/2005 – other statute and 103/2012 – CC Decision;
114. Law on Court Tariffs, Official Journal RS, No. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - other statute, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 – other statute, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 and 95/2018;
115. Law on Constitutional Court, Official Journal RS, No. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – CC Decision, 40/2015 – other statute and 103/2015;
116. Law on Military Forces of Serbia, Official Journal RS, No. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – other statute, 10/2015, 88/2015 – CC Decision and 36/2018;

70. Law on Safety and Health at Work, Official Journal RS, No. 101/2005, 91/2015 and 113/2017 – other statute;
71. Budget System Law, Official Journal RS, No. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - corrigendum, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - other statute, 103/2015, 99/2016, 113/2017 and 95/2018;
72. Law on Civil Servants, Official Journal RS, No. 79/2005, 81/2005 - corrigendum, 83/2005 - corrigendum, 64/2007, 67/2007 - corrigendum, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018;
73. Law on Dual Education, Official Journal RS, No. 101/2017;
74. Law on Financial Support for Families with Children, Official Journal RS, No. 113/2017 i 50/2018;
75. Law on Inspection Oversight, Official Journal RS, No. 36/2015, 44/2018 – other statute and 95/2018;
76. Law Amending Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Autonomous Provinces and Local Self Government Units, Official Journal RS, No. 95/18;
77. Law Amending Law on Salaries of Employees in Public Services, Official Journal RS, No. 95/18.
78. Law on Enforcement and Security, Official Journal RS, No. 106/2015, 106/2016 – authentic interpretation and 113/2017 – authentic interpretation;
79. Law on Public Services, Official Journal RS, No. 42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 83/2014
80. Law on Public Assembly, Official Journal RS, No. 6/2016;
81. Public Health Law, Official Journal RS, No. 15/2016;
82. Law on Classification of Professions, Official Journal RS, No. 104/2009;
83. Law on Culture, Official Journal RS, No. 72/2009, 13/2016 and 30/2016 – corrigendum
84. Law on Ministries, Official Journal RS, No. 44/2014;
85. Law on Amicable Settlement of Dispute Resolutions, Official Journal RS, No. 125/2004, 104/2009 and 50/2018;
86. Law on Obligations, Official Journal SFRY, No. 29/78, 39/85, 45/89 – Decision of CCY and 57/89, Official Journal FRY, No. 31/93 and Official Journal SCG, No. 1/2003 – Constitutional Charter;
87. Law on Basis of Education and Uprising System, Official Journal RS, No. 88/2017.
88. Law on Primary Education and Uprising, Official Journal RS, No. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - other statute;
89. Law on Pension and Disability Insurance, Official Journal RS, No. 34/2003, 64/2004 - decision USRS, 84/2004 - other statute, 85/2005, 101/2005 - other statute, 63/2006 – decision USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 and 73/2018;
90. Law on Salaries of Civil Servants and State Employees, Official Journal RS, No. 62/2006, 63/2006 - corrigendum, 115/2006 - corrigendum, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 and 95/2018.
91. Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Autonomous Provinces and Local-Self Government Units, Official Journal RS, No. 113/17.
92. Law on Salaries in State Authorities and Public Services, Official Journal RS, No. 34/2001, 62/2006 – other statute, 63/2006 – corrigendum of other statute, 116/2008 - other statute, 92/2011, 99/2011 - other statute, 10/2013, 55/2013, 99/2014 and 21/2016 - other statute.

41. Rulebook on rules of conduct of employer and employees in regard to prevention and harassment at work, Official Journal RS, No. 62/2010;
42. Rulebook on spatial and technical conditions for the work of employment agencies, Official Journal RS, No. 98/09, 100/12, 65/14 and 11/18;
43. Rulebook on entry of trade unions in the register, Official Journal RS, No. 50/2005 i 10/2010;
44. Rulebook on ranks, professions and salaries of employees in City administration, Official Journal of city of Belgrade No. 29/2003, 7/2004, 8/2004, 25/2005, 10/2008, 17/2009, 29/2010, 39/2010, 3/2012, 36/2014, 51/2014;
45. Decision of the Commercial Appellate Court Pz. 2363/2017 of 01.10.2017;
46. Decision of the Higher Court of Belgrade 5P1.430/10 of 5 January 2012
47. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 827/15 of 27.10.2015
48. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 1163/13 of 12.02.2014
49. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 1188/2015 of 13 April 2016
50. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 1217/2005 of 26 May 2005
51. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 347/15 of 10.06.2015
52. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 551/2015 of 09 July 2015
53. Supreme Court of Cassation Decision Rev2 761/2012 of 23 January 2013
54. Statute of the Chamber of Enforcement Agents, Official Journal RS, No. 105/2016;
55. Regulation on Classification of Professions, Official Journal RS, No. 54/2010;
56. Regulation on coefficient for calculation and payment of salaries of appointed and employed persons in state bodies, Official Journal RS, No. 44/2008, 2/2012;
57. Regulation on measures of social inclusion of cash benefit beneficiaries, Official Journal RS, No. 112/2014;
58. Regulation on Minimum Required Service in Faculties and Universities established by the Republic of Serbia, Official Journal RS, No. 65/2003;
59. Regulation on Minimum Required Service in Public Company "Radio i televizija Srbije", Official Journal RS, No. 4/2003;
60. Regulation on Minimum Required Service during Strike in Public Company "Javno preduzeće PTT saobraćajna Srbija", Official Journal RS, No. 60/2001;
61. Regulation on Minimum Required Service during Strike in Public Company "Javno preduzeće zeleznicko transportom preduezeće Beograd", Official Journal RS, No. 50/2002 and 34/2004 – CC Decision;
62. Regulation on the Appraisal of Civil Servants, Official Journal RS, No. 11/06, 109/09.
63. Regulation on the Ratification of ILO Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively (No. 98), Official Journal FNRJ – International and other Agreements No. 11/58;
64. Regulation on Ratification of the ILO Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, Official Journal FNRJ – International and other Agreements No. 8/58;
65. Regulation on Determining Work Dangerous for Children, Official Journal RS, No. 53/2017;
66. Constitution of Serbia, Official Journal RS, No. 98/2006;
67. Law on Solicitor and Barrister Profession, Official Journal RS, No. 31/11 i 24/12 – CC Decision;
68. Law on Free Legal Aid, Official Journal RS, No. 87/2018;
69. Law on Security and Information Agency, Official Journal RS, No. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – Decision US, 66/2014 and 36/2018;

17. Decision on Minimum Required Service during Strike in Public Utilities, Official Journal of city of Kragujevac, No. 2/2000 i 35/2008;
18. Decision on Minimum Required Service during Strike in the Public Company "Sportski centar Mladost" Kragujevac, Official Journal of city of Kragujevac, No. 3/2011;
19. Decision on the Implementation of the Special collective agreement for travelling economy of the Republic of Serbia, Official Journal RS, No. 46/2018;
20. Decision on Minimum Wage for January-December 2017, Official Journal RS, No. 77/2016;
21. Constitutional Court decision no. IUo-1231/2010 of 20.02.2018
22. Constitutional Court decision no. UZ-3644/2014;
23. Constitutional Court decision no. UZ. 4272/2010 of 31 October 2012
24. General Rules of Youth and Student Cooperative Operation, Official Journal FR Y No. 20/98 and 7/2000 - Decision SUS, Official Journal SCG, No. 1/2003 – Constitutional Charter and Official Journal RS, No. 47/2010;
25. Family Law, Official Journal RS, No. 18/2005, 72/2011 – other statute and 6/2015; No. 15/2015 and 38/2018;
26. Special collective agreement for „Elektroprivreda Srbije“, Official Journal RS, No. 15/2015 and 38/2018;
27. Special collective agreement for the area of agriculture, food industry, tobacco industry and water production of Serbia, Official Journal RS, No. 76/2016;
28. Special collective agreement for travelling economy of the Republic of Serbia, Official Journal RS, No. 14/2018;
29. Special Collective Agreement for State Bodies, Official Journal RS, No 25/2015, 50/2015, 20/2018 and 34/2018;
30. Special collective agreement for construction and construction material industry of Serbia, Official Journal RS, No. 77/2016;
31. Special Collective Agreement for Chemical and Non-Metals of Serbia, Official Journal RS, No. 77/2016;
32. Special collective agreement for communal publicly owned companies on the territory of the Republic of Serbia, Official Journal RS, No. 27/2015, 36/2017 – Annex I and 5/2018 - Annex II;
33. Special Collective Agreement for Police Officers, Official Journal RS, No. 22/2015 and 70/2015 – Annex;
34. Special collective agreement for work engagement of show business and musical artists and performers in hospitality sector, Official Journal RS, No. 23/2015;
35. Special collective agreement for cultural institutions founded by the Republic of Serbia, autonomous province and local self-government, Official Journal RS, No. 106/2018;
36. Special collective agreement for employees in elementary and secondary schools and pupils' boarding schools, Official Journal RS, No. 21/2015;
37. Special Collective Agreement for Preschool Institutions established by the Republic of Serbia, autonomous provinces, and local-self government units, Official Journal RS, No. 43/2017;
38. Special collective agreement for employees in student standard organisations founded by the Republic of Serbia, Official Journal RS, No. 1/2019;
39. Special Collective Agreement for Health Institutions established by the Republic of Serbia, autonomous provinces, and local-self government units, Official Journal RS, No. 106/2018;
40. Rulebook on the Form and Manner of Performing Internal Control of the Inspectorate in the Field of Labour Relations and Health and Safety and Work in the

iciencies of the Law on Prohibition of Harassment at Work, Legal Instructor 25-26/2012;

22. Reljanović, M.: A Study on the Implementation of the Law on Prohibition of Discrimination in Serbia, Belgrade 2017, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studyja-o-primeni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Ma-rio-Reljanovic.pdf>;

23. Reljanović, M.: Internal control, but what kind of control, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>;

24. Reljanović, M.: Law on Financial Demise of Families with Children <https://pes-canik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom/>;

25. UNICEF Belgrade, Serbia - Multiple Indicator Survey 2014 and Serbia – Roma settlements, Multiple Indicator Survey, Belgrade, 2017;

26. UNICEF Serbia, “Violence against Children – Determinants, Factors and Interventions”, 2017.

II INTERNATIONAL INSTRUMENTS, LEGISLATION, COLLECTIVE AGREEMENTS AND CASE LAW

1. Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEBP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC;

2. Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding;

3. Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC;

4. ECHR, Adamović v Serbia, application No: 41703/06, decision of 02.10.2012;

5. ECHR, Crisani and others v Serbia, application No: 35835/05, 43548/05, 43569/05 and 36986/06, decision of 13.01.2009;

6. ECHR, Grisević and others v Serbia, application No: 16909/06, 38989/06 and 39235/06, decision of 21.07.2009;

7. ECHR, Jović and others v Serbia, application No: 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 and 75689/11, decision of 13.01.2015;

8. ECHR, Matinković v Serbia, application No: 5353/11, decision of 22.10.2013;

9. ECHR, Nikolić-Krstić v Serbia, application No: 54195/07, decision of 14.10.2014;

10. ECHR, Sekulić and Kučević v Serbia, application No: 28686/06 i 50135/06, decision of 15.10.2013;

11. ECHR, Stojić v Serbia, application No: 64931/10, decision of 01.10.2013;

12. ECHR Vlahović v Serbia, application No: 42619/04, decision of 16.12.2008;

13. Collective Agreement for State Authorities, Official Journal RS, 25/2015, 50/2015, 20/18.

14. Collective Agreement for Public Company „SRBIJAGAS NOVI SAD“, Official Journal RS, No. 116/2006 and 107/2009;

15. Criminal Code, Official Journal RS, No. 85/2005, 88/2005 - corrigendum, 107/2005 - corrigendum, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 and 94/2016;

16. Decision on the Number of Advisers to the Minister and Factors Determining their Remuneration, Official Journal RS, No. 107/2012, 93/2013, 71/14.

1. Bradaš, S.: Employment Policies in Serbia – encouragement of (non)dignified work, Belgrade 2018, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf>;
2. Bradaš, S.: Statistics and Dignified Work, Belgrade, 2017;
3. Čekić-Marković, J.: The Analysis of Application of Affirmative Measures in Education of Roma and Recommendations for Improvement, Belgrade;
4. Davimić M., Macura V., Ferenčak M., Klisarević Z., Balić O., Pre-draft of the Law on Legalisation of Sustainable Informal Roma Settlements, Belgrade 2014.
5. European Roma Rights Centre, Family Life Denied: Overrepresentation of Roma Children in State Care in Serbia, 2017;
6. Ignjatović, T.: T. Ignjatović, the Draft Law on Gender Equality: Whether (Each) Statutory Amendment Leads to Improvement of the Situation? – practical policy proposal 08/12; Belgrade 2018;
7. Ivosević, Z.: Termination of employment by the employer and legal consequences of unlawful termination in: Z.Ivosević (ed.) *Novelties in Labour Law*, Belgrade, 2015;
8. Jević, M.: The Role of Councils of Employees and Trade Unions in Advocating for the Interests of Employees in EU Member States (partnership and competition), Beograd, 2011;
9. Still far from the Goal – Overrepresentation of Roma Children in “Special Schools” in Serbia, Report of the European Centre for Roma Rights, Budapest 2014.
10. Matjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić, D.: Evaluation of the set of services for youth and relevant programmes and measures focused on young people and financed from the Serbian budget Belgrade 2016;
11. Matković, G., Stanić, K.: Social protection in old age: Long-term care and social pensions, Belgrade 2014;
12. Mircić Čaluković, G.: Prevention measures envisaged by the new Law, <https://iskljucimasistje.rs/rs/mere-prevencije/>;
13. Mladenović, B.: Poverty in Serbia 2006-2016, Belgrade 2016, available at: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Sitomastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016_godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf;
14. National Employment Policies – A guide for workers’ organisations International Labour Office – Geneva, 2015;
15. Nikolić-Ristanović, V. et al.: Discrimination of Women in the Labour Market in Serbia, Belgrade 2012;
16. The evaluation of the absolute poverty in Serbia. Team for Social Inclusion and Reduction of Poverty 2018;
17. Pantović J., Bradaš S., i Petrovar K.: Position of Women in the Labour Market, Belgrade, 2017;
18. Reljmanović, M., Ruzić, B., Petrović, A.: The Analysis of the Effects of Amendments of Labour Law, Belgrade 2016;
19. Reljmanović, M.: Alternative Labour Legislation, Belgrade 2019;
20. Reljmanović, M.: Goša is Still Serbia, <https://pescanik.net/gosa-je-i-dalje-srbija/>;
21. Reljmanović, M.: Deficiencies of this statute in Mario Reljmanović, Gaps and Def-

importance for the specific case. Only in the 2002 case, the courts mentioned specific article of an international instrument which was relevant for the case – it was always in relation to Article 14 of the ECHR and Article 1 of Protocol 12 to the ECHR. In majority of these decisions, the courts considered conventions as a result of prosecutor's claims that a defendant violated convention in question. Courts never stated if these claims were correct or wrong. In all decisions which invoked international instruments, those instruments are simply listed – there is neither indication of the court's position in regard to those instruments nor any indication of how they are applied in the decision. Maybe the most illustrative example of this problem concerning discrimination can be identified in one of the decisions of the Higher Court in Belgrade.⁴⁴⁸ In Pfeiffer case and in relation to the claims of former pilot of German origin who was discriminated by national air company JAT, the court decided that JAT discriminated against the pilot but only in relation to period after 2003 (as discriminatory was not prohibited before that time by Serbian (Yugoslav) laws. The judge obviously did not know that first anti-discriminatory rules found their place in the 1974 Constitution of Yugoslavia and that former Yugoslavia ratified the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in 1971 (both Covenants entered into force in 1976 after 10 ratifications were deposited).⁴⁴⁹

In its 2014 General Comments, the Committee in point 5 stresses the following: "Recognising that the Covenant forms an integral part of the legal system and it is directly applicable, the Committee regrets that the State Party was neither able to provide information on cases of direct applicability of the Covenant before national courts nor information on available remedies for individuals who reported the violation of their economic, social and cultural rights. The Committee invites the State Party to gather and include the following information in the next periodic report: information on justification of rights contained in the Covenant, including cases of direct application of the Covenant before national courts and the information on available remedies for individuals who reported the violation of their economic, social and cultural rights." In that respect, the Committee refers to its General Comment No. 9 on the internal application of the Covenant. The Committee also recommends to the State Party to improve its training programmes on human rights in order to promote better knowledge, awareness and the application of the Covenant, especially among holders of those rights." With regard to this specific recommendation of the Committee, it seems that there is no improvement in regard to education of judges and there is no awareness among individuals who apply those legal provisions that direct application of international instruments is not voluntary and that international instruments have to be taken into account in deciding on rights of individuals or groups or deciding in disputes among parties. This is particularly important when the state cannot ensure effective enjoyment of rights guaranteed by the Covenant, in accordance with the General Comment on the application of the Covenant in domestic legal system.⁴⁵⁰

448 Decision of the Higher Court in Belgrade 5P1.430/10 of 5 January 2012
 449 M. Reljanovic (2017), 16-17
 450 Committee for Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1998/24

Within the third cycle of the Universal Periodic Review (UPR) carried out in 2018, Serbia received 190 recommendations from 74 states. Serbia accepted 175 recommendations and took note of 15 recommendations. Among recommendations noted by Serbia is the recommendation submitted by Costa Rica which stipulates the following: ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". In the agreed response of the Serbian delegations the following was stated: in order to accede to the Protocol, it is necessary to "amend relevant domestic legislation which is not a priority, bearing in mind the current situation".

The refusal to sign the Protocol was criticised by the civil society in Serbia. It was estimated that this represented a missed opportunity for Serbia to take steps in guaranteeing human rights standards, which exist in developed countries. This also demonstrates that Serbia is still not ready to guarantee additional protection of rights to its citizens. In December 2018, 51 civil society organisations submitted an initiative to the Office for Human and Minority Rights for the ratification of the Protocol which would "position Serbia among states which provide the highest levels of protection of these rights." The Office has forwarded this initiative to the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs that dismissed the initiative without any explanation.

2. DIRECT APPLICATION OF THE COVENANT AND OTHER INTERNATIONAL SOURCES

Although the Constitution guarantees the direct application of ratified international treaties (Article 16, paragraph 2 Constitution: "Generally accepted rules of international law and shall be an integral part of the legal system in the Republic of Serbia and applied directly. Ratified international treaties must be in accordance with the Constitution"), this does not happen in practice. In administrative bodies' decisions it is impossible to find a direct reference to international instruments on human rights, references to international sources in court decisions are rare, almost an exception in court decisions, with the exception of the Constitutional Court. It is not possible to precisely determine the percentage or the number of court decisions which invoke international sources of law. Some surveys showed that this number is negligible; a reference to sources is not done to additionally justify the court decision or to clarify the situation in a specific case. Making a reference is at the level of abstraction and is reduced to listing international instruments which may be applied to a specific case, with a noticeable lack of explanation of their significance and indication of provisions prescribed by those instruments that judge has in mind when stressing their importance. The Survey on the Implementation of the Law on Prohibition of Discrimination demonstrates that judges, in cases with regard to discrimination, rarely take international instruments into consideration, despite the fact that Serbia approved majority of multilateral agreements in this area. "In many cases, Serbian courts had a problem to apply international instruments in determining the legislative framework and passing decisions. This problem is not only specific to cases of discrimination. Although, there is a clear obligation to apply ratified instruments in the Constitution of Republic of Serbia, international standards are generally applied in proceedings before national courts only if they are incorporated into domestic laws or as a result of an effort undertaken by lawyers in specific cases. The sample analysis shows that only in seven cases (which are 8% out of 87 cases) courts invoked international instruments. In all seven cases, there was a reference to the European Convention on Human Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights was invoked in three cases, while the reference to European Social Charter and the Universal Declaration of Human Rights was made in one case. In most of these decisions, international instruments were mentioned without further explanation of their

OTHER ISSUES OF RELEVANCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE COVENANT

1. SERBIA'S REFUSAL TO SIGN THE PROTOCOL TO THE COVENANT

The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter: the Protocol) was adopted in 2008 at the session of the UN General Assembly and entered into force in 2013. Forty five UN members have signed the Protocol, while 24 states have ratified it, 10 of which are European countries (including some neighbouring countries – Bosnia and Herzegovina and Montenegro).

The Protocol was adopted "in order to further achieve the purposes of the Covenant and the implementation of its provisions". Article 1 of the Protocol prescribes the competences of the Committee to receive and consider communications (hereafter: the Committee), including communications submitted by the contracting parties to the Protocol. Furthermore, the Protocol stipulates that communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party, as well as communication submitted by a third person on their behalf and with their consent (Article 2). Communications can be submitted provided that all available domestic remedies have been exhausted, except when the application of such remedies is unreasonably prolonged. The Committee shall transmit received communications to the State Party concerned which has six months to submit response and information on measures for remedying the subject matter of the communication (Article 6). After adopting its views on the communication, together with its recommendations, the Committee shall transmit them to the state party and other interested parties. The State Party has six months to submit a written response, including information on any action taken in the light of the views and recommendations of the Committee (Article 9). The Protocol prescribes competences of the Committee for friendly settlement of dispute which is the subject matter of the communication (Article 7). Beside communications, the Protocol prescribes two additional proceedings: inter-State communications and inquiry procedure. With regard to inter-state communications, a State Party to the present Protocol may at any time declare under the present article that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications to the effect that a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under the Covenant (Article 10). With regard to the inquiry procedure, a State Party to the present Protocol may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to launch an inquiry procedure on the basis of information indicating grave or systematic violations by a State Party of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant, including a visit to its territory (Article 11).

The Protocol also addresses some other important issues such as the establishment of a trust fund to provide expert and technical assistance to States Parties with the aim of improving the realization of rights guaranteed by the Covenant (Article 14) and the obligation of State Parties to disseminate the Covenant and the present Protocol and to facilitate access to information about the views and recommendations of the Committee and to do so in accessible formats for persons with disabilities (Article 16).

In its Concluding Comments on the Second Periodic Report for Serbia adopted on the 5th session of the Committee held in 2014, the Committee invited Serbia to "consider signing and ratification of the Protocol" to the Covenant.

of Commissioner's practice with regard to segregation and published in the special editions of the Commissioner⁴⁴⁵ and *Special Report on Discrimination of Children*.⁴⁴⁶ In its 2014 Concluding Comments (point 35), the Committee expressed concerns about placing Roma children into special schools and classes and recommended measures which will guarantee the enrolment of Roma children in regular classes.

In its Concluding Comments with regard to the 2017 Second Periodic Report for Serbia, the Committee on Elimination of Racial Discrimination indicated a need for the state to react and eliminate the segregation of Roma which is *de facto* present in schools (CERD/C/SR.2604). The Committee is deeply concerned that majority of parents take their children out of schools where Roma children attend and emphasised the need to work on education and de-segregation in schools.

The Strategy of Social Inclusion of Roma in Republic of Serbia 2016-2025 recognises the problem of segregation of Roma children as one of the main impediments in achieving equality in education, low inclusion of children and high levels of children leaving schools. Unjustified enrolment of children in "special schools" is recognised as an important problem – the percentage of Roma children in these schools is around 30%, while the percentage of Roma population in general population is disproportionately lower, 3-4%. The segregation is increasing and there is a lack of effective measures of de-segregation. With regard to measures identified in this document as appropriate for de-segregation, short-term measures should include formation of mixed classes and urgent action in cases of emergence of segregated classes or tendency of taking children out of schools leading to segregation of Roma children. This also includes measures of addressing unjustified enrolment of Roma children in special schools.

The situation on the ground is far from satisfactory. In the World Bank analysis⁴⁴⁷ which used data from 2017, only 17% of Roma children (3-6 age) attended pre-school programmes; the gap between enrolled and non-enrolled Roma children in pre-school institutions in Serbia is the second widest in the Balkans (41% of non-Roma children as opposed to 17% of Roma children). With regard to primary school education, the percentage of enrolled children is negligibly increasing (80% of Roma children were enrolled in primary schools in 2011, while in 2017 it amounted to 84%). However, data on Roma population demonstrated that 1/3 of Roma population from 18-21 years of age did not complete primary school education which indicates a high percentage of those who quit school. With regard to high school education, the percentage of Roma which completed this level of education in Serbia is the lowest in the Balkans. The percentage of Roma children in segregated schools is 9%, while it amounts to 2% in special schools. Only 14% of Roma population acquires a high school diploma and only 1% has a university degree.

445 Edited collection of opinions and recommendations of the Commissioner for Gender Protection – Acting upon complaints related to discrimination of children, Belgrade, 2013 and the Second Edited Collection of opinions and recommendations of the Commissioner for Gender Protection – Acting upon complaints related to discrimination of children, Belgrade, 2015.

446 Special Report on Discrimination of Children, Belgrade 2014.

447 Roma at a glance – Serbia, UNDP, World Bank, European Commission, April 201

- 442 See more in Segregation in Education, <http://romaworld.rs/segregacija-u-obrazovanju/>; Jasmina Ćekić-Marković, "The Analysis of Application of Affirmative Measures in Education of Roma and Recommendations for Improvement, Report of the European Centre for Roma Rights, Budapest 2014."
- 443 A complaint of Company R v the Ministry of Education regarding discrimination on the basis of ethnicity in education in upbringing No. 07-00-00445/12 of 11.03.2013.
- 444 Segregation of Roma Children and Resistance to Inclusive Education – the Greatest Problems <https://www.dijalog.net/segregacija-roma-ske-dece-otpor-inkluzivnom-obrazovanju-najveci-problem-u-srbiji>.

The segregation of Roma children in education is a problem in Serbia which is well documented in various studies.⁴⁴² By amending the Law on the Education and Upbringing System, the old provision whereby a child attends the school according to its place of residence was replaced with the provision giving parents a choice where to send their child to school. This leads to children leaving school in areas which are mostly populated by Roma. With regard to the complaint about the segregation in a primary school in Leskovac,⁴⁴³ the Commissioner for Equality Protection issued an opinion stating that in this particular case there was no breach of Law on Prohibition of Discrimination; however, the local authorities must address the issue of segregation which is the result of statutory provision giving parents a choice where to send their children to school. The Commissioner for Equality Protection has raised concerns about the existence of segregation of Roma population in schools and emphasised that certain local authorities undertook necessary measures to that end, while some local authorities ignored recommendations and opinions.⁴⁴⁴ The overview

2. SEGREGATION AND INCLUSION OF ROMA CHILDREN IN EDUCATION

in Serbia.

between forced labour and the learning through work within the system of dual education to education if he or she does not accept work, it becomes evident that there is a similarity minimum prescribed by Labour Law, coupled with a possibility of being deprived of right contract and he or she is subjected to much worse working conditions than what is the legal person has not offered himself voluntarily". As the child is not independently signing the which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said The ILO Forced Labour Convention (No. 29) defines forced labour as "all work or service may indicate a correlation between children's learning through work with forced labour. (No. 131). What is more important is that provisions of the Law on Dual Education Labour Law and any labour law standard as well as ILO Minimum Wage Fixing Convention per hour as per Article 34, paragraph 2 of the Law on Dual Education; this is in breach of below minimum wage (a pupil is paid per hour and it amounts to 70% of minimum wage some form of remuneration (travel expenses, food expenses and insurance); their salary is tion. These rights are minimal: children have the right to protection at work and right to same employment rights except several provisions prescribed by the Law on Dual Educa- In regard to the nature of the contract parents sign with the employer, it must be noted that this is not an employment contract and children learning through work do not enjoy the representatives of employers to the Commission for leaving certificates), especially as this paragraph 4 of the Law on Dual Education, the Serbian Chamber of Commerce nominates in the education of children is especially alarming (for example, according to Article 32, Chamber of Commerce, which is an association of employers. This association has unusu- ally wide discretion not aligned with its nature and objectives. Its effective engagement requirements for this scheme and the grant of necessary licences are done by the Serbian school in order to receive children undertaking dual education; however, the assessment of sign a contract concerning learning through work. The employer signs a contract with the ing to the Labour Law, a child may become employed (children older than 15) and cannot five (a pupil signs the contract only in his or her behalf. Thus, accord-

The Serbian Law on Dual Education of Children introduced a system of dual education in the high schools. Although the concept of practical education in schools is not a new concept, ways of implementing statutory provisions raised concerns that the system is conceived with the aim of legalising the exploitation of children. The main deficiency in regulating the status of children at work in dual education (as stated in the statute "learning through work") concerns the basis of child's employment. A child does not sign an employment contract with the employer who is providing the apprentice scheme for a child. In most cases, a child does not sign a contract but his or her parents or carers/legal representa-

1. SYSTEM OF DUAL EDUCATION OF CHILDREN

4. No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

(e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.

(d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;

(c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

(b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

(a) Primary education shall be compulsory and available free to all;

2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

and other mental health services, as well as on the number of victims of such violence, in its next report, the Republic of Serbia has responded in the Report that the Government has adopted, in 2007, the Strategy for the Development of Mental Health and related Action Plan. It additionally stated that the social services provide services of protection and care to all adults and children who are in some type of social need, which includes help and support to victims of all forms of violence and traumatizing experiences.

Responding to the Committee's additional question on measures taken "in order to ensure access to mental health and rehabilitation services to victims of physical and sexual violence"⁴³⁷, the Republic of Serbia has provided information on the following activities of the Ministry of Labour, Employment and Social Policy: all social protection institutions have been forwarded the Special protocol on protection of children from abuse and neglect, a Rulebook on prohibited actions of social protection employees has been adopted and a Memorandum of cooperation was concluded with the Initiative for the rights of persons with mental disabilities for the purpose of implementation of the project "Monitoring of Institutions in Social Protection Reform". It was further stated that there are 12 safe houses in Serbia, which are available to victims of violence free of charge 24 hours a day, seven days a week. It was additionally pointed out that an SOS helpline for reporting violence was opened and that it is available 24 hours a day non-stop.

In its Concluding observations, the Committee has expressed concern about the limited network of mental health services for children and recommended to Serbia to extend the network of mental health services for children while replacing institutional care with community-based support services. In the context of these Committee observations, it should be noted that the Committee for the Rights of Disabled Persons has stated it was deeply concerned about the number of children with disabilities living in institutions, especially those with intellectual disabilities.⁴³⁸ The Committee has urged Serbia to strengthen its efforts to deinstitutionalize children, in particular those with intellectual and/or psychosocial disabilities, as well as to provide children with disabilities with sufficient early childhood intervention and development services. Furthermore, the Committee has expressed its concern on use of involuntary hospitalization and forced institutionalization of children and adults with disabilities and urged Serbia to prohibit all types of forced actions against children and adults with disabilities. This is why the assessments of the European Commission's 2018 Progress Report for Serbia, that there was no progress in the development of mental health institutions in the local community or the deinstitutionalisation of persons with mental health issues are worrying. The assessments of the civil society are also critical towards the current situation in the field of mental health. It is thus stated that persons with intellectual or mental disabilities, although regularly recognised as particularly vulnerable in terms of discrimination, have still not benefited from non-discrimination legislation, as they seldom appear before the court when cases of discrimination against them are heard.⁴³⁹ Moreover, it is suggested that independent bodies, primarily the Commissioner for the Protection of Equality and the Ombudsman be more proactive with regards to the protection of the rights of persons with disability, particularly when it comes to mental disability, and the users of residential institutions.⁴⁴⁰ In this context, it is worrying that the Government of the Republic of Serbia has envisaged, in the revised Action Plan for Chapter 23, the adoption of the Strategy for deinstitutionalisation and development of community-based services as late as the IV quarter of 2020.⁴⁴¹

437 Office of Human and Minority Rights of the Republic of Serbia, Answers to Committee's additional questions, 71
 438 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the Initial Report on Serbia, 2016.
 439 M. Reljanović (2017).
 440 Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji 2018 (Human Rights in Serbia 2018).
 441 Source: Ministarstvo pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revizija%20AP%2023%20osnovna%20prava.docx>

Responding to the Committee's observations in which the Committee asked the Republic of Serbia to "ensure the provision of adequate counselling and other assistance to victims of physical and sexual violence and other traumatizing experiences related to armed conflict, in particular women and children"⁴³⁶ and to include information on these

Article 12, paragraph 2 of the Covenant imposes an obligation on member states to take certain steps to achieve the full realization of the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. These steps include those necessary for creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness. (paragraph 2 item d)).

6. CREATION OF CONDITIONS WHICH WOULD ASSURE TO ALL MEDICAL SERVICE AND MEDICAL ATTENTION IN THE EVENT OF SICKNESS

In its General comment No. 14 the Committee provided an interpretation that includes trial hygiene refers to the minimization of the causes of health hazards inherent in the working environment (e.g. abuse of alcohol, and the use of tobacco, drugs and other harmful substances). In the context of this interpretation, it should be noted that in its 2018 Progress Report for Serbia, the European Commission has assessed that there was no progress in the development of the new tobacco control strategy, use of image warnings and increasing the price of cigarettes, and that the use of tobacco in public venues is not in accordance with EU recommendations. Furthermore, in the Screening Report for Chapter 28 – Consumer rights and health it was suggested that Serbia consider the introduction of bans related to distance sale of tobacco and use of tobacco promotional products, as well as the introduction of measures of information regarding the costs of advertising, marketing and promotion and reducing the sponsorship of any type of events.

Answering to the Committee's recommendation to the Republic of Serbia to "intensify its anti-smoking and healthy diet campaigns with a view to combating the causes of cardiovascular diseases"⁴³⁵ (paragraph 61 of Concluding observations), the Republic of Serbia has responded in the Report that the following measures were taken: Tobacco Control Strategy was adopted; the Law on Protection of Population from Tobacco Smoke was adopted; nine campaigns were organised in which harm from tobacco consumption and exposure to tobacco smoke were presented, including the national anti-smoking campaign "Leave and win"; the National Programme for prevention, treatment and control of cardiovascular diseases in the Republic of Serbia until 2020 has been adopted.

On Chapter 28 – Consumer protection and health, and from the 2018 Serbia Progress Report, the following information is provided: "1.1.3. Conduct counselling and diagnostic HIV testing recommended by the doctor"; "1.7.1. Develop and implement health education programmes in elementary and secondary schools while using existing educational system resources, including distribution of preventive materials"; and "1.7.2. Implement parent and teacher education programmes"; not for measures: "2.2. Increased number of diagnosed persons infected with HIV on ART who have stable viral suppression"; "2.3. Increased accessibility of social care and accommodation services for persons living with HIV (accommodation in home, palliative care)" and "2.4. Every person who lives with HIV in Serbia has access to quality and timely peer support adjusted to individual needs".

provision water supply to population areas above all other types of usage of water and states that there are still areas in which adequate water supply is not secured, lists as priority activities the resolution of the state of affairs in inhabited settlements in Vojvodina, more precisely in Zrenjanin, Kikinda and other settlements where the use of drinking water is prohibited. The Strategy never takes notice of the difficult status of the Roma in informal settlements regarding access to drinking water, even though the fact that many Roma households do not have access to drinking water was pointed out by the European Commission in its 2018 Progress Report, and in its previous reports. Additionally, international human rights' protection organisations, have been pointing out this issue for years, and hence Amnesty International has noted in its report on Serbia that Roma families in informal settlements are denied access to social and economic rights, including the right to water.⁴³¹

5. PREVENTION, TREATMENT AND CONTROL OF EPIDEMIC, ENDEMIC, OCCUPATIONAL AND OTHER DISEASES

Article 12, paragraph 2 of the Covenant imposes an obligation on member states to take certain steps to achieve the full realization of the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. These steps include those necessary for prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases. (paragraph 2, item c)).

When it comes to infectious diseases, the Report indicates: infectious disease mortality rate, tuberculosis incidence rate and HIV/AIDS incidence rate, as well as the HIV infection/AIDS mortality rate. Responding to the Committee's additional questions with regards to measures taken "in order to improve the health of adolescents and provide advisory services on reproductive health and services provided to the general population, particularly with regards to fight against the spreading of HIV virus"⁴³², as well as on the number of children infected with HIV virus and measures for providing them the necessary medical care, the Republic of Serbia has provided data on the number of officially registered persons infected with HIV. In addition, the Report states that the Republic of Serbia has, in 2011, adopted the Strategy on HIV infection and AIDS, the activities of which are sufficiently age- and gender sensitive. Furthermore, the Report points out that some the Strategy activities are essential age or gender specific, e.g. prevention of vertical transmission directed towards pregnant women, or prevention of HIV/AIDS directed towards children and youth from different population groups.

In its concluding observations, the Committee has expressed concern about the increase of HIV/AIDS, and "the absence of information on sexual and reproductive health and rights as part of the education curricula"⁴³³. The Committee has thus recommended that Serbia continue to address the spread of HIV/AIDS by promoting adolescent health and providing health counselling and services to the general public and provide for comprehensive sexuality education. In the context of these Committee observations, it should be noted that in 2018 the Government of Serbia has adopted a Strategy for Prevention and Control of HIV infection and AIDS in the Republic of Serbia 2018-2025, the general objective of which is "the prevention of HIV infection and other sexually transmitted infections, and the reduction of mortality and improvement of quality of life of persons living with HIV"⁴³⁴. The Strategy includes relevant measures and activities in the context of Committee's recommendations. However, despite the recommendation from the Screening report

431 Source: Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>, Office of Human and Minority Rights, Answers to Committee's additional questions, 72.
432 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, 11.
433 Government of the Republic of Serbia, HIV infection and AIDS Prevention and Control Strategy in the Republic of Serbia, 2018-2025, 17.

4. IMPROVEMENT OF ALL TYPES OF HYGENE AND INDUSTRIAL HYGENE

Article 12, paragraph 2 of the Covenant imposes an obligation on member states to take certain steps to achieve the full realization of the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. These steps include those aimed to improve all aspects of environmental and industrial hygiene (paragraph 2 item b)).

Responding to the Committee's objections in which the Committee reminded the Republic of Serbia to "ensure access to safe drinking water within, or in the immediate vicinity of each household" and to "identify disaggregated indicators and appropriate national benchmarks in relation to the right to water, in line with the Committee's general comment No. 15 (2002), and to include information on the process of identifying such indicators and benchmarks in its next report" (paragraph 59 of the Concluding observations), the Republic of Serbia has responded in the Report that he prices of communal products and services are limited by Government regulation, including those provided by publicly owned companies founded by the local self-government. Furthermore, the Report provided the information from the Statistical Office of the Republic of Serbia, according to which 99% of the population has access to "advanced sources of drinking water"⁴²⁷ where this share is 100% in urban environment and 97,6% of population in rural environments. According to the same research, the main source of drinking water are the local waterworks, but a considerable percentage of rural households (19,7%) uses closed wells, hydrants and open sources (including lakes and streams).

In its concluding observations the Committee has expressed grave concern about the poor conditions in which thousands of Roma families live in sub-standard informal settlements without access to basic services such as electricity, running water, sewage facilities and medical care. In that vein, the Committee urged Serbia to take measures to enable that Roma have access to safe drinking water and adequate sanitation. In addition, the Committee has expressed concern because of lack of direct access to safe drinking water in 17,5 per cent of rural households in Serbia and about the poor quality of water in some parts of Serbia. The Committee therefore recommended that Serbia "undertake additional measures to implement water supply projects to ensure equal access to safe drinking water in all parts of the country."⁴²⁸ In that regard, the Committee invited Serbia to take into account its general comment No. 15 (2002) on the right to water.⁴²⁹ In this comment, inter alia, the Committee states that core obligations of the states include the obligation to adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population, which should be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; it should include methods, such as right to water indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored. Both documents shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups. On the other hand, the Committee includes the following in the violations of the right to water: failure to enact or enforce laws to prevent the contamination and inequitable extraction of water; failure to effectively regulate and control water services providers; failure to protect water distribution systems. In the context of these Committee observations, the Government of the Republic of Serbia has adopted a Water Management Strategy in 2016.⁴³⁰ However, this strategy, even though it sets the

⁴²⁶ Source: MONS, <https://mons.rs/jedan-kriticki-osvrt-na-strategiju-podsticanja-radjanja>. Ibid., 142.

⁴²⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, 11. CESCR General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

⁴³⁰ Government of the Republic of Serbia, Strategy for Managing Waters on the Territory of the Republic of Serbia until 2034.

⁴²⁶ Catastrophic status of the Roma population in Serbia, women and children in particular.

adoption is the II quarter of 2019.⁴²¹ Furthermore, through the Government of the Republic of Serbia has adopted the Strategy for Social Inclusion of Roma 2016-2025, the Action plan for the 2019-2020 period has still not been adopted, and the budget of the Republic of Serbia for 2019 does not allocate adequate funds for the continuation of implementation of this strategy. What is most alarming is the delay in implementation of obligations from Chapter 23 concerning the introduction of health mediators as accessory healthcare staff in the job classification, and the provision of additional funds for increasing the number of healthcare mediators. Namely, according to the Draft revision of the Action plan for Chapter 23, instead of the introduction of health mediators in the healthcare system as accessory healthcare staff, there is an unclearly defined activity named "Implementation of a sustainable model of institutionalisation of health mediators", and instead of the commitment to engage 90 mediators by 2017, this target value is now redefined as "Number of engaged health mediators increased to 85 with a tendency of growth during 2019 and 2020".⁴²²

3. MEASURES TO REDUCE STILLBIRTH-RATE, INFANT MORTALITY AND PROVISION OF HEALTHY DEVELOPMENT OF CHILD

Article 12, paragraph 2 of the Covenant obliges the states to take measures in order to achieve the full realization of every person's right to the highest attainable standard of physical and mental health. These steps include the ones necessary for the provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child (paragraph 2 item a)).

When it comes to birth control, the Report provides data on maternal mortality, that is, of mortality of women related to diseases and conditions during pregnancy, at childbirth and six weeks after childbirth. Furthermore, the Report provides data on: rate of deliberate termination of pregnancy of women of reproductive age, percentage of women of reproductive age who use modern contraception methods and mortality of women of reproductive age.

In General Comment No. 14, the Committee has provided an interpretation of this item of Article 2, paragraph 2, as "measures to improve child and maternal health, sexual and reproductive health services, including access to family planning, pre- and post-natal care, emergency obstetric services and access to information, as well as to resources necessary to act on that information".⁴²³ In the context of this interpretation of Article 12 of the Covenant by the Committee, it is important to note that, after the expiry of the previous strategy, the Government of the Republic of Serbia has finally adopted a new Birth Promotion Strategy in 2018⁴²⁴ and in the same year established a Population Policy Council provided by a Government vice-president. However, even though this strategy does include relevant measures in the context of state's obligations as established by Article 12 of the Covenant and Committee General Comment No. 14, it does not include a projection of relevant budget funds on the national level or on the local self-government level. On the other hand, as communicated at the 5th session of the Population Policy Council in February 2019, the Government has allocated 650 million dinars from the budget for co-financing population policy measures on the local level, which is 150 million dinars more compared to 2018, and five times more compared to 2016.⁴²⁵ Furthermore, according to some assessments of the civil society, the strategy is an unambitious document which fails to refer to the

421 Source: Ministarstvo pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revizija%20AP%2023%20snovna%20prava.docx>.
 422 Ibid.
 423 CESCR General Comment No. 14, 5-6.
 424 Government of the Republic of Serbia, Birth Promotion Strategy, 2018.
 425 Source: Cabinet of the Minister without portfolio in charge of demography and population policy <http://www.mdpp.gov.rs/aktivnosti.php#a169>.

for combating HIV/AIDS and the analysis of health care policy measures to availability of health care to the Roma population in the Republic of Serbia.

Responding to the Committee recommendation that Serbia take special measures to mitigate the poverty rate among the Roma (paragraph 56 of the Concluding observations), the Report states that the project "Implementation of the Action Plan on Healthcare for Roma" is underway. In addition, the Report repeated the information on the engagement and results of work of health mediators and stated that an electronic database was created on the health status of Roma, their education, employment and living conditions.

Answering the Committee's additional question related to the information on the Ombudsman's assessment of effectiveness of the measures of Roma inclusion in Serbia, Serbia has responded that the Ombudsman indicated in his Report on the implementation for the advancement of the status of Roma that the problems in implementation of inclusion measures relate to several areas, including healthcare.

Responding to the Committee's additional question relating to the manner in which the Strategy for the improvement of the status of the Roma for the 2012-2014 period and the Action plan for its implementation, as well as the new Strategy for prevention and protection from discrimination have contributed to, inter alia, healthcare, the Republic of Serbia has responded that the Strategy defines, for the purpose of continuous improvement of the quality of healthcare and the safety of patients "an obligation of the ministries in charge of health and social policy to advance their cooperation in improving the availability and accessibility of the healthcare to particularly vulnerable groups, inter alia, particularly to Roma."⁴¹⁸ Further, it was stated that the Law on Health Insurance implements an affirmative action measure whereby citizens of Roma nationality who do not have a permanent residence are enabled to realize the right to health insurance in a simplified procedure for issuing a health insurance booklet. Furthermore, the previously provided information, that the project "Implementation of the Action Plan on Healthcare for Roma" and the project of introduction of Roma health mediators into the healthcare system of the Republic of Serbia, "Health mediator", are being implemented, was reiterated.

In its Concluding observations, the Committee has expressed its concern over the prevalent discrimination of the Roma, which is confirmed, inter alia, by inadequate health-care. Additionally, the Committee has expressed regret over the shortcomings in the implementation of the Strategy for Improvement of the Status of Roma 2012-2014, as conceded by the State party, and the insufficient implementation of the nationally agreed priorities regarding Roma at the local level. The Committee has therefore urged Serbia to take further measures in order to overcome the prevailing discrimination against Roma in the enjoyment of economic, social and cultural rights, including the revision of the Strategy for Improvement of the Status of Roma⁴¹⁹, and to ensure that the nationally agreed priorities on Roma are duly communicated to the local authorities to be effectively implemented. In the context of these observations by the Committee, it should be noted that the Republic of Serbia has received several recommendations concerning the ensuring of non-discriminatory and adequate healthcare for mothers and children of Roma nationality within the III UPR cycle from UN member states. In its Progress Reports for Serbia, the European Commission regularly assesses that the Roma are among the most discriminated social groups. In this context, it is worrying that the Strategy for prevention and protection from discrimination has expired and the new one has not been adopted. According to the Draft revision of the Action plan for Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights⁴²⁰, the deadline for its

418 Office of Human and Minority Rights, Answers to Committee's additional questions, 13.
419 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, 4-5.
420 Government of the Republic of Serbia, Action Plan for Chapter 23, 2016.

the Committee for the Rights of the Child recommended to Serbia to amend Family Law in order to “eliminate all exceptions which enable entering into marriage for persons younger than 18”.⁴¹² Moreover, the Committee recommended to Serbia to introduce the system for monitoring child marriages, especially among Roma girls; to provide victims with shelter, rehabilitation and counselling and to organize campaigns to raise awareness about detrimental effects of child marriages.⁴¹³ Child marriages are especially prominent among Roma girls – according to MICS findings, 17% of Roma girls is married before they reach the age of 15, while more than half of girls is married before 18 (compared to 7% of women in general population).⁴¹⁴ In the 2018 Progress Report, it is stated that child marriage and early and forced marriages remain a concern and there is a lack of support services for girls subject to child marriage. Within this context, the failure to adopt main statutes, which should regulate preconditions for combating this problem is particularly worrying. Amendments to the Family Law and the Law on the Rights of the Child and Children’s Ombudsman were not drafted by the Government in 2018, although this was indicated in the Governmental Working Plan for 2018.

With regard to elderly persons, the Committee in its General Comments No. 14 indicates the need to adopt measures focusing on attention and care for chronically and terminally ill persons, sparing them avoidable pain and enabling them to die with dignity. The European Committee for Social Rights within the Council of Europe concluded that older persons living in rural areas in Serbia are less informed about their rights compared to others.⁴¹⁵ The Programme of Reforming Employment and Social Policies (ESPR) adopted by the Serbian Government in 2016 indicates two measures in this respect – the development and strengthening of work concerning home care and providing palliative care in local health centres and establishments of special palliative care units for extended treatment and care within secondary care health institutions. However, the Government has not yet prepared and made available the report on the implementation of the ESPR in order to see if those two measures are implemented. Moreover, other strategic documents identifying measures and activities in this area are not implemented or there are no reports on their implementation, including the Social Protection Strategy and the Palliative Care Strategy. What is also worrying is the fact that Public Health Strategy does not contain a single reference to palliative care nor does it contain measures or activities for addressing this issue. In 2018, on the basis of citizens’ and NGOs’ complaints, the Commissioner for Gender Equality sent a recommendation to the Ministry of Health “to undertake measures and activities within its competence with the aim of developing and improving palliative care of patients and providing to their families at the whole territory of Serbia”.⁴¹⁶ In their reports, civil society organisations invited the Government to strengthen home care services, as well as palliative care services in local health centres⁴¹⁷.

2. STATUS OF ROMA

When it comes the status of Roma, the Report describes the following initiatives aiming to improve the health status of the Roma: health mediators, TBC control project, project

412 The Committee on the Right of the Child, Concluding Comments on Combined Second and Third Periodic Report of Serbia, 5.

413 Ibid. 9.

414 UNICEF Srbija, “Violence against Children – Determinants, Factors and Interventions”, 2017, 9.

415 ECSR, Conclusions 2017 – Serbia, 27.

416 The Commissioner for Gender Equality, Measures recommended to the Ministry of Health in order to achieve equality in regard to palliative care 2018, Source: <http://ranoprapavost.gov.rs/preporuka-mera-zao-stvarivanje-ravnopravnosti-ministarstvu-zdravlja-povodom-paliativnog-zbrinjavanja/>.

417 Amity, “Alternative reports of the Committee for Elimination of All Forms of Discrimination against Women in the Republic of Serbia”, 2018, p. 16. Source: <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/Amity-Alternative-izvestaj-o-diskriminaciji-startijih-zena-u-Srbiji.pdf>.

the content of the European Convention on Human Rights, as well as domestic legislation with regard to protection against discrimination, gender equality and domestic violence.⁴⁰⁶ The National Academy of Public Administration focuses on the following issues within the 2019 training programme: protection against discrimination; discrimination by public authorities; mechanisms for monitoring the status of human rights in Serbia with a special focus on vulnerable groups, gender equality; protection of human rights and the Ombudsperson; right of national minorities and enforcement of the ECtHR decisions.⁴⁰⁷

Another important aspect emphasised by the Committee in the General Comment No. 14 is the gender perspective – the states should integrate a gender perspective in their health-related policies, planning, programmes and research in order to promote better health for both women and men. Moreover, the Committee points out that states should adopt and apply “comprehensive national strategies for improvement the health of women throughout the whole life-cycle”.⁴⁰⁸ It is also worth mentioning that the Committee on the Elimination of Discrimination against Women submitted questions to Serbia related to taking step to improve “the access to high quality health services for women and to secure effective implementation of laws and policies providing compulsory health insurance and free service to all women, girls, and especially Roma women”.⁴⁰⁹ With regard to the Committee’s interpretation of Article 12 of the Covenant, as well as obligations Serbia has according to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the National Strategy of Gender Equality 2016-2020 contains the strategic objective to “systematically introduce gender perspective in adoption, implementation and monitoring of public policies” with the following benchmarks – “gender equality introduced in all strategic documents” and “gender evaluation of policies, programmes and measures”.⁴¹⁰ On the other hand, the Public Health Strategy 2018-2026 contains only one activity that concerns gender equality – “continuous promotion of non-violent and non-discriminatory behaviour, gender quality and public shaming of violence”. In addition, indicators and targeted values are not based on gender disaggregated data and no gender analysis was done in the introductory part as an analytical basis for formulating strategic objectives, activities and results.

With regard to children and adolescents, the Committee, in its General Comment No. 14, emphasizes a need to adopt effective and appropriate measures to abolish harmful traditional practices affecting the health of children, particularly girls, including early marriage. With regard to the Committee’s interpretation of Article 12 of the Covenant, it should be noted that within the Third UPR Cycle, Serbia received series of recommendations related to the improvement of the status of children. In response to a recommendation to prescribe statutory and other measures for protecting children against abuse and violence, Serbia stated that the Government is drafting a new strategy and action plan for protecting children against violence 2018-2020. In response to a recommendation to introduce statutory prohibition of corporal punishment of children, Serbia stated that working version of the Amendments to the Family Law already contains this provision. Finally, the Republic of Serbia took a note but has not ratified the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child as “this requires a prior amendment of domestic legislation”.⁴¹¹ Furthermore,

406 Programme of Elementary Training of the Judicial Academy, Source: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Pocetna-obuka/Program-pocetne-obuke-PA.pdf>.

407 National Academy for Public Administration, the 2019 General Programme for Civil Servants, Source: <http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Opst-program-obuke-DU.pdf>.

408 CESCR General Comment No. 14, 8.

409 The Government of Republic of Serbia, Answers to Additional Questions of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in regard to the Fourth Periodic Report on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 22-23, Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fle/odgovori_cedaw_iv_izvestaj_serb_2018.doc.

410 National Strategy for Gender Equality 2016-2020, 35.

411 Serbia’s Answers to Recommendations of UN members within the Cycle III of the Universal Periodic Review, 440

tion. Within the context of interpretation of the Covenant by the Committee, it

should be noted that in 2017 Serbia adopted the Public Health Strategy 2018-2026 followed by an Action Plan³⁹⁸. This Strategy contains most of the elements recommended by the Committee – objectives, resources and indicators and attention is devoted to improving the status of vulnerable groups. On the other hand, the Strategy does not contain national benchmarks and targeted values are only sporadically determined. Thus, the mechanism for monitoring the implementation of the Strategy and the Action Plan is not established and precisely defined revision process is also missing, including the principles of participation and transparency. With regard to public health statistics, the Screening Report on Chapter 18 (Statistics) states that the Republic of Serbia is still not developing public health statistics.³⁹⁹ Thus, the EU recommended further work on introducing statistics. Moreover, the 2018 Progress Report stated that public health statistics in line with the acquis are not yet available⁴⁰⁰. Furthermore, the Committee in its General Comment No. 14 noted that right to health is breached when the state fails to undertake measures prescribed by law. The lack of national policy and non-application of legislation on safety and health at work and occupational health services represent a good illustration. Despite the fact that the Republic of Serbia adopted the new Strategy on Safety and Protection at Work in December 2018,⁴⁰¹ it does not contain identification of appropriate resources for its implementation not does Chapter 19 (Social Policy and Employment)⁴⁰²: alignment with EU law; introduction of the electronic register of injuries sustained at work; increasing the number of labour inspectors and improvement of accessibility of IT in their work. The 2018 Progress Report also emphasised that the labour inspectorate's capacities need to be further strengthened by employing new staff and providing them with the necessary equipment and training. With regard to application of legislation in this area, the Committee of Experts on the Application of the ILO Conventions and Recommendations pointed out numerous deficiencies. For example, in 2015 the ILO Committee of Experts asked the Government to put additional efforts in providing occupational health services in accordance with risks with the employers, as well as to undertake measures to improve risk assessment at work.⁴⁰³ Within this context, the reduction of occupational health services is especially alarming. According to the Republic Fund for Health Insurance, the State Audit Office recommended⁴⁰⁴ to the Fund not to finance employment in the area of occupational health.

A training of medical personnel, including training on issues such as the right to health and human rights is the main obligation of the state indicated in the General Comment No. 14. Moreover, the states are invited to encourage judges and members of the legal profession to pay greater attention to violations of the right to health in the exercise of their functions. With regard to the Committee's interpretation of Article 12 of the Covenant, there is no information on adequate training of medical personnel and judges in the Ministry of Health Bulletin.⁴⁰⁵ The Judicial Academy offers elementary training focusing on

398 The Government of Republic of Serbia, the Public Health Strategy 2018-2026

399 Screening Report: Serbia, Chapter 18 – Statistics.

400 According to the Government of Serbia, the IT health data system needs to be improved. As stated in the Third

National Report on Social Inclusion and Reduction of Poverty (p. 270): „although many databases are developed, it difficult to search data and especially in regard to data delayed for two to three years. There is no possibility to monitor modern indicators on health system performance; it is almost impossible to monitor healthcare expenditures according to areas (prevention, long-term care and treatment, etc.) and there are no developed national indicators of (in)equality and social inclusion”.

401 The Government of Republic of Serbia, the Strategy on Safety and Health at Work 2018-2022

402 Screening Report: Serbia, Chapter 19 – Social Policy and Employment

403 CEACR: Direct request, 2015, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100.COM-](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100.COM-MENT_ID:3244378:NO)

MENT_ID:3244378:NO

404 Source: <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/37938/Nesuglasice-okouklidanjanjamedicine-rada-blokiranje-plate>

405 The Bulletin is available on the web page of the Ministry of Health: https://www.zdravje.gov.rs/view_file.php?file_id=319&cache=sr

The Regulation on Medical Institutions (as planned by the 2018 Working Programme of the Government) which determines the 'number, structure, capacities and locations of state owned health institutions on the territory of Serbia'.³⁹⁴

The Committee adopted the General Comment No 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12).³⁹⁵ According to the Committee, the right to health includes several interrelated and essential elements: *availability* (functioning public health and health-care facilities, goods and services, as well as programmes, have to be available in sufficient quantity within the state³⁹⁶), *accessibility* (health facilities, goods and services have to be accessible to everyone without discrimination, within the jurisdiction of the State party; accessibility has four overlapping dimensions: non-discrimination, physical accessibility; economic accessibility and information accessibility); *acceptability* - all health facilities, goods and services must be respectful of medical ethics and culturally appropriate) and *quality*. According to the Committee, one of the main obligations of the state with regard to right to appropriate primary health protection is to adopt and implement a national public health strategy and plan of action (and periodically reviewed) which shall include methods, such as right to health indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all vulnerable or marginalized groups.

States should establish statutory national mechanisms for monitoring the implementation of national health strategies and plans of action. The other important aspect is the participation of citizens in the decision-making procedure; the Committee believes that states have to create an environment whereby other actors such as civil society and corporate sector will take their own responsibilities for the full enjoyment of the right to health. Moreover, in responding to the comments of the Committee (Serbia was invited to "identify classified indicators and appropriate national benchmarks related to priority health issues, including HIV and in accordance with the General Comment No. 14 Serbia was asked to include in its subsequent report information on the process of identifying those indicators and benchmarks"³⁹⁷, as per para 62 of the General Comments), Serbia responded that the Public Health Institute publishes its annual Health Statistic Bulletin which systematically presents main data on population health indicators. It was also stated that the Government regularly monitors and reports on the progress in meeting the Millennium goals, including those relevant for health. It is also noted that the Government adopted the Strategy for Combating HIV in 2005, which identified indicators necessary for monitoring and evaluation in the implementation of the strategy. In its Concluding Comments, the Committee expressed concerns regarding the lack of systematic processing of data for monitoring the realisation of economic, social and cultural rights. In that respect, the Committee provided Serbia with the following recommendations: to establish the system for processing statistical data on main factors which affect the enjoyment of economic, social and cultural rights prescribed by the Covenant (according to sex, age, urban/rural areas, ethnicity, disadvantaged/marginalised groups); to undertake regular and systematic evaluations based on clearly defined indicators on the extent to which those economic, social and cultural rights are enjoyed (taking into account conceptual and methodological framework of indicators developed by the UN High Commissioner for Human Rights) and to apply human rights indicators as a part of the National Strategy for Development and Integration.

394 The Government of Republic of Serbia, the 2018 Working Plan of the Government 661
395 CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12).
396 For example, this refers to trained medical and professional staff who have competitive salaries at the domestic market and most important medicines, as defined by the Action Plan on the most important medicines of the World Health Organisation (note: the WHO list of most important medications was published in 2017 and is available at <https://apps.who.int/trs/bitstream/handle/10665/273826/EML-20-eng.pdf?ua=1>).
397 The Government of Republic of Serbia, the Second Periodic Report, 143.

Serbia accepted 175 recommendations and 208 notes of 15. Recommendations, such as

those related to ensuring efficient access to health service to members of national minorities and continuing provision of “non-discriminatory and adequate health protection to mothers and children of Roma ethnicity”, are among recommendations sent by UN members to the Republic of Serbia.³⁸⁶ The EU provided similar assessment in the Screening Report on Chapter 28 stating that “discrimination remains prevalent in access to healthcare”³⁸⁷ and thus there is a need to improve the access for vulnerable groups, such as Roma. In particular, support for the work of Roma health mediators needs to be continued. In the 2018 Progress Report for Serbia, it was stated that there is a need to improve access to healthcare, in particular to “persons with disabilities, persons with HIV, children and adults abusing drugs”.³⁸⁸ Unfortunately, Serbia did not make desirable progress in regard to these challenges since 2014. According to 2017 data of the Gender Equality Commission, the number of complaints based on health care related discrimination rose compared to the last year; these complaints comprise the fourth most frequent category.³⁸⁹ What is especially concerning is the fact that persons who do not have health insurance have twice the rate of instances when they were not provided with medical services as opposed to persons having a health insurance.³⁹⁰ According to official information, vulnerable groups and children are still not fully included in the health insurance due to complex administrative procedures. This mostly concerns children of Roma ethnicities whose mothers are not well educated and who are from families with the lowest income (this concern.³⁹¹ Despite this, the new Public Health Law, adopted in 2016, does not recognize Roma population as one of the vulnerable groups. The following categories are considered as vulnerable groups according to this statute: women, elderly, persons with disabilities, poor and “other vulnerable groups”.³⁹² Besides, reforms undertaken in the area of health insurance sometimes lead to more difficult access to health protection such as the process of replacing old health cards which in certain instances lasted for three months.³⁹³ The European Commission flagged this as a problem in its 2018 Report by emphasising delays in issuing the electronic health card system which was financed by the EU.

With regard to increasing the scope of health services in rural areas, it must be noted that Serbia received, within the Third UPR Cycle, recommendations from UN members to develop provisions of health services, including provision of mental health services in prison. Serbia accepted this recommendation and stated that it will continue implementing the Strategy of developing a system of criminal penalties enforcement by 2020. Serbia also stated that provision of mental health services is now available to persons deprived of liberty. According to the EU evaluation, the Screening Report identified very difficult situation in rural areas due to lack of medical and administrative staff in primary healthcare institutions and the freeze on employment in the public sector. The European Commission reports indicated that alongside this problem, significant numbers of doctors are leaving the country, while the National Health HR Management Plan is still not implemented. Bearing in this situation, the Serbian Government extended the freeze on employment in the public sector until the end of 2019. Moreover, the Government of Serbia still has not amended

386 Office for Human and Minority Rights of the Serbian Government, Serbia's Answers to Recommendations of UN

members within the Cycle III of the Universal Periodic Review (UPR), p. 14. Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fi18_odgovori_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.do.

387 Screening Report, 17.

388 European Commission, Regular Report of the Commissioner for Gender Protection 48.

389 Summary of the 2017 Regular Report of the Commissioner for Gender Protection 48.

390 The Government of Republic of Serbia, Third National Report on Social Inclusion and Reduction of Poverty in the Republic of Serbia 250.

391 Ibid., 251-252.

392 Public Health Law, Official Journal RS, No. 15/2016, Article 6.

393 Source: http://www.rtv.rs/_lat/drustvo/zahtev-za-zamenu-knjizice-nije-podnelo-800.000-osiguravnika_793934.html.

early prevention, diagnosis and treatment of infectious diseases, and persons who are socially deprived. Contributions for compulsory health insurance are provided for these persons in the budget of the Republic of Serbia. In addition, the report provides a total number of insured persons and states that all refugees are included. With regard to Roma population, it is stated that the issuance of health cards is simplified and it is done on the basis of a personal statement and the registration of residence or according to the statement on the place of temporary residence.

With regard to additional questions of the Committee related to measures Serbia undertook to ensure access to health care to those who do not have health cards, as well as measures to solve the problem of limited access to primary health care in rural areas³⁸⁰, the Republic of Serbia repeated the information contained in the part of the Report on the status of Roma. It was repeated that refugees, internally displaced persons and asylum seekers have also access to health protection.

In assessing the situation in Serbia and taking into account data provided by the Republic of Serbia, the Committee, in its Concluding Comments adopted on 5th session of the Committee held in April and May 2014, expressed concerns regarding “inadequate budget for the health protection system, the lack of access to health care for certain individuals without health cards and limited access to health services, especially in rural areas”³⁸¹. With regard to this, the Committee recommended to Serbia to do the following: to strengthen measures with the aim of allocating greater budget resources to health; to provide vulnerable persons with health cards with the aim of ensuring the access to health care, as well as to widen the scope of health services in rural areas. With regard to allocation of budget funds for health, in its General Comments, the Committee emphasised that protection of vulnerable members of the society must be ensured through economic programmes, even at times of exceptional financial shortfalls. The state may breach its obligations prescribed by Article 12 of the Covenant by failing to respect, protect and achieve rights. Thus, the state violates its obligations by not using maximum of its available resources to achieve the right to health. According to the World Health Organisation data for 2014, the Republic of Serbia allocates only \$812 PPP per capita as compared to the European standard which is \$1,879 PPP per capita, as per NSO data.³⁸² At the same time, the income expenditure per household for health services amounts to 36% out of total income expenditure as compared to the European average of 26.6%. This is contrary to Comments on Serbia, adopted by the European Committee for Social Rights within the Council of Europe stating that “health protection expenditure should not represent a great burden for individuals”³⁸³. Besides, (Protection of Consumers and Health), the EU stated that “the overall financial sustainability of the health sector remains seriously endangered”³⁸⁴. On the other hand, as stated in the 2019 Financial Strategy, greater allocation for health may be expected in order to improve “the social component of the budget”³⁸⁵.

With regard to enabling vulnerable persons to acquire health cards with the aim of having access to health care, it should be noted that, within the Universal Periodic Review which took place on 24 January 2018 in Geneva, Serbia received 190 recommendations:

380 Office for Human and Minority rights of the Serbian Government; Answers to Additional Questions of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights in relation to the Second Periodic Report on the Implementation of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, p. 71. Source: http://www.wjudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori1.doc.

381 Ibid. 11.
 382 Source: World Health Organization, Health for All, <https://gateway.euro.who.int/en/hta-explorer/>.
 383 European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia, 21.
 384 Screening Report for Serbia for Chapter 28 (Protection of consumers and health) 14.
 385 The Government of Serbia, the 2019 Fiscal Strategy with plans for 2020 and 2021, 42.

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for:

(a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child;

(b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene;

(c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;

(d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.

1. RECOGNISING THE RIGHT OF EVERYONE TO THE ENJOYMENT OF THE HIGHEST ATTAINABLE STANDARD OF PHYSICAL AND MENTAL HEALTH

Article 12, paragraph 1 the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights prescribes the obligation of state parties to recognise the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

The Second Periodic Report on the Implementation of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights³⁷⁷ (hereafter: the Report), submitted in 2011 by the Republic of Serbia to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, states that in relation to provisions of Article 12 of the Covenant, citizens of Republic of Serbia as well as other persons residing in Serbia enjoy the right to health protection in accordance with the Law on Health Protection. Moreover, the report describes the following: the extent to which health care is provided at the territorial level; rights concerning the compulsory health insurance and the scope of right to health protection provided by the compulsory medical insurance. Besides, under the heading "Social Security", the report states that health insurance is characterised by "the wide scope of population enjoying health protection; gap between widely defined rights and financial means for their enjoyment; dominant state ownership of buildings and equipment; centralised management system at the republic level³⁷⁸, as well as dominance of secondary and tertiary protection as opposed to primary health protection. It is also stated that private sector is not integrated in the system and there is a voluntary system in addition to compulsory system. In the response to comments of the Committee to ensure universal access to primary health protection (e.g. by increasing the number of doctors at the local level) and to include everyone in the system of compulsory health insurance "including refugees, internally displaced person and Roma"³⁷⁹ (para 60 of the Concluding Comments), the Republic of Serbia stated that Serbia provides enjoyment of rights deriving from compulsory health insurance both to insured parties and members of their families. As stated, the health insurance is provided according to national contributions and the following categories are also regarded as insured parties: persons who are exposed to special risk of falling ill; persons whose health protection is required in order to ensure

377 The Government of Republic of Serbia, Second Periodic Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2011.
378 Ibid. 13
379 Ibid. 142.

vast systemic corruption in cases of enforcement against immovable property. In the Report on the transfer of enforcement to enforcement agents,³⁷⁶ the Anti-corruption council states that public enforcement agents are not a body that can be considered independent and impartial, since they do not meet the standards of independence from Article 6 of the Convention on civil and political rights. According to the Council's opinion of 2012, the law protects the creditors and the state did not achieve a fair balance and proportionality between the interests of creditors and debtors by transferring competences to enforcement agents. The majority of applications filed to the Council concern the means of enforcement: power of the enforcement agent to change the means of enforcement; enforcement against mortgaged property; property appraisal and sale; disproportionality between the debt and the value of the immovable property which is the means of enforcement. The Council points out some of the key problems in the work of the enforcement agents. The right of the enforcement agents to obtain property appraisal from natural persons is conducive for corruption, to the detriment of the debtor whose property is under-valued. The Council finds that special attention should be dedicated to the principle of proportionality between the debtor's debt and the means and value of the object of enforcement.

other words, the rural population, who are at a high risk of poverty, those who have an old

car which is worth 210 EUR or single persons who have two rooms. Even if they meet such restrictive income and asset-related criteria, those entitled to cash benefits who are able to work or families in which the majority of members are able to work face another limitation. According to Article 85, paragraph 3, they are entitled to nine months of cash benefit during one calendar year. The Regulation of the measures of social inclusion of recipients of social benefits³⁷¹ the beneficiaries are required to do community work, or face the possibility of cash benefits being reduced or withdrawn. In the end of 2014 the Ombudsman has filed an initiative for assessing the constitutionality of the Regulation, and the civil sector has filed three such initiatives; the Constitutional Court is yet to respond to these initiatives.³⁷²

The Law on Enforcement and Security (hereinafter: Enforcement Law), in Article 258 envisages that enforcement on salary, wage compensation of salary, that is compensation of salary and pension can be exercised on up to two thirds of the salary, wage, compensation of salary or pension, that is, up to their half, if their amount is equal to or smaller than minimum salary established by the law. In the situation where the majority of households are burdened by housing costs and where incomes do not suffice to meet the elementary needs, this provisions directly jeopardizes existence.

General comment No. 7³⁷³ defines forced as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. As further indicated in the General comment, the practice of forced evictions may also result in violations of civil and political rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non-interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions. Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land

The Law introduced a new institute in the legal system – enforcement agents, justified by the need for more efficient payment of debts for communal services and relieving the workload of the courts. Seven years after the introduction of this institute the Ombudsman's report³⁷⁴ states that, even though the Ombudsman is not in charge of their work, citizens address the Ombudsman, expressing the lawfulness and regulatory of the work of enforcement agents. In addition, the citizens who are not satisfied by the work of the Ministry of Justice related to its follow up to complaints to the work of enforcement agents. Information on the work of enforcement agents is for the most part not available to the public. Even though the Statute of the Chamber of Enforcement Agents³⁷⁵, the Chamber is under the obligation to forward its annual work reports to the Ministry of Justice, such reports are not available. The Ministry of Justice webpage features only two reports on the operation of enforcement agents in 2015 and 2016.

The Anti-corruption Council Report of 2014 has voiced serious objections to the work of the enforcement agents, particularly with regards to the performance of jobs that enable

371 RS Official Journal No. 112/2014.

372 See: <http://www.al-initiative.org/cerit-godine-pritudnog-rada-u-srbiji-rezulatit-primene-uredbe-o-metrama-soci>

373 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions, 20 May 1997, E/1998/22, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/47a7079d.html>.

374 Ombudsman's annual report for 2018, available at <https://www.ombudsman.rs/index.php/zvestaji/godisnji-izvestaji>.

375 Statute of the Chamber of Enforcement agents, RS Official Journal No. 105/2016.

368 Absolute poverty line is defined as fixed consumption necessary to satisfy minimum living needs as defined as the RS Official Journal No. 94/2017. In 2017 the absolute poverty line amounted to 12045 RSD (according to the Assessment of absolute poverty in 2017 by the Social Inclusion and Poverty Reduction Team), while the relative poverty line amounted to 15,600 RSD (author's calculation based on Eurostat SILC database data)

The Law on Social Protection in Article 4 prescribes that every individual and family in need of social assistance and support in order to overcome social and life difficulties and creating conditions for satisfying the basic life needs is entitled to social protection. The provisions that prescribe the requirements for the realization of the right to cash benefits show a complete lack of understanding of what social and life difficulties are and what are the basic life needs. According to Article 81, the right to cash benefit belongs to an individual or a family who effect from their work, incomes from property or from other sources an income that is below the amount of the cash benefit. The criteria for establishing the base are not defined, and it is established by a ruling on the nominal amounts of cash benefits of the minister in charge of labour, employment, veteran and social issues. The base for establishing social cash benefit is far below the at-risk-of-poverty line or absolute poverty line³⁶⁸ and in 2017, it amounted to 8,201 dinars.³⁶⁹ Therefore, those receiving the cash benefits need 32% of funds to cross the absolute poverty line, and almost two benefits to achieve relative poverty.³⁷⁰ According to the criteria set out in the law, not only are persons who are absolutely and relatively poor not considered poor, the right to cash benefit is also denied to those who are below the income census but own some of the following assets: more than half an acre of land, movable property the value of which is six times the amount of the base or accommodation with one room more than the number of household members. In

3. POVERTY WITHOUT PROTECTION

The adoption of the Law on Enforcement and Security has brought more frequent forced evictions either due to inability to pay loan instalments or on account of another debt. There are no data on how many people have lost the right to their only home. The only available data comes from organisations working on prevention from forced evictions, Ombudsman's reports and the report of the Council for Countering Corruption on irregularities in the work of enforcement agents, which will be discussed in more detail in the following section.

Of Buildings entered into force, the Law on Social Housing was annulled, the new law has instead introduced the institute of housing support. This is precisely the institute envisaged as a mechanism for providing support to persons who cannot resolve their housing needs from own funds in market conditions and who therefore need housing support. Even though the law, to this effect, recognises numerous marginalised groups (homeless persons, victims of domestic violence without an apartment, social assistance beneficiaries, persons who have the status of I category veteran, beneficiaries of rights from veteran and disability care and care of civil victims of war, persons with disability, persons who have deficiary occupations that is of interest to the local self-government unit or a state administration body), this institute has not provided a satisfactory answer to the housing problem of either of the mentioned groups so far. Data on realised housing programmes unambiguously show the lack of clear, sustainable and efficient housing policy and of an effective service that would manage the existing housing fund in a satisfactory manner. One of the main reasons for this on the local level is reportedly lack of human resources, assets and the employment ban. With regards to this, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has recommended that the Republic of Serbia take policy and financial measures to expand the network and quality of social housing for low-income families.

timely consultation with the members of the Roma communities. Thus, for instance, the protests of the inhabitants of the Belgrade Ovča settlement against the relocation of some twenty Roma families from cardboard settlements to Ovča have resulted in the stoppage of construction of social housing of the EU Project "Livelihood Enhancement for the Most Vulnerable Roma Families in Belgrade. Let's build a home together". Let us recall that the local population of this Belgrade municipality has protested on the same grounds back in 2008, saying that the settlement of Roma would additionally burden the existing infrastructure, elementary school capacities and the otherwise unsatisfactory living conditions would be additionally worsened if new inhabitants were to settle there. Such form of expression of open intolerance towards the Roma is not an isolated incident and happened frequently, particularly in Belgrade and its vicinity. It is notable that in cases where the local and relevant authorities reacted adequately and timely, the problems were successfully resolved.

Another problem faced by the beneficiaries of social assistance and persons with low incomes is the incapability to pay the high price of communal services and lease of social housing.

Thus, the Special Rapporteur for adequate housing has stated that lack of affordability of utilities and other housing-related costs also presents many challenges. Electricity consumption remains high mainly because of the widespread use of electric heating and poor insulation. Furthermore, the Special Rapporteur learned that social benefit entitlements are, for the most part, inadequate and provided to the majority for just nine months of the year, and sometimes reduced by a new property tax, levied since 2015 against home-owners and social housing tenants and equivalent to a month of social benefits. Of particular concern is the high cost of utilities for social housing tenants, despite being on a fixed, low income. Many live in fear of eviction owing to arrears.³⁶⁵ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has pointed to the same problems and called on Serbia to consider the introduction of a minimum-income benefit that would bring together all the existing social assistance benefits in order to ensure an adequate standard of living for all, in particular disadvantaged and marginalized individuals and families and to prevent any unjustified interruptions in the allocation of social security benefits, such as benefits to those who are unable to work, which are recognized only for a period of up to nine months per calendar year.³⁶⁶

During the 1990s, the existing social housing fund was mostly privatised, and the state did not provide the funds necessary for its renewal, particularly in the field of social housing. This is corroborated by the data from the 2011 Census, according to which the share of apartments in private ownership amounts to as much as 90,4%. This is indicative of an exceptionally small public housing fund, or, in other words, lack of social housing. There is a clear need for housing accommodation, particularly in Belgrade, but the majority of the population is facing real difficulties in securing housing on market terms. Aside from projects financed by donor funds in order to cater to the needs of certain marginalized groups (e.g. Roma, refugees and internally displaced persons), the state did not systematically address the programmes of construction of social housing and the resolution of this serious problem, which primarily concerns housing, but also adversely affects many other spheres of life. This problem was pointed out by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, expressing its concern at the small number of social housing units constructed annually for low-income families.³⁶⁷ When the Law on Housing and Maintenance

365 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia, par. 32.
366 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second period report of Serbia, 2014, para. 24 (b) and (c).
367 Ibid. par. 31.

Securing legal certainty of tenure to informal settlements was one of the recommendations of both the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Special Rapporteur on adequate housing.³⁶²

The procedure of eviction and relocation is governed by provisions of Articles 78-87 of the new Law, which prescribe the conditions under which evictions can be carried out, on the consultation process with the affected persons, define the rights and obligations of various stakeholders prior to, during and after eviction, and the obligation to provide adequate accommodation for the persons being relocated. What the law does not prescribe, which undoubtedly demonstrates the lack of consistent alignment with international human rights' standards, is the mandatory nature of genuine consultations as a process in which the local authorities should consider all available alternatives before deciding on the eviction. Only if the eviction is deemed unavoidable due to a lack of feasible alternative can a decision on necessity of eviction be passed. The Special Rapporteur for adequate housing has thus recommended to the Republic of Serbia to fully consider housing alternatives in situ and prior to resettlement or relocation, in close consultation with and the participation of residents of informal settlements.³⁶³ In practice, this type of consultations is most often carried out in the form of an informative meeting where the representatives of local authorities inform, usually very laconically, the residents of informal settlements that they will be covered by eviction and that they will be provided with some form of accommodation. This practice not only directly violates international regulations but also results in invariable housing solutions and increased risk of homelessness. The provisions of Article 79, paragraph 1 of the Law relating to relocation to adequate accommodation are also problematic, as a person who, together with members of his or her family household owns another property that can be lived in are not entitled to such accommodation. This is practically a continuation of the practice that was in place before the adoption of the new law, where evicted persons were commonly relocated to objects without proper living conditions (no electricity, water, sewage or access to other rights) on which they had some form of ownership, but which could not be said to be in line with international standards. Furthermore, provisions of paragraph 2 of the same Article prescribe that if the person being evicted who meets the requirements for relocation to adequate accommodation does not have registered residence on the territory of local self-government unit that has passed the eviction ruling, adequate accommodation shall be provided by the local self-government unit on the territory of which such person has had last registered residence, that is, on the territory of which institution or social service is located if the person has a registered residence to the address of an institution or social service. With regards to that, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has underlined in its General Comment No. 20 that the realization of the rights from the Covenant should not be condition or determined by a person's current or former place of residence.³⁶⁴

One more issue has proven to be problematic in relation to the eviction and relocation process, and that is the location for resettlement. Evicted inhabitants of informal settlements, who are, for the most part, of Roma nationality, are resettled to housing facilities located on the outskirts of cities and towns, which are built exclusively for the Roma, far from source of income, health care and educational institutions, whereby the tendency of their segregation is continued. Such relocations are often accompanied by protests and threats from the local population. There were a lot of such cases, particularly in Belgrade and Niš, where the local self-governments have disregarded their obligation of

³⁶² Ensure the security of tenure for the poor in urban areas, including those who live in informal settlements
³⁶³ Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living,
and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia, par. 100(b)(iv).
³⁶⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, par. 34.

The inhabitants of those informal settlements that are owned by privatized social housing companies are under a constant risk of forced eviction, as the new owners exert different types of pressure to local authorities to evict and relocate the Roma. On the other hand, pressures are exerted to the very inhabitants of the informal settlements by collective disconnection from the electrical supply network, blocking of access to the settlement, petitions, threats and the like.

With regards to that, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has expressed concern, in its Concluding observations on the second periodic report of Serbia, about incidents of forced evictions and reports that some of the concerned families with children were not consulted beforehand and were left without adequate alternative housing, compensation and protection and consequently recommended that Serbia take urgent measures to consult affected communities throughout all stages of evictions, to ensure due process guarantees and compensation and to provide in particular for adequate alternative accommodation in locations suitable for social housing construction, taking into account the Committee's general comments No. 4 (1991) and 7 (1997) on the right to adequate housing and on forced evictions.³⁵⁸ Let us recall that back in 2005, as a part of its Concluding observations to the Initial report of Serbia and Montenegro the Committee has also expressed concern because many refugees, internally displaced persons and Roma are being evicted from illegal collective centres and informal settlements which are being closed down without sufficient provision of adequate alternative housing.³⁵⁹ A similar situation was also pointed out by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living in her report on the mission to Serbia and recognised the recurrence of forced eviction and resettlement of internally displaced persons and other disadvantaged groups from settlements in Belgrade and other municipalities, without adequate consultation, alternative housing, compensation or access to remedies as one of the three main concerns related to adequate housing.³⁶⁰ Consequently, she recommended to the Serbian government to adopt a national law on housing that is the result of genuine consultations and the participation of all stakeholders. The new law should be compliant with international human rights law with regard to housing and non-discrimination. This law should ensure the prohibition of forced evictions and set out provisions to ensure full compliance with international human rights law in this area, ensure security of tenure for the urban poor, including those who live in informal settlements, require full consideration of housing alternatives in situ and prior to resettlement or relocation, in close consultation with and the participation of residents of informal settlements and establish viable procedures for regularization and improved living conditions, with access to adequate services for persons living in informal settlements.³⁶¹

The Law on Housing and Maintenance of Buildings was adopted in December 2016 as a long-anticipated answer to numerous and mass forced evictions of the inhabitants of informal settlements and as an attempt to regulate the issue of forced evictions in accordance with the relevant provisions of human rights law concerning housing.

However, the provisions of this Law only partially regulate the issue of forced evictions and are not consistently aligned to international human rights standards. In addition, the new law does not include legal certainty of tenure as one of the key elements of the right to adequate housing and protection from forced evictions and other forms of disturbance.

358 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second period report of Serbia, 2014, para. 30.
359 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations to the initial report of Serbia and Montenegro, 2005.
360 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia, par. 13.
361 Ibid., par. 100 (b).

The right to legal certainty of tenured and other forms of forced eviction are some of the core elements of the right to adequate housing. Forced eviction is defined as permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.³⁵³ Forced evictions are resorted to for different reasons, but most of all in order to create conditions for the implementation of development and infrastructure projects, beautification of the city or preparation for prestigious international events. Regardless of the reasons, forced evictions are a grave violation of the entire spectrum of human rights (e.g. right to adequate housing, right to health, life, education, labour, right to personal safety, right to respect of private and family life and inviolability of home, right to peaceful enjoyment of property, etc.), and in the majority of cases only deepen the problem they were set out to solve.

The right to adequate housing, however, does not prohibit development or modernisation projects that might result in relocation. Sometimes there are real and justified needs to relocate, but with regards to that, there are clear conditions and procedural limitations in place. International human rights law allows forced evictions only in the most exceptional cases, as the final option and when substantive consultations with persons affected by the eviction have been enabled and all feasible alternative solutions have been exhausted. Before any decision to start the eviction, the state authorities must demonstrate that evictions are unavoidable and in accordance with international human rights law.³⁵⁴ authorised by law and undertaken solely for the purpose of promoting the general welfare.³⁵⁵ If there is no alternative to eviction, during the eviction process the following must be ensured: (1) full consultation and participation throughout the entire process to all potentially affected groups and persons; (2) adequate and reasonable notice; (3) availability of information on the proposed relocation in reasonable time; (4) presence of government officials on eviction site; (5) identification of persons who are carrying out the eviction; (6) prohibition of eviction at inclement weather or at night; (7) access to legal remedy and legal aid.

Despite the above-mentioned prohibition of forced eviction and observation of international human rights law in this area, over the past period grand-scale forced evictions took place in Serbia. This was particularly the case with the city of Belgrade, whose authorities have carried out largest forced evictions so far; the tendency is similar in other cities and towns where information settlements are located in places where the local authorities want to build shopping malls, boulevards, parks. In Belgrade, in the 2009-2012 period 2000 Roma persons were forcedly evicted from two informal settlements in a procedure that was in direct contravention to international standards. One part of these families was forcedly resettled to the place of their last residence, mostly to the locations in the south of Serbia (Niš, Vranjska banja, Leskovac), to facilities that do not have proper conditions, without water, electricity, sewage and access to other essential services (schools, hospitals, employment etc), which constituted not only a violation of their right to adequate housing, but also of their freedom of movement and residence.³⁵⁶ This is a textbook example of forced evictions deepening the problem they were supposed to solve. The families that had registered residence in the city of Belgrade were resettled to metal containers of around 14m² in size, scattered in five locations in suburban areas of Belgrade - Makis 1, Makis 2, Resnik, Jabučki rit and Kijevu, while some of those who were evicted become homeless.³⁵⁷

³⁵³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 7, par. 3.
³⁵⁴ Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Annex 1 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18, par. 40.
³⁵⁵ Ibid. par. 21.
³⁵⁶ Amnesty International, Serbia: Romi još uvek čekaju na odgovarajući smestaj (Roma are still waiting for adequate housing) April 2015, available at: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR/7013082015SERBIAN.PDF>.
³⁵⁷ Ibid.

According to the findings of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, such settlements are inhabited by over 60 thousand Roma, Ashkali and Egyptians who, in addition to living in conditions that are far below the standards guaranteed by international law, also face number obstacles in enjoyment of other human rights – inability to register residence, difficulties in obtaining personal identification documents, enrolling children to school, reporting to the National employment service, access to social and other benefits. In Serbia, access to social services, the National employment service, obtaining a passport etc. is made conditional on report of residence, which has particularly adverse effect on the inhabitants of informal settlements who cannot report their residence in objects in informal settlements. These include some returnees according to the readmission agreement who, after being forcibly returned to the country of origin did not obtain support and help from the relevant authorities, particularly in the field of housing. The status of internally displaced persons from Kosovo is particularly complicated, as they are registered as residing in the place they left several tens of years ago, where they have no intention of returning. This problem was identified by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its Concluding observations addressed to Serbia in its last reporting cycle and expressed its concern that many internally displaced Roma living in informal settlements without a registered residence did not have their permanent address re-registered from their last place of permanent residence.³⁴⁸

In order to overcome this situation and reduce the number of persons without residence, the provisions of Article 11, paragraph 2 of the Law on Citizens' Residence and Domicile³⁴⁹ provides an option to citizens who cannot register their residence based on ownership of apartment, contract on lease of apartment or on any other legal grounds, to have the relevant authority establish their residence at the address of their permanent residence, the address of their spouse's of extra-marital partner's residence, the residence of their parents or the address of the social service. Even though these legislative amendments have resulted in a drastic reduction of the number of persons without residence and improved the status of a certain number of inhabitants of informal settlements, inconsistency in implementation of the regulations still creates difficulties for many of them. With regards to this, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has emphasised in its General comment No. 20 the importance of the principle of prohibition of discrimination and indicated that the realization of the rights from the Covenant should not be conditional on or determined by persons current or former place of residence.³⁵⁰ According to the opinion of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, permanent residence mechanisms reinforces social exclusion, stigma and discrimination.³⁵¹ In that vein, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has recommended that refugees, returnees and internally displaced persons, in particular Roma without a registered residence who live in informal settlements, are provided access to procedures for birth and residence registration in order to facilitate access to personal documents.³⁵²

347 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the initial report of Serbia and Montenegro, para. 30, and 57.

348 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on second periodic report of Serbia, 2014, par. 13.

349 Law on Citizens' Residence and Domicile, RS Official Journal No. 87/2011.

350 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No 20, par. 34.

351 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia, par. 41 available at: <https://docs-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/03737/PDF/G1603737.pdf?OpenElement>.

352 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on second periodic report of Serbia, 2014, par. 13.

are distributed over the territories of 120 municipalities (out of 169), and the majority is located in Belgrade and its vicinity.³⁴⁴ Informal settlements were mostly developed on land which is in public property, the on land the property structure of which is unclear, without corresponding permits and legal security of tenure, and in contravention of the usual construction standards; some of them can be dated back to the beginning of the last century. Due to the settlements being illegal, they are not legally connected to the water, sewage and electricity networks, and hence their inhabitants mostly live without access to main life services.

One of the possible solutions that was considered in order to resolve this issue was legalisation of informal settlements. In 2014 a Pre-draft of the Law on Legalisations of Sustainable Informal Roma Settlements was fined, with the aim to create the preconditions for legalisation of individual buildings in the settlement,³⁴⁵ and contribute to the creation of lasting and sustainable housing solutions for a large number of persons in need. However, despite many arguments in favour of adoption of such a law, it was never adopted. The Strategy for the Social Inclusion of the Rome in the Republic of Serbia also includes some parts dealing with legalisation of sustainable Roma settlements within several operative objectives. Thus, within operative objective 2 the Strategy envisages the creation of spatial planning preconditions for improving housing in sustainable Roma settlements, whilst operative objective 3 envisages the creation of normative preconditions for resolving the ownership status of lots and objects in sustainable Roma settlements with the final objective of legalisation and improvement of housing facilities in these settlements.³⁴⁶ These, however, remain unrealised, since, other than several donor projects and international organisations, the state does not deal with this issue strategically. Coupled with the fact that a considerable number of adopted urbanistic plans envisages the removal of Roma settlements from their present locations, not their improvement, it is clear that the inhabitants of these settlements live in constant fear of forced eviction, which take place almost regularly in a manner that is in direct contravention to international standards.

The conditions in informal settlements are very bad, and in most cases verging on inhumane. This was witnessed by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living in her report on the visit to Serbia.³⁴⁷ Living conditions in settlements are often inadequate, with virtually no utilities or infrastructure such as electricity, piped drinking water, sewage or regular garbage collection. In some cases, other essential services such as ambulances or public transport are not available. Many are isolated from employment, schools and medical centres. Some settlements that the Special Rapporteur visited were overrun with rodents; in others, children had nowhere to play except on garbage heaps, on broken glass, in complete squalor. These conditions are in violation of the right to adequate housing.³⁴⁸ In both reporting cycles, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights has pointed out to the poor living conditions of the Roma in informal settlements. In its Concluding observations to the initial report of Serbia and Montenegro (2005), the Committee has expressed its grave concern about the poor conditions in which thousands of Roma families live in sub-standard informal settlements without access to basic services such as electricity, running water, sewage facilities, medical care and schools and urged the Serbia to ensure, by legalizing and improving the infrastructure of existing settlements or through social housing programmes, that Roma have access to adequate and affordable housing with legal security of

344 Ibid.
 345 M. Davinic, V. Macura, M. Ferenčec, Z. Klisarević, O. Balić, Prednacrt Zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja (Pre-draft of the Law on Legalisation of Sustainable Informal Roma Settlements), Stalna konferencija romskih udruženja gradana - Liga Roma, Beograd, 2014.
 346 Strategy for social inclusion of Roma in the Republic of Serbia (2016-2025), 69-71.

Table 19: Share of population with housing deprivation per type of deficiency of housing (in %)

	Ruined	No bathroom	No toilet
Total	20.8	3.3	4.3
Income below 60% median	31.2	10.2	12.5
Income above 60% median	17.3	1	1.4

Source: Eurostat, SILC database

In the period since the last reporting cycle of 2014, when the Committee of Economic, Social and Cultural Rights has adopted the Concluding observations on the second periodic report of Serbia, certain steps were taken in order to advance the field of housing, and harmonisation with the relevant international standards, but the results achieved are still far from satisfactory.

The Committee of Economic, Social and Cultural Rights has provided, in its General comments No. 4 and 7, comprehensive interpretations of the right to adequate housing, and on the prohibition of discrimination in the General Comment No. 20. Consequently, the right to adequate housing is interpreted as the right to live somewhere in peace, safety and dignity, with the right to legal certainty of the tenure status, protection from forced eviction, respect of the right to freedom from arbitrary interference in home, privacy and family and freedom to choose own dwelling, freedom of movement, equal and non-discriminatory access to adequate housing, right to restitution and participation in the passing of decisions related to housing. When it comes to adequacy, the Committee has formulated minimal standards that must be met that a given type of housing could be considered adequate. These minimum standards concern: 1) legal security of tenure; 2) availability of services, materials, facilities and infrastructure; 3) affordability; 4) habitability; 5) accessibility; 6) location; and 7) cultural adequacy. Furthermore, the Committee underlines that, for the purpose of realisation of this right, the state parties are under the obligation to take whatever steps as are necessary, within the available fund, at the same time defining such obligations that enter into force immediately and do not depend on available funds. Such obligations primarily concern prohibition of discrimination in all its forms, legal security of tenure, and participation of marginalised groups in the definition of all housing policies and the like. When it comes to available funds, they should be planned so as to first ensure adequate housing for the persons from the most disadvantaged social groups and who are in most need, while providing main services such as water, electricity, sewage, garbage collection etc.

The Committee for Economic, Social and Cultural Rights has indicated in its Concluding observations on the second periodic report of Serbia to the main problems in the field of housing, which concern the living in over 583 informal settlements without access to main services (water, electricity, sewage), forced evictions that are carried out in contravention of the provisions of the international human rights law and which affect the most disadvantaged groups and the small number of constructed social housing for low-income families.

There are 583 informal (substandard) settlements on the territory of the Republic of Serbia, which are almost entirely inhabited by the Roma population.³⁴³ These settlements

³⁴³ OSCE Mission to Serbia: Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice (Main characteristics of substandard Roma settlements in Serbia and proposal for future development initiatives for improving the living conditions of the Roma community), 14.

Article 112, paragraph 4 states that the minimum price of work contains an explanation that reflects all elements referred to in paragraph 3. However, the Decision on the amount of minimum price of work for the January-December 2017 period³⁴¹ includes no such explanation. Truth be told, it would be very difficult to explain that the minimum salary in 2017 sufficed to pay for 64% of minimal consumption basket, which means that the employees who receive minimum salary did not have enough money to spend as much as 30% of the poorest inhabitants of Serbia spend. Compared to the average salary, the minimum salary was half as low.

2. RIGHT TO HOUSING

General Comment No. 4 identifies some of the main issues the Committee finds relevant in the field of housing. According to the opinion on the Committee, the right to adequate housing should primarily be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. The Committee underlines the importance of the notion of adequacy and factors that have to be taken into account when assessing the adequacy of housing, such as legal protection of tenure, availability of materials and services and affordability.

Affordability means that personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Participation of housing costs in the total available income (table 18) is on the rise since 2013 and is considerably more burdensome for poor households. According to the same source of data (SILC) in 76.9% of poor households the cost of housing constitute a considerable burden, but are also a considerable burden for 60.8% of households that are above the poverty threshold.

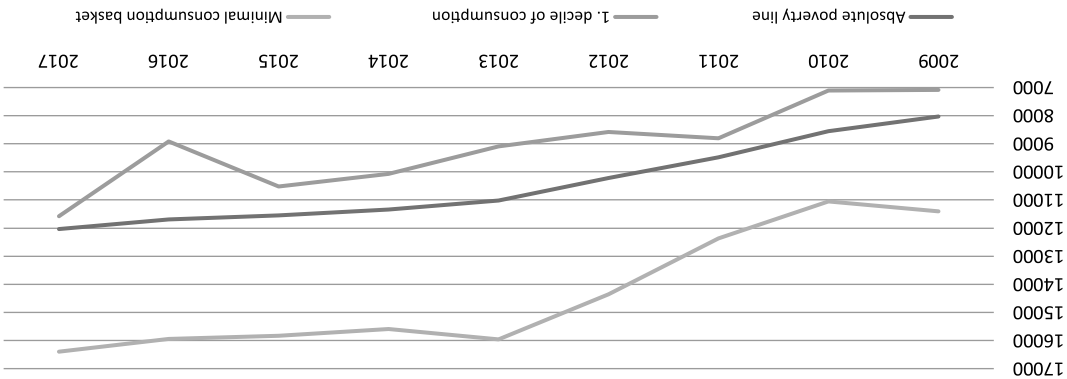
Table 18: Share of housing costs in total available household income (in %)

	2013	2014	2015	2016	2017
Total	34.4	36.7	36.2	35.2	37.7
Households with incomes below 60% median	58.6	63.6	63.3	61.9	66.8
Households with incomes above 60% median	26.9	28.4	27.2	26.3	28.6

Source: Eurostat, SILC database

According to General observations No. 4³⁴² of the Committee, adequate housing should have certain equipment necessary for health, safety, convenience and nutrition. Poor population is considerably more deprived in terms of housing: a third lives in apartments that are damp, leaking or do not have adequate windows, one in ten poor persons live in an apartment without a bathroom or toilet. In 2017, as much as 56.9% of population was not able to adequately heat their apartments, of which 79.9% persons below poverty threshold and 49% persons above the poverty threshold. The overcrowding rate is exceptionally high and has a tendency of growth. In 2017, it amounted to 56.2% for total population, 65.2% for persons below the poverty threshold and 36.6% for those above the poverty threshold.

Image 9. Minimal consumption basket and absolute poverty line and 1. decile of consumption per adult equivalent (in RSD)



Source of data: For absolute poverty line Social Inclusion and Poverty Reduction Team, (author's calculations), for 1. decile consumption Statistical Office of the Republic of Serbia (author's calculation)

There is also a considerable discrepancy between the value of the poverty line and household consumption. In 2017 the absolute poverty line amounted to 12,045 dinars, whilst the absolute poverty rate was 7.2% which means that close to half a million of Serbian citizens were in absolute poverty. However, if we look at the data from the Household consumption survey for 2017³³⁹ 10% of the poorest household has spent 11,589 per equivalent adult, which is below the absolute poverty line, and it is hence reasonable to ask how is it possible that the absolute poverty rate is 7.2% when 10% of the population had a consumption that is below the absolute poverty threshold. The poorest households in Serbia have been below the absolute poverty threshold per consumption (image 9) for years, and are even further away from minimal consumption basket.

Minimal and average consumption basket in Serbia is not calculated based on nutritional standards and service standards but is based on household consumption³⁴⁰. Hence, the minimal consumption basket is established on the basis of the consumption of the first three deciles of households, therefore, the 30% of the poorest households, while average consumption basket is calculated on the basis of the consumption of 60% of households that are between the third and eighth decile. If we compare household incomes from the SILC with the amount of the minimal consumption basket, we can see that half of the households cannot use their incomes (27,778 dinars) to "cover" the costs of minimal consumption basket (36,090 dinars). Average incomes of households with two adults and one child, which amounted to 35,695 dinars in 2017 are also insufficient to cover minimal consumption basket.

Article 112, paragraph 3 of the Labour Law describes the criteria for establishing the minimum price of work: existential and social needs of the employee and his family expressed through the value of the minimal consumption basket, movement of the employment rate in the labour market, growth of the rate of gross domestic product, consumer price trends, trends in productivity and movement of the average salary in the Republic.

339 Household consumption survey, Statistical office of the Republic of Serbia, 2017. Available at: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20185639.pdf>.
 340 Statistical office of the Republic of Serbia: Izvod iz metodologije izrade potrosacke korpe (Excerpts from the shopping basket calculation methodology), 2010, available at: http://mti.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf.

337 According to: B. Mladenović, Siromastivo u Republici Srbiji 2006-2016 (Poverty in the Republic of Serbia 2006-2016) Beograd, 2016, available at: http://socijalnougkucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastivo_u_Republici_Srbiji_2006-2016_godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf.

338 Statistical office of the Republic of Serbia: Izvod iz metodologije izrade potrosacke korpe (Excerpts from the shopping basket calculation methodology), 2010, page 2, available at: http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf.

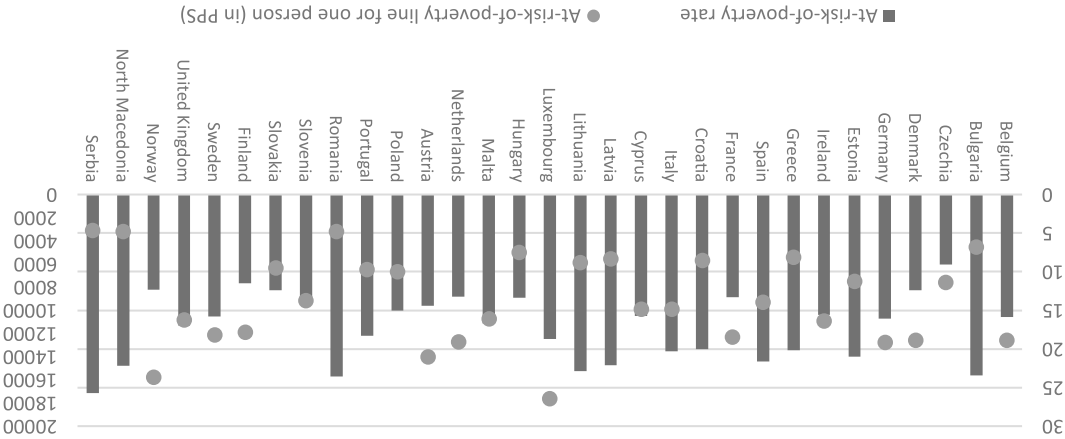
The data on how much funds are necessary for a dignified life of an individual and his or her family does not exist in Serbia. Fixed consumption necessary to satisfy minimum living needs is defined as the absolute poverty line and food, clothes, footwear, housing, health care, education, transport, recreation, culture, other goods and services.³³⁷ This line was set in 2006 and is annually increased by the amount of inflation (measured by the consumer price index). The methodology for calculating the consumption basket defines the minimum consumption basket as “household consumption which ensures maintenance of life and working capacity of members of the household”.³³⁸ At first glance it could be said that the absolute poverty line and minimal consumption basket define the existential needs in the same way. However, the amounts of minimal consumption basket and the absolute poverty line per adult equivalent differ (image 9) even though they use the same dataset – household consumption survey. Absolute poverty line is some 30% lower in the observed period from the amount of minimal consumption basket per adult equivalent.

Source: Eurostat, SILC database

	Total		Below 60% median		Above 60% median	
	With great difficulty	With diff- culty	With great difficulty	With diff- culty	With great difficulty	With diff- culty
2013	33.8	30.8	56.2	29	26.5	31.4
2014	34.9	33.4	53.9	32.8	28.5	33.6
2015	31.9	32.8	51.1	33.6	25.4	32.5
2016	32.7	31.2	54	29.2	25.4	31.9
2017	29.4	32.2	49.3	31.4	22.5	32.4

Table 17: Ability of the household to meet the risk of poverty threshold by income situation in relation to the risk of poverty threshold

Image 8: At-risk-of-poverty rate and at-risk-of-poverty line (in PPS) in 2017



Source: Eurostat, SILC database

The difference between Serbia and EU countries is not only in the poverty rate and poverty line, but also in the protection from poverty. When the data on poverty rates before and after social transfers are compared, the poverty rate in Serbia is reduced from 31.6% to 25.7%. In Ireland, which has a higher poverty rate before social transfers than Serbia, the at-risk-of-poverty rate after social transfers is reduced from 32.9% to 15.6%.

In its 2018 Progress report for Serbia, the European Commission states, as in the previous reports, that the coverage and adequacy of cash benefits is insufficient and that Serbia needs to improve the adequacy of the social transfer system in order to ensure more effective support to the population that needs it the most. According to the data from the Third national report on social inclusion and poverty³³⁶, when it comes to coverage and adequacy of financial assistance, Serbia is going the opposite direction than recommended: the number of beneficiaries of financial assistance in 2017 amounted to 260,759, which is a reduction by 14,550 compared to 2014. The funds allocated for this purpose have been reduced from 0,37% GDP in 2014 to 0,33% GDP in 2017. According to the SILC data, from 2016 the coverage of individuals from the poorest income quintile stood at 10.5%, and the coverage of individuals at risk of poverty – at 9.4%. Even though children at the highest risk of poverty, in 2016 only 4.8% of children in need received child benefit, and their share has been reduced compared to 2014, when 47.7% of children at risk of poverty received child benefit.

People's lives stand beyond and above the statistical indicators of poverty. How do citizens assess their own living standard is visible from the self-assessment of poverty (table 17) provided by SILC data. Citizens who assess themselves as poor are those who, when asked to respond on the ability of the household to make ends meet say that it is difficult or very difficult. Close to two thirds of households in Serbia is subjectively poor. Among those who are at risk of poverty, over 80% has considerable difficulties or difficulties in making ends meet. Even though with incomes above 60% median they are not classified as poor, one in two "not poor" households is subjectively poor. On the other hand, the share of households who make ends meet easily or very easily is expressed in one figure.

Degree of urbanisation					
Cities	13.6	15.9	14.2	19.1	18.1
Towns and suburbs	23.5	21.9	24.3	21.8	21.8
Rural area	36.1	37.5	36.7	34.1	35.2
Educational attainment level					
Less than primary, primary and lower secondary	36.5	38.6	42.5	40.4	41.6
Upper secondary and post-secondary non-tertiary	21.3	21.4	23	22.4	21.7
Tertiary	6.1	8.3	8.6	9.8	9.1
Age					
Younger than 6	27.2	26.8	26.8	26.2	27.8
6-11	29.6	29.8	31.7	29.1	29.3
12-17	32.2	31.1	34.5	35.3	34.2
18-64	24.4	25.1	27.3	26.3	25.7
65-74	18.1	17.7	17.5	17.8	17.8
75 or more	21.1	23.8	24.9	24.1	26

Source: Eurostat, SILC database

When the data on the poverty threshold for the population of Serbia is compared with the data for the populations of EU countries, a picture of relative poverty of the population of Serbia is obtained. In addition to the poverty rate being among the highest in Europe-an Countries, the at-risk-of-poverty threshold expressed in purchasing power standard is the lowest in Europe (image 8). The poor in Serbia are 5.7 times poorer than the poor in Luxembourg, three times poorer than the poor in Slovenia and two times more poor than the poor in Slovakia. Serbian citizens whose income is equal to the median (5145 PPS) in 26 European states would be classified in the at-risk-of-poverty group. In the light of this information, the explanation provided in the description of the methodology of the Survey on Income and Living Conditions that the at-risk-of-poverty-rate "represents the share of persons whose equivalised disposable income is below relative poverty line. These persons are not necessarily poor, but they are at the higher risk of poverty than others."³³⁵ needs to be modified. It can be said for the persons who are statistically above the poverty line that this does not necessarily mean that they are not poor.

ARTICLE 11 – RIGHT TO ADEQUATE STANDARD OF LIVING

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

1. STANDARD OF LIVING

The UN Universal Declaration on Human Rights states in Article 25 that the right to a standard of living adequate for the health and well-being of individual and of his family includes food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Serbia is at the top of the list of European countries in at-risk-of-poverty rate. According to the data of the Survey of Income and Living Conditions (hereinafter: SILC) which is carried out as of 2013, one quarter of Serbian citizens has for years been having incomes equal to or less than 60% of median income on the national level. Positive economic growth indicators and labour market indicators (growth in employment and decline of unemployment) are not reflected in the population's living standard. Compared to 2013, the number of citizens at-risk-of-poverty has increased by 45,000 and amounted to 1,795,000. In 2017 there has been a shift in the poverty rates of men and women, and, unlike in previous years, the poverty rate for women (26%) was higher than the poverty rate for men (25,4%).

When the poverty rate is observed by professional status, degree of urbanisation and age (table 16), for years the risk of poverty is highest among the low educated, the rural population and children. Despite the fact that every other unemployed person is poor, the state takes no measures to protect them: only 5% of the unemployed receive unemployment benefit, where the majority receive it for up to six months in the amount that is below the risk of poverty threshold (see analysis of Article 6). More than a third of rural population is poor and the number of the poor is growing in urban areas. Children are the age category at the highest risk of poverty: one in three children aged 12-17 lives in poverty.

Table 16: At-risk-of-poverty rate by status in the labour market, educational attainment level and degree of urbanisation

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Population	24.8	25.2	26	24.2	23.6	23.6
Status in the labour market						
Employees	6.8	7.8	8	7	6.4	6.4
Self-employed	35.5	34.3	38.9	38	38.4	38.4
Unemployed	50.7	47.7	50.2	46.8	48.4	48.4
Retired persons	17.5	16.6	16.7	15.6	14.4	14.4

of social benefits. In addition, information was provided on the shelters for children who live and work on the streets and the number of children using their services.

In its Concluding observations the Committee has expressed concern that many children, in particular Roma children, below the minimum age for employment of 15 years work in the streets and in the informal economy and are exposed to exploitation and trafficking in persons. Consequently, the Committee urged Serbia to take the following measures: strengthen the monitoring of child labour, in particular by enhancing the Labour Inspectorate, in order to detect and prevent the worst forms of child labour, in particular by street children; improve protection and reintegration programmes that focus on family empowerment and elimination of various forms of abuse and economic exploitation of children, including positive parenting programmes for marginalized communities, and compile information thereon, including statistics.

Further, it should be noted that the Committee on the Rights of the Child has recommended to the Republic of Serbia to take the following measures with regards to children who live and work on the streets: assess the number of children living and/or working on the streets, and update studies on the root causes of their situations; implement, and monitor and evaluate the implementation of the Special report on Child Begging in the Republic of Serbia, with the active involvement of children in street situations; ensure that support, particularly reintegration with family or placement in alternative care, is provided with full respect for the child's best interests and giving due weight to their views in accordance with their age and maturity.³³³

In 2018 the Republic of Serbia has adopted the Regulation on Establishing the Work Dangers for Children³³⁴, and the Checklist for Inspection Oversight over Child Labour and the Special protocol for labour inspectorate for protecting children from child labour abuse. However, having in mind the limited capacities of the Labour inspectorate and the delayed application of a single software for services and bodies, and having in mind the existing drawbacks in communication and cooperation between social services and the police on the one hand and the labour inspectorate on the other, the implementation of these documents under such circumstances shall require years of efforts. In addition, the documents do not resolve some of the particularly problematic situations that arise in practice – such as child begging, child domestic labour and labour on family farms, the resolution of which requires further regulatory intervention.

time or her income base was low. The examples of payment of ridiculously low compensations are numerous; the one that certainly stands out is the example of a compensation amounting to 280 dinars per month (the equivalent is around 2.4 EUR), which was also five months late.³²⁷

It should be noted that the recently adopted solution according to which the state pays the compensation directly to the beneficiaries, in order to avoid the employer as the intermediary and the considerable instances of default that occurred in the future, does not work. This is primarily the case because the employers were not the obstacle to the efficiency of the system – it was the state, which was in default in payment of compensations. Now, when the employers are no longer a part of the payment system, it is evident that the compensations are in default for several months (in practice defaults of from three to five months were recorded) primarily because the state authorities are late in computing and paying the compensations.

The Law, however, has some other bad solutions. The requirements for realisation of the right to parent and child benefits need to be particularly pointed out. Article 25 regulates the special conditions for the realisation of the right to parent benefit: child vaccination and regular attendance in preschool programme and elementary school. Article 26 makes the realisation of the right to child benefit conditional on regular attendance in preschool programme, in elementary and secondary school. Such a solution is erroneous for a number of reasons. What is particularly important to underline is that these solutions primarily target the Roma population, where a larger share of the population does not vaccinate children and where the larger share of children do not attend school regularly or drop out of school at an early age. This renders the mentioned solutions a source of indirect discrimination, and consequently unconstitutional and contrary to the purpose of the right to social support to family.

Additionally, incomes computed as relevant when realising the right to child benefit include practically all incomes a household can realise (Article 5 of the Law). This renders the right to child benefit pointless, as in practice it will be available only to families that have no income at all, which is not the purpose of the right to child benefit.

3. PROTECTION OF CHILDREN AND YOUTH

Responding to the Committee recommendation addressed to the Republic of Serbia to ensure that minorities are protected from economic and social exploitation, and to take all necessary measures in order to combat the employment of children younger than (para-graph 53 of Concluding observations), the Republic of Serbia described in the Report the normative framework which includes the corresponding measures envisaged by the Labour Law and the Law on Health and Safety at Work. It was also stated that in the previous two years the Labour Inspectorate did not receive any requests for supervision due to the work of persons younger than 15, nor have the inspectors found persons younger than 15 working in this period.

Responding to the Committee's additional question related to the measures taken to counter child work in informal economy, and in particular of Roma children younger than 15, the Republic of Serbia has described the normative framework governing this issue, including the Constitution of the Republic of Serbia and the Family Law. As indicated, the Law on the Social Protection for the first time recognises children and young victims of human trafficking and victims of violence and exploitation recipients

- 329 Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding. Source: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0085>.
- 330 Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repairing Council Directive 86/613/EEC. Source: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A2010L0041>.
- 331 Conclusions 2015 – Serbia – article 8-1. Source: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#f{%22tabview%22:\[%22document%22\],%22ESCDCidentifier%22:\[%222015/def/SRB/8/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#f{%22tabview%22:[%22document%22],%22ESCDCidentifier%22:[%222015/def/SRB/8/1/EN%22]}).

The so-called other earnings during maternity leave, leave for tending for a child and leave for special care of child, regulated with considerable drawbacks discussed above, essentially follow the course taken in regulation of compensation of salaries (and repeat the same drawbacks). In case of these drawbacks there are no lower thresholds on the amount that can be paid, and hence they are rendered completely pointless during the entire period of the compensation is received if the person receiving had worked for only a short period of

alised income, calculated on the basis of the Eurostat at-risk-of-poverty threshold value. benefits corresponds at least to the poverty threshold, defined as 50% of the median equivalent previous salary. The Committee furthermore asked whether the minimum rate of maternity data, on the proportion of women getting, as maternity benefits, less than 70% of their The Committee asked Serbia to provide any relevant information, in particular statistical periods are required, they should allow for some interruptions in the employment record. However, such conditions shall not be excessive; in particular, if qualifying to benefit may be subject to conditions such as a minimum period of contribution and/or Charter, maternity benefits must be at least equal to 70% of the previous salary. The right assessed in its conclusions on the implementation of Article 8.³³¹ that, under Article 8 of the up to a total of at least fourteen weeks. The European Committee of Social Rights has as-benefits from public funds for employed women to take leave before and after childbirth members states to provide either by paid leave, by adequate social security benefits or by Serbia in 2009, sets out in Article 8, paragraph 1, item (1) imposes and obligation on the It should be noted that the Revised European Social Charter, ratified by the Republic

national law, subject to any ceiling laid down under national law. ceiling laid down under national law and/or; any other family related benefit established by average loss of income or profit in relation to a comparable preceding period subject to any event of a break in her activities on grounds connected with her state of health and/or; the income at least equivalent to: the benefit which the person concerned would receive in the or motherhood for at least 14 weeks. This benefit is to be deemed sufficient if it guarantees an maternity benefit enabling interruptions in their occupational activity owing to pregnancy male spouses and life partners may, in accordance with national law, be granted a sufficient States to take the necessary measures to ensure that female self-employed workers and fe- and repealing Council Directive 86/613/EEC³³⁰ imposes an obligation on the Member of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed ca- European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle directly prior to the presumed date of confinement. Further, Directive 2010/41/EU of the circumstances provide for periods of previous employment in excess of 12 months imme- such benefits laid down under national legislation, where these conditions may under no the benefit conditional upon the worker concerned fulfilling the conditions of eligibility for by national legislation. The directive allows member states to make entitlement to pay or her activities on grounds connected with her state of health, subject to any ceiling laid down income equal to that which the worker concerned would receive in the event of a break in payment of adequate benefits. The benefit shall be deemed adequate if it guarantees an workers who have recently given birth and workers who are breastfeeding, that is, the breastfeeding³²⁹, establishes the obligation on employers of benefits to pregnant workers,

When it comes to the protection of parents and others, it is important to note that a practice has been recorded whereby employers offer employees to sign statements where- by they waive a considerable number of rights, or more precisely, waive all the rights for which the Labour Law envisages that the employee can waive them, or restrict them by providing a written consent. In this way, under the excuse of reducing red tape and in- creasing efficiency, the employers in fact force the employees to provide blank consent for an indefinite period of time, which is unlawful,³²⁴ as such consent may be given only for specifically reasoned circumstances, when so demanded by the working process and when such consent is given for a limited period of time. In this way, pregnant workers, parents and single parents waive the right not to work overtime, at night and in the rescheduling of working hours (Articles 91 and 92 of the Labour Law), which definitely reduces the qual- ity of the protection envisaged by the Labour Law. The state must take efficient actions against such employers and prevent the abuse of statutory options to adversely affect the quality of working conditions for these categories of employees.

he adoption and start of implementation of the new Law on Financial Support to Fam- ilies with Children, on July 1, 2018, has considerably reduced the protection of mothers and family. The analysis provided above has already elaborated on the confusion and legal inconsistency that arose from the introduction of the right to other compensations to wom- en who have given birth that was not accompanied by related amendments of the Labour Law. However, the bad solutions of this law exceed pure nomo- technical issues and lead us to conclude that the main goal was to render the rights regulated therein pointless, that is, to considerably reduce the number of recipients and the scope and quality of the enjoy- ment of the right. Moreover, as mentioned before, (and the text below will put additional focus on certain norms), some of the solutions embedded in the Law are discriminatory and unconstitutional.

When it comes to the right to compensation of salary during maternity leave, leave of absence for tending for a child and leave of absence for special care of the child, some on the main drawbacks in the regulation of these rights must be pointed out:

The period considered in the calculation of average income in order to establish the base for the payment of compensation has been extended and is now 18 months compared to the previous 12. There is no other country in Europe which requires so a period of work prior to the exercise of this right. According to one Council of Europe study, out of all the member states of this organisation, only Andorra requires a period of work service that is longer than 12 months, while some countries do not even set a period of work as a quali- fication – e.g. Austria, Slovakia, Finland and Italy³²⁵. In addition, Council Directive 2010/18/ EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEBF and ETUC and repealing Directive 96/34/EC³²⁶ prescribes that entitlement to leave may be subject to a period of work quali- fication and/or a length of service qualification which shall not exceed one year.

For every month in which income has not been effected, the base of zero dinars is calculated. This dramatically reduces the base and as a result renders the right pointless in practice, as the amount of the compensation is not only insufficient for a normal life of a pregnant woman/mother/family, but is in some cases absurdly low. If the beneficiary had six or more payments in lieu of the minimum base for contribution at least, she will be en-

324 Sporní zahřeví fabřické Leoni: Křesňje zakona ili pravo poslodavca? (Contentious requests of the Leoni factory: Violation of the law of employers' right?), <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/>

325 Parental Leave in Council of Europe member States, Council of Europe, 2004.

326 Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEBF and ETUC and repealing Directive 96/34/EC (Text with EEA relevance). Source: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?url=CELEX:32010L0018>.

of violence in the social services in the period, while the number of reports on

violence against children has grown by as much as 128%³¹⁷. However, when it comes to implementation of regulations, some difficulties can be identified, such as the police officers failing to react to criminal reports filed by women who are victims of violence or to properly assess the risk. In addition, it has been noted that the education, health care and social protection system do not have any feedback from the courts and public prosecutor's offices when it comes to ongoing procedures. Moreover, cases were reported where the minutes of the coordination and cooperation group have ended up at the hands of the offender.³¹⁸ When it comes to specialised trainings on countering domestic violence, these were mainly organised under the auspices of the Human Resource Management Service and the Judicial Academy within various modules, where the members of the State Prosecutors' Council have assessed that the training on the Law on Prevention of Domestic Violence should be prolonged from one to several days and extend the curriculum by incorporating additional topics.³¹⁹ Some particularly worrying aspects of implementation include: lack of security risk assessments in almost every one in four reported cases of violence; lack of electronic databases; an exceptionally small number of ex officio actions for pronouncing protection measures from domestic violence; lack of publicly available information on the work of the Council for Countering Domestic Violence.³²⁰

2. PROTECTION OF MOTHERS BEFORE AND AFTER CHILD BIRTH

The Republic of Serbia has stated in the Report, within additional information related to certain Articles of the Covenant, that, with regards to Article 10, the Government of the Republic of Serbia has adopted a Birth-Promotion Strategy in 2008. In addition, the Report describes the conditions for realisation of the right to maternity leave and leave for tending for a child and its duration. Responding to the Committee's additional questions relating to the manner in which the compensations during maternity leave are regulated and whether they are conditional on the duration of the employment contract, the Republic of Serbia has described the normative solutions pursuant to the Law on Financial Support to Families with Children.³²¹

As assessed by the European Commission in its 2018 Progress Report on Serbia, informal employment, unemployment and economic inactivity are still very high, particularly among women.³²² Inadequate support to women in efforts to balance family and work and discriminatory behaviour of employers towards young women are listed as some of the causes of high rate of inactivity of women. In addition, it has been noted that the data of the Republic Statistic Office on the status of men and women show considerable gender differences in the fields of work, use of time, political participation, property and access to resources.³²³

317 Republic Social Protection Institution, Deca u sistemu socijalne zaštite 2017 (Children in the Social protection system

2017), Beograd, 2018. Source: Ministry of Justice, <https://iskljucinasilje.rs/aktuelnost/odrzana-konferencija-o-efektnima-primene-zakona-sprecavanju-nasilja-u-porodici/>

318 Source: Ministry of Justice, <https://www.mpravde.gov.rs/files/izveštaj%20b%202-2018%20o%20provod%20%20akcionog%20plana%20za%20poglavlj%203.pdf>

319 Council for the Implementation of the Action Plan for Chapter 23, Report No. 2/2018 on implementation of Action Plan for Chapter 23, Source: <https://www.mpravde.gov.rs/files/izveštaj%20b%202-2018%20o%20provod%20%20akcionog%20plana%20za%20poglavlj%203.pdf>

320 Autonomni zenski centar, *Šesti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprecavanju nasilja u porodici za period aprila 2018 and pregled glavnih godisnjih nalaza and zaključaka* (Sixth independent report on the implementation of the Law on the Prevention of Domestic Violence for the April – June 2018 period and an overview of main annual findings and conclusions)

321 RS Official Journal Nos. 113/2017 and 50/2018.

322 European Commission, 2018 Republic of Serbia Progress report.

323 The rate of inactivity of women is by 16,3 p.p. larger than the rate of inactivity of men (54,6% and 38,2% respectively). Source: Women and men in the Republic of Serbia, Statistical office of the Republic of Serbia, Beograd, 2017.

issued by the UN member states to the Republic of Serbia include those relating to counter- ing domestic violence, such as: improve legislation and laws related to domestic violence; take further measures to combat domestic violence by, inter alia, establishing shelters and supporting centres with medical, psychological and legal support; monitor and step up efforts to implement the legislation on domestic violence and strengthen support for victims. When it comes to the normative framework, the Republic of Serbia has answered that the Law on Prevention of Domestic Violence³¹³ has been adopted, and that new criminal offences have been introduced in the Criminal Code.

When it comes to the normative solutions, certainly the most important novelties have been introduced by the Law on Prevention of Domestic Violence, which defines domestic violence as “an act of physical, sexual, psychological or economic violence” (Article 3.). The new solutions include the duty of the police to immediately inform the competent police officer of any domestic violence or immediate danger from it, no matter how they find out, and the right of the police patrol to, on their own or at the request of a competent police officer, bring the potential perpetrator to the relevant organizational unit of the police to conduct the procedure; in addition, the law introduces the individual plan of protection and support to victims, which is adopted by the coordination and cooperation group (comprising representatives of the police, public prosecutors’ office and centre for social work) with the aim to ensure the safety of the victim, stop the violence, prevent it happening again and protect the rights of victims, and provide measures of support to enable the victim to provide psychosocial and other support for the sake of her recovery, empowerment and independence³¹⁴. Furthermore, this Law prescribes a series of preventive measures, which include: obligation of the public authorities to act towards raising citizens’ awareness about violence; obligations of the police officer, public prosecutors and judges who act in domestic violence cases to undergo specialized training; obligation of every citizen, public body, organisation or institution to report domestic violence; cooperation between state bodies, organisations and institutions; the preventive role of the police and the public prosecutor’s office; emergency measures – measures of temporary removal of the offender from the apartment and measure of a temporary restraining order.³¹⁵

The biggest drawback in the improvement of the regulatory framework is the failure to adopt the Gender Equality Law, which was planned to be adopted in the II quarter of 2016, according to the Chapter 23 Action Plan. The importance of this law is reflected in the fact that it envisaged alignment with the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) and the introduction of: safe houses, psychological counselling, national free helpline, perpetrators’ treatment programme, principle of due diligence, multi-sector cooperation and cooperation with the civil society organisations. Moreover, the new strategy for prevention and suppression of violence against women in the family and in intimate partner relationship and the action plan for the prevention of and protection of children from child abuse for the 2018 – 2022 period still remain to be adopted.

When it comes to the implementation of regulations, according to official statements, the police has so far, in implementing the Law on Prevention of Domestic Violence, pronounced 23,118 emergency measures, 6,928 of which are temporary removal of the offender from the apartment and 16,190 are restraining orders.³¹⁶ According to the data of the Republic Social Protection Institution, there is a trend of increased number of reports

313 RS Official Journal No. 04/2016.

314 Source: Astra, <https://www.astra.rs/sta-bi-trebalo-da-znate-o-novom-zakonu-o-spracavanju-nasilja-u-porodici/>.

315 Gorjana Mitrić Caluković, “Mere prevencije predviđene novim zakonom” (Prevention measures envisaged by the new Law). Source: <https://isključenasilje.rs/rs/mere-prevencije/>.

316 Source: <http://rs.m1info.com/Vesti/438513/Izveštaj-23.118-hitnih-mera-po-zakonu-o-spracavanju-nasilja.html>.

by numerous campaigns, conferences and advocating against domestic violence; that in the period from 2006 to April 2010 a total of 12,105 criminal offences of domestic violence has been recorded; that children are mostly indirect victims of domestic violence. In addition, the Report stated that there were nine safehouses in Serbia that provide services to women and children who are victims of domestic violence, and that social services offer marriage counselling and family counselling.

Responding to the Committee's additional questions related to the effectiveness of the measures taken in order to counter domestic violence, which include the training of law enforcement authorities and providing help to victims based on the Gender Equality Law, and on the reasons for lack of statistical data per national and ethnic origin³⁰⁹, the Republic of Serbia has stated in the Report that the corresponding protocols have been adopted. In 2011, the Government has adopted the General Protocol for Action and Cooperation of Institutions, Bodies and Organisations in the Situations of Violence against Women within the Family and in Intimate Partner Relationship, which, inter alia, defines for the first time that a child who is a witness of family violence is considered as the victim of family violence. In addition, in 2013 the Special Protocol on Conduct of Social Service Centres in Situations of Violence against Women within the Family and in Intimate Partner Relationship was adopted, while the Ministry of Justice and State Administration has adopted, in 2014, the Special Protocol for the Judiciary in the Situations of Violence against Women within the Family and in Intimate Relationship. Further, data on cases of domestic violence in 2012 are provided, based on the records of the Republic Social Protection Institution; the data is on: number of children who are witnesses of domestic violence, number of children victims of family violence who were removed from family in order to be protected from domestic violence, number of procedures for the protection of victims of domestic violence initiated by social services ex officio and the number of victims of domestic violence per origin of the report, location in which the violence took place, type of violence and age.

When it comes to information provided by the Republic of Serbia in the Report³¹⁰, it should be first pointed out that the Committee's Concluding observations on the Second periodic report of Serbia³¹¹ (hereinafter: Concluding observations), adopted at the 55th session of the Committee held in April and May 2014, urged Serbia to implement the following measures: effectively investigate, prosecute and punish all acts of domestic and gender-based violence, including abuse and neglect of children; to support victims of such acts, including by providing for adequate crisis centres that offer safe lodging and necessary assistance; to provide training to law enforcement officials and judges; and to undertake information campaigns in order to increase public awareness about the pervasive nature of domestic and gender-based violence, including abuse and neglect of children. It should be pointed out that, within the Universal Periodic Report (hereinafter: UPR) that the Republic of Serbia has undergone on January 24, 2018 in Geneva, the Republic of Serbia was issued 190 recommendations, out of which it accepted 175, and noted 15.³¹² The recommendations

- 309 Office of Human and Minority Rights of the Republic of Serbia Government, Odlgovori na dodata pitanja Komiteta za ekonomskima, socijalnim i kulturnu prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o Prvom Medunarodnog pakta o ekonomskima, socijalnim i kulturnu prava (Answers to additional questions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 55. Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fle/odgovori1.doc.
- 310 This part of the Shadow report shall not analyse the measures in the field of combating violence against women and children, given that they are analysed in the parts of the Report pertaining to Articles 3 and 12. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 2014. Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fle/c-12_srb_co_2_17290_clean1.doc.
- 312 Office of Human and Minority Rights of the Republic of Serbia Government, Answers to recommendations of UN member states from the III cycle of Universal periodic review (UPR), 14. Izvori: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fle/8_odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc.

ARTICLE 10 – PROTECTION OF FAMILY, MOTHERS AND CHILDREN

The States Parties to the present Covenant recognize that:

1. The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. Marriage must be entered into with the free consent of the intending spouses.

2. Special protection should be accorded to mothers during a reasonable period before and after childbirth. During such period working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits.

3. Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and punishable by law.

1. PROTECTION AND ASSISTANCE TO FAMILY

The Second period report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights³⁰⁷ (hereinafter: the Report) submitted by the Serbian Government to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter: the Committee) in 2011, in the part pertaining to the subject-matter governed by Article 10 of the Covenant, in the part entitled „Social and economic indicators that the population most in need from the at-risk-of-poverty aspect includes, inter alia, children under the age of 14 and households with two or more children under the age of 6. Further, under the title „Social security“, the Report describes the rights in the field of child protection – parents’ benefit, which is a population policy measure, and child benefit, which is a social policy instrument. The Report also describes the measures for countering domestic violence, which is prohibited by Family Law.³⁰⁸ According to this Law, the following measures can be pronounced to a family member who acts violently: issuing a warrant for eviction from family apartment or house, regardless of the right of property or lease of immovable, restraining order, prohibition of access in the vicinity of place of residence or work of family member, prohibition of further molestation of family member. In addition, domestic violence is incriminated in the Criminal Code, and protocols on how to deal with victims of domestic violence have been adopted in the internal affairs and health care sectors.

Responding to the Committee’s appeal to the Republic of Serbia to „take effective measures to counter domestic violence“ and to provide advisory services to victims and perpetrators (paragraph 50 of the Concluding observations), the Republic of Serbia has stated in the Report, inter alia, that the amendments of the Criminal Code have extended the notion of a family member and that criminal sanctions for domestic violence offences have been increased, that the growing trend of reporting of this criminal offence is caused

301	Source: Social Inclusion and Poverty Reduction Team, http://socialnaukicljuvanje.gov.rs/socialno-ukljucivanje-u-rs/statistika/administrativno-stomatavo-poz-zakonskim-kriterijumima/
302	Government of the Republic of Serbia, Third national report on social inclusion and poverty reduction in the Republic of Serbia 2018, 113.
303	Government of the Republic of Serbia, Economic Reform Programme for 2019 -2021 period, 2019.
304	Third national report on social inclusion and poverty reduction in the Republic of Serbia, 100.
305	Ombudsperson's special report "Accessibility for all", Beograd, 2018.
306	Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Serbia, 2016.

For the sake of comparison, having in mind the poverty line presented above in 2017 a child was entitled to cash benefit in the maximum amount of 2,436 per month, and the next adult was entitled to 4,060 dinars³⁰¹. The documents of the Republic of Serbia Government also point out to the inadequacy of the main social benefits in the social protection system - the social assistance benefit and child benefit, which raise only single-parent families above the poverty level (these families are entitled to an increase in benefits), while in case of families with both parents, they would need to receive one third of the amount or one half of the amount more to rise above the poverty threshold³⁰². This is why it is worrying that the announced trends in allocations for social protection are declining, as indicated in the Economic Reform Programme (ERP) adopted by the Government of the Republic of Serbia in 2019. Namely, this document states that the expected share of social care expenditures will decline from 15% of GDP, as they amounted to in 2017, to 14.2% of GDP in 2021³⁰³. These projections are consistent with the trend shown in the data on the declining number of recipients of social benefit – from 275 thousand in 2014 to 260 thousand in 2017³⁰⁴.

Furthermore, it should be borne in mind that with regards to physical accessibility as an element of the right to social security, the Committee provided an interpretation in the General Comment No. 19 that recipients should have physical access to the social security services in order to access benefits and information, that particular attention should be paid in this regard to persons with disabilities, migrants, and persons living in remote or disaster-prone areas. Cooperation with local authorities is crucial in ensuring physical accessibility of social security services. However, according to the findings of the Ombudsperson this is precisely the missing link in the realisation of the right to social protection. Local self-government units do not have good cooperation with the social services, while the cooperation that is in place is not planned, but depends on the current circumstances. In addition, accessibility is not given the needed prominence within the competences of the social services³⁰⁵. In this context, it is worrying that the Government of Serbia has still not developed nor adopted the strategy for improving the status of persons with disabilities, once the previous strategy has expired. The Committee on the Rights of Persons with Disabilities has also expressed concerns due to Serbia not having a strategy for ensuring accessibility and due to low accessibility of public buildings. In this has thus recommended that Serbia develop a comprehensive accessibility plan.³⁰⁶

Source: Government of the Republic of Serbia, *Social Inclusion and Poverty Reduction Team*

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Poverty line (RSD per month per consumer unit)	8,544	9,483	10,223	11,020	11,340	11,556	11,694	12,045

of Serbia by social service institutions, health care activities and on efforts to make their activities accessible.

In its Concluding observations, the Committee has expressed regret that the Republic of Serbia has failed to respond to the question on whether social assistance benefits are periodically adjusted in order to ensure a living standard to all endangered persons. In that vein, the Committee has called on Serbia to take the following steps: increase the social assistance benefits in order to assist all concerned individuals and families, including persons with disabilities, older persons, children, low-income families and those in a situation of long-term unemployment to enjoy an adequate standard of living. Consider the introduction of a minimum-income benefit that would

bring together all the existing social assistance benefits and prevent any unjustified interruptions in the allocation of social security benefits, such as benefits to those who are unable to work (who have the right to social assistance benefits for ten months a year).

In doing so, the Committee has invoked the Committee's General comment No. 19 in which it provided the interpretation of Article 9 of the Covenant, relating to adequacy as an element of the right to social security. Namely, according to this interpretation, the benefits must be adequate both in terms of amount and duration, in order to ensure that the right to family protection and assistance is secured to all. In any case, one of the state's core obligations according to the Covenant is to ensure access to a social security scheme that provides a minimum essential level of benefits to all individuals and families that will enable them to acquire at least essential health care, basic shelter and housing, water and sanitation, foodstuffs, and the most basic forms of education.

When it comes to the duration cash benefit, unlike most European Union countries, which grants this right for an unlimited period of time, while the requirements for its realisation are in place, Serbia grants such benefits to persons who are able to work in a limited duration of nine months within one calendar year. This regulatory solution has no legal or economic grounding and is in direct contravention of international standards. Thus, the European Committee of Social Rights has established that Bulgaria has violated the provisions of the Revised European Social Charter (Article 14 relating to right to social protection) by the introduction of similar provisions in the social protection system, and limiting the duration of right to social assistance benefit to persons who are able to work.²⁹⁸ When it comes to adequacy of social benefits, the European Commission has recommended that Serbia improve the adequacy of cash benefits “to provide more effective support for parts of the population most in need”.²⁹⁹ The Council of Europe has also indicated on several occasions that it is necessary to improve the adequacy of the social benefits system in the Republic of Serbia social protection system. According to the assessment of the European Committee of Social Rights, the level of assistance is “manifestly inadequate”,³⁰⁰ as the total cash benefit that could be obtained by a single person without resources falls below the poverty threshold (table 15).

298 Source: Mreža organizacija za decu Srbije, “Za jednakost svakog deteta”, 2019, http://zadecnu.org/wp-content/uploads/2019/03/MOVS_za_jednakost_svakog_deteta.pdf.
299 European Commission, Republic of Serbia: 2018 Progress Report, 72
300 European Committee of Social Rights (ECSR), Conclusions 2017 – Serbia, 35.

social inclusion of social assistance recipients, the implementation of which was criticized by the Serbian civil society²⁹⁴) and accomplishments in the educational system²⁹⁵. The draft has still not been adopted by the Government as in not referred to the National Assembly; in addition, the line ministry did not publicly respond to the criticism.

The Committee has urged the Republic of Serbia to continue bilateral talks with the Republic of Croatia on the payment of pensions to refugees residing in Serbia (paragraph 49 of the Concluding observations). In response to this Committee demand, the Republic of Serbia has indicated in the Report that the solution to the problem of unpaid pensions is still not in sight, due to the Republic of Croatia refusing that the Croatia pension fund take over the obligation to pay the unpaid pensions.

Responding to the Committee's additional question whereby information was requested on the steps taken in order for the supporting documents for passing the decisions on pensions in Serbia to be recognised and accepted, the Republic of Serbia has responded that the problem of realisation of the right to pension of the refugees from the Republic of Croatia is still not resolved, even after seven experts' meetings of the bilateral working group and one expert mission. At the last meeting of the working group in 2013 it was concluded that a solution cannot be reached on a technical level, and hence the resolution of this issue was transferred, from expert to political level²⁹⁶. As indicated further, according to the position of the Republic of Croatia delegation, the resolution of this issue can only be achieved within a new social insurance agreement with the Republic of Serbia.

In its Concluding observations, the Committee has expressed concern due to the fact that a considerable number of refugees from Croatia still has not realised the right to payment of unpaid pensions. The European Commission has also noted in its 2018 Progress Report for Serbia that Serbia and Croatia have still not resolved the issue of refugees' pensions. Even though the Government of Serbia Workplan for 2018 envisaged the establishment of a draft law on ratification of a Social Insurance Agreement between Serbia and Croatia, the Government did not realise this activity²⁹⁷, while the assessment of the numbers of damaged parties range from 40 to 50 thousand.

In response to the additional questions of the Committee whereby clarification was sought for the level of protection and services provided by the Serbian legislation to vulnerable groups, such as persons with disability, persons with low income and to the long term unemployed, and to provide information on the duration of social benefits and clarity potential intermissions in social insurance compensations and their duration, the Republic of Serbia has provided information on the objectives and main new solutions of the Social Care Law streamlined towards advancement and social inclusion of sensitive groups. The conditions for realisation of the right to cash benefits are particularly elaborated, given that it is the main type of financial support to social benefit recipients. When it comes to its duration, it was stated that the right to cash benefit is only granted to persons who are able to work (that is, to families in which the majority of members are able to work) for nine months within one calendar year at the most, whilst this right is granted without limitations as to duration to individuals, that is, families in which the majority of members are not capable of working. It is additionally stated that this right is re-examined in the month of May, according to the requirements for its realisation, based on the incomes effected over the past three months. Finally, data was provided on territorial coverage of the Republic

294 For more information see: http://www.alinitiative.org/wp-content/uploads/2018/10/Urredba_SR.pdf

295 Source: <https://www.tagododajca.org/pages/posts/organiizacijegradanskog-drustva-zahitevajupovlacenjenacta-za-kona-otzmenama-and-dopunama-zakona-osocialnoj-zastiti-2098.php>

296 Office for Human and Minority Rights, Answers to additional questions of the Committee, 50.

297 Source: <https://www.penzin.rs/da-li-ce-srbi-iz-krajine-ostati-bez-penzija-iz-hrvatske/>, <http://www.veritas.org.rs/rt-27-06-2017-kakve-su-sanse-za-isplatu-penzija-srbima-iz-hrvatske-video/>

concerns the discrimination of Roma people and that these findings align with the populations' perceptions, because, according to the Commissioner's research, the respondents have identified the Roma as the most endangered group of citizens.²⁸⁸ It is important to underscore that the Commissioner has pointed out that the social protection system lacks human resources, while the strikes of employees in this system are indicative of their disadvantaged financial position and difficult working conditions.²⁸⁹

Given all the above, it is particularly important for the state bodies to set an example in the activities of suppressing discriminatory behaviour and lead by their actions, observing the relevant standards. However, the situation in the Republic of Serbia is far from such participation. The Government of the Republic of Serbia has adopted a Strategy for the Social Inclusion of Roma for 2016-2025 period, but the action plan for the 2019-2020 period has still not been adopted, while the 2019 budget of the Republic of Serbia does not provide for the necessary funds to continue the implementation of this strategy. Furthermore, the Government is yet to publish a single report on the implementation of the Strategy and the realization of the action plan for its implementation. The Regional Cooperation Council has developed one such report, which shows that very little progress has been achieved when it comes to social inclusion of the Roma in the field of social protection. For example, the activities related to additional engagement of associates of the social services from among the Roma population and relaxation of the criteria for the realization of the right to cash benefits through amendments of the Social Protection Law have not been realised.²⁹⁰ These solutions would have been very important, since, for example, data shows that the largest percentage of the poorest population did not apply to receive child benefits, since they were orally told that they do not meet the criteria (23%), while the percentage of those for whom the related administrative procedures were too complicated or too expensive is also high (28%).²⁹¹ Civil society organisations also point out to discrimination of the Roma population, including the discrimination in the social protection system. Thus, according to some estimates, around 30% of children in foster families in Belgrade are of Roma origin, whilst the share of the Roma population in the city's population is a mere 2%²⁹², which may support the indirect discrimination claim. Under such circumstances, when the most endangered families, most of which are Roma families, have difficulties realising their social rights, including the right to social protection, in 2018 the line ministry of social affairs presents to the public the draft amendments of the Social Protection Law²⁹³ whose solutions would result in even more severe segregation of the poor and socially vulnerable. A coalition gathering several hundred non-governmental organisations has reacted swiftly, pointing out some of the solutions that would have the most devastating effect on the most vulnerable; the most paradigmatic of these solutions is the one whereby the realisation of the right to cash benefit is made conditional on participation in public works (this obligation has already been unlawfully introduced by the Government regulation on measures of

288 Ibid. It is particularly important for the state bodies to set an example in the activities of suppressing discriminatory behaviour and lead by their actions, observing the relevant standards. However, the situation in the Republic of Serbia is far from such participation. The Government of the Republic of Serbia has adopted a Strategy for the Social Inclusion of Roma for 2016-2025 period, but the action plan for the 2019-2020 period has still not been adopted, while the 2019 budget of the Republic of Serbia does not provide for the necessary funds to continue the implementation of this strategy. Furthermore, the Government is yet to publish a single report on the implementation of the Strategy and the realization of the action plan for its implementation. The Regional Cooperation Council has developed one such report, which shows that very little progress has been achieved when it comes to social inclusion of the Roma in the field of social protection. For example, the activities related to additional engagement of associates of the social services from among the Roma population and relaxation of the criteria for the realization of the right to cash benefits through amendments of the Social Protection Law have not been realised.²⁹⁰ These solutions would have been very important, since, for example, data shows that the largest percentage of the poorest population did not apply to receive child benefits, since they were orally told that they do not meet the criteria (23%), while the percentage of those for whom the related administrative procedures were too complicated or too expensive is also high (28%).²⁹¹ Civil society organisations also point out to discrimination of the Roma population, including the discrimination in the social protection system. Thus, according to some estimates, around 30% of children in foster families in Belgrade are of Roma origin, whilst the share of the Roma population in the city's population is a mere 2%²⁹², which may support the indirect discrimination claim. Under such circumstances, when the most endangered families, most of which are Roma families, have difficulties realising their social rights, including the right to social protection, in 2018 the line ministry of social affairs presents to the public the draft amendments of the Social Protection Law²⁹³ whose solutions would result in even more severe segregation of the poor and socially vulnerable. A coalition gathering several hundred non-governmental organisations has reacted swiftly, pointing out some of the solutions that would have the most devastating effect on the most vulnerable; the most paradigmatic of these solutions is the one whereby the realisation of the right to cash benefit is made conditional on participation in public works (this obligation has already been unlawfully introduced by the Government regulation on measures of

the service users²⁸⁵. To that effect, the annual report of the start of the development of an application to track domestic and partner violence in the social services is encouraging²⁸⁶.

In answering the additional question of the Committee relating to the way in which the Strategy for the improvement of the status of Roma in the Republic of Serbia for the 2012-2014 period and the Action plan for the implementation of the Strategy, and the new Strategy for Prevention of and Protection From Discrimination have contributed to better access to, inter alia, social care, the Republic of Serbia has provided data on the activities and results of the project „Technical assistance for Roma Inclusion“ financed by the EU, and implemented by the OSCE Mission to Serbia.

In its concluding recommendations, the Committee has expressed concern about the prevailing discrimination against Roma as evidenced, inter alia, by limited access to social protection. In addition, the Committee has expressed regrets due to the shortcomings in the implementation of the Strategy for Improvement of the Status of Roma 2012-2014, and the local insufficient implementation of the nationally agreed priorities regarding Roma at the local level. Consequently, the Committee has urged Serbia to „take further measures in order to overcome the prevailing discrimination against Roma in the enjoyment of economic, social and cultural rights, including the revision of the Strategy for Improvement of the Status of Roma,²⁸⁷ and to ensure that the nationally agreed priorities on Roma are duly communicated to the local authorities to be effectively implemented. In addition to this, it should be noted that the Republic of Serbia has received several recommendations within the third UPR cycle concerning the social inclusion of Roma. These include, inter alia: ensure the effective integration of Roma people into Serbian society; timely birth registration immediately after birth, without discrimination and regardless of the legal or documentation status of their parents; ensure the full implementation of the new strategy for Roma inclusion and adopt the action plan promptly.

It is necessary to take into account the interpretation of Article 9 of the Covenant provided by the Committee in General comment No. 19, according to which the state parties to the Covenant must provide financial assistance and social services to all families, without discrimination. The state parties must take all necessary measures to de facto discrimination on prohibited grounds, where individuals are unable to access adequate social security, and to provide additional support to individuals and groups who have difficulties in realising the right to social security, such as persons working in informal economy and minority groups. In addition, particular care should be given so that indigenous peoples and ethnic and linguistic minorities are not excluded from social security systems through the imposition of unreasonable eligibility conditions or lack of adequate access to information. This obligation includes providing access to information and raising awareness, particularly in rural and deprived urban areas, and among minorities.

The mentioned observations and interpretations of the Committee are particularly important in the case of the Republic of Serbia, since the Roma are among the vulnerable groups most exposed to discrimination, as noted by the European Commission in its progress reports on Serbia. The Commissioner for the Protection of Equality indicates in annual reports that multiply discriminated persons are a particularly vulnerable category, which includes the Roma. This is corroborated by the information that every other complaint submitted to this independent body regarding discrimination on the grounds of nationality

285 Koalicija za monitoring prava deteta, Drugi i treci alternativni periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji (2008-2014), (Second and Third Alternative Periodic Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child in the Republic of Serbia), Source: http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/10/Drugi_i_treci_alternativni_periodicni_izveštaj_o_primeni_Konvencije_2008_2014_sr-latin.pdf.
286 Source: Republic Social Protection Institution, <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnost/podaci-o-nasilju-u-porodic/>.
287 Committee for Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, 4-5.

and budgetary system was introduced, and the stability of the pension and disability insurance system is reached. The Fiscal Council has assessed that the cancellation of the formula for the alignment of pensions jeopardizes the predictability, which characterizes European pension systems.²⁷⁸

Answering the Committee's call to the Republic of Serbia to take "effective measures and ensure urgent protection and long-term rehabilitation of abused",²⁷⁹ and to provide, in its next report, information on the measures taken and the number of reported cases child abuse that have been reported (paragraph 51 of Concluding observations), the Republic of Serbia has provided data on legislative and strategic measures taken on national and local level aiming to protect and rehabilitate abused children.

Answering the Committee's request to provide information on the number of reported cases of child abuse, the Republic of Serbia did not provide the requested data. It should first be noted that, within Universal Periodic Review (UPR), of January 24, 2018 in Geneva, Serbia was issued 190 recommendations, of which it accepted 175 and noted 15. The recommendations issued by the UN member states to the Republic of Serbia includes the one related to the need Establish legislative and other measures to protect children from abuse and violence, to which the Republic of Serbia has responded that the development of a new strategy and action plan for prevention and protection of children from abuse for the 2018-2022 period is underway²⁸⁰. Further, it should be noted that the Committee on the Rights of the Child has expressed serious concern on account of a high number of reported cases of violence against children, and inadequate implementation of the general and special protocols for protecting children from violence.²⁸¹ To that end, the Committee on the Rights of the Child has called on Serbia to adopt a comprehensive strategy against child abuse and to set up a national database on all cases of violence against children. In its 2018 Progress Report for Serbia, the European Commission has also called on Serbia to adopt a national action plan to counter violence against children and assessed that domestic violence often goes unreported. According to the assessments of the Government of the Republic of Serbia, violence against children is still widespread, particularly peer violence in schools and child abuse in the domestic context. In addition, the protocols for protecting children from abuse and neglect are not harmonised with best EU practices, even though this is envisaged in the Action Plan for Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights.²⁸² According to the Republic Social Protection Institution data, in the 2013 – 2017 period the number of reported cases of child abuse in social services has grown by 128%²⁸³. Two groups of children are particularly vulnerable – children living and working on the streets and children living in social protection institutions.²⁸⁴ Coalitions of non-governmental organisations that monitor the realization of the rights of the child have been warning for years that there is no systemic collection of data in the field of rights of the child, and that data are collected from various sources have the purpose to track the service providers, not

278 Republic of Serbia Fiscal Council, Ocena Predloga zakona o izmenama and dopunama Zakona o penzijskom and invalidskom osiguranju (Assessment of the Draft Law on Amendments of the Law on Pension and Disability Insurance), http://www.fiskalnizam.rs/doc/ocena-and-mislenja/2018/Ocena_Predloga_iz_and_dopuna_Zakona_o_PIO.pdf.

279 Government of the Republic of Serbia, Second periodic report, 132.

280 Office of Human and Minority Rights of the Republic of Serbia, Answers of the Republic of Serbia to UN member states' recommendations from the III cycle of Universal Periodic Report, 32. Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/document/file/8_odgovori_na_paporuke_-_iii_ciklus_upr.doc.

281 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on combined second and third periodic report of the Republic of Serbia, 5.

282 Government of the Republic of Serbia, Third national report on social inclusion and poverty reduction.

283 Republic Social Protection Institutions, Deca u sistemu socijalne zaštite 2017 (Children in social protection system). Source: <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1420/deca-u-sistemu-socijalne-zastite-u-2017-lat.pdf>.

284 UNICEF, Determinante and faktori nasilja nad decom u Srbiji: pregled nalaza. (Determinants and factors of violence against children in Serbia: an overview of findings). Source: <https://www.unicef.org/serbia/media/2751/file>.

2014 the threshold for old-age pensions was increased to 65 years of age and 15 years of service for men, whilst the threshold for women is increased by six months annually until 2020, that is, by two months annually until 2031. When it comes to beneficiaries of disability pensions, according to the data of the Republic Pension and Disability Insurance Fund, in December 2018 their number amounted to 285,192. According to the Pension and Disability Insurance Law (hereinafter: PDI Law), old-age pensions do not have universal coverage, but constitute a right in the social insurance system that is effected by payment of contributions, reaching the required age and years of service.

Furthermore, it is very important to point to the fiscal consolidation measures taken by the Government of the Republic of Serbia in an attempt to resolve the consequences of the economic crisis. These measures also included the reduction of pensions through the Law on Temporary Regulation on the Manner in Which Pensions are Paid. According to this law, adopted in 2014, the pensions higher than 5,000 dinars were reduced. The opposition political parties, pensioners' associations and trade unions have considered the solutions embodied in this law unconstitutional, as they encroached on the pensioner's acquired rights. The Constitutional Court has conducted the procedure for assessing the constitutionality of this law and found that its provisions were not unconstitutional, since it enabled the implementation of Article 70, paragraph 2 of the Constitution, that is, taking care of pensioners' economic safety.²⁷³ This Constitutional Court decision has caused a stir in the general public, while its critics have assessed that it "opened the gates of Strasbourg".²⁷⁴ What ensued was a number of judgments passed by the basic courts which admitted the claims of pensioners who were thereby damaged and several thousand litigation procedures were launched before Serbian courts, coupled with initiatives of individuals, trade unions and civil sector organisations before the Constitutional Court and the European Court of Human Rights.²⁷⁵ When it comes to the measures taken by the Government of the Republic of Serbia in 2014, it should be noted that the Committee underlines in General Comment No. 19 that the right to social security includes "the right not to be subject to arbitrary and unreasonable restrictions of existing social security coverage, whether obtained publicly or privately", as well as the right to "equal enjoyment of adequate protection from social risks and contingencies".²⁷⁶ The Committee also emphasises that social security should be treated as a social good, and not primarily as a mere instrument of economic or financial policy. At any rate, even when the funds for social transfers are restricted, it is important to ensure that social security covers vulnerable groups. According to the Committee's interpretation, all retrogressive measures taken in relation to the right to social security are prohibited. If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant, in the context of the full use of the maximum available resources of the State party. The Committee will look carefully at all aspects of state's actions, including whether there was "genuine participation of affected groups in examining the proposed measures and alternatives"²⁷⁷ and whether there was an independent review of the measures at the national level. None of the standards listed in the Committee's interpretation have been met when the contested law on the reduction of pensions was proposed or when it was annulled in Serbia. To top all this, in 2018 an additional attack on the pension and disability insurance system in Serbia was effected through the amendments of the PDI Law, where a provision on the alignment of pensions in a manner established by the regulations governing budget

273 Source: Constitutional Court, <http://www.ustavnisud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-102186/saopstenje>.
 274 Source: <http://rs.n1info.com/Vesti/a95474/Odluka-Ustavnog-suda-o-penzijama-pravna-ili-politicka.html>.
 275 Source: <https://www.penzin.rs/uspis-kako-ostecen-penzioneri-mogu-naplatiti-stetu-zbog-smanjevanja-penzija/>.
 276 CESCR General Comment No. 19, 4.
 277 Ibid., 13.

of Serbia. The third edition of this report²⁶⁹ that in the previous period there has been a change in the main objective of the pension system from maintaining incomes at old age to prevention of poverty, which is a “significant change of objective and essence of the pension system”²⁶⁹ that requires public debate and analysis both in terms of its advantages and disadvantages.

The Committee has asked the Republic of Serbia to provide, in its next report, detailed information on the number of persons who are not entitled to old-age or disability pension, disaggregated by sex, age and national or ethnic origin. In addition, it requested information on what types of social assistance are available to such persons instead of pension (paragraph 48 of Concluding observations). Answering to these questions, the Republic of Serbia did not provide data on the number of persons not entitled to old-age or disability pension, but has only explained the types of social assistance available to persons without income.

Answering the Committee’s additional question relating to “detailed information on the number of persons who do not meet the requirements for old-age or disability pensions”²⁷⁰, as recommended in the previous concluding observations, the Republic of Serbia again did not provide the requested data, but has instead described the requirements and the dynamics for acquiring the right to old-age and disability pension.

Furthermore, answering the Committee’s additional question concerning whether old-age or disability pensions have universal coverage, the Republic of Serbia has provided data on the requirements to acquire old age and disability pension, benefits in case of disability and types of social services pursuant to the Social Care Law.

In the beginning, it is important to note the interpretation of Article 9 of the Covenant by the Committee as provided in General Comment No. 19, according to which the state parties to the Covenant “must take effective measures, and periodically revise them when necessary, within their maximum available resources, to fully realize the right of all persons without any discrimination to social security, including social insurance”²⁷¹. The Committee further points out that the wording of Article 9 of the Covenant indicates that the measures that are to be used to provide social security benefits cannot be defined narrowly and, in any event, must guarantee all peoples a minimum enjoyment of this human right. State parties are under the obligation to provide social security to persons who did not acquire the right to pension and have no other source of income, which may include benefits, services and other types of support.

Having in mind the cited Committee interpretations, when it comes to the coverage of old-age and disability pensions, it should be noted that, according to the last, 2011 Census, the coverage of population older than the statutory threshold (which amounted to 60 years for women and 65 years for men in 2011) amounted to around 85%, or, in other words, that, according to some estimates, some 230,000 persons in Serbia were older than the statutory threshold but have not effected the right to old-age pension.²⁷² It should be noted that in

²⁶⁹ Government of the Republic of Serbia, *Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju and smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, (Third national report on social inclusion and poverty reduction) 240.

²⁷⁰ Office for Human and Minority Rights of the Government of the Republic of Serbia, *Odgovori na dodatna pitanja i Komiteta za ekonomsku, socijalnu and kulturnu prava u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primenu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim and kulturnim pravima* (Answers to additional questions of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights related to the Second periodic report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 38. Source: http://www.ljudskaprapava.gov.rs/sites/default/files/dokument_fle/odgovori1.doc.

²⁷¹ CESCR General Comment No. 19, 2.

²⁷² Gordana Matković, Katarina Stanić, “Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega and socijalne penzije” (Social protection in old age: Long-term care and social pensions), Government of the Republic of Serbia, Social Inclusion and Poverty Reduction Team, Beograd, 2014.

The Republic of Serbia has not developed a single national strategy for the full realization of the right to social security, established in the interpretation of the Committee as one of the obligations of the state party to the Covenant. The last umbrella document of this type was the Poverty Reduction Strategy, which expired in 2010. The strategic documents do not cover the field of pension and disability insurance nor the social protection (the Social Protection Development Strategy has expired, while a new one has not been adopted, even though the work on its development started in 2018²⁶⁷) and child protection (the National Plan of Action for Children has expired). The other fields of social security are covered by the following strategic documents: Public Health Strategy in the Republic of Serbia 2018-2026 and the National Employment Strategy for the 2011-2020 period. When it comes to the content and monitoring of realization of the implementation of the documents in force, none meet all the requirements set by the Committee, as shown in table 14.

Table 14 – Coverage of social security field with strategic documents as per Committee standards

Field	Strategic document	Objectives	Target values	National benchmarks	Indicators*	Right to social security indicators	Report on the implementation of the strategic document
Pension and disability insurance	/	/	/	/	/	/	/
Health insurance	YES	YES	NO	NO	NO	NO	NO
Unemployment insurance	YES	YES	YES	NO	NO	NO	NO
Social protection	/	/	/	/	/	/	NO
Child care	/	/	/	/	/	/	NO

* *Adequacy, coverage of social risks and contingencies, affordability and accessibility*

It should be noted that in 2016 the Government of the Republic of Serbia has drafted and adopted the Employment and Social Policy Reform Programme (ESRP), which sets priority strategic measures and activities in the field of employment, education, social and health care by 2020. The document was developed in cooperation with the European Commission, as the “social” counterpart of the Economic Reform Programme. However, the report on the implementation of this document has not been made public by the Government to date, as noted in the European Commission 2018 Progress Report for Serbia. This is by no means an exception when it comes to strategic documents, since the Government of the Republic of Serbia has not published almost any reports on the implementation of strategic documents in the field of social security.²⁶⁸ One of the documents that covers not only the field of social security but is relevant for monitoring the state of play with regards to social security, is the National Report on Social Inclusion and Poverty Reduction in the Republic

267 Source: Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Care, <https://www.minizs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/strategija-socialne-zastite-u-republiki-srbiji>. According to SIGMA assessment, monitoring and reporting on sectoral strategies is not improved, Serbia, November 2017, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.

268 Availability has worsened. Source: Monitoring report: The Principles of Public Administration, Serbia, November 2017.

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance

The second periodic report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights²⁶² (hereinafter: the Report) submitted by the Serbian Government to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter: the Committee) in 2011, in the part relating to the subject-matters regulated by Article 9 of the Covenant under the title „Social Security“ includes a description of this system in the Republic of Serbia, according to which the social security system includes social insurance and social and child care. When it comes to social insurance, it includes pension, disability and health insurance, and unemployment insurance²⁶³. Further, it is stated that the amount of funds collected through contributions is insufficient to effect the rights to pension and disability insurance. When it comes to social protection, the Report lists the rights in this field, and references to the legislative and strategic framework. When it comes to the child protection system, the Report describes the rights that can be effected by the beneficiaries. It is important to note that the Republic of Serbia has provided data on the share of state expenditures for social protection, which also include pensions, in the country's GDP. Namely, it is stated that this share was increased from 15.6% in 2005 to 16.4% in 2008. On the other hand, the share of the most important types of social assistance – financial support to the family and child benefits – was reduced from 0.58% in 2005 to 0.44% share of the GDP in 2008.

When it comes to information the Republic of Serbia has provided in the Report, it should first be borne in mind that the Committee, assessing the state of play in Serbia, inter alia, based on data provided the Republic of Serbia, in its Concluding observations on the second periodic report of Serbia²⁶⁴ (hereinafter: Concluding observations), adopted at the 55th Committee session held in April and May 2014, has expressed concern about the lack of systematic collection and processing of disaggregated data which would allow for an accurate assessment of the fulfilment of economic, social and cultural rights. It is important to emphasise that in its General comment No. 19 singles out „monitoring the extent of the realization of the right to social security“ as one of the core obligations, to which purpose the necessary mechanisms or institutions need to be established.²⁶⁵ In cases when the realization of the right to social security is transferred to local self-governments, the state must secure that they monitor the necessary services and facilities in the social security system. In addition, in the General Comment No. 19 the Committee lists as one of the core obligations „to adopt and implement a national social security strategy and plan of action“²⁶⁶ and the allocation of adequate resources on the national level. These documents, inter alia, should include objectives, targeted values, national benchmarks and indicators (such as: adequacy, coverage of social risks and contingencies, affordability and accessibility) that will be continually monitored, and the right to social security indicators. The Committee also underlines that the programmes such as universal pension and health insurance have been adopted in state parties with a considerable share of informal economy.

262 Government of the Republic of Serbia, Second periodic report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2011.

263 This part of the Report shall not analyse health insurance and unemployment insurance, as they are analysed in the parts of the Report pertaining to Articles 6 and 12.

264 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second period report of Serbia, 2014, p. Source: <https://www.refworld.org/docid/53f4bb64.html>

265 CESCR General Comment No. 19: The right to social security (art. 9), 16.

266 Ibid., 12.

(or) to partake in the process, should be as a condition, and should participants freely agree. The rules of procedure must ensure equal participation of all interested parties and timely setting of the minimum service (before the strike starts), but also have to prevent potential obstructions of the process, that is, to enable the exercise of the right to strike even when minimum service is not determined before the strike starts without employees' fault.²⁵⁷

In the Republic of Serbia, strike is not allowed to professional members of the Serbian Army,²⁵⁸ in health care institutions that provide emergency medical care,²⁵⁹ to members of Security and Information Agency.²⁶⁰ Members of the police have the right to strike in accordance with the restrictions set forth in the Police Law,²⁶¹ while civil servants can strike while providing minimum service.

- 257 Sometimes the employer does not set minimum service, thus wishing to prevent the start of strike.
 258 Law on Serbian Army, RS Official Journal Nos. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – other statute, 10/2015, 88/2015 – CC decision US and 36/2018.
 259 Healthcare Law, RS Official Journal Nos. 107/2005, 72/2009 – other statute, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – other statute, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 – other statute and 105/2017 – other statute.
 260 Law on Security and Information Agency, RS Official Journal Nos. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – CC decisions 66/2014 and 36/2018.
 261 Police Law, RS Official Journal No. 6/2016, 24/2018 and 87/2018.

The procedure for determining minimum service should be regulated so as to enable equal participation of the trade union, employers' association/employer and public authorities in the process. It would be useful for minimum service to be determined in the collective agreement, and is acceptable for an independent, third party (conciliator, arbitra-

and due to a small number of concluded collective agreements. The procedure for determining minimum service should be regulated so as to enable equal participation of the trade union, employers' association/employer and public authorities in the process. It would be useful for minimum service to be determined in the collective agreement, and is acceptable for an independent, third party (conciliator, arbitra-

Even though the Law prescribes that the manner in which minimum service is provided is set out by the employer's general act, pursuant to the collective agreement, which is in line with international labour law standards,²⁵⁶ in reality this decision is also reduced to the employer's unilateral will, both due to the rules on setting the minimum service described above, and due to a small number of concluded collective agreements. The procedure for determining minimum service should be regulated so as to enable equal participation of the trade union, employers' association/employer and public authorities in the process. It would be useful for minimum service to be determined in the collective agreement, and is acceptable for an independent, third party (conciliator, arbitra-

The Law on Strike envisages that the minimum service for public services and public-ly-owned companies is set by the founder, and in case of other employers, by the director, therefore, but the employer. Even though, when deciding on minimum service, the employer is under the obligation to take into account the opinion, objections and proposals of the trade unions, they are not binding, and hence the final decision is on the employer alone.²⁵⁵ The Law does not concretely limit the employer in determining minimum service; what often happens in practice is that minimum service covers almost all jobs at the employer (not only essential service) and also 70, 80 or even as much as 90% of employees, which renders the right to strike pointless. This solution does not abide by the international labour law standards, according to which the procedure for determining minimum service would have to ensure equal participation of employees' associations, employers' associations and the public authorities. By allowing the employer to unilaterally determine minimum service, the Law favours the employer over employees, which is impermissible from the standpoint of international labour law and practice.

The Law on Strike envisages that the minimum service for public services and public-ly-owned companies is set by the founder, and in case of other employers, by the director, therefore, but the employer. Even though, when deciding on minimum service, the employer is under the obligation to take into account the opinion, objections and proposals of the trade unions, they are not binding, and hence the final decision is on the employer alone.²⁵⁵ The Law does not concretely limit the employer in determining minimum service; what often happens in practice is that minimum service covers almost all jobs at the employer (not only essential service) and also 70, 80 or even as much as 90% of employees, which renders the right to strike pointless. This solution does not abide by the international labour law standards, according to which the procedure for determining minimum service would have to ensure equal participation of employees' associations, employers' associations and the public authorities. By allowing the employer to unilaterally determine minimum service, the Law favours the employer over employees, which is impermissible from the standpoint of international labour law and practice.

The Republic of Serbia there are many examples of established minimum service that depart from the international law and practice framework, and one of the most problematic ones is the minimum service that has to be delivered by teachers and expert associates in elementary and secondary schools, which amounts to 30, that is 40 minutes per class within the daily schedule and exams, and in case of an expert associate or educator, that is, of a teacher in after school care – 20 hours a work a week. A minimum service so determined ranges from 65% to almost 90% of service, which renders the right to strike in these activities almost pointless.²⁵⁴

The Law needs to set a rule that minimum service must be ensured only for such services and to the extent necessary to avoid danger to life, personal safety and health of people. The Republic of Serbia there are many examples of established minimum service that depart from the international law and practice framework, and one of the most problematic ones is the minimum service that has to be delivered by teachers and expert associates in elementary and secondary schools, which amounts to 30, that is 40 minutes per class within the daily schedule and exams, and in case of an expert associate or educator, that is, of a teacher in after school care – 20 hours a work a week. A minimum service so determined ranges from 65% to almost 90% of service, which renders the right to strike in these activities almost pointless.²⁵⁴

The objectives to be secured by the minimum service, according to the Law on Strike, are not sufficiently clear and are set very widely – safety of people and property, irreplaceable condition for citizens' life and work or work of other company, that is, of natural or legal person engaging in commercial or other activity or service.²⁵³ According to international labour law standards, the minimum service must be limited to such services that are necessary to avoid the risk to life, personal safety or health of people, and cannot be so determined to render strike ineffective.

The Law on Strike, and not by other, special laws. The objectives to be secured by the minimum service, according to the Law on Strike, are not sufficiently clear and are set very widely – safety of people and property, irreplaceable condition for citizens' life and work or work of other company, that is, of natural or legal person engaging in commercial or other activity or service.²⁵³ According to international labour law standards, the minimum service must be limited to such services that are necessary to avoid the risk to life, personal safety or health of people, and cannot be so determined to render strike ineffective.

The right to strike in the Republic of Serbia is limited by the minimum service regard- less of the scope, duration and consequences of strike both on radio and on TV,²⁴¹ in metal and oil industry,²⁴² in agriculture,²⁴³ in transport,²⁴⁴ in postal services,²⁴⁵ in communal ser- vices,²⁴⁶ in education,²⁴⁷ and even in the field of sport and recreation²⁴⁸, which is contrary to international labour law standards.

The ILO Committee for Freedom of Association took the position that limiting strike by minimum service is allowed only in the following cases: services the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the popula- tion (essential services in the strict sense of the term); services which are not essential in the strict sense of the term but where the extent and duration of a strike might be such as to result in an acute national crisis endangering the normal living conditions of the pop- ulation; and in public services of fundamental importance.²⁴⁹ The Committee refers to the following examples of essential services: health care, water and electric energy supply, air traffic control, police and armed forces, firefighters, prisons, service of food to pupils and maintained of school hygiene, phone services, Essential services, according to the Commit- tee's opinion, do not include: radio and television, metal and oil industry, agriculture, food supply and distribution, working in ports, banking sector, transportation, postal services, communal services, education (where the right to strike can be limited or prohibited to di- rectors and deputy directors), state printing service, state monopoly to tobacco, alcohol and salt.²⁵⁰ National legislation may envisage that the activities not considered to be essential service may become essential only if a strike lasts beyond a certain time or extends beyond a certain scope, thus endangering the life, personal safety or health of the whole or part of the population.²⁵¹ When it comes to civil servants, the right to strike, in Com- mittee's opinion, can only be restricted or prohibited only for public servants exercising authority in the name of the State.²⁵²

Some drafts of the Law on Strike (e.g. the 2013 draft) envisaged that the list of activi- ties in which the right to strike is restricted by minimum service is not final in the Law on

- 241 Regulation on minimum service in the Publicly Owned company "Radio and Television of Serbia", RS Official Journal No. 4/2003.
- 242 Law on Mining and Geological Exploration, RS Official Journal Nos. 101/2015 and 95/2018 – other statute; Collec- tive agreement for Publicly owned company "Srbijas Novi Sad", RS Official Journal Nos. 116/2006 and 107/2009.
- 243 Special collective agreement for the business activity of agriculture, food industry, tobacco industry and water indus- try of Serbia, RS Official Journal No. 76/2016.
- 244 Regulation on the minimum service during strike in the Public Railway Transport Company "Beograd", RS Official Journal No. 50/2002 and 34/2004 – CC decision.
- 245 Regulation on minimum service during strike in the Publicly Owned Company PTT traffic "Srbija", RS Official Journal No. 60/2001.
- 246 Decision on determining minimum service in communal activities in case of strike, Official Journal of the city of Kragujevac, Nos. 2/2000 and 35/2008.
- 247 Law on Elementary Education and Uprizing, RS Official Journal Nos. 55/2013, 101/2017 and 27/2018 – other stat- ute; Law on Secondary Education and Uprizing, RS Official Journal Nos. 55/2013, 101/2017 and 27/2018 – other statute; Regulation on minimum service of faculties and universities founded by the Republic of, RS Official Journal No. 65/2003.
- 248 Decision on determining minimum service in case of strike in Publicly owned company Sports centre "Mladost", Official Journal of the city of Kragujevac, No. 3/2011.
- 249 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the ILO, Free- dom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 1996 Overview, para 556; 316th Report case No. 1985, paragraph 324; 320th Report, Case No. 2057, paragraph 780; 329th Report, case No. 2174, paragraph 795; 333, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Free- dom of Association, International Labour Office Geneva, 2006.
- 250 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Free- dom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 1996 Overview, paragraph 541; 320th Report, Case No. 1963, para. 229; 321st Report, Case No. 2066, para. 340; 330
- 251 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Free- dom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 1996 Overview, paragraph 534; 04th Report, Case No. 1719, para. 413; 338th Report, Case No. 2363, para. 731, and Case No. 2364, para. 975.

The Law on Strike prescribes the lines of business for which a special regime of strike is in place – a minimum service and early announcement of strike. The spectrum of these business activities is set very widely, and the right to strike is hence limited in business activities that are not of vital importance to life, health and safety of the population, which is a departure from international labour law standards. Pursuant to the Law, these lines of business include public interest activities (electric power supply, water production, trans- portation, information (radio and TV), postal, phone and telegraph services, communal activities, production of basic foodstuffs, health and veterinarian care, education, social care of children and social protection) and the business activities where stoppage of work, due to the nature of the activity, could jeopardize the life and health of people or cause damage of grand scale (chemical industry, steel industry, ferrous and non-ferrous metal- lurgy). In addition, the Law awards the status of public interest activities to activities of special interest for the country's defence and safety, and the activities necessary for the enforcement of the country's international obligations.²⁴⁰ Strike is allowed in the mentioned lines of business (hereinafter: essential services), but is coupled with an obligation of early

8.2.9 Special strike regime

There are legislations that allow for spontaneous strike without an announcement (e.g. Sweden allows a spontaneous gathering of employees that can become a strike due to a default in payment of salaries). Violations of fundamental rights in Serbia are frequent (defaults in payment of salaries), failure to observe the rules on working hours, unlawful extension of the duration of overtime, failure to observe the rules on health and safety at work and the like), and it is also commonplace for the employers to reduce employees' rights suddenly, without any prior announcement or explanation, which is why it would be just and opportune to introduce the possibility of a spontaneous strike to Serbian legis- lation. This possibility would be available to workers only in exceptional cases, when the employer is violating some of the fundamental labour rights the observance of which must be secured as soon as possible (e.g. the right to limited working hours, the right to health and safety at work and the like).

The 2018 Draft Law on Strike takes a step towards extending the time limits for an- nouncing the strike, since the time limits are prescribed in working days (weekends and bank holidays do not count), unlike the current legislation, where the time limits are set in days (weekends and bank holidays count).
The decision on the start of strike is not passed easily but is relatively easily aban- doned. Instead of negotiating with the strikers on the way to overcome the problems that have resulted in the decision to strike, employers often use the time between the announce- ment and the start of the strike to „convince“ the strikers to forego strike. The persuasion methods range from promising privileges to those who opt out of strike to „friendly advice“ on strike not being a smart move, to open threats and pressures (threat of dismissal, down- grading, denial of assistance etc.).

The Law on Strike prescribes the method with which the strikers' board must an- nounce the strike, that is, must forward the decision on the start of strike to the employer/ employers' association/relevant state body. In case of a general strike, the strike must be announced at least five days before the day set for the start of strike, and in case of lines of business where minimum service must be provided, the strike is announced at least ten days before the start of strike. A warning strike must be announced at least 24 hours before the day set as the start of strike.²³⁹

The time limits for announcing strike prescribed by the Law on Strike fit international labour law standards their shortening should be considered, given that they are too long for Serbian conditions, and thus complicate or sometimes even prevent the exercise of the right to strike.

The Law on Strike does not envisage the possibility for holding a spontaneous strike, which should be allowed in the Republic of Serbia, given the mass violations of fundamental labour rights, but only exceptionally and under the conditions prescribed by law.

The time limits for announcing the strike should be shortened and spontaneous strike in case of violation of fundamental labour rights should be enabled.

8.2.8 Announcement of strike

The essence of strike is to exert economic pressure on the employer in order for the strikers' demands to be met. It is quite understandable that strike cannot be exercised in a violent manner, by damaging or destroying anyone's property, including the employer's property, but the strikers cannot be expected to be accountable for potential impossibility of continuation of work once the strike is over. The 2018 Draft Law on Strike does not resolve this issue, but adds that strike must be organised in such a manner so as to prevent the incurring of damage on operative assets and equipment, for the purpose of continuation of work once the strike is over.

Organisers of strike and strikers can only be responsible for direct material damage, if such damage is incurred intentionally or with gross negligence, which is why the Law should be amended to that effect.

According to the Law on Strike, a strike is organised and led so as not to endanger the safety of persons and property and health of people, prevent the incurring of direct material damage and enable the continuation of work once the strike is over.²³⁸ The mentioned requirements are not sufficiently precise, and some are even illogical (e.g. it is not clear what the strike is supposed to be like to enable the continuation of work once it is over).

8.2.7 The manner in which strike is organised and led

It is necessary to eliminate the threshold with regards to the number of employees who can pass a decision on strike; should such threshold remain in place, the verification of the number of employees who support strike should be entrusted to a neutral party (e.g. notary public), who would have to establish and communicate the number of employees who support strike, but would be under the obligation to keep the information about their identities secret.

The 2018 Draft Law on Strike prescribes that the list with employee's signatures is the integral part of the decision to strike when the strike is organised by majority of employees at the employer or employer's organisational unit, which is a solution that should be avoided.

strike in cases when the strike is organised within the trade union. What is usually done is practice is that a list of names of employees supporting the strike is drawn up, and each employee provides a hand signature next to his or her name. The list is forwarded to the employer, so that the employer can verify that the decision to strike was adopted by the votes of the majority of employees. In this way the employer learns which employees support the strike and use this information against them.

The 2018 Draft Law on Strike links the organisation of strike outside of employer's premises to the fact that the relations between the employees and the employer are not public, which is why the problems in relation to them should be resolved internally, without involving third parties and the public. However, the specificities of the social, political and economic environment in Serbia must be borne in mind here, alongside the fact that the reasons for strike are often directly or indirectly caused by unlawful or irregular actions or failures on the part of state bodies and services. Furthermore, in the public sector, in addition to the direct employer there is also the founder (the Republic, autonomous province, local self-government unit), who has a considerable (decisive) say in the labour law status of employees, and whose seat is outside the employer's business premises.

Restricting the strike to employers' business premises can be justified by the fact that authorities, where the only limitations are those related to safety.

It is necessary to enable workers to organise peaceful strikes outside of employer's business premises, in a place and in the manner that will make the strike visible to public authorities, where the only limitations are those related to safety.

8.2.4 Place of strike

The Law on Strike envisages that if strike is exercised by a gathering of the employees, the place of gathering of strikers cannot be outside of the offices – working premises of the employer, that is, outside of the business premises of the employees on strike.²³² In this way, strike is prevented from becoming visible to the general public and strikers are prevented from obtaining wider support for their demands.

The Law on Strike expressly lists the types of strike, and recognises the strike at the employer, in a branch or line of business and the general strike. The Law also allows for a warning strike, which may last for one hour at the most.²³¹ The Draft Law on Strike of 2018, in the section entitled „Types of strike“, inter alia, recognises the right to strike on the territory of autonomous province or local self-government unit, as well as the right to sympathy strike, which, however, is restricted in multiple ways. Sympathy strike is restricted to support to strikers at the same employer or in the same branch, group, subgroup or line of business, on a specific territory, which means that a sympathy strike cannot support strikers at a different employer if such employer does not belong to the same branch and the same territory as the sympathy strikers. Sympathy strike in support of strikers abroad is excluded, and the duration of strike is limited to only one day. The mentioned restriction considerably stifles the sympathy strike.

It is necessary to envisage the possibility of organising the right on a smaller territory (town, municipality, province), and of a sympathy strike. The rules on sympathy strike should be set in way that will not stultify it and preventing it from taking place in practice.

The Law on Strike does not recognise the right to strike which would be organised on a smaller territorial unit (in a city, town, municipality or province) and also does not envisage the right to sympathy strike.

8.2.3 Types of strike

The Law on Strike does not recognise the right to strike which would be organised on a smaller territorial unit (in a city, town, municipality or province) and also does not envisage the right to sympathy strike.

also being amended and improved. The employees who are on strike are not only workers, but also the citizens of Serbia, while the reasons for which they are dismissed or forced to strike are directly or indirectly caused by certain actions or failures to act on the part of state bodies and services.

It is necessary to recognise the right to strike for all workers, regardless of the legal grounds on which they are engaged.

The Constitution of the Republic of Serbia (hereinafter: the Constitution) guarantees the right to strike to employees, in accordance with the law and collective agreement. The Law on Strike defines strike as a stoppage of work organised by employees in order to protect their professional and economic interests on the basis of work.

International legal standards do not include any grounds for failure to recognise the right to strike to workers working outside of employment relationship. International labour law standards, together with other collective labour rights, is either explicitly or implicitly recognised to all workers, regardless of the legal grounds on which they work for the employer, and strike can be prohibited to employees in certain lines of business – army, police and state administration.²²⁹

8.2.2 Political strike

The Law on Strike does not allow for a purely political strike, since strike is defined as a work stoppage organised by the employees in order to protect their professional and economic interests on the grounds of work. However, one could say that a strike that has political demands is not prohibited in Serbia, provided that such demands are closely related to the realisation of economic, social and professional objectives, particularly in cases of general or branch strike (what is demanded is improvement of provisions of labour legislation, resignation of the minister of labour, adoption of the social programme etc.). The opinions of the ILO Committee for Freedom of Association do not fall within the scope of including the one stating that “while purely political strikes do not fall within the scope of the principles of freedom of association, trade unions should be able to have recourse to protest strikes, in particular where aimed at criticizing a government’s economic and social policies”.²³⁰

What has to be borne in mind are the specificities of the social, political and economic environment in Serbia. The regulations in the field of labour and commercial law (and not only those) are often unclear, ambiguous and incomplete, and their enforcement is problematic to say the least. Many regulatory solutions are not enforced or the law is evaded through enforcement. All of this happens with implicit consent or passive attitude of the state authorities that are charged with monitoring the implementation of regulations and removing the irregularities in implementation of law. Court procedures last for very long, which in many cases stultifies this form of legal protection. Social dialogue is on a very low level in Serbia. The credibility, reputation and even the formal status of organisations that should represent social partners is undermined (number of members, representativeness, method of financing, independence from public authority etc.), while rare instances of collective bargaining are often a farce, which is corroborated by the small number of concluded collective agreement at all levels, and their low quality (as they mostly copy the norms of the law). The influence of politics on trade and business (and consequently employment relationships) is very prominent and often state authorities and services seem to work in the interest of specific individuals and business entities. Under such circumstances it becomes justified, even necessary to dislocate strike from the trade union (employees) – employer relationship, since the reasons for strike are often a consequence of dysfunctional social and economic system, and therefore cannot be resolved without this system

²²⁹ Law on Ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 8.
²³⁰ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 1996 Overview, position 482; 300th Report, case No. 1777, paragraph 71; 304th Report, case No. 1851, paragraph 280, and case No. 1863, paragraph 356.

The laws governing the rights and obligations from an employment relationship and

with regards to employment relationship should be amended so as to enable the contents of the employment relationship to be regulated by the collective agreement as much as possible (Labour Law, Law on Strike, Law on Health and Safety at Work etc.). Statutory regulation of rights and obligations from employment relationship should be such so as to provide a strong incentive for both employers and employees to conclude a collective agreement. A good example for such regulation (unfortunately, also the only example) is the way in which the Labour Law regulates redistribution of working hours.²²⁶ The Law should envisage general solutions that protect the fundamental principles of labour law and set guidelines for more detailed regulations of labour law relations on a lower or individual level, and should not, either openly or covertly, discourage social dialogue and collective bargaining.

The procedure of collective bargaining and concluding of a collective agreement should be regulated in more detail in the form of a special Law or within the Labour Law, and entrust the monitoring and supervision over the implementation of these rules to the line inspectorate. It would be useful to establish and regulate: technical issues related to the submission of initiatives for collective bargaining and responses to the initiative, bargaining procedure (time, place and manner in which meetings are held, timeliness, dynamics, keeping of minutes), the basic principles of bargaining, violations of the rules of bargaining and corresponding sanctions, availability of relevant data to those participating in the bargaining, special protection for representatives of trade unions who partake in the bargaining, etc.

It is necessary to introduce the obligation of participants of the collective bargaining, regardless of the line of business in which the agreement is negotiated, to initiate, in cases when problems arise that prevent the continuation of bargaining, the procedure for amicable settlement of collective labour disputes before the Agency for Peaceful Resolution of Disputes.

8.2 RIGHT TO STRIKE

Strike is a temporary collective stoppage of work, whereby the employees exert economic pressure on the employer and/or the state in order to effect or protect their professional and economic interests based on work. The right to strike is one of the fundamental rights of workers and trade unions, and at the same time, one of the most sensitive rights which is why the manner in which it is regulated in national legislation is important.

8.2.1 Who has the right to strike?

The Constitution of the Republic of Serbia and the Law on Strike recognise the right to strike only to employees; the notion of employee is set out in the Labour Law, which states that an employee is a natural person employed by the employer (a person who has concluded an employment contract with the employer)²²⁷. This means that the right to strike is not granted to those who work for the employer outside of employment relationship, that is, on any grounds other than an employment contract – workers (occasional and casual work, vocational training, special service contract work)²²⁸, seasonal workers, volunteers, pupils under apprenticeship schemes, etc.

²²⁶ Labour Law, Article 57, paragraph 3; Collective agreement may determine that the rescheduling of working hours should not be associated with the calendar year, i.e. that it may last longer than six months, but not longer than nine months.

²²⁷ Labour Law, Article 5.

²²⁸ Labour Law, Articles 197. – 202.

the deep divide between the social partners. The decision on extended effect is passed by the Government of the Republic of Serbia, not the Minister of Labour, as previously was the case, which additionally complicates the realisation of this labour law institute.²²² Serbian employers' associations are not representative in the true sense of the word, given that they gather a small number of employers, with a small number of employees and are of negligible economic importance. The majority of employers, particularly the large and powerful employers, are not and most likely will not become members of employers' associations. This is why the 50% threshold is practically impossible to achieve in most lines of business. Even if all the requirements could be met, the final decision on the extended effect is passed by the Government. Even if all members of the Government were to agree on the decision on the extended effect of a particular collective agreement, the procedure for scheduling and holding of a Government session is much more complex than the modus operandi of a single minister; should the ministers fail to agree, the entire matter would become even more complex. Such demanding requirements for extended effect of collective agreement were introduced by the 2014 amendments of the Labour Law; beforehand the Law envisaged requirements that were more suited to the Serbian conditions, that is, it was possible to fulfil them.²²³ After more than four years of enforcement of this regulatory solution, only one collective agreement in the private sector was granted extended effect – the Collective agreement for employees in the travelling economy sector.²²⁴ Furthermore, the employers are additionally “encouraged” not to associate, since the danger from extending the effect of the collective agreement is reduced to the level of a statistical mistake.

The 2014 amendments of the Labour Law have brought a “revolutionary” rule, according to which all collective agreements cease to be valid six months after the entry into force of these amendments, regardless of whether they are in accordance with the law or not. Therefore, in January 2015, the Labour Law has quashed all collective agreements, including those that were fully aligned with the Law.²²⁵

It is necessary to demand ratification of the ILO Collective Bargaining Convention No. 154 and the ILO Collective Bargaining Recommendation No. 163. These acts directly relate to collective bargaining, and Serbia has not adopted them to date. Introduction of these sources to the Serbian labour legislation would give a clear signal that the authorities are in favour of developing social dialogue, while at the same time setting groundwork for further regulation of the subject-matter.

The system of legal acts that govern the rights and obligations from employment relationship at the employer should be regulated so as to truly favour consensual over unilateral regulation of employment relationships, or, in other words, so that the possibility of adopting a rulebook on labour is truly reduced to an exception.

²²² Labour Law, Article 257.

²²³ The minister can decide that the collective agreement or some of its provisions shall extend to the employers who are not members' association – participant in the collective agreement.

The Minister can pass the decision from paragraph 1 of this Article if there is a justified interest for doing so, and in particular:

(1) in order to effect economic and social policy in the Republic of Serbia, for the purpose of securing equal working conditions that constitute the minimum of employees' rights from labour and on the grounds of labour;

(2) to mitigate the differences in salaries within a particular branch, group, subgroup, or line of business that significantly affect the social and economic position of employees which has, as a consequence, unfair competition, provided that the collective agreement whose effect is being extended obligates employers who employ more than 30% of the employees in a particular branch, group, subgroup, or line of business.

The Minister passes the decision from paragraph 2 of this Article at the request of one of the participants in the conclusion of the collective agreement whose effect is being extended, after having obtained the opinion of the Social and Economic Council.

²²⁴ Decision on the implementation of the Special collective agreement for the travelling economy of Serbia, RS Official Journal No. 46/2018.

²²⁵ Labour Law, Article 117.

the employment relation can equally be regulated by either act – unilaterally, through a rulebook on labour, or contractually (two/three party contract), through a collective agreement.²¹⁹ The exception are certain rules related to the trade union, and the rule on redistribution of working hours, which is the only true example of an incentive to conclude a collective agreement.²²⁰

The collective bargaining procedure is not sufficiently regulated in the Labour Law. The fundamental principles of collective bargaining on which the participants have to base their behaviour are not prescribed (except in Article 3, paragraph 3 – continuation of bargaining in good faith); negotiation technique is not regulated and the Law does not envisage equal responsibilities of the negotiating parties for the success of the negotiations or lack thereof (while the inactivity of a trade union during bargaining implies a serious sanction in the shape of employer's right to unilaterally regulate employment relationships, there are not sanctions envisaged for employer's unconsciousness, irresponsible or inactive behaviour).²²¹

There are no organisations (associations) that are true representatives of employers, given that employers have no interest to formally organise for the purpose of taking part in collective bargaining. Employers' organisations in Serbia are not representative in the true sense of the word because they do not represent the majority in quantitative terms (share in the labour market) or in terms of economic strength. Employers' associations gather a small number of employers with little economic and general social influence. The largest and most influential employers are not members of employers' associations and consequently do not take part in collective bargaining. Representative trade unions are thus forced to negotiate with non-representative counterparts, which ultimately compromises the efficiency of the bargaining. One of the reasons for the employers' lack of interest (at all levels) lies in the fact that there is no incentive for the employers in Serbia to take part in a dialogue with labour organisations. They can affect their business interests, including labour-related interests, more effectively and more cheaply through other channels, which eliminates the need to negotiate with social partners. In addition to economic, political and other social factors, this perception, on the part of employers, is also supported by the regulatory framework, which in no way stimulates the employers' interest to enter into collective bargaining process. If the regulatory framework is such that it enables the employer to unilaterally regulate the rights and obligations of his employees with little complication and virtually no adverse consequences, the majority of employers will seize such an opportunity. Lacking the adequate regulatory framework, any invoking of social consciousness or achievement of civilisation is a misguided effort.

Even though the Labour Law does envisage the institute of extended effect of a collective agreement (branch and general), the requirements set for such effect are so demanding that they render this option only theoretical. The requirement that is most difficult to meet is the one that the collective agreement the effect of which is being extended is mandatory for the employers who employ over 50% of employees in a given branch, group, subgroup or line of business (this threshold used to amount to 30%). The two additional requirements – a reasoned proposal of the line Ministry and the opinion of the Social and Economic Council – are also hard to meet, given the state of play with regards to social dialogue in Serbia and

²¹⁹ According to Article 8, paragraph 1 of the Labour Law, the term „general act“ is a common name for a collective agreement at the employer and the rulebook on labour. The Labour law refers to the general act to regulate or prescribe in more detail certain rights and obligations from an employment relation (e.g. rights of employees who do not work full time, rights of trainees, duration of annual holiday leave, paid and unpaid leave, stay of employment relationship, salary, compensation of salary, other earnings, severance pay, non-compete clause, damages, suspension, termination of an employment contract, referral to work to other employer, reasons for dismissal, arbitrary resolution of contentious issues, contract on vocational training, compensation of salary for trade union representative).

²²⁰ Labour Law, Article 57 paragraph 3.

²²¹ Labour Law, Article 3, paragraph 2, items 2 and 4.

“a dead letter”²¹⁷ Collective agreements with employers, in private and public sector alike, are an exception rather than a rule. It is estimated that under 30% of employers in private and public sectors have concluded an individual collective agreement. Even though relevant research has not been conducted to that effect, it is safe to conclude that the coverage of Serbian workers by collective agreements, irrespective of the level of the agreement, is considerably below the European average, which is around 80%, and that the situation has drastically worsened following the 2014 amendments of the Labour Law. The Labour Law directly regulates collective bargaining and collective agreements in Articles 240 to 267, but issues relevant for collective agreements, e.g. rights from employment relationship, representativeness, legal and business capacity of trade unions and employers’ associations, termination of employment relationship, are indirectly regulated through the entire law. Collective bargaining and collective agreements are indirectly dealt with in other laws, which refer to the implementation of certain collective agreements, or where certain issues related to employment relationship governed by such laws are put within the scope of collective agreements (e.g. Law on Strike, Law on Civil Servants, Law on Health and Safety at Work etc.).

The Labour Law sets a very wide base for unilateral regulation of employment relationships at the employer, that is, for the adoption of the rulebook on labour, albeit in the form of exceptions. Thanks to these exceptions, the rulebook on labour becomes a rule, whilst the collective agreement becomes an exception. To that effect we point out the provision according to which the employer may adopt a rulebook on labour if the participants of collective bargaining do not reach an agreement for concluding a collective agreement within 60 days from the day the bargaining had begun.²¹⁸ This means that the employer can lawfully evade concluding a collective agreement by fictively commencing the bargaining and “lasting” for 60 days, after which the employer is free to unilaterally regulate the rights and obligations from the employment relationship. It is important to underline that it is irrelevant whose fault it is that the collective bargaining has failed.

The Labour Law refers to elaboration and more detailed regulation of rights and obligations from employment relationship in a general act, which is a common name for collective agreement and the rulebook on labour. This means that the collective agreement and the rulebook on labour are fully equated, that is, that all rights and obligations from

217 Special collective agreement for chemistry and non-metals of Serbia, RS Official Journal No. 77/2016 – will start to be implemented once a decision on the extended effect is adopted to cover all employers from the chemical and non-metal business in Serbia, Special collective agreement for the area of agriculture, food industry, tobacco industry and water production of Serbia, RS Official Journal No. 76/2016, is implemented but its effects are not extended, September 2016 - September 2019; Special collective agreement for health care institutions founded by the Republic of Serbia, autonomous province and local self-government unit, RS Official Journal No. 106/2018, January 2019 - January 2020; Special collective agreement for employees in pre-school upbringing and education institutions founded by the Republic of Serbia, autonomous province and local self-government unit, RS Official Journal No. 43/2017, May 2017 - May 2020; Special collective agreement for state bodies, RS Official Journal Nos. 25/2015, 50/2015, 20/2018 and 34/2018, May 2018; Special collective agreement for “Elektrifikacija Srbije”, RS Official Journal Nos. 15/2015 and 38/2018, May 2018 - February 2021; Special collective agreement for construction and construction material industry of Serbia, RS Official Journal No. 77/2016, shall start to be implemented once a decision on the extended effect to all employers in the construction sector and the construction materials sector is passed; Special collective agreement for owned companies on the territory of the Republic of Serbia RS Official Journal Nos. 27/2015, 36/2017 - Annex and 5/2018 - Annex II, January 2018 - March 2021; Special collective agreement for police officers, RS Official Journal Nos. 22/2015 and 70/2015 - Annex, January 2016 - March 2019; Special collective agreement for work engagement of showbusiness and musical artists and performers in hospitality sector, RS Official Journal No. 23/2015, has extended effect, and is valid until February 2021; Special collective agreement for cultural institutions founded by the Republic of Serbia, autonomous province and local self-government, RS Official Journal No. 106/2018, January 2019 - December 2021; Special collective agreement for employees in elementary and secondary schools and pupils’ boarding schools, RS Official Journal No. 21/2015, March 2015- March 2019; Special collective agreement for employees in student standard organisations founded by the Republic of Serbia, RS Official Journal No. 1/2019, January 2019 - January 2020; Special collective agreement for travelling economy of the Republic of Serbia, RS Official Journal No. 14/2018, has an extended effect as of June 2018, March 2018 - March 2021.

215 The employer cannot cancel the employment contract nor otherwise put the workers' representative in a disadvantageous position during such mandate and one year after the expiry of such mandate, in so far as they act in conformity with the law, general act and employment contract; the representatives enjoying such protection are: 1) member of the Council of Employees and employers' representative in the employers' management and supervisory board; 2) president of a trade union at the employer; appointed or elected trade union representative. If the mentioned persons act contrary to law, general act and employment contract, the employer may cancel their employment contracts. The agreement of trade union representatives who employ such protection is set out in the collective agreement, that is, by number of trade union representatives and the employer, depending on the number of trade union members at the employer. With Ministry's consent, the employer may cancel the employment contract of a workers' representative, if he or she refuses the offered job in terms of measures for dealing with redundancies.

216 Law on Ratification of the ILO Convention concerning Protection of Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking No. 135, Article 1.

This statement is corroborated by the fact that, for ten years now, there is no General collective agreement in Serbia, while currently a number of special (branch) collective agreements are in place, particularly in the private sector. Over the past several years, a practice has emerged whereby the representative association of employers and the representative trade union for a certain branch or line of business conclude a collective agreement, but the start of its implementation to the adoption of the decision on the extended effect of the collective agreement. Given that the requirements for the adoption of a decision on extended effect of collective agreement prescribed by the law are almost impossible to meet, the concluded special collective agreements are never implemented, that is, remain

Serbian labour legislation does include formal grounds for collective bargaining and concluding of collective agreements. However, it does not fully incorporate international labour law standards and is not inductive for the social partners to enter into collective bargaining and conclude a collective agreement. The Labour Law provides a declaratory advantage of the collective agreement over a rulebook on work, but such declaratory advantage is neither supported nor elaborated in the provisions of that or other laws.

8.1 COLLECTIVE BARGAINING AND CONCLUDING OF COLLECTIVE AGREEMENTS

Two of strongest trade union's weapons, which help them achieve their goals, are collective agreements and strike. Whether and to what extent does a society award the freedom of trade union activity is assessed by the conditions for and results of collective bargaining and the manner in which the right to strike is ensured.

8. FREEDOM OF TRADE UNION ACTION

Efficient protection of workers' representatives is insisted upon in the ILO Workers' Representatives Convention (No. 135) and the Workers' Representatives Recommendation No. 143, requiring that national legislation prescribe concrete, special protection for workers' representatives - workers' representatives in the undertaking shall enjoy effective protection against any act prejudicial to them, including dismissal, based on their status or activities as a workers' representative or on union membership or participation in union activities, in so far as they act in conformity with existing laws or collective agreements or other jointly agreed arrangements.²¹⁶

Authorized representatives of trade unions and other workers' representatives stand before the employer with their own name and surname, which, as a rule, renders them more vulnerable than other employees, and more exposed to risk of harassment. This is why they should be awarded special protection by virtue of the law.

Law, while at the same time the so-called "protected" category of employees in a satisfactory manner.²¹⁵ minor deficiencies, this category of employees in a satisfactory manner.

representatives of trade unions/workers was deleted, even though it protected, with some

logue. This is particularly true when it comes to powerful national and international employers, who leverage their financial and political powers to create labour law legislation and practice. In such an environment, trade unions either have no one to enter into social dialogue with, or are forced to negotiate with de fact non-representative employers' association, which renders the results of such negotiations weak or non-existent.

Employers' associations can be established by employers who employ at least 5% of employees of the total number of employees in a given branch or line of business, or on the given territory. Representative employers' association is also an association of employers which holds 10% of the total number of employers in a branch/line of business/on a given territory, provided that such employers employ at least 15% of the total number of employees in a branch/line of business/on a given territory.²¹¹ Employers are additionally "encouraged" not to associate following the introduction, of more stringent conditions for the adoption of a decision on extended effect of collective agreement, whereby the number of concluded collective agreements is reduced to a statistical mistake.²¹²

7. AUTHORISED TRADE UNION REPRESENTATIVE

The Labour Law envisages abstract legal protection for all employees but does not prescribe concrete and efficient protection for those who need it the most – to authorised representatives of employees. This solution is not in line with international labour law standards, which insist on concrete and efficient protection of trade union/workers' representatives.²¹³

Pursuant to the Labour Law, only employees can have the status of a representative, and only such representatives' status is protected by law, whilst other workers (persons engaged on other legal grounds) cannot be union representatives and enjoy no legal protection in the given sense. This statutory solution divests workers who are not in an employment relationship of the right to workers' representation, and consequently of the exercise of other collective labour rights, which is a continuation of other provisions of the Labour Law that deny collective labour rights to all workers except employees.

Labour Law would have to guarantee freedom of trade union association, organisation and action to all workers, not just employees and also provide concrete and efficient protection to workers' representatives. It should prescribe which workers' representatives are protected by virtue of the law, and which can be protected by a collective agreement. Violations from which workers' representatives are protected should be prescribed, along with the period to which such protection pertains, which must always exceed the duration of the representative's mandate.

The Labour Law prescribes that the employer can neither terminate the employment contract, nor in any other way put the employee in a disadvantageous position because of his status or activity as an employee representative, trade union member, or because of his participation in trade union activities. The burden of proof that the termination of the employment contract or placing an employee in a disadvantageous position is not a consequence of the status or activities referred to in paragraph 1 of this Article is on the employer.²¹⁴ This statutory provision was introduced by the 2014 amendments of the Labour

²¹¹ Labour Law, Articles 216, 221 and 222.
²¹² Labour Law, Article 257. The requirement most difficult to meet is that the collective agreement whose effect is being extended obligates employers who employ more than 50% of the employees in a particular branch, group, subgroup, or line of business (according to the old solution, 30% was sufficient).
²¹³ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 1996 Overview, paragraph 700; 304th Report, Case No. 1853, para 299.
²¹⁴ Labour Law, Article 188.

supported by the Opinion of the ILCO Committee on Freedom of Association, according to which it is not necessary to present the list of trade union members in order to determine the number of members, but that the number of member can be determined based on trade union membership dues or in another manner,²⁰⁹ (authors' comment . the employer knows who trade union members are because the employer has insight into withheld trade union dues, which is why this manner of payment of trade union dues, despite its benefits, is actually detrimental to the trade union .).

The Board for Determining Representativeness of Trade Unions and Associations of Employers (hereinafter: the Board) has difficulties reaching a quorum for work and securing the majority necessary for making decisions; hence, the requests for determining representativeness cant take months, sometimes even years to be decided on. This seriously violates the freedom of trade union association, organisation and action, and even some-times completely prevents it. The power of the Minister of Labour to decide on the issue even without a proposal from the Board, which is an attempt to resolve the inefficiency of the work of this body, is not conducive but, quite to the contrary, undermines cooperation of the social partners and inappropriately extends the role of the public authorities.

A solution must be found so as to unblock the work of the Board. This could be done by changing its structure or by forming another body that would take over its competence. In any case, a single measure is not sufficient to resolve this issue; what it takes if the creation of a conducive environment for a healthy debate between representatives of workers and employees, with as little intervention from the public authorities as possible.

The Board is a specialised body, formed on the state level, which has a prominent role in determining the representativeness of trade unions and employers' associations. The Board is composed by three representatives of each: the Government, the trade unions and the association of employers, members of the Republic Social and Economic Council, nominated for a four year term of office. The quorum for work of the Boards is 2/3 of members, while decisions are adopted by majority vote of the total number of Board members. If the employer fails to respond to the trade unions' request for determining representativeness or the trade union finds that the employer has violated the law in the course of this procedure, the trade union may submit the request for determining representativeness to the Board. The Board renders a proposal on adopting or denying the request, based on which the Minister of Labour passes a ruling on determining the representativeness or on denying the request. Representativeness of a trade union for the territory of Serbia, that is, for a territorial autonomy or local self-government unit, that is, in a branch, group, subgroup or line of business and of employer's association is also determined by the Labour Minister, at Board's proposal. In mentioned cases, if the Board does not forward a corresponding proposal to the Labour Minister within the time limit set forth by the law, the Minister can decide on the request without the Board's proposal.²¹⁰

6. EMPLOYERS' REPRESENTATIVENESS

Requirements set forth by the Labour Law for establishment and representativeness of employers' associations in the Republic of Serbia are difficult to meet. The general atmosphere in the society and in the business sector is such that employers' business interests, including their interests with regards to trade unions and workers, are realised by influencing politics, that is, by influencing political leaders and parties or in other similar manner. Consequently, employer do no need association and instruments that promote social dialogue of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the ILCO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See 327th Report, Case No. 2132, para. 661.

209 Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the ILCO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See 327th Report, Case No. 2132, para. 661.

210 Labour Law, Articles 223. – 232.

Through amendments, the Labour Law widens the rights recognised to representative trade unions as opposed to trade unions that are not representative. Non-representative trade unions are denied important mechanisms of trade union fight, which should not be made conditional on representativeness, whereby the public authorities undermine healthy competition among trade unions and secure a status quo on the trade union scene.

The Labour Law grants to a representative trade union certain rights not granted to a trade union that does not meet the requirement of representativeness. These are the rights to collective bargaining and concluding of collective agreements, the right to participate in resolution of collective labour disputes and the right to participate in the work of tripartite and multipartite bodies on adequate level (e.g. SEC, Employment Council etc.) and other rights envisaged by law. Even though it is understandable and justified for a representative trade union to have the powers that set it aside from non-representative trade unions, thus “rewarding” its representative quality, where primarily we refer to collective bargaining and concluding of collective agreements, further widening of these rights, as done by the 2014 amendments to the Labour Law, is not justified (e.g. the employer’s obligation to inform only a representative trade union on the reasons for extending the payment of minimum salary 6 months after its introduction, guaranteeing minimum number of hours of paid leave due to trade union activity only to a person authorised to represent a representative trade union). Guaranteeing new rights and “benefits” only to representative trade unions undermines healthy competition among trade unions, while non-representative trade unions are put in an unfavourable position and prevented in further trade union efforts. The situation is additionally aggravated by the employer’s action, where the employers grant other rights to representative trade unions (loyal to them) and/or their members where such rights are legally allowed but not expressly prescribed by law, all in order to weaken healthy trade union competition and reduce trade union organisation only to “subservient” trade unions (e.g. buying through an attachment of salary).

The number of members of a trade union at an employer, when representativeness is determined, is verified by a board, based on trade union membership application forms. In this way the employer can learn exactly which of his employees are trade union members, which can potentially put them in an unfavourable position.

It would be useful for the verification of the requirements for determining representativeness to be entrusted to a neutral party (e.g. notary public) who would under the obligation to establish and communicate the number of trade union members but keep their identities secret.

The procedure for establishing representativeness at the employer is initiated by the trade union, which files a written request to the employer. The employer then forms a commission, tasked with verifying whether the statutory requirements for representativeness are met, and which informs the employer thereof, with a proposal for passing an adequate ruling. The Commission should comprise representatives of trade unions established at the employer (interested trade unions) and representatives of the employer. This solution is

²⁰⁸ Article 26, paragraph 1, items 5 and 6 of the Draft Law on Agency Employment prescribes the obligation of the user undertaking to enable the consigned employee the right to freedom of association and the right to collective bargaining, and to provide the trade union at the employer with information on all types of employment and work selecting a worker’s representative are examined, are counted in the total number of employees of the user undertaking. This may lead us to conclude that a consigned employee cannot at the same time be a member of a trade union at the agency and at the user undertaking, nor can such employee freely choose where to exercise his or her right to organise, which is contrary to the Constitution of the Republic of Serbia and ILO Conventions which are an integral part of the Serbian legal system.

various grounds and forms of work, which have been intensively pursued ever since the 2014 amendments to the Labour Law, are not accompanied by regulatory changes aimed at more flexible trade union organisation; quite to the contrary, regulations seem to mould trade unions in a singular way.

Rigid solutions of the Labour Law are not in line with international labour law standards, which guarantee that trade union representatives who are not employed at the company, but whose trade union has members employed at such company, access to that company, and the signatory state is under the obligation to regulate the way in which trade union representatives shall exercise such right by national rules.²⁰⁵ Other international law standards include similar rules, although set in a more general manner.²⁰⁶ Thus, ILO Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention No. 87 guarantees workers' (and employers') organisations the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes and at the same prescribes that public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof²⁰⁷.

5. TRADE UNION REPRESENTATIVENESS

The Labour Law does not envisage that representativeness at an employer can be obtained by a trade union for a given territory if it meets the requirement regarding the number of members who are employed with the employer, while such possibility is allowed for branch trade unions. This favours branch over territorial type of trade union organisation, which is contrary to the role and powers the public authorities should have in relation to trade union organisation and activity.

The Law should prescribe that a representative trade union at the employer is also a trade union whose members account to at least 15% of employees of the given employer.

The Labour Law prescribes the requirements for representativeness of trade union, and one such requirement is the census with regards to the number of employees. Thus, a representative trade union is a trade union that holds as members at least 15% of the total number of the employer's employees, or a trade union in a branch, group, subgroup or line of business which holds as members at least 15% of that employer's employees. A representative trade union for the territory of the Republic of Serbia, i.e. territorial autonomous unit or local self-government, i.e. for a branch, group, subgroup or line of business, is considered to be a trade union that holds as members at least 10% of the total number of employees in the branch, group, subgroup or line of business, i.e. in the territory of a specific territorial unit. Such proposal is justified by the practice, given that an increasing number of workers directly join trade unions established for the territory of a city, town or a municipality where they live, which could also be a formula for trade union organisation of agency workers, even though the current Draft of the Law on Agency Employment pursues

²⁰⁵ Convention No. 135 concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking and Workers' Representatives Recommendation No. 143: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 334. Report, case No. br. 2316, para. 505.

²⁰⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; ILO Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention No. 87.

²⁰⁷ Regulation on the ratification of ILO Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention No. 87.

unions, it is necessary to organise the trade unions. What is actually the issue here? The Labour Law and the Rulebook prescribe that trade unions of all levels of organisation must be registered – this includes trade unions at the employer (in a privately or publicly owned company, institution, state or other body or organisation), trade unions established for a given territory e.g. autonomous province, city, town, municipality or other territorial organisation unit (e.g. several municipalities, a county and the like), and state-level trade unions and trade union associations. Regulations also require that all branch, business activity, profession trade unions must be registered as well. This means that the majority of registered trade unions are in fact organisational units or different levels of organisation of several trade union centrals, as opposed to being so-called house trade unions, established independently, as presented to the general public. If the Register of trade unions were publicly available, it would be easy to check the affiliation and organisational level of any given trade union.

4. DOES THE LABOUR LAW SUPPORT DIFFERENT FORMS OF TRADE UNION ORGANISATION?

The Labour Law does not prescribe a mandatory form of trade union organisation, but the rule it includes indirectly limit trade union organisation at the employer to a form of trade union organisation, since certain rights are recognised only to trade unions organised in such a manner. Over the past several years, the largest trade unions in Serbia have started to change their statutes and envisage new models of trade union organisation, but the labour legislation did not follow this trend. Consequently, some forms of trade union organisation cannot be realised in practice, which violates the freedom of trade union organisation and action (e.g. appointing a trustee outside of the employer or establishing a trade union or organisation not attached to one employer)²⁰².

Positive legal rules should set the widest possible base for trade union organisation and allow trade unions to freely opt for models that are most suitable for them, where the rules should not favour any form of trade union organisation either directly or indirectly. The legislation should enable trade union organisation in all forms recognised by international labour law and practice, envisaging only such limitations that are necessary in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others²⁰³.

In a large number of companies (particularly small and medium-sized companies) trade unions cannot be organised in their classical form (a trade union organisation at the employer), but a certain number of employees from such companies are trade union members through direct membership in branch or territorial form of trade union organisation. The Labour Law limits the rights and freedoms of such employees and their trade unions and puts them in an unfavourable position compared to the trade unions organised in a way “recommended” by the law. Thus, the Labour Law, *inter alia*, prescribes that the employer is under the obligation to provide technical conditions and space to a trade union gathering employees at the employer, in accordance with the employer’s spatial and financial capacities. The employer is also under the obligation to enable such trade union access to data and information necessary for the performance of trade union activities.²⁰⁴ Interesting-ly, amendments to labour legislation that are characterised by diversity and flexibility of

²⁰² Statute of the Association of Independent Trade Unions of Serbia.

²⁰³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights have the right to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others.

²⁰⁴ Labour Law, Article 210, paragraph 1.

A trade union is founded when the employer, trade union members, pass a decision

on its establishment (founding act), adopt the trade union general act (statute, rules etc.) and elected bodies, that is, the person authorised for representativeness. A trade union is established in accordance with its general act, without prior approval of any public authority.¹⁹⁴ A trade union at the employer is under the obligation to forward the decision on the election of president and members of trade union bodies to the employer within eight days from election.¹⁹⁵ The trade union acquires legal personality by registration in the Trade Union Register (hereinafter: Register), kept by the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Care (hereinafter: the Ministry of Labour).¹⁹⁶ Mandatory registration is prescribed by the Labour Law,¹⁹⁷ while the registration is done pursuant to the provisions of the Rulebook on Entry of Trade Unions in the Register (hereinafter: the Rulebook). Due registration is one of the requirements for trade unions' representativeness,¹⁹⁸ and is also necessary for the trade union to become legally relevant for the employer, since the Labour Law requires that a trade union organised at an employer forward the ruling on registration to the employer within eight days from the day of being served such ruling.¹⁹⁹

A newly formed trade union gains legal personality (and all related rights and obligations) only once it is entered in the register, and the period before the founding and the registration of the trade union is "frozen" (unproductive) in terms of trade union's legal personality, but also of trade union work. The trade unions established at an employer are in a particularly difficult situation due to the statutory obligation to forward the decision on the election of president and members of trade union bodies within eight days from the day of election. This means that elected trade union representatives must be "disclosed" to the employer soon after their election (within eight days) while the trade union obtains a ruling on registration much later (usually after a few months). This provides employers who do not look favourably to trade union organisation with an opportunity to suppress or weaken the newly-formed trade union even prior to its formal registration. The fact that the statute does not prescribe a deadline within which the Ministry of Labour is to decide on the motion for registration, coupled with the described registration practices, departs from the international labour law standards and practice and jeopardizes trade union association, organisation and activity.²⁰⁰

Rulebook on the entry of trade unions in the register prescribes that the register is kept as a public and electronic database,²⁰¹ but, to date (Rulebook was adopted in 2005) it has not been organised in such a way, and the general public hence does not have insight into data on registered trade unions. Thanks to that, representatives of public authorities can give statements containing incorrect or semi-correct information which, on the one hand, seriously undermine the reputation of trade unions, and on the other, support the false image of developed trade union organisation in Serbia.

It is necessary to effect the provision of the Rulebook on entry of trade unions in the register and establish the Register of trade unions as a public and electronic database.

Information circulating in the general public is that there are over 24,000 registered trade unions in Serbia, which is used by the public authorities as an argument that trade union organisation in Serbia is very developed, and that, due to such a large number of trade

194 Labour Law, Articles 206 and 215.
195 Labour Law, Article 208.
196 Labour Law, Article 238.
197 Labour Law, Article 217.
198 Labour Law, Article 218.
199 Labour Law, Article 208.

200 Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Freedom of Association, International Labour Office Geneva, 2006. See: 338, Report, case No. 2273, para 294.
201 Rulebook on entry of trade unions in the register, Article 2.

- 190 Labour Law, Article 205.
 191 In second paragraph (out of two relating to worker participation), the Labour Law refers to types of worker participation in managing the company, and prescribes that council of employees provides opinions and participates in the decision-making relating to economic and social rights of employees, in the way and under the conditions specified by law and bylaw.
 192 M. Jević, Uloga saveta zaposlenih and sindikata u zastupanju interesa zaposlenih u državama Article Icamia EU (partnerstvo and konkurencija) (The Role of Councils of Employees and Trade Unions in Advocating for the Interests of Employees in EU Member States (partnership and competition)), Beograd, 2011, 10, 18 and 28.
 193 Law on Ratification of Revised European Social Charter, Articles 21 and 22 of the Charter.

as approval of the motion in full.
 It is necessary to set an adequate deadline within which the Ministry must decide on the motion for registration, under the threat that the Ministry's silence shall be interpreted

more quickly than other trade unions.
 unions founded under the auspices of certain influential trade union leaders are registered work of trade unions. In addition, the current practice can lead us to conclude that trade of newly-formed trade unions, jeopardizes organisation and complicates or prevents the few months (in some cases even longer), which gives rise to various problems in the work registration of a trade union. Consequently, the registration process lasts for long, usually a limit within which the Ministry of Labour must pass a ruling on registration or denial of to acquire legal personality, but the regulations governing registration do not set the time The Labour Law prescribes mandatory registration of trade unions in order for them

3. ESTABLISHMENT AND REGISTRATION OF TRADE UNIONS

they would be aimed at promoting, not suppressing social dialogue.
 legal solutions would not jeopardize the role and position of the trade unions and so that should be included in the adoption of the relevant regulatory framework, so that the final be supported through the creation of sound conditions in national legislation. Trade unions guaranteed by the most important sources of labour law¹⁹³, the exercise of which should Worker participation in managing the company is an international labour law standard corporate management and secure the balance between labour and capital.
 representatives' bodies in managing the company, which is aimed to prevent aggressive practice of developed European states,¹⁹² which envisage much wider powers for workers' economic and social rights of employees.¹⁹¹ This solution differs from the comparative introduction of new technologies and the like, which cannot be specifically determined as exclude the issues related to the business operation of the company, organisation of work, narrow, that is, it is limited to economic and social rights of employees, which seems to At the same time, consultation and worker participation in decision-making is set very

significance.
 the provision on Council of Employees in only a proclamation, which is of no real not legal union and other issues relevant for worker participation, are not regulated. Consequently, of decisions, scope and forms of cooperation with the employer, relationship with trade ability. Thus, the procedure, elections, composition, method of work, relevance and scope- establishment of the Council, but does not include the rules necessary to effect this possibility with over 50 employees); however, this provision only gives the legal grounds for the Labour Law envisages the possibility of establishing a Council of Employees (for employ- consulting and co-deciding of workers in a company, that is, for worker participation. The Serbian labour legislation does not have a legal framework for institutionalising informing, Council of Employees, does refer to worker participation in managing the company,¹⁹⁰ Even though the Labour Law, in only two provisions envisaging the forming of a

ARTICLE 8 – EMPLOYEE'S COLLECTIVE RIGHTS

1. The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:

(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations;

(c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.

2. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces or of the police or of the administration of the State.

3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

1. WHO CAN BE A MEMBER OF TRADE UNION?

Labour Law defines the trade union as an organisation of employees and only employees are guaranteed the freedom of trade union organisation and action, right to associate, right to participate in bargaining in order to conclude collective agreements, right to peaceful resolution of collective and individual labour disputes, the right to be consulted, informed and to express attitudes on important issues in the field of work. Pursuant to the Labour Law, an employee is a natural person employed by the employer. This means that means that the right to strike is not granted to workers who work for the employer outside of employment relationship do not have collective rights guaranteed to employees pursuant to Labour Law; additionally, collective rights are denied to persons who work for the employer on any other grounds other than an employment relationship – pupils and students at apprenticeship, volunteers, self-employed workers, workers who perform free professions, unemployed, pensioners, etc.

Labour Law should be amended towards a wider definition of the notion of employee or introducing the notion of worker, so that all persons who work for the employer or any grounds would be recognised the right to trade union association and action.

Provisions of the Labour Law which recognise the right to trade union association and action only to employees are not in accordance with the Constitution of the Republic of Serbia and are contrary to international agreements ratified by Serbia, primarily to ILO

the salary he or she received on the day the special laws start to be applied, where the manner in which such salary shall be adjusted is set forth so as to ensure it is aligned with the salary the civil servants would effect through the application of this and special laws, which must be gradual and suited to the budgetary limitations. Given that the application of the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government Unit is postponed, the employees continue to receive the same salary, regardless of their ranks established in the ruling. Consequently, there is a paradoxical situation in practice, where a civil servant who had the rank of a senior advisor is assigned to a lower rank but continues to receive the salary he or she had as a senior advisor, whilst another civil servant, who advances to a higher rank, does not receive an increased salary. This situation shall last until the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government Unit starts to be applied, which means that the employees shall continue to have the coefficient for computing and payment of salary determined by regulations that were in force before this law started to apply. This may give rise to numerous labour disputes, given that employees in bodies of autonomous provinces and local self-government units have their ranks determined by a ruling, but the ranks are not in line with their salaries.

It is necessary to start applying systemic laws in this field as soon as possible, because otherwise the adverse consequences will be immeasurable. At this moment, there is a large number of civil servants whose salaries, based on the continuation of salaries, are higher than they should be in lieu of their ranks, and the same number of civil servants who have higher ranks, but do not have the corresponding salaries.

Finally, we must reflect on the most unusual and legally incorrect way in which the law enters into force, which causes considerable legal insecurity. Namely, Article 203 of the law stipulates that the law shall enter into force on the eighth day from the day of publication in the Republic of Serbia Official Journal, and shall apply as of December 1, 2016, except for the provisions of Articles 116 – 122, relating to vocational training, and provisions of Articles 172 – 183 and Article 192 paragraph 4) on the appeals commission and provisions of Articles 188 – 191, governing issues related to human resources, which will apply as of the next day from the day this Law enters into force. Further, provisions of Article 20 relating to promotion to salary ranks shall apply after the adoption of regulations governing payment ranks for employees in autonomous provinces and local self-government units, while the provision of Article 190, paragraph 4 shall apply as of October 1, 2016.

It is simply unbelievable that this Law stipulates as much as five different days for its implementation in the legal system of the Republic of Serbia. The first is day it enters into force, which was March 12, 2016. The second day is the day of its application, which is December 1, 2016. The third day is the day the provisions of the Law governing vocational training, appeals commission and human resources start to apply, which is March 13, 2016. The fourth day, for which a date has not been set, is the day Article 20 starts to apply, following the adoption of regulations governing salary ranks. Finally, the fifth day, relating to information on civil servants and state employee's nationality shall apply as of October 1, 2016. Such gradual introduction of a regulation into the legal system is dangerous as it relies on gradual synchronisation in the adoption of other regulations relevant for the law that is entering into force. Failure to implement only one of them can cause the entire system to collapse.

the other hand, operative jobs are all jobs that are considered as positions, and hence they are occupied by civil servants who have established employment relationships in order to perform work from the competence of the body, that is, from the business activity of the service, under the supervision and control of the civil servants on positions. It is important to emphasise that jobs, their classification according to rank, job descriptions, the necessary number of employees etc. are regulated by the Rulebook on Organisation and Staffing. The existing ranks, according to the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units are the following: independent advisor, advisor, junior advisor, associate, junior associate, senior clerk, clerk and junior clerk. Exceptionally, there is also a rank of senior advisor, as the highest rank of an advisor, but only in the bodies of the AP Vojvodina and the city of Belgrade. Here we can identify two major issues that arose in practice:

The first one concerns the fact that the ranks of civil servants on the local level, as prescribed by the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units have been transferred to the Rulebook on organisation and staffing. However, the delayed application of the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government Unit and of the Law on the System of Salaries of Employees in the Public Sector, has resulted in the direct application of the Law on Salaries in State Bodies and Public Services,¹⁸⁰ which regulated the salaries, additions to salaries and other earnings of elected, appointed and employed persons in bodies and organisations of territorial autonomy and local self-government. Article 9 of the Law sets out the coefficients for the payment of salaries of elected persons in territorial autonomy and local self-government bodies, whilst paragraph 3 of the same Article sets out the coefficients for employees, up to the coefficient corresponding to the rank of independent expert-associate in state bodies. Further, concrete ranks are set out in a general act; for instance, in Belgrade they are set in the Rulebook on ranks, professions and salaries of employees in the City administration.¹⁸¹ Article 3 of this Rulebook prescribes that the ranks of employees in the City administration are the following: independent expert-associate, senior expert-associate, expert associate, senior clerk and clerk. A corresponding coefficient is envisaged for each of these ranks in Article 24 of the Rulebook. However, if such a general act does not exist on the local level, the Regulation on coefficient for computing and payment of salaries of appointed and employed persons in state bodies¹⁸² applies. Therefore, due to the delayed application of the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in the Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government Unit, the act that directly applies to their salaries is the Rulebook, that is, the Regulation the contents of which do not correspond to the statutory text in the part concerning the titles of the civil servants' ranks, and hence the ranks of civil servants according to the Law are directly aligned to the most similar ones from the secondary act, that is, from the general act. This creates considerable legal uncertainty, since one civil servant can have a higher and the other one can have a lower coefficient, depending on the local self-government. On the other hand, a civil servant is given a ruling on the established rank according to the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, but receives his or her salary according to the coefficients established before this law has entered into force, which do not recognise his or her current rank.

The second issue concerns the fact that Article 39, paragraph 4 of the Law on the System of Salaries in the Public Sector prescribes that the employee continues to receive

180 RS Official Journal Nos. 34/2001, 62/2006 – other statute 63/2006 – corrigendum of other statute, 116/2008 – other statute, 92/2011, 99/2011 – other statute, 10/2013, 55/2013, 99/2014 and 21/2016 – other statute.
 181 Rulebook on ranks, professions and salaries of employees in City administration, City of Belgrade Official Journal Nos. 29/2003, 7/2004, 8/2004, 25/2005, 10/2008, 17/2009, 29/2010, 39/2010, 3/2012, 36/2014, 51/2014.
 182 RS Official Journal Nos. 44/2008, 2/2012.

According to Article 6 of the Law on Duties and Duties of Officials and Civil Ser-

vants not regulated by this law or other regulation, general labour regulations and special collective agreement for local self-government units shall apply. It is important to underline that the provisions of the Special collective agreement for employees in territorial autonomous and local self-government bodies are integrated in the Special collective agreement for state bodies an annex.¹⁷⁷ However, this collective agreement has expired in 2018 and the representatives of trade unions of employees in the administration and the Minister of state administration and local self-government have signed an agreement extending the validity of the Special collective agreement for state bodies for an additional year, therefore, until March 21, 2019. The reasons for such extension should be sought in the proposal of the Amendments to the Law on Civil Servants, and the Amendments to the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees, which can affect the text of the collective agreement.

Officials and other employees are entitled to salary, compensation and other earnings pursuant to the Law on the System of Salaries of Employees in the Public Sector. This can be concluded from the provision of Article 40 of the Law, according to which the law applies, as of July 1, 2017, to employees in bodies and institutions of the autonomous province and local self-government unit. In addition, Article 39 of the Law envisages that, until July 1, 2017 a law shall be passed, pursuant to this Law, to regulate the salaries and other earnings of employees in bodies of autonomous province and local self-government unit and other bodies and organisations founded by the autonomous province or local self-government unit, to which the regulations on employment relations in autonomous provinces or local self-government units apply. This law has been adopted and is entitled the Law on the Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government.¹⁷⁸ However, the application of this law has been postponed to January 1, 2020¹⁷⁹. We note that officials' salaries remain out of the scope of this Law, even though they are considered as employees pursuant to Article 3 of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units. To that effect, Article 11 of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units prescribes that an official is entitled to salary, compensation and other earnings in accordance with the law governing salaries, compensations and other earnings of officials in autonomous province and local self-government unit. Until the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government starts to apply, the salaries of officials are regulated by the Law on Salaries in State Bodies and Public Services, as well as with the Regulation on coefficient and payment of salaries of appointed and persons and employees in state bodies.

It is necessary to regulate the officials' salaries by new regulations, since they are currently not covered by the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Bodies of Autonomous Province and Local Self-Government Unit.

When it comes to the types of jobs of civil servants, they are divided into positions and operative jobs. Positions are jobs in which a civil servant has special powers and responsibilities with regards to managing the work and coordination of the work of the body, service or special organisation. Precisely due to its importance, these positions are set out by the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, as opposed to being set out in the Rulebook on Organisation and Staffing. Therefore, the positions are held by civil servants appointed by the competent body for a certain period to be in charge in managing and coordinating the work of a body, service or organisation. On

177 RS Official Journal Nos. 25/2015, 50/2015, 20/18.

178 RS Official Journal No. 113/17.

179 Law on Amendments to the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units, RS Official Journal No. 95/18.

during one period, or lack of success in the performance of a certain task in one period. The most frequent mistake made by appraisers is trying to cross-compare civil servants, instead of assessing their success in realisation of the set objectives and standards. Finally, what is particularly worrying is that young civil servants, into which a lot has been invested through numerous trainings and who participate in various negotiating groups and working bodies, are progressively deciding to leave state administration due to poor financial conditions and no possibility for promotion.

The appraisers need to be educated on how to conduct performance appraisal in an impartial and rational manner, where special role should be given to the Human Resource Management Service.

Therefore, the analysis of the reach of the Law on Civil Servants and other relevant regulations confirms that the civil service system in Serbia is insufficiently integrated and incoherent at the time. This is primarily due to the fact that the Law on Civil Servants is applied only according to special categories of civil servants such as army, police and external affairs, given that this subject matter is regulated by special laws. Consequently, the Law on Civil Servants applies to some 40% of the state administration and less than 5% of the entire state sector. These facts additionally corroborate that the civil service system is fractioned and incomplete; even the local self-government civil servants have a special regime of employment relations. Namely, Article 189 of the Law on Civil Servants envisages that the provisions of the Law on Employment Relationship in State Bodies continue to apply accordingly to the employment relationship in autonomous province and local self-government bodies, until a separate law is adopted.

13.3 Employees in territorial autonomy bodies and local self-government bodies

A considerable mistake on the part of the legislator is the fact that employees in autonomous provinces and local self-governments remain outside the civil service system, given that the above-mentioned Law on Employment Relationship in State Bodies did not aim to recognise the specificities of the autonomous province and local self-government level, but was adopted for state bodies and applied to autonomous province and local self-government accordingly. It was therefore necessary to pass a separate regulation, which is the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units¹⁷⁶ (hereinafter: Law) that establishes the main principles of local civil service system. It should be emphasised at the very beginning, given that the Law started to be applied as of December 1, 2016, related jurisprudence is not fully established.

It is as early as in Article 3 that we can identify the first particularity of this Law, as it states that the employees include: (1) officials who, based on obligations or powers established by law or provincial regulations, establish an employment relationship in order to exercise their office, (2) civil servants and (3) state employees. Article 2 paragraph 2 of the Law on Civil Servants is adamant in this respect, as it does not consider the persons who, according to special regulations, have the status of officials, to have the status of civil servants. This further means that such persons do not establish an employment relationship, but are entitled to rights on the basis of an employment relationship regarding working hours, safety and work, salary, etc. Therefore, officials have a special status, different from the status of those who establish an employment relationship, which is logical, as a public office is not negotiated, but acquired through election or appointment. We emphasise that such regulation of the status of officials is an exception to the rule, and the practice is yet to show to what extent is it justified.

adversely affects the selection of the best candidates for a given job. The procedure is rendered so formalistic that it is essentially all about meeting the minimum requirements, such as education and years of service, given that these are the only criteria that can be verified. A system of an objective assessment of skills needed to perform certain jobs is not truly established, and presentation of different certificates without concretely checking whether someone truly has such knowledge and skills as listed in the certificate can lead to a person who does not speak English being employed to work on a job where this is a must.

According to OECD/SIGMA findings, as much as 60% of managerial posts have been filled by an arbitrary decision of the manager in 2014¹⁷⁴. This means that these positions were filled by civil servants while disregarding the provisions of the Law on Civil Servants, which requires the organisation of a recruitment competition. The provision of Article 67 of the Law on Civil Servants has also been abused, which prescribes that „until a civil servant is appointed to the position, a civil servant can be appointed as an acting to the given office for a period of six months, without an internal or public competition“ by candidates who are not employed in the given state body being appointed as acting civil servants at those positions, and they would then have an unfair advantage over other candidates in the concurs, since they were already familiar with the work.

Interested public should be enabled to have insight into the process and criteria for employment of high ranking civil servants, thus eliminating the practice of employing politically suitable candidates. Additionally, a more active role of the Administrative Inspectorate needs to be ensured.

Furthermore, when a fixed-term employment relationship is established, the Law on Civil Servants envisages in Article 63, paragraph 2, that such employment relationship is established without an internal or public recruitment competition, except when trainees are employed. In addition, the law prescribes that the number of employees working under a fixed-term employment contract or other contracts cannot exceed 10% of the number of employees for an indefinite period. It is necessary to make sure that this limitation is not violated, because it would mean that one „class“ of employees perform state administration work but is not in the regime of rights and obligations of civil servants and is not selected based on merit, but arbitrarily. Statistical data provided by the Human Resource Management Service show that the number of civil servants employed under a fixed-term contract is within the statutory limit.

The issue of performance appraisal and promotion of civil servants is a separate one. It is clear that the biggest challenge here is to combine objectivity and cost-effectiveness while resorting to reliable sources of information. In the period covered by this Report, the relevant source of law is the Regulation of performance appraisal of civil servants¹⁷⁵, which prescribes the criteria for performance appraisal and the procedure for performance appraisal of civil servants. Currently, the biggest obstacle for conducting efficient performance appraisal is the incompetence of the superiors to do so adequately and responsibly. Performance appraisal is thus often understood as an additional bureaucratic burden that can deteriorate the relationship between the one whose performance is appraised and the appraiser. It is particularly notable in practice that a considerable number of civil servants find that performance appraisal has been conducted on the basis of subjective elements, such as sympathy or animosity. In addition, the final assessment in the appraisal cycle, according to Article 3, paragraph 1 of the Regulation lasts from January 1 to December 31, should not be formed based on civil servant's exceptional performance only

174 Sigma Assessment Report Serbia, 2014, 17, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/serbia-assessment-report-2014_5jmxw1lpc40-en.

175 RS Official Journal Nos.11/06, 109/09.

The second issue concerns the classification of jobs and the differentiation between positions and operational jobs of civil servants. Positions, or managerial jobs, are acquired by being appointed by the Government or another state authority or body, while operational jobs are all those that are not positions, including the jobs of managers of smaller internal units in a state authority. This differentiation is very important, particularly in the light of Article 83, paragraph 2 of the Law on Civil Servants, which reads "a civil servant who is the head of a state body shall not be appraised". Interestingly, a merit-based system, which is often talked about and which represents one of the best solutions in the newly-established civil service system of 2005, has clearly not been fully implemented, and hence civil servants holding managerial positions are exempt from performance appraisal. This enables full political influence when it comes to the highest-ranking civil service positions, such as assistant ministers, state secretaries and agency director. When read in conjunction with the provision of Article 73, paragraph 1 of the Law on Civil Servants, which states that "appeal shall not be permitted against a Government ruling on appointment, but an administrative dispute may be launched", it is clear that these civil servants remain outside the "merit-based" system. In addition, when an employment relationship is established with a civil servant, there is no system of competences needed to perform different jobs, which

linked to its organisational aspect, that is, to the performance of jobs from the scope of work of different bodies. Such definition does not reflect the permanence of the civil servant's office.

Further, the Law on Civil Servants does not regulate separately the status of state secretaries and political advisors who are not civil servants. The status of state secretaries is regulated by Article 24 of the Law on State Administration, which prescribes that the Ministry can have one or more state secretaries, who answer for their work to the minister and to the Government. A state secretary is an official who is appointed and dismissed by the Government at the proposal of the minister and his or her duty ceases when the duty of the minister ceases. The Law on State Administration recognises in Article 27 the category of "special advisor to the minister", where the minister may appoint up to three special advisors. The rights and obligations of special advisors to the minister are regulated by a contract, pursuant to general rules of civil law, and the earning according to the criteria set forth by the Government. The number of special advisors to the minister is also set forth by the Government for each ministry, and what is problematic in practice is the situation when advisors start giving orders to civil servants. In this way civil servants are exposed to pressures that jeopardize their political neutrality, and on the other hand, an advisor takes on the role of a principal. Given that there are no criteria for the selection of special advisors, they are often selected on political grounds, which incurs considerable expenses to the budget. In order to regulate their status, the Government has passed a Decision on the number of special advisors to ministers and criteria for the remuneration for their work¹⁷³, which prescribes that the advisors are appointed by a ruling of the Minister and that they are not in an employment relationship in the ministry, but that their rights and obligations are regulated by a contract, according to the general rules of civil law. The compensation for the work of special advisors depends on the complexity, importance and scope of their work and the importance of the field they are in charge of, and cannot exceed the amount obtained by multiplying net base and coefficient for the calculation of salary of an advisor to the Government vice-president who has an employment relationship in the Government. It is necessary to prescribe in more detail the conditions and criteria for the selection of special advisors, and determine the scope of their powers.

that is, if the employee is declared redundant and the employer is not required to pay severance pay is one of the mechanisms of legal protection of employees in cases of introduction of technological, economic and organisational changes set forth by the Law. When this is complemented, by the fact that a considerable number of persons working in public services are engaged under an fixed-term employment contract for ten years or more, the issue of justness of this solution can reasonably be raised.

The right to severance pay should be also granted to employees working under a fixed-term employment contract.

Finally, the implementation of the Law on Employees Public Services envisages in Article 163 that this law enters into force on January 1, 2019, except for the provisions related to the Rulebook on staffing and other secondary acts relevant for the implementation of this law, which apply from the day of entry into force. In the meantime, a Law on Amendments to the Law on Employees in Public Services¹⁶⁹ postpones the implementation of the Law to January 1, 2020. To conclude, on the day this Report is being written, almost all public services have adopted special Rulebooks on organisation and staffing which are harmonised with the job catalogue of public services and other organisations in the public sector, but the new regulatory framework governing the status of employees in public services is still not established.

13.2 Civil servants

According to the currently valid regulations, civil servants are a special category of public servants, since the employees in local self-government bodies and employees in publicly owned companies and institutions are not civil servants. According to available statistical data for December 2018, the total number of civil servants employed for an indefinite period was 22,156, out of which 2121 employee for a definite period, out of which 80 for the purpose of training of interns, 1824 due to temporary increase in workload, 2017 in order to replace and absent civil servant.¹⁷⁰ The rights and duties of civil servants, as well as individual rights, are regulated by the Law on Civil Servants¹⁷¹, while salaries, compensations and other income is regulated by the Law on Salaries of Civil Servants and State Employees.¹⁷²

According to Article 2 of the Law on Civil Servants, a civil servant is a person whose job includes work from the scope of state administration bodies, courts, public prosecutors' offices, the Republic public defender's office, services of bodies the members of which are elected by the National Assembly (hereinafter: state body) or related general legal, informatic, material and finance and administrative jobs. Civil servants do not include members of parliament, president of the Republic, judges of the Constitutional Court, members of the Government, judges, public prosecutors, deputy public prosecutors and other persons selected to office by the National Assembly or appointed by the Government or persons who, pursuant to special regulations, have the status of officials. State employees are persons whose jobs include accessory supporting and technical jobs in the state body. This means that the work of the civil servant is linked to the exercise of powers, whilst state employees work on accessory tasks. We object, because such definition of civil servant is not grounded in all elements of the civil servant's function, since it is exclusively

169 Law on Amendments of the Law on Employees in Public Services, RS Official Journal No. 95/18.

170 Statistical data obtained from the Human Resource Service of the Republic of Serbia.

171 RS Official Journal Nos. 79/2005, 81/2005 - corrigendum, 83/2005 - corrigendum, 64/2007, 67/2007 - corrigendum.

172 RS Official Journal Nos. 62/2006, 63/2006 - corrigendum, 115/2006 - corrigendum, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 and 95/2018.

For instance, the labour law position of cultural institutions is regulated by the Law on Culture¹⁶⁶ as a special law. Article 24 of the Law on Culture prescribes that a cultural institution is managed by the director, who is appointed and resolved by the founder, while the director of an institution founded by the Republic of Serbia is appointed by the Government. However, the Law on Culture does not define the status of the director. This is why the provisions of the Labour Law apply to the status of such a director, until the start of application of the provisions of the Law on Employees in Public Services. The lack of clear criteria relating to the procedure of establishing an employment relationship in the public sector opens the possibility of jeopardizing the public interest and may adversely affect integrity, equality and transparency of the employment procedure. On the other hand, the status of directors of educational institutions is regulated by Article 124 of the Law on the Basis of Education and Upraising System¹⁶⁷. What is specific for direct of educational institutions is that paragraph 1 of the mentioned Article emphasises that the rights and obligations of the director are regulated by a contract on mutual rights and obligations, which does not constitute an employment relationship. Therefore, a director is a person who is not in an employment relationship and consequently one person could be a director of several educational institutions. Since the director is not in an employment relationship, he or she is not subject to regulations that apply to employees in educational institutions, including the rules governing salaries. Theoretically, the management body has free to negotiate with the person selected to perform the office of the director both in terms of salary and in terms of defining of other rights from the employment relationship. However, the opinion of the Ministry of Education, Science and Technological Development refers to the observance of all the provisions of regulations governing the labour law status of employees in educational institutions, which clearly indicates that the director has the status of an employee.¹⁶⁸

Article 76 of the Law on Employees in Public Services should be amended and the part envisaging that the director can perform office outside of employment relationship should be deleted.

In addition, Article 132, paragraph 6 of the Law envisages that an employee who is employed for a definite period cannot effect severance pay if he or she becomes redundant. This is a problematic solution, given that the right to severance pay is not linked to the type of the employment relationship, but primarily for the manner of its termination. When it comes to the definition of severance pay and its purpose, the Supreme Court of Cassation asserts in its judgment No. Rev2 1188/2015 of April 13, 2016, that „severance pay is a financial compensation the employer pays to the employ on account of loss of salary, where the employee is not responsible when the need for the work performed by the employee ceases to exist and consequently the employment contract is terminated. Therefore, the purpose of severance pay is to provide financial support in the interim period between the termination of one and start of another employment relationship“. Constitutional Court of the Republic of Serbia states in its decision No. UZ.4272/2010 of 31 October 2012 that the payment of severance pay „is a form of legal protection of employees in case of termination of employment relationship due to the introduction of technological, economic and organisational changes, which the employee cannot waive in terms of Article 60 paragraph 4 of the Constitution“. The Labour Law recognises the term severance pay in two contexts: first, as an obligation of the employer when the employee is retired and second, as an obligation of the employer in case of termination of employment relationship if, due to technological, economic or organisational changes the need for work ceases or if the workload is reduced

It is important to emphasise that the Law on Employees in Public Services, as the umbrella law, envisages in Article 74 that the appointment of the director or other person who manages the operation of the public service is done following a recruitment competition, that is, of selection procedure for director, based on appraisal of the candidates in accordance with the law governing the work of the public service. If the law governing the work of the public service does not regulate recruitment competition or the procedure for the selection of candidates for the position of the director, the provisions of the Law on Employees in Public Services shall apply accordingly. The recruitment competition is conducted by the management body of the public service, and the director is appointed by the competent body, pursuant to the law governing the work of the public service, based on the selection decision of the management body. We underline that the director effects the rights from an employment relationship, that is, on the grounds of performing the duty of a director of a public service from the day of taking the duty, unless the law governing the work of the public service prescribes otherwise. The management body of the public service concludes a fixed-term employment contract with the director or concludes a contract on performance of duty of the director outside of employment relationship, which sets out the director's rights and obligations, for the duration of the director's mandate. This further means that the director, regardless of the legal grounds for his or her work, effects all rights from an employment relationship. We believe that the legislator has left too much discretion when it comes to the manner in which the status of the director is regulated and assume that the amendments to special laws governing the work of public services will regulate in more detail the status of directors of such services. Until then, the status of directors of public services will have a different legal treatment, which we believe is a flawed solution.

We particularly emphasise Article 43 of the Law, which enables for a person who is employed for an indefinite period be temporarily transferred to work for a different employer within the same public service activity in order to perform work corresponding to the work within his or her job description, if so needed to complete a given work or due to increased workload of other employer, that is, due to temporary termination of need for employee's work, if the work in public service from which the employee is transferred can be organised without disturbance and with no additional employment. Paragraph 6 of the same article of the Law prescribes that "employees effects all rights from the employment relationship (right to salary, compensation of salary, annual holiday leave and others) with the employer to whom the employee is transferred". This provision has opened certain legal issues not regulated by the legislator, which concern the disciplinary accountability of the employee, pronouncing of disciplinary measures, conducting of disciplinary proceedings in cases when the offence was committed with the employer to whom the employee was transferred.

In order to prevent abuse, it is necessary to define the conditions and reasons for transfer of employees by a general act, otherwise, transfer can become a decision made at employer's discretion.

Even though their titles are the same, conceptually, these methods of filling the vacancies are different. Namely, in civil servants law, transfer is aimed to enable better quality of work and to protect the civil servant, who maintains the current status whenever the needs within a given organisation or the field of work are changed, which thus enables the civil servant to become acquainted with the working methods of different bodies and to gain knowledge and develop competences in various fields. In case of the Law on Employees in Public Services all the methods for filling the vacancies are equal, which leaves the employer with almost unlimited possibilities to transfer the employee to an "adequate" position because of the needs of the work.

of legal theory, public institutions and public service companies are organisational forms of public service, the difference being that the latter make profit, while the former do not, that is, that the former engage in non-profit activities, whilst the latter engage in commercial activities. Having that in mind, the title of the law is problematic, as it applies only to a certain part of public services. We find that any attempt at regulating, in a single regulatory text, such a large number of different systems, each with their own specificities, impossible and frivolous. We do agree with the statement that the employment relationships in the administration are regulated by numerous legislative and secondary acts, but it is impossible for all of them to be unified in a single regulation. For example, the Law on Publicly Owned Companies does not include any labour law provisions regulating the status of employees, except for the general provisions concerning the status and selection of the director. In this case, the director is a public official who is not in an employment relationship, since his office is not a professional, but a political one, given that the director is appointed by the Government for a four-year period. The status of employees in publicly owned companies is primarily regulated by collective agreements. In the education sector, and particularly within the Law on the Basis of the Education and Upbringing System and the High Education Law, as separate laws, there is a series of differences that cannot be reconciled by a single act, such as the Law on the Employees in Public Services, and hence the text of the law includes an abundance of norms that refer to special regulations.

Instead of the Law on Employees in Public Services, the application of which has been postponed to January 1, 2020, the law that should have been passed is the Law on Institutions, which would list the business activities in which institutions are established (for instance: education, science, culture, sport, social care and the like) and state that institutions are not founded in order to gain profit, so as to correspond to the existing Law on Public Companies. The Law on Institutions would then regulate the notion, establishment, name and seat, activity, bodies, assets of the institutions, but would not have to regulate the labour law status of the employees working in institutions, because their status is already regulated by a series of special regulations, which finally refer to the Labour Law.

The second dilemma related to the very title of the law concerns the term, "employees", because the contents of the law show that its provisions also apply to "workers". The paragraph 2 of the Law are the same as the conditions for employment, even though it is not clear from the law on what grounds they are engaged (whether this is done through an agency or if these are persons engaged through a contract that does not give rise to employment relationship, such as contract on occasional and casual work). This regulatory solution is surprising, since the Labour Law, as the umbrella law in the field of labour legislation, makes a sharp distinction between employees and workers with respect to their rights and obligations in lieu of work.

It is necessary to equate the status of employees and workers when it comes to the content and scope of rights from the employment relationship, since currently only employees are entitled to rights from employment relationship, whilst workers are only recognised certain rights, which are by no means sufficient to ensure their adequate protection.

With regards to Article 37, which concerns the ways of filling the vacancy, the Law envisages the following: permanent transfer of employee, agreement on take over and re-employment competition. This provision is similar to the provision of Article 48 of the Law on Civil Servants, where it should be noted that the Law on Civil Servants envisages transfer as the priority method for filling executive vacancies, and only if the vacancy is not filled by transfer, takeover can be opted for, and finally, an internal or public recruitment

give create the possibility of contractual relationship (3) does not affect the impartiality of

work of the civil servant. A special case requiring employer's consent is the existence of a non-compete clause. Namely, the employment contract can set out some types of jobs that the employee cannot perform in own name and on own behalf, nor in the name of and on behalf of another natural or legal person without the employer's consent.

Contract on supplementary work establishes the right to financial compensation and other rights and obligations on the basis of work. The financial compensation does not have the character of salary, given that this contract does not give rise to an employment relationship. However, it should be borne in mind that, even though this contract does not create an employment relationship, due to its nature it has to have all the characteristics of an employment relationship, and the person performing such work must be recognised all the rights from an employment relationship, which was not the case so far.

13. SPECIAL EMPLOYMENT RELATIONSHIP REGIMES

Special employment relationship regimes include certain categories of employees, primarily (1) public servants; (2) civil servants and (3) local servants. The difference between them is made both in terms of the nature of the work they perform and in terms of the normative regulation of their rights and obligations from employment relationship.

13.1 Employees in public services

The positive regulatory framework governing public services in the Republic of Serbia is contained in the Law on Public Services⁶⁴, which prescribes in Article 1 that „public service in terms of this law are institutions, companies and other forms of organisation established by law, which perform activities, that is, jobs, whereby the exercise of citizens' rights is enabled, that is, whereby the needs of citizens and organisations are satisfied, and whereby other interest established by law in certain fields are fulfilled“. This statutory definition means that public services encompass all organisations the business activity of which is linked to certain businesses of public importance, the undisturbed functioning of which is of special interest of the state. In addition, Article 3 of the Law recognised two organisational forms for the performance of public services, and these are: (1) institutions established for the realisation of the rights established by law, or realisation of other interest established by law in the field of: education, science, culture, physical education, pupil and student standards, social care, social care of children, social insurance and animal protection (2) companies established for performing business activities, that is, operations established by law in the field of: postal, telephone and telegraph traffic, energy, roads, communal services and in other fields set forth by the law.

On the other hand, the Law on Employees in Public Services⁶⁵ considers that a public service is only a service established in the form of an institution by the Republic of Serbia, autonomous province or local self-government unit, and Law shall not apply to such public services founded by those same founders in the form of a publicly owned company. In other words, the provisions of the Law on Employees in Public Services will not apply to those employed in publicly owned companies, regardless of the fact that these companies are founded in the fields in which public services are founded. Opting for such a regulatory solution is problematic, to say the least, as it results in stratification of the public sector. The purpose for the adoption of this law is, *inter alia*, to ensure a unification of sorts of all different areas covered by the term „public service“. It should be underlined that, in terms

The performance of supplementary work does not require the consent of the employer with whom the employee has an employment contract. This rule does not apply to civil servants, as the rules that apply to them are envisaged in the Law on Civil Servants as *lex specialis*; it also does not apply to the employees working under the High Education Law. According to the Law on Civil servants, a civil servant can, with written consent of the superior, work for another employer outside his or her workplace provided that: (1) supplementary work is not prohibited by special laws or other regulations (2) it does not

A contract on supplementary work is concluded between the employer and the employee in written form. The legislator has set a limitation when it comes to the maximum extent of supplementary work – up to one third of full working hours.

12.4 Supplementary work

The Labour Law regulates the contract on vocational training and internship as a form of work outside the employment relationship in Article 201, which prescribes that this contract can be concluded for completing traineeship, or taking a professional exam, when the law or a rulebook provide it as a separate requirement for independent work in the profession. The Labour Law further envisages that a contract on internship may also be concluded for professional development and acquisition of specific knowledge and skills to work in the profession, or to undergo specialization, during the time established for the program of internship, i.e. specialization, in accordance with a special regulation. This further means that the contract on vocational training and internship can only be concluded if a vocational training programme is envisaged in a separate regulation.

On the other hand, the Law on Solicitor and Barrister Profession¹⁶³ differentiates between barrister's apprentices and barrister's apprentices-volunteers, where the first ones are recognised the right to adequate working conditions, salary and other rights from the employment relationship, whilst special regulations on volunteering apply to the second category. Even though the wording of the law does not make a difference between the rights and obligations of both categories, their labour law status is completely different. Vocational training is any type of education or training aiming to maintain existing or gain new knowledge and skills necessary for the performance of existing or future functions, duties and tasks related to a certain job or occupation. On the other hand, the purpose of volunteering is not to gain new knowledge and skills nor to complete internship, but to act in public interest and do work for the general good, which has nothing to do with working in a barrister's office or in judicial bodies.

For example, the Article 49 of the Labour Law regulates education, vocational training and specialization by requiring the employer to provide education, vocational training and specialization, when the needs of the work process and introduction of new manner and organization of work require so. Expenses of education, vocational training and specialization are provided from employer's funds and other sources, and if an employee discontinue the education, vocational training or specialization, he or she shall refund the expenses to the employer, unless his or her reasons have been justified.

in individual cases, to differentiate between: volunteering, internship and traineeship.
entered into force, providing voluntary services is performed in public interest, that is, for the general good or for the good of another person, without financial compensation, whilst internship is performed for own good.¹⁶² It is therefore very difficult, equalised volunteering and the contract on internship.¹⁶⁰ However, after the mentioned law

physical or intellectual work. The Law also prescribes that the employer may conclude

a special service contract with a person who performs an artistic or other activity in the sphere of culture, in conformity with the law. These statutory provisions show that it is possible to conclude a special service contract, but that the options with respect to the type of work for which such contracts are concluded is limited. Namely, the Law prescribes that a special service contract can be concluded for the performance of jobs outside of employer's business activity, that is, for jobs not included in the rulebook on organisation of work and staffing, or in other employer's act; in other words, for jobs that are not within the realm of employer's permanent business activity. These jobs are also considered to include consultancy services that are limited in duration and that can be linked to certain projects. In other words, if the mentioned contract would be signed for the performance of jobs that fall within the employer's business activity, such contract would not have the legal nature of a performance contract and would not have legal consequences, given that it is concluded contrary to provisions of Article 199 of the Labour Law. Finally, it should be underlined that independence in work is an important characteristic of a special service contract, since it excludes the element of legal subordination, which is characteristic of an employment contract.

In practice, special service contract is often used as a quasi-employment contract, which is concluded precisely contrary to its purpose. For instance, the services of a translator, language editor and the like who have special service contracts with publishing houses, because the employer does not wish to employ them, but engage them depending on the needs. Such workers are engaged precisely within the employer's business activity, while this practice has become a rule. When it comes to jurisprudence, it is safe to say that it is "wandering" in terms of solutions. For example, in 2015 the Supreme Court of Cassation has taken a position whereby "in order to establish the existence of an employment relationship for an indefinite time it is necessary, inter alia, for the jobs performed to be of the same type with the same employer and fall within the employer's business activity, and performed full time".¹⁵⁹ However, a different question relates to the transformation of factual labour on the basis of performance contract into an employment relationship for an indefinite period. The Supreme Court of Cassation finds that "work on the basis of a special service contract cannot have the character of an employment relationship for a definite period and hence there are no conditions for transformation of such factual labour into an employment relationship for an indefinite period, regardless of the fact that the plaintiff has worked continuously and that there was a need for someone to work on this job".¹⁶⁰ This position is wrong and detrimental at the same time, since it supports the conclusion of such contracts even in cases when they are not valid and can have no legal consequences, since they are aimed at the performance of work which falls under the employer's business activity.

The Labour Law also prescribes that the special service contract is to be concluded in writing. Therefore, the form is an important requirement of validity of this type of contract. The written form is envisaged for reasons of legal certainty and to facilitate the existence of the contractual relation, that is, of the rights and obligations from such a relationship.

12.3 Contract on vocational training and internship

The contract on vocational training and internship is often referred to as a "volunteering contract" in practice since here, as in classical volunteering, what is obtained for the work performed is not salary, but a compensation of salary. Such understanding was valid until the entry into force of the Law on Volunteering¹⁶¹ because labour legislation has

159 Supreme Court of Cassation Judgment Rev2 551/2015 of 9.7.2015.
160 Supreme Court of Cassation Judgment Rev2 1217/2005 26.5.2005.
161 RS Official Journal No. 36/2010.

Special service contract is originally an obligation law contract, as it is a type of mandate contract. The establishment, effects and termination of this contract are originally regulated by the provisions of the Law on Obligations. According to this law, the special service contract is defined as a contract whereby the worker (contractor) takes on the obligation to perform a certain job, such as to make or mend a certain object to perform some physical or intellectual work and the like, and the principal commits to paying for such work. This contract does not imply the establishment of an employment relationship. The Labour Law prescribes that the employer may conclude a special service contract with a person for the performance of jobs outside employer's line of business which include independent manufacture or repair of a particular item, independent carrying out of a particular

12.2. Special service contract

It can be concluded that this Law shall not regulate the assignment of employees, since other regulations indirectly governing this issue are already in place. In that sense, it is not a systemic regulation since it does govern certain issues that are relevant in this field, such as the assignment of employees abroad via agency, underage work, collective rights of assigned employees, etc. When everything is taken into consideration, it is clear that its objective is only to „provide some kind of legal form“ to the current negative practice regarding the assignment of employees.

The deficiencies of this legislative text do not end there – this is clearly seen in Article 35 of the text, which concerns damages. This article includes a novel institute, uncharacteristic of employment relationships, which is the institute of Agency's subsidiary responsibility. The user undertaking is under the obligation to compensate to the assigned employee the damages sustained at work on the grounds of a occupational injury or professional illness, whilst the Agency has subsidiary responsibility only in cases when the assigned employee cannot obtain full or partial amount of damages established in court proceedings from the user undertaking. Instead of the previous concept of joint and several liability, which should exist in this case, this norm has taken the wrong course and hence the employee should first sue the user undertaking, and then wait for a judgment, which may take a while, and can only then sue the Agency, which is his or her employer and with which the employee has an employment contract.

It is important to emphasise that Article 33 of the Draft refers to collective rights of the assigned employees, but in a very superficial and substantially incorrect way. Namely, according to paragraph 1 of this Article, the assigned employees are calculated in the total number of employees of the user undertaking when establishing the conditions for selecting a representative of the employees. In addition, the assigned employees can partake in a strike organised at the user undertaking under the conditions and in the manner prescribed by the law governing strike. So far such alignment of the regulatory framework has not been implemented, and hence the provisions on the collective rights of assigned employees „hang in the air“ and are more principles than enforceable norms.

Disciplinary proceedings are general acts applied by the user undertaking and the Agency. Disciplinary proceedings are conducted by the Agency based on evidence provided by the user undertaking without delay. In case of unlawful termination, the assigned employee can launch an action for damages before the competent court against the agency, seeking the remaining amount of salaries from the moment of termination of the employment relationship to the expiry of the stipulated duration of assignment, up to 18 salaries, and the right to payment of taxes and contributions for this period. We hereby underline that such provisions are not in line with the Labour Law, nor with the ILO 158 Termination of Employment Convention.

Finally, the Law on Agency Employment⁸⁰ in the draft phase. The public debate on the draft was organised on November 13, 14, 16, 19 and 20, 2018, but after being considered by the Socio-economic Council on February 25, 2019, it was referred for additional work. In the continuation of the analysis we will reflect on some of the proposed regulatory solutions that are problematic. Article 2 of the Draft defines the notion of “comparative employee” in a different manner compared to the original concept. Thus, now the comparative employee is the employee who is in an employment relationship with the employer-us-

er who performs or would perform the same work given the required level of education and competence, knowledge and ability, complexity, responsibility, working experiences and other necessary conditions for work. Therefore, the previous concept implied the same or similar type of work, whilst this last solution refers only to the same work. Given the criteria used to compare the jobs, and these are: level of education, knowledge and competence, complexity, responsibility, working experience and other special conditions for work, it can be concluded that the institute of “comparative employee” is rendered pointless, since it is impossible to find matching jobs. Further, Article 9 prescribes that the Agency concludes an employment contract for an indefinite period or a fixed-term employment contract with the assigned employee, where in the latter case, the contract shall be concluded for the period that equals that for which the employee is assigned to the user undertaking. We find that such practice is contrary to EU Directive 104/2008 which clearly states in recital 15 that employment contracts of an indefinite duration are the general form of employment relationship, and thus indirectly suggests that such a concept should be maintained in cases of agency workers. We do not see the point in the provision that the fixed-term employment contract concluded with the agency must be concluded for the time the employee is assigned to the user employer. If the employer is need of an employee for a definite period, the employer shall employ such a worker, and there is no need for the Agency to be a “mandatory” intermediary.

Article 14 of the Draft is particularly changed; according to it, the total number of assigned employees who are in an employment relationship for a definite period in one user undertaking cannot exceed 10% of the total number of employees with the user undertaking on the day the employment contract is concluded, but this limitation does not count in the assigned employees with the user undertaking who have an employment relationship for an indefinite period with the Agency. Further, a user undertaking that has up to 50 employees on the day the assignment contract is concluded can engage more than 10% and up to a 100% of the assigned employees compared to the total number of employees of the user undertaking. This renders relative the limitations set forth before, and in practice will result in more assigned workers than direct employees working for a user undertaking; we consider this practice unacceptable even though it exists to date.

In order to somewhat “mitigate” the negative effects the legislative solutions have on assigned employees, Article 3 of the Draft prescribes a legal fiction: if the assigned employee working under a fixed-term employment contract continues to work for the user undertaking for at least five days after the expiry of the time for which he or she was assigned, it shall be considered that such employee has entered into an employment relationship for an indefinite period. This provision can be considered bizarre, since the assigned employee does not have an employment contract with the user undertaking, but with the Agency and hence the employment relationship can be transformed only at the place where it was established, which is not the user undertaking.

Article 26 regulates the termination of the employment contract for reasons that arose at the user undertaking, if there is a justified reason relating to the working ability of the employee and employee’s behaviour, in accordance with the law governing labour and

Based on the Regulation, in the part of the sector N – Administrative and access services, the activities supporting the business operation of economic entities has been classified. Code 78 prescribes the activity of employment which „includes the computing of offers of available work positions and direction, that is, employment of candidates who have applied for employment. This includes the provision of offer of adequate workers to business clients for a limited time for the purpose of temporary replacement of clients' workforce. Within the employment activity, under code 78.2 the business activity of temporary employment agencies is regulated as „including the provision of workers to clients for a limited period, as an addition or temporary replacement of clients' workforce, where the employed individuals are permanently employed in temporary service provision units. The units classified in this group do not directly supervise their employees who work on positions to which they are assigned by the client – employer“. Further, under code 78.3, the Regulation recognizes „other consignment of human resources“ which relates to „consignment of human resources according to clients' needs“. The units classified under this group are the employers of the workers and are linked to payment of salaries, taxation, other fiscal issues and human resource issues, but are not responsible for managing or supervision the workers. It is important to note that this legal institute was introduced to our legal system based on a secondary act, several years before the ratification of the 181 ILO Private Employment Agencies Convention.

The Company Law¹⁵⁷ prescribes in Article 4 that „a company has a dominant business activity, which is registered in accordance with the law governing registration, and can perform all other business activities not prohibited by law, regardless of whether they are regulated by the articles of association or the statute. Further, a special law may condition the registration or performance of certain business activity by the issuing of an approval, consent or other act of a competent body in advance.

The law on employment and unemployment insurance prescribes in Article 20 that the employment agencies are founded by natural and legal persons for the purpose of performing employment activities: (1) providing information on possibilities and conditions for employment; (2) intermediation in employment in the country and abroad; (3) professional orientation and advising on career planning; (4) implementation of certain active employment policy measures based on a Contract with the National Service. The permission for the work of these Agencies is issued by the Ministry following a written request and providing the Agency meets the conditions with regards to: (1) having adequate premises and technical equipment and (2) employees with relevant spatial and technical conditions for the work of employment agencies, the conditions of employees' professional competences, the curriculum, content and manner for passing the exam for working in the employment sector.¹⁵⁸ Pursuant to Article 3 of the Rulebook, when it comes to premises and equipment, the Agency must meet the following conditions: (1) have at least two offices, of at least 12 m² of surface connected by doors, one of which is used as an office for working and receiving clients and the other one as a waiting room for the clients; (2) to have sanitary space and facilities; (3) the offices in which the employment business activity is performed are not at the same time living premises; (4) the offices in which the employment business activity is performed are not basement premises; (5) the offices are equipped with necessary office furniture and equipment needed for work and receiving the clients; (6) a direct phone/fax line; (7) at least one computer with internet connection. The ministry in charge of employment affairs establishes whether these conditions are met within 15 days from the day of receiving an orderly request for permission.

are signed, the cooperative rules are approved in management bodies are selected. It can be founded by at least five natural persons with business capacity.

There is a number of types of cooperatives, which can be established as: farming, agricultural, building, consumer, craft, social, health care and others. Student and youth cooperatives are a special type of cooperative which enable, in an organised manner, their members to perform occasional or casual work for business entities in accordance with the regulations governing the field of labour, for the purpose of members gaining additional funding for their education and satisfying their main social, cultural and other individual and joint needs. According to Article 23, paragraph 5 of the Law on Cooperatives, only a person not younger than 15 and not older than 30 can acquire the status of a member of a student and youth cooperative.

It is important to underline that the only lawful grounds for engaging a member of a cooperative is under a contract on occasional and casual work. However, the discord between the duration of regular education and the age limit of 30 set out in the Law on Cooperatives gives rise to frequent abuse. The situation is additionally complicated by Article 13, paragraph 2 of the Law on Citizens' Income¹⁵⁴, which considers that a salary is, among others, the stipulated compensation and other income effected through the performance of occasional and casual work on the basis of a contract concluded through a youth or student cooperative, except for persons of up to 26 years of age, if such person is attending an institution of secondary, higher or high education. This puts members of cooperatives in an unequal position, resulting in them not being paid equally for the work of same value. The employer, that is, the cooperative that is considered as the employer, registers the workers with mandatory pension and disability insurance. The time the contribution payer spends performing occasional and casual work in accordance with labour legislation, and the time spent performing casual and occasional work through youth cooperatives against which contributions are paid, is calculated in years of insurance coverage.

12.1.2 Temporary employment agencies

The specificity of the labour law position of an employee on the basis of a contract on occasional work lies in the fact that the employee, in principle, effects the rights with his or her employer (a temporary employment agency), not with the company where the work is performed. However, the worker does effect some rights in the company using his or her labour, such as the right to health and safety at work and the rights related to working hours. In the Republic of Serbia, the regulatory framework for consigning workers to employers through Agencies is rather diversified. First of all, Article 3 of the Law on Classification of Business Activities¹⁵⁵ of 2009 prescribes that classification, including titles, codes and descriptions of business activities is prescribed by the Government. Relatedly, Article 4 of the Law envisages that the classification into business activities is done according to the methodology prescribed by the Government. Finally, on the basis of this Law, and pursuant to Article 11, a secondary act has been adopted – more specifically, a Regulation on the classification of business activities¹⁵⁶ that prescribes the classification and the methodology.

154 RS Official Journal Nos. 24/2001, 80/2002, 80/2002, other statute, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - corrigendum, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - CC decision, 7/2012 - aligned dinar amounts, 93/2012, 114/2012 - odlika US, 8/2013 - aligned dinar amounts, 47/2013, 48/2013 - corrigendum, 108/2013, 6/2014 - aligned dinar amounts, 57/2014, 68/2014 - other statute, 5/2015 - aligned dinar amounts, 112/2015, 5/2016 - aligned dinar amounts, 7/2017 - aligned dinar amounts, 113/2017, 7/2018 - aligned dinar amounts, 95/2018 i 4/2019 - aligned dinar amounts, 7/2019 - aligned dinar amounts, 104/2009. 155 RS Official Journal No. 54/2010. 156 RS Official Journal No. 54/2010.

A contract on occasional and casual work is concluded directly between the employer and the worker. If someone is looking for a job through a youth or student cooperative, he or she authorises the cooperative to look for work and to sign a contract with the employer on his or her behalf; however, the worker must consent to each individual job.

In Article 197 of the Labour Law, the legislator envisages mandatory written form of this contract. The contract is concluded between the employer, on the one side, and the unemployed person, a person who is the recipient of old-age pension or a person who is not working full time up to the full working hours. The conclusion of a contract on performance of occasional and casual work does not give rise to an employment relationship. Precisely for this reason the contract on occasional and casual work cannot become an employment relationship, not even in cases when it lasts for longer than envisaged by the law.¹⁴⁹

Having in mind the character of the work, the law limits the duration of occasional and casual work to 120 days in one calendar year, without the possibility of extension. If there is a need for some occasional or casual work to be performed for longer than 120 working days, the employer is under the obligation to set out such work in its internal act and to employ a person for doing it. In case this does not happen, we can talk about simulated (cover) contracts in terms of Article 66 of the Law on Obligations.¹⁵⁰ The legislator does not limit the working hours, and hence such work can be performed full time or part time.

When the contract is concluded, the type of work needs to be set out precisely, as this allows it to be established whether the work has the character of an occasional and casual work or of a continuous work, the performance of which requires an employment contract. The work performed under the contract on occasional and casual work is covered by health, pension and disability insurance, as well as by unemployment insurance. However, a worker so engaged is denied other rights pertaining to employees on the basis of an employment relationship, such as: the right to annual holiday leave, the right to paid leave, the right to maternity leave, the right to leave for tending for child etc.

For the performance of occasional and casual work, the employer can usually conclude a contract (1) with a person who is a member of a youth or student cooperative, or (2) using an employment agency as intermediary.

12.1.1. Student and youth cooperatives

In the Republic of Serbia, when it comes to cooperatives, the Law on Cooperatives¹⁵¹ is the general statute governing the legal status of cooperatives, their establishment, management and management bodies, the acquisition and termination of the status of a member of cooperative, ledger of cooperative members, assets and business operations of the cooperative, funds, distribution of gain and covering of losses in cooperatives, termination of a cooperative, cooperative associations, registration of cooperatives, cooperative audit and other issues relevant for the status and work of cooperatives. In addition to the Law, until 2018, the General Rules of Youth and Student Cooperative Operation¹⁵² were applied, but they were put out of force by a Constitutional Court decision¹⁵³.

A cooperative is founded at the founding assembly, where the articles of association

¹⁴⁹ See the judgment of the Supreme Court of Cassation Rev2 347/15 of 10.06.2015.

¹⁵⁰ For instance, if the plaintiff has performed occasional and casual work longer than the statutory maximum, and the position the plaintiff held was on the defendant's staffing table, then we can talk about a simulated employment relationship from which the defendant cannot yield any benefit. See the judgment of the Supreme Court of Cassation Rev2 1163/13 of 12.02.2014.

¹⁵¹ RS Official Journal No. 112/2015.

¹⁵² RY Official Journal, Nos. 20/98 and 7/2000 – FCC decision, SM Official Journal No. 1/2003 – Constitutional Charter and RS Official Journal No. 47/2010.

¹⁵³ Constitutional Court decision No. UO-1231/2010 of 20.02.2018.

12,250 have entered into an employment relationship. On the other hand, in 2017 the total number of inspections performed was 53,424, covering 510,725 workers, 22,411 of which were found in factual labour and, following the inspection, a total of 21,171 of them have established some form of employment relationship¹⁴⁷. Data is somewhat different in 2018. Namely, according to the available data, in 2018 a total of 70,122 inspections were performed, out of which 42,668 inspections were in the field of employment relationships and 26,515 in the field of health and safety at work. Out of that, 17,026 persons were found in factual labour, and, following relevant measures, a total of 13,869 of them have established an employment relationship. In statistical terms, compared to 2017, the number of inspections increased by 30% in 2018. The available data show that the number of persons found in factual labour was also reduced by 24% compared to 2017.¹⁴⁸ Such data can be encouraging, in terms of instances of factual labour being in decline, but also raise the issue of whether this means that the employers have become more „skilled“ in concealing factual labour.

All this can lead to a conclusion that the state has taken certain measures with the aim to curb factual labour, but that the work of the Inspectorate alone is not enough. This is particularly true if we consider the fact that the current number of labour inspectors is 238 and that they are charged with controlling 404,864 registered business entities.

We propose the establishment of a special public register that would list the employers where, following inspection oversight, workers were found to perform factual labour. In addition, it is necessary for educational institutions, social partners and society as a whole to clearly support the fight against black labour, constantly underlining its negative sides. Finally, the labour inspectorate needs to be strengthened and an efficient system for the control of the work of the labour inspectors in performance of their duties should be put into place, alongside more stringent sanctions for irresponsible employers.

12. LABOUR OUTSIDE OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP

According to the Labour Law, the following contracts constitute grounds for work engagement outside of an employment relationship: (1) contract on casual and occasional work; (2) special service contract; (3) contract on vocational training and internship; (4) supplementary work contract.

These contracts are obligation relations by their nature, but the person performing them gains certain labour law rights. For instance, the worker is entitled to safe and healthy working conditions, has the right to social insurance and the like. However, such work is not considered an employment relationship and the worker is denied the application of labour protective legislation, and hence the work performed via such contracts is often perceived as atypical and insecure. For precisely this reason there are many systemic gaps that most often result in certain types of such contracts, primarily relating to the fact that such contracts are concluded in order to hire cheap workforce.

12.1. Occasional and casual work

Occasional work is work that is short-termed in nature, but is performed continually, over an uninterrupted period of time until the work is completed. Occasional and casual work does not have to necessarily be related to the employer's business activity, but in practice, they usually are. This includes work that is not envisaged by the rulebook on staffing.

¹⁴⁷ Labour Inspectorate Annual Reports for the 2015-2017 period.
¹⁴⁸ S. Burović, Aktivnosti Inspektorata za rad (Activities of the Labour Inspectorate), Beograd, presentation on 21.03.2019.

144 Constitutional Court decision No. UZ-3644/2014.
 145 According to the position taken by Supreme Court of Cassation in judgment Rev2 761/2012 of January 23, 2013, it is sufficient that the worker has started to work and this day is therefore considered the start of the employment relationship.
 146 Labour Inspectorate Annual Report for 2018.

The state has taken certain steps in order to curb factual labour, primarily through intensifying controls by labour inspectors. According to the Labour Inspectorate Report for 2018, factual labour is most prominent in the construction sector, agriculture, trade, hospitality sector, and in textile and food industries. The labour most usually engaged are low-qualified workers, aged over 40, who are recipients of social benefit. For the sake of comparison, the number of inspections was in decline in the 2015 – 2017 period, and hence in 2015 a total number of inspections amounted to 61,776, covering 696,822 workers, out of which 16,408 were found in factual labour, and following the inspection, a total of

What usually happens in practice is that the employer announces the need for employees through the National Employment Service or other service, but, given that the work is by its nature short-termed or that the turnover of workers is high, the employer does not conclude an employment contract or any other contract with the worker, and hence the workers have no rights on the basis of work. These cases come into focus of public interest only once adverse consequences arise, whether it is a occupational injury or some form of violation of labour rights. According to the Labour Inspectorate Work Report for 2018¹⁴⁶, 17 fatal and grave occupational injuries were recorded where workers were used as “black labour” and one where the worker was engaged under a special service contract. The majority of those injured worked in construction or other industry.

A worker performing factual labour can address the labour inspectorate and initiate a labour dispute, demanding that the existence of an employment relationship in terms of the Labour Law is established. Once the claim is sustained, the fiction of the existence of an employment relationship becomes effective from the day this person had started to work.

In addition to these legal fictions, there are also regulatory attempts to curb factual labour. Thus, Article 35 of the Labour Law envisages that the employer is obliged to keep the employment contract, i.e. other contract in accordance with the law, or a copy thereof, in the seat or other business premise of the employer or elsewhere, depending on where the employee, or worker, works. In addition, on the basis of the employment contract or other contract on conducting activities concluded in accordance with the present Law, the employer is obliged to file a joint application for mandatory social insurance in the time period specified in the law governing the Central Register of Mandatory Social Insurance, at the latest prior to the moment the employee, or other worker starts working. These are welcome statutory provisions, but they are not particularly effective in practice, because they rely on properly performed inspection oversight, which is missing in some cases.

Therefore, according to the positive regulations, a worker without an employment contract would have to prove, in court proceedings, the existence of conditions for the application of fiction on the existence of an employment contract, which means that the start of work has all the characteristics and elements of an employment relationship. In other words, even though there are no legal grounds for the establishment of an employment relationship, the established relationship between the employer and the worker, according to its content and its quality, has all the characteristics of an employment relationship.¹⁴⁵

employment relationship was terminated, where the Constitutional Court has repeatedly taken the position that in such cases there is a fiction of an uninterrupted employment relationship of the employee from the moment the unlawful ruling on termination of employment was passed until the day the employee was reinstated to work.¹⁴⁴

It can be concluded that the protection of workers' rights is at a very low level, with a constant tendency of further deterioration and poor practice in implementation of the law both on the part of the employers and on the part of state bodies, institutions and courts. In order to ensure effective enjoyment of rights from employment relationships, the mechanism for extrajudicial dispute resolution need to be considerably improved and promoted, and the efficiency in resolving labour disputes must be increased. When it comes to those engaged on grounds other than an employment contract, their position must be equalised with that of the employees in terms of the protection of the rights stemming from different types of work engagement contracts. The Law on Obligation Relations cannot provide sufficient protection nor regulate the specificities of work engagements under these regimes.

11. FACTUAL LABOUR

The existence of an employment relationship, in accordance with the Serbian positive law, requires the existence of valid legal grounds for the performance of work. If the employee works without valid legal grounds, this a situation that is called "factual work" or "possession of work" in labour law theory. Factual labour is the labour that cannot be subsumed under the legal regime of an employment relationship and is contrary to the rule of law, legality and labour law certainty. Consequently, it is today one of the biggest challenges faced by the Serbian labour market.

Legal regimes of most states, Republic of Serbia included, grants certain rights to employees who are in the regime of factual work. According to Article 32, paragraph 2 of the Serbian Labour Law, if the employer fails to conclude the employment contract with an employee, it is deemed that the employee has established the employment relationship for an indefinite period of time, as of the day the employee started working. This is a so-called "fiction of the existence of an employment relationship" whereby the legislator sought to prevent the existence of factual labour, even though failure to conclude the employment contract or a different type of work engagement contract with a person who works for the employer is already punishable in terms of Article 273 of the Labour Law.¹⁴¹ The employee must prove that he or she went to work every day, and that he or she had performed work on the employers' assets and property.¹⁴² Additionally, if the work engagement of the employee has all the characteristics of an employment relationship with regards to the mutual rights and obligations of the employer and the employee, and the employment contract was not concluded due to an omission of the employer, this gives rise to a fiction of establishment of an employment relationship on the day the employee had started to work¹⁴³.

The fiction of existence of an employment relationship is also mentioned in Article 37, paragraph 6 of the Labour Law, which prescribes that, if the employment contract for a definite time period is concluded contrary to the provisions of this law, or if the employee continues to work for the employer for at least five business days after the expiry of the time period for which the contract was concluded, it shall be considered that a full-time employment relationship has been established. In practice, this provision is referred to as the "transformation of employment relationship", having in mind that it presumes the existence of fixed-term employment relationship before the setting in of the fiction of existence of an employment relationship for an indefinite period.

Finally, there is one more fiction of the existence of employment relationship, this time a creation of jurisprudence, which relates to the consequence of establishment that an

¹⁴¹ A fine of 800,000 to 2,000,000 dinars shall be imposed on the employer who failed to conclude an employment contract or other contract in terms of this Act with a person that works for them.

¹⁴² Judgment of the Commercial Appellate Court Pz. 2363/2017 of 01.10.2017.

¹⁴³ Judgment of the Supreme Court of Cassation Rev.2 827/15 of 27.10.2015

an executive title. Even though this is not a good solution, it is not fully utilised in practice, because it exists in an imperfect normative environment – hence, employers decide not to issue the calculation list to the employees, because the misdemeanour fine they pay in such cases (if declared guilty and sanctioned at all, for, more than one half of misdemeanour proceedings are discontinued due to the expiry of statute of limitations) is far lower than the amount they would pay to the employee on the grounds of salaries and compensations. The state does not apply an adequate answer to this unlawfulness, and hence the reach of this essentially good idea is generally very limited. As mentioned before, the relationship between the employer's insolvency and enforcement of court decisions and the finalisation of labour disputes initiated before insolvency proceedings are opened still remains problematic, as there is not political will to resolve this issue on permanent and quality basis to the benefit of the workers.

Resolution of the issues related to judicial protection should encompass a number of simultaneous and synchronised efforts on the part of the state. Experts and trade unions have started to call for the establishment of so-called labour courts more often, the labour courts would be specialised courts that would resolve labour disputes more efficiently and in line with the principle of urgency. Judicial specialisation, which currently exists to a certain extent, would have to be done consistently and continually. Further, the basis of the new procedural regulations would have to be directed towards the participation of trade unions and employers' associations in resolving disputes and maximising efforts to resolve the disputes in a peaceful manner, preventing the disputes to come to court or exercising this option even during court proceedings. The second line of intervention must be directed towards resolving the issues that arose due to discouraging provisions of the Labour Law amendments of 2014 and restoring the judicial protection standards that were in place before the 2014 amendments.

Judicial protection of those working outside an employment relationship is not separately regulated, which means that such workers can only file general civil actions for damages. The applicable law in this case is the Law on Obligation Relations¹³⁹ which cannot protect individual rights related to participation in the work process. For instance, in the case of termination of a contract on occasional and casual work, the worker cannot ask the court to be reinstated to work, but can only ask the court to establish whether the termination has incurred damages and their compensation. This regulatory solution is not a good one, and it does not award any protection to workers. On the other hand, it provides ample opportunity for abuse of different regimes of work engagement. For instance, there are cases in which persons hired through youth and student cooperatives under occasional and casual work contracts have sustained occupational injuries. Even though health insurance contributions are paid in cases of this type of work engagement and therefore the employees are beneficiaries with regards to the Republic Health Insurance Fund, with corresponding rights, as a rule, in such cases the cooperatives have terminated contracts (which they are allowed to do according to the law – it is possible to terminate this type of contract without any reasons for termination and without termination procedure, at any point in time). The *ratio* behind such actions is the fact that due to injury the worker would not be able to work for a certain period of time while the burden of paying the compensation of salary during this period would fall on the employer, that is, to the cooperative, according to the law. Consequently, the injured worker would incur costs instead of being a source of income, and the cooperatives as a rule opt for this unlawful course of action, given the workers limited possibilities of seeking legal protection.¹⁴⁰

139 SFRY Official Journal Nos 29/78, 39/85, 45/89 – CCY decision and 57/89, FR Y Official Journal No. 31/93 and SM Official Journal No. 1/2003 – Constitutional Charter
 140 Experiences of providing free legal aid at the Labour Law Clinic of the Union University Law Faculty in the 2011-2018 period.

Workers' access to justice is the most difficult, and hence it is possible to claim

that citizens' access to justice has been jeopardized. The Law on Free Legal Aid¹³⁷ does not correspond to the real circumstances and citizens' needs, as it considerably reduces the circle of potential recipients. At the same time, the Law on Court Fees¹³⁸ does not recognise the exemption from payment of fee with regards to certain labour disputes. This gives rise to an absurd situation where the employee who is seeking judicial protection because the employer did not pay his or her salaries for a period of time (usually a few months but occasionally for several years) must first pay the court fees (under the threat of enforcement) if he or she wants the case to be processed at all. The employee can be relieved of other costs of proceedings by the court decision, but, in order to be able to exercise this right at all, the procedure must first be initiated and the fee for filing the action must be paid. The irony also lies in the fact that court fees are dependent on the value of the dispute – therefore, the higher the employee's claim, the higher the fee to be paid to the court to seek judicial protection. This solution has to be changed, as it is contrary to the nature of the right to judicial protection and because it prevents a considerable number of persons from seeking judicial protection.

The courts are not efficient, and their jurisprudence is not harmonised. The latter constitutes a particular problem, which has been most evident over the past decade, most prominently after the new court network was introduced. The transfer of second instance competence to the four appellate courts and the reduction of the role of the Supreme Court of Cassation in labour disputes – it is now more of an exception than a rule – have created conditions for different interpretation of regulations and establishment of differing court practice in lieu of the same or similar circumstances and implementation of the same labour law provisions. This tendency can also be seen in other legal fields, but is particularly visible in labour law and labour disputes, where the legal norms are ambiguous, unclear and of poor quality, and where the interpretations provided in court decisions and a uniform court practice are of critical importance. This results in high level of legal uncertainty, while the state currently has no mechanisms for addressing this issue.

The issue of judicial protection was raised by the Committee in its concluding observations of 2014. Paragraph 9 of this document is dedicated to courts: "While noting the recent judicial reforms, the Committee is concerned that the administration of justice is still ineffective, in particular in the context of employment-related claims against companies that were privatized, as evidenced by the excessive length of judicial proceedings, lack of remedy and non-enforcement of judgments under the domestic law. The Committee recommends that the State party take the necessary legal, policy and other measures to ensure the effective and independent functioning of the judiciary as a means of safeguarding the enjoyment of human rights, including economic, social and cultural rights." It should be noted that the state has done nothing to remedy this situation. Enforcement agents have been introduced with the aim to facilitate enforcement of court decisions and have done so with regards to judgments passed in labour disputes in a small percentage of cases. However, enforcement agents have had a considerable adverse effect on social security and enjoyment of fundamental social rights, which will be elaborated in more detail in the analysis of Articles 9 and 11. It seems that their adverse effect, primarily reflected in the seizure of property and sale of residential immovable property, by far exceeds any positive effect they may have on enforcement of decisions passed in labour disputes. In addition, the amendments of the Labour Law have rendered the calculation of salary and compensation of salary the employer is bound to issue to the employee even if the employer fails to pay,

transfer of jurisprudence into a norm, the concept of article 136 was formed so as not to recognise employees' rights to other benefits and compensations, even if they have the character of salary according to the Labour Law, because the employee has not used them in the course of the labour dispute in lieu of the unlawful termination. The fact that the employer's unlawful behaviour resulted in the employee's inability to exercise certain rights and to related compensations had not been recognised by courts, and now this position is embedded in a mandatory norm.¹³⁵ On the other hand, the value so determined is unjustifiably reduced for the total amount the unlawfully dismissed employee has realised in the course of labour dispute, on the grounds of work¹³⁶, therefore, on the grounds of any form of work engagement, not only on the grounds of employment. Such a solution is unjust, of poor quality and also very illogical from the standpoint of general principles of damages – for instance, it is unclear how will one assess the fact that the employee, whose employment was unlawfully terminated, has been denied of the right to acknowledged years of service, which he or she could not effect (or has effected but against a lower basis) through other types of work engagement, after the employment contract was terminated? Given all issues raised above, the solution should definitely be amended so as the only amount deducted is the one acquired in the course of labour dispute on the grounds of employment contract.¹³⁶

When it comes to other amendments, it is worth noting that the preclusive time limit for initiating labour disputes has been shortened in 2014, without any rational explanation, and is now 60 days as opposed to 90 days, which is how long it was before the amendments. Given the fact that workers are often not properly informed, and having in mind that from the unfavourable provisions of the Law on Free Legal Aid exclude the majority of citizens from the possibility of exercising the right to free legal aid, this amendment seems to have additionally endangered worker's access to justice. The experience of those providing free legal aid, who have provided it before the Law on Free Legal Aid was adopted, show that often the workers whose contracts were terminated are not aware of the short time limit for initiating judicial protection procedures, and that they usually spend the initial period after being dismissed hoping that the employer will engage them again. This shortening of the time limit has considerably worsened their position.

Finally, it should be noted that the possibility of initiating the procedure for judicial protection of workers has been limited by the 2014 amendments, by removal of the institute of forced termination from the Labour Law (former Article 178 of the Labour Law), without any rational explanations. Forced termination existed as a form of protection of the employee who has terminated the employment contract if such termination was caused by employer's unlawful actions, which is why the employee found that he or she could no longer work for the employer. In such cases, according to the previous wording of the law, the employee had the option of initiating a labour dispute and being protected by Article 191 of the Labour Law – therefore, such employee was awarded the same protection as the employee claiming that his or her contract was terminated unlawfully by the employer. The deletion of the article regulating forced termination has eliminated this option, and one of the arguments used in favour of such deletion – that the issue is already regulated by the Law on Prevention of Harassment – does not stand, because this statute does not cover all possible situations (see the analysis related to Article 2), while, on the other hand, it is possible to imagine situations that will constitute forced termination but that cannot be characterised as harassment. Therefore, the deletion of this article from the Law has left a legal lacuna, which additionally aggravates the position of the employee with regards to employer's unlawful actions.

135 M. Reljanović, B. Ruzić, A. Petrović, op.cit., 53.
 136 Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo* (Alternative Labour Legislation) (Beograd, 2019, p. 93 (in print)).

contract orally (which is often the case in practice), this is clearly an unlawful termination in procedural terms. However, the employee does not have to be informed of the reasons for termination, and hence cannot know whether the reason for termination really exists, that is, the employee cannot know whether the employer truly had reason to terminate his or her employment contract? This is possible in cases when the employee incurs some minor damage, when his or her work is not of required quality (of which the employee is not aware since the employer did not inform him or her), when the employee's contract is terminated due to a customer's complaint, and the like. This solution is also contrary to the labour inspectorate's power to reinstate the employ in cases of manifestly unlawful termination until the finalisation of the staff dispute – and every oral termination is manifestly unlawful, regardless of whether reasons for termination exist or not. In the mentioned case, when the staff dispute is finalised (after several years) on behalf of the employee, but on procedural grounds, will the employer be entitled to sue the state for damages due to keeping the employee longer than the envisaged maximum amount that can be awarded as damages? Or is it easiest for the employer in such a case not to observe the decision of the labour inspectorate and remove the employee and stop paying his or her salaries? The Law does not regulate the consequences of such a flawed solution. Finally, even in cases when it is clear that the employer has made a procedural mistake in the termination procedure (for instance, the employer has left less than eight days to the employee to respond to the warning with the threat of dismissal), there is no need to norm such an issue as an absolute rule. Procedural deficiencies (of the ruling on termination of employment contract, *author's comment*) cannot be marginalised through relativization of their importance, unless the employer's ruling is not annulled. However, if the procedural violations have not significantly affected the legality of the ruling, the court should not annul the ruling on termination of employment contract, in which case the issue of damages would not be raised at all.¹³³ This position is fully in line with the existing jurisprudence, as the established interpretation follows the line of reasoning whereby formal deficiencies in the termination procedure that had no effect on the final outcome of the procedure do not necessarily constitute grounds for annulment of the ruling on termination of employment contract. In the example where the employer mistakenly leaves a shorter time limit to the employee to declare on the warning with the threat of dismissal, such mistake shall not be relevant if the employee does indeed declare on the allegations from the warning. This practically eliminates the only argument to justify this provision – according to the existing jurisprudence, the employer did not suffer the consequences of violating procedural rules which did not substantially affect the outcome of the termination procedure. It would have been far better if the solution that exists in jurisprudence was transposed into a norm – namely, that a ruling on termination shall not be considered unlawful if, in the course of termination procedure there were some omissions that were not decisive in terms of the final outcome. It is true that such a norm would be imprecise and subject to different interpretations, but it would certainly be better than the norm that has been adopted, which sets a certain (dangerous) precedent in the legal system. It disregards the principles of restitution in integrum, and of the full compensation of damages, and violates the provision of the Law on Obligation Relations.¹³⁴

The second objection related to the mentioned Article 191 concerns the manner in which the damages are computed in cases when the court finds that the termination was unlawful. In this case, the employee is practically entitled to compensation of the basic salary, increased by the value corresponding to the years of service. „What is at hand here is the

133 Z. Ivšević, *Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca and pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa* (Termination of employment by the employer and legal consequences of unlawful termination) in: Z. Ivšević (ur.)

Novine u Zakonu o radu (Novelties in Labour Law) Beograd, 2015, 152.

134 M. Režanović, B. Ruzić, A. Petrović, *Analiza efekata primene izmena and dopuna Zakona o radu* (Analysis of effects of implementation of amendments to the Labour Law), Beograd, 2016, 53-54.

closer to the manner in which these disputes are resolved, and that the relationship with judicial protection is regulated in a better way, and that it is clearly regulated that agreements reached through the implementation of the law on Mediation in Dispute Resolution are enforceable.

Judicial protection of the rights from employment relationship is one of the main problems in the functioning of the labour law system in Serbia, and in the attempt to defend economic and social rights from violations on the part of the employers or state bodies and institutions. A labour dispute, as a special type of civil action initiated by the employer against the employee has for years been a symbol of inefficient procedure, one that lasts for years and is often rendered pointless before its legal termination. Two-instance or three-instance adjudication, as well as the enforcement proceedings, may last for over five years, which is impermissibly long for proceedings that are prescribed by law as urgent.¹³²

There are several reasons for concern when it comes to judicial protection of employees' rights.

Legislative amendments are directed towards discouraging workers to seek judicial protection, reducing their possibilities when it comes to their claims against the employer, and the shortening of time limits and overall, reducing the quality of such protection. When it comes to termination of employment contract at the initiative of the employer, the Republic of Serbia is in double violation of the 158 Termination of Employment Convention, with regards to obligations form Article 11 of this Convention. Primarily, there is no differentiation of grounds for termination that relate to the employee's behaviour (violation of work obligation or failure to respect work discipline) into grave and less grave; thus, the employee can be dismissed even in case of a banal violation of work obligation or of work discipline, which did not cause damage to the employer. Article 11 regulates the right of the employee to period of notice or adequate compensation – according to the Labour Law, the employees whose employment contracts are terminated are not entitled to a period of notice, except in cases when the employment contract is terminated due to the employee not achieving the needed work results, or not having the necessary knowledge and competence, when the period of notice is set to be between eight and 30 days (Article 189, paragraph 1 of the Labour Law) – it is questionable whether a period shorter than 30 days may be considered adequate. In all other cases referred to in Article 179 of the Labour Law, the employment contract is terminated on the day the ruling on termination of contract is handed to the employee.

When the employee finds that his or her employment relationship was not terminated lawfully, he or she can seek protection from the court. The 2014 amendments of Article 191 of the Labour Law, which regulates the consequences of unlawful termination are dissuading the employees from exercising their right to judicial protection in such cases. Article 191 of the Labour Law has been considerably amended, in a way that practically introduced an unconstitutional division into „grave“ and „less grave“ violations of the law on the part of the employers. Namely, if during the proceedings the court finds that there were reasons to terminate the employment relationship, but that the employer had acted contrary to the provisions of the law regulating the procedure for termination of employment relationship, the court shall deny the employee's request to be returned to work, and will award damages to the employee in the value of up to six salaries. This solution is highly problematic, for several reasons. Firstly, it is unclear what exactly constitutes a violation of the employment termination procedure. For instance, if the employer terminates the

¹³² Even though there is no official data, an unofficial estimate based on available data is that labour disputes last for three or four years in two-instance, or four to five years in three-instance court proceedings. Of course, individual duration of labour dispute also depends on its complexity and the circumstances in which it is developed, and hence there are also drastic exceptions where the proceedings lasted for some ten years.

cordance with the law, and to eliminate the consequences of the (unlawful) behaviour so far. Peaceful resolution of dispute through arbitration can only give rise to new conflicts, because, after the arbitrator's ruling, one party will not certainly not be satisfied with the outcome of the procedure. Given that the principle of voluntariness is not implemented at all once the main hearing is opened, a party cannot withdraw from the proceedings nor can it affect the peaceful resolution of the dispute in any way – which renders the entire proceedings quasi-judicial and inappropriate. Prior to the 2018 amendments, it was unclear whether the arbitrator's ruling is an executive title. Even though the statutory construction was ambiguous and unclear to say the least, practice has answered that this was not the case, and that enforcement proceedings cannot be initiated on the basis of arbitrator's ruling. This drawback has been eliminated by the latest amendments (Article 35a, paragraph 2), which could be considered as a positive step, if it weren't for the other mentioned drawbacks in the proceedings and their implementation. Is there any judicial protection of the rights of the dissatisfied party in the peaceful resolution process? Having in mind the absence of the second instance from the proceedings, this question should only be answered in one way – positively. However, this is not the case. Quite to the contrary, the Law expressly prescribes that the arbitrator's ruling is final, finally binding and executive (Article 36, paragraphs 3 and 4). According to Articles 30, paragraphs 1 and 2 and 37 of the Law, the court will stay the proceedings (if proceedings are in course regarding the same subject matter) for the duration of the dispute, and the parties are under the obligation to inform the court of the outcome of such proceedings. The relationship between the current (or future) labour dispute and the procedure before the Agency is not expressly resolved in the Law; however, the cited provisions render it clear that, once the proceedings are completed, the satisfied party may seek enforcement of the arbitrator's decision, whereby the disputed issue and potential judicial protection are eliminated. Of course, this is only partially true, since a court dispute can be re-initiated on certain grounds, where the contentious issue will be of the same kind but not the same issue (e.g. repeated harassment, repeated failure to pay the salary and the like). It is worrying that the party to the dispute should lose the right to court protection in this way and that such party can only initiate a dispute with regards to the proceedings for peaceful resolution of the dispute, but not with regards to the subject matter that was decided on in such proceedings.^{130,131} The possible solution is either to substantially amend the Law on Amicable Settlement of Staff Disputes in the part relating to individual labour disputes, or to regulate this subject matter (based on different principles that would guarantee legal certainty and voluntariness to the participants while maintaining efficiency) in the Labour Law only.

The Law on Mediation in Dispute Resolution¹³¹ does not relate to labour disputes only, but covers a wide spectrum of disputes in the field of civil law (including property related disputes and damages deriving from criminal and misdemeanour proceedings). When it comes to labour disputes, the Law includes a very imprecise formulation stating that it also applies to resolution of labour disputes, unless otherwise prescribed by another law. This would practically mean that all disputes that could potentially be resolved before the Agency for Peaceful Resolution of Labour Disputes, pursuant to the Law on Amicable Settlement of Staff Disputes, would be outside the scope of this law. Having in mind the drawbacks of the Law on Amicable Settlement of Staff Disputes, it seems that divesting the parties to the dispute of the possibility to resolve the dispute by resorting to the Law on Mediation in Dispute Resolution, if they do not want to present their dispute to the Arbitration Agency for Peaceful Resolution of Labour Disputes for any reason, is not a good solution. This is particularly important given that the mediation procedure is, by its nature,

The Law on Amicable Settlement of Staff Disputes¹²⁹ includes serious drawbacks when it comes to potential extra-judicial resolution of disputes between employers and employees. “The principle of voluntariness is applied only in certain aspects of the procedure, but this is done inconsistently, which constitutes an impermissible violation of the rights of parties to the proceedings. Article 5, paragraph 2 prescribes that ‘parties to the proceedings are free to voluntarily decide on engaging into peaceful resolution of the dispute, unless otherwise provided in this law’. In practice this means that the party who agrees to peaceful resolution of individual labour dispute (dispute between an employer and an employee) has no say in the selection of the arbitrator (if the parties do not agree, the arbitrator is selected by the Agency director – Article 12, paragraph 2) and also has no say with regards to the course of proceedings and termination of the proceedings once the main hearing is opened (according to Article 31, paragraph 6 of the Law, a party may withdraw the proposal for initiating the proceedings before and arbitrator by the day the main hearing is opened at the latest). The only exception from the rule that the arbitrator has the discretion to end the proceedings by a ruling are the proceedings initiated with regards to harassment or discrimination in the field of work – as a rule, they are resolved by consensus of the parties. In other cases, if there is no consensus, the arbitrator autonomously decides on the resolution of the issue at dispute. (Articles 35a and 35b). Arbitration is selected as a mechanism for resolving individual labour disputes, which is contrary to the nature of the attempts to settle the dispute between conflicting parties. The objective of extra-judicial dispute resolution is primarily to find a solution that is adequate for both parties and to resolve the conflict by long-term commitment of the parties to the dispute to perform their obligations in ac-

third parties in the procedure: trade unions, professional mediators and the like. compromise of the disputing parties, with the possibility of mediation or participation of which is not used in practice. This is why consideration should be given to the possibility of substantially changing this procedure, and ground it in the principles of mediation and was included in the law only to satisfy form and that this is a mechanism of low quality, since the law does not grant it the status of executive title. It seems that the entire solution the decision-making process, and no provisions on how such a decision will be enforced final and that it binds both the employer and the employee. There is no second instance in The other provisions are not sound either – it is envisaged that the arbitrator’s decision is essentially (as a rule does not at all) reflect the balance interests of both parties to the dispute. a *consensual* resolution of the dispute but in the arbitrator’s decision, which does not necessarily result in through arbitration – which is an illogical and unpopular solution, one that cannot result in with the mentioned acts, but does include a provision stating that the dispute is resolved not regulated the rules of procedure, which can be regulated by the parties in accordance or collective agreement with the employer) or by the employment contract. The law does dispute can be settled consensually if so envisaged by a general act (a rulebook on labour this issue, envisaging that in case of a dispute between the employer and the employee, the with the employer in a very flawed manner. Only one article of the Law (194) is dedicated to The Labour Law regulates peaceful resolution of disputes through internal procedure

satisfactory results.

therefore, in general terms, it is possible to differentiate between three different ways of extra-judicial resolution of labour disputes. None of them, however, has so far yielded *Peaceful resolution of labour disputes* is regulated by three different states, and

and periodic continuous education. A permanent and effective judicial and internal control are also needed if the inspectors’ position towards problems they face in their work is to be changed.

Insufficient and insufficiently competent human resources, deficient equipment and difficult working conditions. As already indicated, there are not enough labour inspectors, and their age structure is unfavourable. Exercising the policy of not employing a sufficient number of labour inspectors, the Republic of Serbia violates the obligation embedded in Article 10 of the 87 ILO Labour Inspection Convention. Every labour inspector covers several thousand business entities that he or she should exercise regular inspections over; this workload is complemented by reports that initiate extraordinary oversight. There are no mechanisms for continuous education of labour inspectors, nor for monitoring their

tion, and family agricultural undertakings remain outside the scope of inspection oversight. of Serbia has not fully implemented the 129 ILO Labour Inspection (Agriculture) Convention is envisaged in Article 3 of the 81 ILO Labour Inspection Convention. Finally, the Republic by existing legal provisions that the inspectors have identified in practice. This competence possibility to bring to notice of the competent authority the abuses not specifically covered. It should be noted that the labour inspectorate has never had competences relating to the limits of the labour inspectors' competences, would remedy this inadmissible situation. the Labour Law, and the provision of more precise (yet sufficiently wide) guidelines on the react until at least one employee files a report. A more precise regulation of competences in ports and coverage of violations of employee's rights, when, as a rule, the inspectors do not labour inspection not only inefficient, but also frustratingly insensitive towards media re- the existence of a relevant order issued by the head of the local inspectorate; this renders the ability of the inspection oversight to be performed at inspectors' own initiative is limited by rendered extraordinary inspection oversight administratively complicated, while the possi- directed towards them as employees. In addition, the Law on Inspection Oversight¹²⁵ has even though the report relates to the moment when the employer's unlawful behaviour was ee, because he or she is not in an employment relationship at the time the report is filed, also shows an (inconsistent) practice of refusing to act on the report of a former employ- the engagement of such workers is terminated at employer's initiative. The inspectorate itself as not competent) or in cases of factual labour (labour without legal grounds) when a rule, such requests are referred to the administrative inspectorate, which also declares the competence when extraordinary oversight is requested over administrative bodies (as also denies its competence in other situations. Practice has recorded instances of denying leged position of a foreign investor. What is worrying is the fact that the labour inspectorate instance, when they should inspect the employers who are in a factual and politically privi- for when they do not wish to intervene in cases that have certain political implications – for self-limitation of competences to employees only is often resorted to by the labour inspec- workers, who are mostly under the regime of occasional and casual work. However, the relationship – the inspectorate has intervened numerous times when it comes to seasonal inspectors are also in charge of monitoring in cases of contracts outside of an employment term „employees“ is used. In practice, this should not be the case, and, as a rule, labour employment contract, due to an unfortunate formulation found in Article 268, where the the inspectors themselves often limit their competences only to those working under an bour inspectors as the body that monitors the implementation of all labour law regulations, *Self-limitation of competences.* Even though the Labour Law expressly refers to la-

inspectorate cannot or will not help them in cases of employer's illegal actions. tence and credibility – they also create an atmosphere among the employees that the labour employer as provided in the report, the labour inspectors not only challenge their compe- on the premises of the labour inspectorate. Failing to address the key objections against the their contracts being terminated if they talk to the inspector somewhere else – for instance, their powers to interview the employees and their jobs, that is, who are afraid of

shall be entitled to severance pay the amount of which depends on the years of service with the same employer. Such a treatment of disabled persons cannot be considered to constitute special protection, as the employees are not in a protected position. Quite to the contrary, as a result of such a solution the employees, fearing termination of employment, do not report their diminished working ability to the employer and continue to work on jobs they should not be working on due to their deteriorated health. If these persons do not meet the conditions for disability pension, they are essentially excluded from the entire labour and social insurance system, and can seek support only under the social security system, which is not sufficient even to provide them with the most basic financial support and enable them a normal life. For this reason, the given solution must be changed and social responsibility of both the employer and the state needs to be increased.

10. PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS FROM EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Effective enjoyment of individual rights from employment relationship, which are set out in the law, is often problematic, as elaborated in the above analysis (e.g. the right to limited working hours, right to paid overtime work). There is a number of norms that are not properly implemented in practice or are not implemented at all. This raises the issue of possibility of action on the part of the employees and trade unions in cases when some labour rights are violated or when their enjoyment is prevented or complicated by employer's illegal actions.

In Serbian law, the modalities for protecting the rights from employment relationship are divided into judicial and non-judicial. Non-judicial methods for protecting labour rights include addressing the inspection authorities and peaceful resolution of labour disputes. Judicial protection implies the initiation of a labour dispute, which is classified as a special type of civil action, before specialised judges (judicial panels) of general competence courts.

Labour inspectorate is regulated by the Labour Law. Labour inspectorate is an organisational unit within the Ministry of Labour, Employment, Social and Veteran care. The problems in the work of labour inspectors can be divided into several categories.

Inefficient work. Due to a small number of inspectors, the employer can expect to undergo regular inspection by the labour inspectorate only once in several years.

The control is not of good quality. In some cases, labour inspectors perform the control only to satisfy from. For instance, in cases of potential harassment and illegal working conditions, the labour inspector has performed the control and found no violations. The report on the inspection control, however, stated that the control was performed by the inspector having visited the employer (without stating which specific offices and facilities) and talking to several employees (without stating more on who these employees were). Since the director's office is also the employer's facility, and since the director is also an employee, the report cannot lead to any meaningful conclusion, except that the inspector has perhaps talked to the director. There is no indication that the inspector has examined the working conditions at the production facility, or that the inspector has interviewed those employees who have filed the report and their colleagues or direct superiors. Hence, it can be concluded that the labour inspection was performed only to the satisfy the form set out by the Law – whereby the inspector is required to act on any report, including anonymous reports – and not to truly examine the issues raised in the report.¹²⁴ Inspectors do not use

The second downside of the Law on Financial Assistance to Families with Children with regards to the exercise of the right to maternity leave, leave of absence for tending a child and leave of absence for special care of the child, that is, the exercise of the right to compensation of wage or other incomes for the duration of the mentioned leaves concerns the discriminatory provisions of the law related to this issue. The first discriminatory provision concerns the status of female employees under agricultural social insurance scheme (female farmers) (Article 17, paragraph 2 and Article 18, paragraphs 2, 4 and 6 of the Law), whose average income is computed for a 24-month period, while in case of all other female workers the average income is computed for an 18-month period. Neither the state body that had the power of legislative initiative nor the legislator had presented arguments that could in any way justify such a differentiation. It can only be concluded that the solution is based on bias related to amounts withheld for the purpose of statutory social insurance by female farmers, which does not and cannot constitute adequate argumentation for prescribing such a difference in conditions for the exercise of this right.

The second discriminatory solution is the one according to which the pregnant women who have to spend a part of their pregnancy being temporarily prevented from working, that is, who are prevented from working in order to keep a risky pregnancy (Article 13, paragraph 1 and Article 18, paragraph 1), are put in an unfavourable position. The Law envisages that the income used for covering the compensation during the leave of absence includes the parent's incomes over the last 18 months preceding the first month in which the absence starts to due to complications related to pregnancy, or due to maternity leave, if no leave of absence due to complications in pregnancy was used. Due to prolongation of the period that is used for calculation, which is longer than in the case of other employees, this obviously puts the mothers who are not and who cannot be responsible for their health and working capacity during pregnancy in an unfavourable position. A risky pregnancy and/or complications during pregnancy are not and cannot be justified reasons for a different, less favourable treatment of this category of workers; therefore, the said provisions are unconstitutional and discriminatory. Finally, the Law on Financial Assistance to Families with Children also includes a provision whereby the right to compensation of salary during the leave of absence for special care of the child cannot be effected if the right to home help benefit (Article 123, paragraph 7). Given that these two rights are not mutually connected, there can be no rational explanation as to one has to exclude the other, that is, the only conclusion is that this is an unjustifiably less favourable treatment of parents of children who have health issues, since the parents are required to choose between two benefits, even though, according to the core laws, they meet the conditions for exercising both. The reasons for excluding one or other right, in addition to being discriminatory, are also deeply immoral, as they put the endangered category of parents of children with serious health issues in even more difficult position.

Finally, it should be stressed out that the Law on Financial Assistance to Families with Children also violates ILO Maternity Protection Convention 183, which will be analysed in more detail under the analysis related to Article 10.

Disabled persons are not awarded adequate protection under the Labour Law. According to Articles 101 and 102 of the Labour Law, the employer is obliged to provide that an employee - a disabled person and employee with diminished working capacity (with health disturbances established by a competent medical agency) may perform work according to his or her work ability. If there is no suitable work, the employee shall be considered redundant and his or her employment shall be terminated by employer's decision; the employee

Special protection of pregnant women, motherhood and family is regulated by the Labour Law and the Law on Financial Assistance to Families with Children¹²².

The central right related to pregnancy, childbirth, motherhood and parenthood, according to the Labour Law, is the right to maternity leave, to leave of absence for tending a child and to leave of absence for special care of a child. The employed pregnant woman and parents also have other rights prior to using maternity leave. Some of them, however, are jeopardized by employers' illegal practice on which there is no formal position from the competent bodies. Namely, some employers offer their employees to sign blank consents whereby they renounce certain limitations related to the duration of working hours and the scheduling of working hours, for an indefinite period and under unknown circumstances.¹²³ Thus, pregnant women (i.e. employed women even before pregnancy), parents (or future parents) and single parents are requested to agree to a rescheduling of working hours, working overtime and working at night, which they are not obliged to, according to the law (unless they present the employer with a written statement whereby they assert their readiness to renounce such statutory limitations). Even though the law does envisage the possibility of an employee to do so, it is contrary to the law and the purpose of the protective norm for such a statement to be given without the employee knowing the circumstances or the duration of the new regime. Quite to the contrary, this possibility is envisaged for and is logical only in cases when the employer asks the employee to renounce this right for a limited period and for the purpose of finishing a particular job, in order to respond to the increased workload. It is necessary to caution that the practice of signing blank consents under circumstances not envisaged by law is unlawful, and that the state must inspect the employers who resort to it, and sanction such unlawful behaviour.

Analysis of the Law on Financial Assistance to Families with Children, in terms of the amounts of compensations and the conditions for exercising this right is provided further in the text, in the section dedicated to Article 10. Here we will analyse some formal legal issues raised in the implementation of this Law.

Firstly, there is a latent conflict between the norms of the Labour Law and the Law on Financial Assistance to Families with Children. The recently adopted Law on Financial Assistance to Families with Children has enabled for the compensation of salary during maternity leave, leave of absence for tending a child and leave of absence for special care of a child to be granted to the parents who were not in an employment relationship prior to exercising this right, provided they meet the requirements set by the law. Even though this is a positive step forward, which finally approximates the position of certain categories of workers to employed persons, these changes need to be accompanied with relevant changes to the Labour Law. Without them, the rights regulated by the Law on Financial Assistance to Families with Children – have no legal grounding. In other words, according to the solutions of this law, parents are not entitled to *leave of absence* but only to *compensation of wage for a certain period of time*, the computation of which is linked to the moment of childbirth. In this way, the situation becomes contradictory in legal terms – there is no right to use the leave of absence (since it is not envisaged by the Labour Law) but there is an implicitly recognised right to leave of absence, given that the Law on Financial Assistance to Families with Children recognises the right to compensation during such leave (hence it is logical for the right to such leave to exist). Overall, this situation cannot be legally with-

122 RS Official Journal Nos. 113/2017 and 50/2018
 123 Sporni zahvevi fabrike Leon: Kršenje zakona ili pravo poslodavca? (Contentious requests of the Leon fabric factory: Violation of the law or employers' right?) <https://insajder.net/sr/sajf/tema/13190/Sporni-zahvevi-fabrike-Leoni-Kr%C5%A1enje-zakona-ili-pravo-poslodavca.htm>

injuries were recorded in 2008, which showed a considerable rise compared to 2017.¹¹⁶ This data can be complemented by poor media coverage of outcome of cases launched against responsible persons at the employer, and of the criminal sanctions pronounced with regards to violations having a fatal outcome.

Risk assessment act is an act that contains a description of the working process with the assessment of the risk of injury and/or damage to health at the workplace in the working environment and the measures for eliminating or reducing the risk with the aim to improve health and safety at work (Article 4, paragraph 1, item 14) of the Law on Health and Safety at Work). This act is one of the weak links of the current law. Even though the adoption of this act is mandatory, conversations with employees and trade unions inform us that a high percentage of employers have not met this obligation, even though it is practically the first step in implementation of other measures for protecting the health of employees at work and in relation to work.

What is worrying is the practice of the employers of not reporting occupational injuries and accidents and worsening of health, that is, the practice of driving the employees whose health is endangered due to insufficient protection to their home, so that they can take care of themselves, instead of referring them to the relevant health care institution.¹¹⁷ In certain cases, journalists have documented such unacceptable behaviour of the employers in detail¹¹⁸, or the workers went into strike due to inadequate working conditions,¹¹⁹ however, this has not prompted adequate reactions of the relevant state institutions, most notably, of the labour inspectorate.

Consistently implementing the policy of protecting foreign inspectors at any cost, state bodies decline to do their job in cases when the employer that has the status of a foreign investor violates the health and safety at work regulations. In the case of two workers who have lost their lives at the Belgrade Waterfront construction site – where Belgrade Waterfront is declared a project of national importance – the labour inspectorate did not issue a formal statement (which was common practice in similar cases), while the line minister explained this by saying that the investor had informed the public that the loss of lives was an accident and this information is sufficient.¹²⁰ Even though media have covered fatalities resulting from inadequate protection measures regarding construction workers, and it was emphasised that many construction workers are „black labour“¹²¹, not one procedure was initiated against responsible persons at the employer, nor are there indications that the competent authorities have officially acted on these allegations at all.

The state needs to answer when will the capacities of the competent inspection authorities be increased, when will the relevant legislation be brought in line with international standards and European Union acquis, and when will measures be taken to establish employer's liability, without exceptions.

- 116 Đorđević: U ovoj godini novi zakoni u oblasti bezbednosti and zdravlja na radu, (Đorđević: New Safety and health at work laws in this year) <https://www.danas.rs/trustvo/djordjevic-u-ovoj-godini-novi-zakoni-u-oblasti-bezbednos-ti-and-zdravlja-na-radu/>
- 117 Testimonies of factory workers, experiences from the Union University Law Faculty Labour Law Clinic in the 2011-2018 period.
- 118 Kolika je prava cena Geoxovih cipela? (What is the true price of Geox shoes), <http://www.masina.rs/?p=3622>. On working conditions in Serbian textile industry see: Clean Clothes Campaign Serbia, <https://cleanclothes.org/livingsal-ary/europe/country-profiles/serbia/view>.
- 119 Radnici Gorenja do petka u strajku, ako im ne ispune uslove (Gorenje workers in strike as of Friday if their demands are not met) <https://www.danas.rs/ekonomija/radnici-gorenja-od-petka-u-strajku-ako-im-ne-ispune-uslove/>
- 120 Đorđević o smrti radnika: Investitor dao popunu informaciju (Đorđević on workers' death: The investor has provided comprehensive information) <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-investitor-dao-pot-pun-u-informaciju.htm>.
- 121 Intervju s radnikom na „Beogradu na vodi“ (Interview with a worker engaged on Belgrade Waterfront construction site) <http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3KE3NTqZWsV1NDQ19BimThsVzbIMiKMEFZV02KMhW0eVL-R1Y5e45Zatc>.

year, or in general. This was not done by the amendments of the Labour Law. Quite to the contrary, the current regulatory solution may be interpreted to be contrary to Article 5 of the Convention, which reads: “A minimum period of service may be required for entitlement to any annual holiday with pay. The length of any such qualifying period shall be determined by the competent authority or through the appropriate machinery in the country concerned but shall not exceed six months. The manner in which length of service is calculated for the purpose of holiday entitlement shall be determined by the competent authority or through the appropriate machinery in each country. Under conditions to be determined by the competent authority or through the appropriate machinery in each country, absence from work for such reasons beyond the control of the employed person concerned as illness, injury or maternity shall be counted as part of the period of service.” Therefore, it is now possible for a person to spend a full 12 months working before being entitled to full annual leave, which is completely contrary to the cited solution of the Convention. Further, the solution according to which indemnity must be paid for the time of unused annual leave in case of termination of employment stems from Article 11, which reads: “An employed person who has completed a minimum period of service corresponding to that which may be required under Article 5, paragraph 1, of this Convention shall receive, upon termination of employment, a holiday with pay proportionate to the length of service for which he has not received such a holiday, or compensation in lieu thereof, or the equivalent holiday credit.” Therefore, the solution that was in place so far, according to which the annual leave was “transferred” to the new employer was not contrary to the Convention. Quite to the contrary, according to the Convention, this is the first, preferred choice, having in mind the nature and the objective of the right to paid annual leave.”¹¹²

8. SAFETY AND HEALTH AT WORK

Even though the Law on Safety and Health at Work¹¹³ was assessed as being of insufficient quality and insufficiently comprehensive, it did not undergo any significant advancements over the past years.

Already the Screening report on Chapter 19 in the EU accession negotiations indicated that “a number of important adjustments to the national legislation will be necessary in the coming years in order to prepare for complete legal alignment in this area” and that “due implementation and enforcement of the legislation will need to be ensured”, as well as that “there is room for improvement, notably as regards increasing the number of inspectors, ensuring efficient inspections in the field, inter alia in relation to planning of the Inspectorate’s activities, visits by inspectors to actual workplaces (instead of verifying documentation only) and the availability of information technology.”¹¹⁴ Chapter 19 Action Plan envisages the adoption of the new Safety and Health at Work Law by the end of 2019. Data shows that in the 2013 – 2018 period a total of 187 persons have lost lives due to occupational injury. The main causes of occupational injuries include unsafe work at heights and on improperly assembled scaffolds, working at improperly secured excavation sites, and engagement of untrained workers who work illegally; a total of 155 criminal charges were filed against responsible persons and a total of 32 misdemeanour charges were filed.¹¹⁵ According to the data presented by the line minister, 53 fatal occupational

112 Marto Rejanović, *Alternativno radno zakonodavstvo (Alternative Labour Legislation)* (Beograd, 2019, p. 58 (in print)).
 113 RS Official Journal No. 101/2005, 91/2015 and 113/2017 – different law.
 114 Screening Report Serbia – Chapter 19 – Social policy and employment, https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/next/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_19_serbia.pdf, 11.
 115 Povrede na radnom mestu sve češće, ni situacija u regionu nije na zavidnom nivou (Occupational injuries more frequent, the situation in the region is not exemplary either) <https://www.securitysec.com/2018/06/povrede-na-radnom-mestu-sve-cesce-ni-situacija-u-regionu-nije-na-zavidnom-nivou/>.

annual leave and then terminates the labour contract unilaterally during the calendar year, the employer is entitled to seek damages from the employee.¹⁰⁹ Even though, formally, the norm can be interpreted this way, it would be very difficult for this interpretation to hold up in court, because the employer has to prove that the employee knew or could have known that he or she was going to terminate the labour contract at the time of using the annual leave. Given that the liability for damages incurred to the employer are conditional on intent or recklessness on the part of the employee, and the employer faces a difficult task of proving this. The fact is that, regardless of this possibility and the outcomes of potential future disputes on this matter, flawed statutory solutions give rise to legal uncertainty and potentially contentious situations, which can be avoided by changes to the regulatory framework governing the right to annual leave and its use.¹¹⁰

The 2014 amendments to the Labour Law have abrogated the right to transfer the unused annual leave to the new employer, in case of change of employer. Instead, the law stipulates (in Article 76) that „in the event of termination of employment relationship, the employer is obliged to pay the employee who did not use annual leave in whole or in part, a pecuniary compensation instead of usage annual leave, in the amount of average salary in the previous 12 months, in proportion to the number of days of unused annual leave.“ According to an express statutory provision, this compensation has the character of indemnity. Such a solution is contrary to the nature of the right to annual leave, which is for the employee to rest from the work process. An employee who often changes employers – and may find himself or herself in a situation of not being able to use the right to annual leave – partially or in full. The solution is also bad in light of the provision stipulating that the employee who did not use the annual leave is entitled to indemnity, regardless of the manner in which the employment relationship was terminated. This practically means that the employer must pay the indemnity even when the employment relationship was terminated due to employee's actions or at employee's initiative. An additional blow to the rights of the employee was given in the opinion of the Ministry of Finance¹¹¹ which interprets the norm in a way that the indemnity paid to the employee on the grounds of not using the annual leave has the character of salary, even though the Labour Law states otherwise. The employers are therefore under an (unlawful) obligation to treat this compensation as salary (if they do not, they would be committing a tax offence) and thus directly reduce the net amount of the indemnity paid to employee.

The described amendments are challenging the fulfilment of international obligations Serbia has taken. „Alignment of the Labour Law with the ILO Convention 132 on Holiday with Pay was cited as one of the causes for such changes. However, not even after the amendments, the Labour Law is not aligned with this Convention. For instance, the proportionate annual leave in the calendar year in which the employee enters into or terminates employment relationship is motivated by Article 4 of the Convention, which reads: „A person whose length of service in any year is less than that required for the full entitlement prescribed in the preceding Article shall be entitled in respect of that year to a holiday with pay proportionate to his length of service during that year. The expression year in paragraph 1 of this Article shall mean the calendar year or any other period of the same length determined by the competent authority or through the appropriate machinery in the country concerned.“ This practically means that the state may set any period during the calendar

109 Opinion of the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Care, Labour Sector, No. 011-00-669/2015-02 of 08.08.2015.

110 See: Mario Rešajnović, *Alternativno radno zakonodavstvo* (Alternative Labour Legislation) Beograd, 2019, p. 55-58 (in print).

111 Opinion of the Republic of Serbian Ministry of Finance No. 011-00-1142/2016-04 of 18.05.2017. Calculation and payment of citizens' income tax and contributions for statutory social insurance on the grounds of indemnity paid in case of termination of employment relationship to the employee who did not use the annual leave.

Amendments of the Labour Law of 2014 have completely remodelled the way in which the right to annual leave and its use are obtained. According to Article 72 of the Law, the employee has the right to proportionate annual leave in the calendar year in which he or she had entered into the employment relationship, or in the year in which his or her employment relationship is terminated. This solution is not logical and does not correspond to the nature of the right to annual leave. Firstly, in the year in which the employment relationship is constituted, the employee may have already been working for a considerable long period. For instance, if a person starts working in January, almost a year shall pass until such person gets the right to full annual leave. On the other hand, the employee who starts working in December, in January shall have the right to use the annual leave (after a month) and the right to full annual leave. It is unclear how this solution, which can be detrimental both to the employee and to the employer, depending on the circumstances, had found its way to the Labour Law. In addition, in the year in which the employment relationship is terminated, the employee can use a number of annual leave days (before the employment relationship is terminated) then he or she would be entitled to at the time of termination of employment. Does this mean that the employee has incurred damages to the employer? What will be done in cases when the employer terminates the contract, or the contract is terminated without their influence (by the force of the law)? Labour Law does not provide answers to these questions, while in practice these situations are ignored – the assumption is that at the time of using the annual leave the employee was entitled to full annual leave (which is correct) and that no damages were incurred to the employer and hence there are no mutual claims in this respect. The interpretation is additionally complicated by the ministry in charge of labour, which has issued an opinion that if the employee first uses the full

The second significant shortcoming of the provisions governing leave is the one concerning the so-called „immediate family members“ of the employee. Article 77, paragraph 4 holds an inadequate solution, whereby immediate family members include spouse, child, parents, brothers, sisters, parents, adoptive parent, and a legal guardian. The norm does not refer to direct relatives in the second degree, such as grandchildren and grandpar-ents. In addition – and this renders the entire norm unconstitutional – extramarital partners are not equalled with spouses. Therefore, if the employee's extramarital partner is giving birth, the employee will not be entitled to paid leave. The same goes for cases of serious illness or death of extramarital partners. It seems that paragraphs 5 and 6 of the same Article of the Labour Law constitute an attempt of the legislator to reduce the discriminatory character of this solution, but in fact, these norms implicitly acknowledge the different treatment. Namely, the provisions of these two paragraphs envisage that the employer may grant paid leave even with regards to relatives not referred to in the law and in relation to other persons who live in the same family household as the employee, for the duration es- tablished in the employer's decision, while a general act and labour contract can stipulate the right to paid leave for a duration exceeding the one set out in the law, and with regards to a wider circle of persons that constitute immediate family. This is a manifestly discrim- inatory solution, which cannot be withheld in the law and which must be aligned with the Constitution of the Republic of Serbia and with non-discrimination legislation.

mandatory unpaid leave would be a welcome step in the right direction). in his or her private life, to do so. It is necessary to ensure that in such cases the employer is bound by law to grant such leave (we recommend for the leave to be paid, but even a unpaid leave, and the employee has used up the five days of paid leave allowed by the Law, the employee may not be able to be absent from work even though there are real grounds, over family (e.g. in case of death of a close family member). If the employer fails to grant sense recognition of the fact that the employee cannot be expected to give priority to work

duction of o, but rather, overtime work is based on oral information and instructions given by the employer.

The second problem identified in relation to the length and scheduling of working hours, which is closely linked to the failure to record and pay for overtime work, is the disregard to statutory provisions on working hours schedule and the rules on the introduction of overtime work. When it comes to the first problem, what happens in practice is that employers change the schedule of working hours in a way contrary to the Labour Law, which envisages that the working hours schedule must be made public in writing at least five days in advance and that it can be changed only exceptionally (Article 56, paragraphs 1 and 2). Many employers, particularly those working in the retail and the service sector, do not fully respect the request for written format, and timely informing of employees of working hours schedule. On the other hand, even though the Labour Law envisages precise rules for the introduction of overtime (Article 53, paragraph 1 states that an employee is obliged to work beyond the full time in the event of force majeure, a sudden increase of volume of work and in other cases when it becomes indispensable to complete an unplanned work within a specific deadline), employers often organise employees' working hours so that the working week regularly lasts for 48 working hours (six eight-hour workdays). Even though in such cases the employees usually do get increased salaries for the eight hours of overtime work a week, this practice is illegal since the employers thus introduce overtime in situations when it is not necessary, or rather, when the conditions prescribed in the Labour Law, which considerably limit employer's discretion to decide on extending the employees' working hours, are not met.

The state has remained inactive when it comes to developing and implementing mechanisms that could curb the described practices, such as expressly protecting the employee who refuses to work according to the schedule that has been unlawfully changed by the employer, or to work the overtime that is introduced contrary to the provisions of the law. The employees can only resort to the common general protection mechanisms, meaning: to address the labour inspectorate and seek judicial protection in a labour dispute. Both of these mechanisms are inefficient and cannot contribute to employees' protection in concrete situations.

7. REST PERIODS AND LEAVES

When it comes to the issue of rest periods and leaves, what is worrying are the discriminatory provisions concerning the possibility of using paid leave, and the lack of a comprehensive solution for the possibility to use leave in certain life situations.

Following the amendments of the Labour Law, the regulation of paid leave was changed, and the current regulatory solution raises concerns due to inadequate norms and to some provisions of the law being unconstitutional. The total number of potential days of paid leave during one calendar year has been reduced from seven to five working days (Article 77 of the Labour Law). This is not a logical solution. In cases of cumulation of several grounds for the use of paid leave in the course of one calendar year, it may well happen the employee may have already used the days of paid leave on grounds envisaged by the law, when the new grounds for paid leave occur. The Labour Law currently does not regulate said circumstances, but it can be assumed that in a case like this, the employee has no other option than to request unpaid leave, which the employer may or may not grant. Such a solution is not only impractical but can also be inhumane. The impracticality is reflected in the fact that, under such circumstances, the employee may not be able to participate in the working process (e.g. his spouse is giving labour); the inhumanity stems from the common

come an instrument of workplace harassment, when the employee is unable to exercise his

or her right to daily or weekly rest. Even when that is not the case, it certainly is not for the employer to freely decide on this important aspect of employee's working hours without any limitations being embedded in the regulatory framework.

Amendments of the Labour Law have abrogated the increase of salary for working hours spent working in shifts. When explaining this move, the state invoked an uncorroborated narrative of widely abused additional salaries related to working in shifts, particularly in the public sector. The line minister presented the case of abuse in the public sector, more specifically, the case of abuse in the publicly owned company *Elektrorptvreda Strije* (EPS), when the employees' salaries were doubled for working in shifts during the night. However, this line of reasoning should not be sustained; a far simpler solution could have been opted for in order to curb the abuse—introducing a provision envisaging that increase in salary on the grounds of working in shifts and night work cannot be cumulated. Instead, the state opted for abrogating the compensation for working in shifts altogether, which is in line with the state's wider policy of inducing cheap labour. As a result, those who indeed work in shifts have lost their additional income, even though, due to the unfavourable working conditions, they should be entitled to such compensation. The state needs to consider the demands for the work in shifts to again constitute grounds for an increase in salary.

One of the major issues in implementation of regulations concerns the records on and payment of overtime work. Amendments of the Labour Law of 2017 have introduced an obligation for the employer to keep up to date records of employees' overtime work (Article 55, paragraph 6 of the Labour Law). This provision, however, has several flaws, as it is not accompanied by mechanisms for monitoring its implementation, nor with additional mechanisms that the employer can resort to in case the employer violates this obligation. The labour inspectorate has no means to ascertain whether the records kept by the employer are correct and up to date, particularly when it comes to the day preceding the day of inspection oversight. On the other hand, unpaid overtime work is one of the main problems the employee's face. It was the cause of employee's strikes on several occasions over the past years; a paradigmatic case is that of the Kazzen factory in Smederevo, where the employer partially met the striker's requests and paid a part of increased salaries on the grounds of overtime work, but at the same time illegally dismissed several employees, as a warning to others not to repeat the strike.¹⁰⁸ Employer's practices for abusing the inefficient system for monitoring overtime work mostly comes down for the following methods:

- Some employers keep no records of overtime work and do not pay their employees for overtime work.
- Some employers record overtime work, but, since this is work that last longer than the statutory maximum, they pay only the part of the overtime work that the employees are allowed to work for according to the law (i.e. eight working hours per week, regardless of how many hours the employees have spent working overtime).
- Some employers do not consider the work done after working hours as overtime work, even though this is the statutory definition of overtime work; they treat this as the time the employees "voluntarily" spend working in an attempt to meet the (unrealistically set) working norm, as was discussed above. Such overtime work, as a rule, is neither recorded nor paid.
- Some employers recognise overtime work only *de facto*, and they pay it only partially, or do not pay for it at all. In such cases, the employer does not pass a decision on the intro-

¹⁰⁸ Those who were unlawfully dismissed sought legal assistance from the Union University Law Faculty Labour Law Clinic, but after being provided with initial legal advice, decided not to pursue the matter further.

caused by the employer's poor management or gross negligence, but where employers have deliberately caused insolvency in order to completely avoid the payment of salaries, taxes and contributions. Even in cases when the employer incurred damages to the state by unlawfully failing to pay salaries, the state was not interested to enforce the law and process the criminal charges filed against the employer by employees or trade unions. Certainly the most drastic example of such unjustifiably passive attitude of the state is the case of GOŠA factory.¹⁰⁷ To that effect, the state should answer why is employers' unlawful behaviour tolerated and why do official state bodies and institutions, in cases when they do not apply the law they are obliged to enforce, give official statements asserting that they cannot do anything regarding the situation at hand.

As probably undefined before, the ECtHR has qualified such situations a failure on the part of the state to ensure the enjoyment of the right to protection of property, but only in cases when the employees have utilised all legal mechanisms available to protect their claims.

6. WORKING HOURS

In 2014, an amended definition of working hours was introduced in the Labour Law. For the first time, this definition includes availability to work in the general employment relationship regime. The same amendments have also introduced on call as an obligation linked to the employee's working time. Availability to work is a part of working hours and as such falls under all limitations set by the law. Payments for the hours of availability to work is the same as the payment for participating in the working process. On call hours, however, are not considered a part of working hours – the working hours start only if the employee who is on call is active. This is a logical solution. However, the Labour Law does not provide any additional guidance when it comes to the compensation for the time during which the employee was on call, nor on the limitation of time the employee can spend being on call (Article 50 of the Labour Law). Being on call *de facto* diminishes the employee's mobility, since an employee who is on call must always be at the place of employer's work, or at a location that allows him or her to take part in the working process in the shortest possible time. Given that on call hours are not calculated in working hours, they can easily collide with the principles of the right to daily and weekly rest, since the employee can always be in the on call regime. Consequently, it affects the employee's quality of life and his or her free time. The employee's time on call cannot be categorised as his or her free time, since the employee is limited in the way he or she can use such time. This is why the fact that the legislator has left it up to the employer to regulate the use on call is concerning. There is a possibility of regulating on call in collective agreements, however, knowing that the coverage of collective contracts in Serbia is negligible, especially in the real sector, where on call was practically introduced for the first time by the cited provisions of the Labour Law (it did exist in special employment regimes, mostly in the public sector and additionally regulated by special legislation), it seems that the reach of this solution is rather small and that in most cases the employers will be able to regulate on their own. In practice, it is possible for someone to be on call for an unlimited number of hours a week and the compensation of salary for being on call to be minimal (e.g. 5% of the base salary per working hour). Regulated in this way, on call can even be-

¹⁰⁷ On dramatic events in GOŠA factory see: <http://rs.informo.com/Vesti/a236730/Radnik-se-ubio-nije-primo-najmanje-15-plata.html>; (Worker kills himself, did not receive 15 salaries) <https://naslovni.net/2017-08-20/slobodna-eva-topog-bnabic-vlada-je-ucnila-sve-stoje-mogla-za-gosu/20356067>; (Branabic asserts: Government has done everything it could for Goša). Legal analysis of the situation is provided in: Mario Reljanović, Srbija je Goša (<https://pescanik.net/srbija-je-gosa/>) (Srbia is Goša) and Goša je and dalje Srbija (Goša is still Serbia) (<https://pescanik.net/gosa-je-and-dalje-srbija/>); Insajder: Država protiv radnika, (State v workers) <https://www.youtube.com/watch?v=BecWYZWmMbk>.

In the case of *Jović and others v Srbija* the ECtHR found that the lack of capacity on the part of the state to protect the eight workers who had a final court decision rendered in their favour before insolvency proceedings against the employer were opened constituted a violation of the ECHR. The eight workers were unable to collect their claims before the bankruptcy was opened despite the fact that the dispute for the payment of unpaid salaries and corresponding social security contributions was concluded with a final decision before insolvency proceedings were opened; once the insolvency proceedings were opened, they could not collect that sum from the insolvency estate. The ECtHR found that the passive attitude of the state resulted in violation of their rights and therefore characterised the obligation of enforcement of the judgment as absolute – failing that, the ECtHR found that Serbia was to the applicants the sums awarded in the court decisions rendered in their favour, and also to compensate their damages. ECtHR passed the same decisions in the following cases: *Marinković v Serbia*⁹⁷, *Krnjija i drugi v Serbia*⁹⁸, *Adamović v Serbia*⁹⁹, *Stošić v Serbia*¹⁰⁰. In the case *Nikolić-Krstić v Serbia*¹⁰¹ the court held the same position; however, this was not the case of insolvency but of liquidation of the employer – debtor. In *Vlahović v Serbia*¹⁰², the ECtHR found that Article 1 was violated by failure to enforce a final court decision for compensation of unpaid salaries due to debtor being privatized¹⁰³, and also due to debtor being restructured (*Sekulić and Kucević v Serbia*¹⁰⁴ case).

This clearly shows that, according to the ECtHR, the state is responsible for protecting the employees and ensuring the payment of their claims in cases when they sought such protection by all available legal means. The very fact that the cases of this type were brought before the ECtHR is a testament of the inefficiency of the state's mechanism for protecting the employees and the claims they have towards employers. It is therefore critically important for the state to forward to the Committee data related to the planned changes of procedure in labour cases, and on the enforcement of final court decisions, in order to eliminate this systemic mistake in the future.

5. FAILURE TO PAY SALARIES AND FAILURE TO PAY CONTRIBUTIONS

Non-payment of salaries and corresponding taxes and contributions is a systemic and widespread problem in the Republic of Serbia. Even though the regulatory framework is identical to the solutions contained Article 12 of the ILO Convention 95 of Wages, research shows that around two thirds of employees do not receive their salaries on time, while some 50,000 employees are not paid salaries at all, even though they effectively participate in the work process.¹⁰⁵ The employer who does not pay salaries formally faces misdemeanour and criminal charges (for the criminal offence of Violation of Labour Rights and Social Security Rights from Article 163 of the Criminal Code¹⁰⁶). However, so far, not one employer was charged for the criminal offence of failure to pay salaries, despite the existence of systemic avoidance of payment, which sometimes lasted for years and which was not

96 Applications nos. 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 and 75689/11, judgment of 13 January 2015

97 Application no. 5353/11, judgment of 22 February 2013

98 Applications nos.: 30723/09, 9370/13, 32658/12 and 2632/09, judgment of 27 June 2017.

99 Application no. 41703/06, judgment of 2 October 2012.

100 Application no. 64931/10, judgment of 1 October 2013.

101 Application no.: 54195/07, judgment of 14 October 2014.

102 Application no.: 42619/04, judgment of 16 December 2008.

103 Šimšarić: Crnišani and others v Serbia, applications nos.: 35835/05, 43548/05, 43569/05 and 36986/06, judgment of 13 January 2009; Gršević and others v Serbia, applications nos. 16909/06, 38989/06 and 39235/06, judgment of 21 July 2009.

104 Applications nos.: 28686/06 and 50135/06, judgment of 15 October 2013.

105 U Srbiji 50.000 zaposlenih ne prima zaradu (In Serbia, 50,000 employees do not get their salary), <http://www.cen-taronline.org/sr/dogadjaj/11857/u-srbiji-50000-zaposlenih-ne-prima-zaradu>.

106 RS Official Journal No. 85/2005, 88/2005 - corrigendum, 107/2005 - corrigendum, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 and 94/2016.

The European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) has, in several different cases, considered the violation of the right to peaceful enjoyment of property from Article 1 Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter: ECHR). Two groups of cases the ECtHR has dealt with in this regard can be singled out. The first group of cases includes those where the state was not able to guarantee enforcement of final court decision related to damages due to unpaid salaries and unpaid statutory social security contributions; the second group includes both the first cases, and also the situations when the employer, as the debtor, underwent insolvency or liquidation proceedings.

When it comes to the solution embedded in the Insolvency Law,⁹⁵ it envisages that the employees can settle only a part of their claims, and when it comes to salaries and corresponding contributions, employees and former employees can claim unpaid salaries, in the amount of minimum salaries for the last year preceding the bankruptcy proceedings, with interest rate from the day the payments were due to the day insolvency proceedings were opened. Employees can also claim unpaid contributions for pension and disability insurance for the last two years before the opening of insolvency proceedings, where the minimum monthly contribution base is used as the base for calculating the amount of such claims. These are priority debts (Article 54, paragraph 1, item 1 of the Insolvency Law). However, the insolvency proceedings against the employer usually last for too long and cost too much, and it is very difficult to settle any claims from the debtors' assets. The state should explain what has been done to rectify this situation, so that the insolvency proceedings would become more efficient and so that further disposal of debtor's property and financial assets in the course of insolvency proceedings is prevented, particularly having in mind the clear position and jurisprudence of the European Court of Human Rights, according to which the current situation constitutes a violation of the international obligations Serbia has taken on, more specifically, of Article 1 Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Opening of insolvency or liquidation proceedings against the employer, as a rule, implies the impossibility to settle the employees' claims against the employer. Employees have the option of partially settling their claims from the Solidarity Fund – data on the work of the Fund is not available on its webpage, while partial data obtained directly from the employees whose employment contract was terminated due to employer's insolvency show that payments are made but are several months late. However, according to the Labour Law, the employees can use settle only a part of their claims in this way. Most importantly, the employees can claim their unpaid salaries only in the amount corresponding to minimum salary and only for a nine-month period, regardless of the length of the period during which salaries were not paid. In addition, the employees can claim unpaid contributions only in the amount corresponding to the contributions to be paid on the grounds of minimum salary, also for a nine-month period. Employees can try to settle the remainder of their claims only from the employer's bankruptcy estate.

Such interpretation of the law can result in the employee practically working without compensation. Both cases constitute a violation of Article 10 of the ILO Protection of Wages Convention⁹⁵; it should be noted that Serbia has not ratified this convention. If only one person lives on this income. The second tendency, which is also negative and stems from the deficiencies in regulating this issue, is that the employer and the employer are allowed to sign an agreement whereby the employer can withhold the entire salary. Such interpretation of the law can result in the employee practically working without compensation. Both cases constitute a violation of Article 10 of the ILO Protection of Wages Convention⁹⁵; it should be noted that Serbia has not ratified this convention.

Refund of expenses to employees is regulated in a manner that has considerable deficiencies, which, in practice, can render pointless the employee's rights to refund of certain expenses (Article 118 of the Labour Law).

When it comes to the refund for commuting, the legislator sets this refund in the amount of the price of public transportation ticket, if the employer did not provide own transportation. This provision is incomplete since it gives raise to the issue of how to refund the expenses to the employee who does not use public transportation and what happens in places where there is no public transportation (e.g. villages that are not connected to towns). Furthermore, allegedly in order to prevent abuse, the legislator prescribed that the refund for commuting, unless the employer decides otherwise. This practically means that the employee is put in front of a dilemma: to change residence or to change work, or to finance the difference between the price of transportation the employer in fact pays and the amount paid by the employer for commuting. This can easily stultify the right to the employee to a refund for commuting by public transportation, particularly in cases when, for instance, the employer decides to stop renting a property in town and moves back to a village or a suburban area where he or she came from. The differences in the prices of transportation in such cases can be considerable and can discourage the employee from staying with the same employer.

The situation is similar with other employees' refunds envisaged in the Labour Law – such as per diems for business trips in country and abroad, or refund for accommodation and food during field work. If the employer fails to provide the accommodation and food in the place of work, the employer must refund these expenses to the employee – however, there is no guidance or minimal amounts the employer must pay. The same applies to the subsidy for the use of annual leave. The purpose of these rights is stultified with their minimal norming, which allows the employer to completely legally pay the refund for food in the amount of 500 dinars a month (approximately 4 EUR a month), or a subsidy for the use of annual leave in the amount of 100 dinars a month (less than one euro a month).

4. PROTECTION OF SALARY AND PROTECTION OF CLAIMS IN CASE OF BANKRUPTCY

Protection of salary from enforcement, so that the debtor would have sufficient funds to live, is not consistently implemented in Serbian legislation. Labour Law envisages that enforcement against salary is possible only on the ground of a final court decision, in the cases specified by law, or by if so agreed by the employer and the employee. The employer may, on the ground of a final court decision and in cases determined by law, withhold up to one third of the salary of the employee's salary, i.e. compensation of salary, unless otherwise specified by law (Article 123 of the Labour Law). The purpose of this provision is to protect the salary, or, more precisely, to leave sufficient funds for the employee to satisfy his or her fundamental living needs. On the other hand, the Law on Enforcement and Securedness⁹³ envisages that up to two thirds of salary can be withheld, or, if the employee is on minimum salary, up to one half of salary can be withheld (Articles 258 paragraphs 1 and 3). This is not a good solution, as it cannot effect the objective of protecting the employee. If the median salary in the Republic of Serbia is approximately 40,000 dinars⁹⁴, this means that the employee and his or her family are expected to live on approximately 13,000 di-

93 RS Official Journal No. 106/2015, 106/2016 – authentic interpretation and 113/2017 – authentic interpretation.
94 Source: Statistical Office of the Republic of Serbia, <http://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/tziste-rad/zarade>.

graph 4). Moreover, there is no mechanism to objectively assess whether the given employer really needs to introduce the minimum salary (there were examples in practice where employers have introduced minimum salary, formally recalling statutory conditions, where such conditions did not exist in reality, since their operation went by regularly).

All the above renders minimum salary not a means of protection of workers but, quite to the contrary, a means for their additional exploitation. Social and Economic Council, which has the statutory power to decide on the minimum salary (Article 112 paragraph 1 of the Labour Law), so far has not been able to agree on it, and, as a rule, the decision was passed by the Government of the Republic of Serbia. As a rule, this decision was not transparent, and the parameters based on which the minimum price was formed cannot be deduced from it. Consequently, it violates one of the fundamental obligations of the state pursuant to Article 7. According to the Committee's General Comment No. 23, paragraph 65(c) envisages that one of the state's fundamental obligations is for the minimum wage to be fixed by taking into consideration relevant economic factors and indexed to the cost of living so as to ensure a decent living for workers and their families. However, as the analysis of Article 11 will show, the minimum salary in the Republic of Serbia is not nearly enough to ensure this right to the workers receiving it. Similarly, Article 3 of the ILO 131 Minimum Wage Fixing Convention: "The elements to be taken into consideration in determining the level of minimum wages shall, so far as possible and appropriate in relation to national practice and conditions, include: (a) the needs of workers and their families, taking into account the general level of wages in the country, the cost of living, social security benefits, and the relative living standards of other social groups; (b) economic factors, including the requirements of economic development, levels of productivity and the desirability of attaining a high level of employment."

In addition, alignment of the amount of minimum salary takes place only once a year – in September of the current year for the entire next calendar year. As a result, established minimum salary is applied after 15 months after it was initially established, when its real value is considerably diminished. The tendency of deteriorating regulation is also noticeable with respect to this issue, given that, until 2014, Labour Law envisaged in Article 112, paragraph 6, that minimum salary is agreed on for a period of at least six months. In practice, this meant that the correction mechanisms could be initiated every six months. There are no provisions guaranteeing an increase in minimum salary (only a norm envisaging that minimum salary cannot be reduced). Consequently, it is possible for the minimum salary not to follow the trends related to inflation, increase in GDP or an increase of the value of the consumer basket, or other mechanisms that could be used as indicators of the need to amend the amount of the minimal cost of labour per working hour. These criteria are only formally envisaged in Article 112, paragraph 3 of the Labour Law, but are not applied in practice. So far, it has not been explained, in an exact manner, how come that the minimum salary was increased or remained on the same level as in the current year. The Labour Law envisages a mechanism for premature increase of minimum salary, in Article 112, paragraph 5: "If there is a significant change in any of the elements referred to in paragraph 3 of this Article, the Social and Economic Council shall be obliged to consider the reasoned initiative of one of the participants in the Social and Economic Council to start negotiations for the establishment of the new minimum price of labour." However, this option was never utilised in practice.

Analysis of Article 11 will elaborate in more detail on the issue of minimum salary in terms of an inefficient mechanism of social security and dignified life.

of employee's work. The legislator determines the remuneration of the value of the work en-

tirely to the market. At the same time, the conditions on the labour market are such that the offer is high while the demand is low for most professions, which results in high competition and enables employers to hire workers and pay them far below the true market value of their work. Consequently, the majority of employees are paid amounts that are close to the minimum salary for full time employment, while the median salary on the Republic of Serbia level is considerably below the statistically calculated average salary.⁹¹ In this way, employees are denied the right to fair salary, and the right to salary that corresponds to the value of their invested work. Ultimately, such practice is conducive of creating growing social gaps, while workers cannot effect the right to adequate standard of living (a large number of employees live close to or below the poverty threshold).

There is a special problem related to minimum salary. In the Labour Law, this is institute is regulated so that the minimum salary is not the stipulated salary, but the salary the employee can receive if the employer has business and financial troubles and cannot pay the stipulated salary. International Labour Organisation defines minimum wage as “the minimum amount of remuneration that an employer is required to pay wage earners for the work performed during a given period, which cannot be reduced by collective agreement or an individual contract”,⁹² This is fully in line with the statutory solution found in the Labour Law, whereby the employer introduces minimum salary in cases when the payment of stipulated salary could endanger his operation, or even existence in the form of a business entity. In practice, however, employers often stipulate minimum salary in contracts with their employees, and hence employees receive the minimum salary all the time while working. It is important to note the Opinion of the Ministry of Labour, Employment and Social Policy No. 011-00-01331/2006-02 of April 12, 2007, which states that minimum salary can be stipulated when concluding the employment contract if there are justified reasons for doing so, which is in direct contravention of Article 11 of the Labour Law, which envisages that the employment contract can only stipulate the reasons for introducing minimum salary and its amount in case it is indeed introduced. The mentioned Opinion states that the employer can pay the minimum salary to the employee only if it is stipulated, and also states that the employer must pay the minimum salary determined for the given calendar year in the Republic of Serbia, which is also not correct – the collective agreement or employment contract may stipulate that, in case minimum salary is introduced, the amount of minimum salary can exceed the amount determined in the decision of the Social and Economic Council or, alternatively, of the Government of the Republic of Serbia. Opinion of the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Care No. 112-07-173/2015-02 of April 8, 2015, continues along the same lines of interpretation of this article. Even though this Opinion does not provide an answer to the question whether minimum salary can be the stipulated salary, the context of the Opinion implies that it can, even though the Labour Law still includes an express provision governing the introduction of the minimum salary only by means of employer's decision (Article 111 paragraph 3 of the Labour Law). Examples where employers have included other remunerations of the employees into such minimum salary were also noted, despite the fact that such remunerations are separate payments according to the statute and must be paid additionally, even under the minimum salary regime (judgment of the Basic Court in Novi Sad P1.1869/2017 of March 12, 2018, not finally binding).

An additional problem lies in the fact that the 2014 amendments of the Labour Law have enabled the employer to extend the period of payment of minimum salary indefinitely (even though by its very nature it is a temporary, limited arrangement) (Article 111, para-

Finally, the element of the fairness of salary should also be considered. This is the element the Committee also insists on in General Comment No. 23. There is not a single criterion that would point to the employer's obligation to adjust the salary to the real value

This problem often culminates because the employers, who are unsatisfied with the quality or quantity of employee's work, reduce his or her base salary, which is in contradiction of the statutory solution. Namely, according to the Labour Law, the base salary does not depend of the work performance; the only element of the salary that does is the element so named – salary for working performance. However, a practice of so-called employee discouragement has been observed, where the labour contracts envisaged illegal solutions of reduction of base salary as per employer's decision. This is no longer a frequent occurrence, but does still exist in practice, mainly due to the fact that employees do not have sufficient information on their rights and hence do not complain of such decision of the employer.

The next problem lies in the lack of definition of the "working norm" legal standard, that is, the lack of possibility of a general norm setting the framework as to the average expected worker's performance on the job he or she performs. The fact that the Labour Law does not consider this issue at all results in a number of abuses in practice with regards to employers who set the working norm far higher than the expected average and require that workers put in work that is disproportionate to the working conditions and technical and human capacities in the labour process. When the working norm is set in this way, the employer usually uses the failure to meet the norm to illegally extend working hours without paying for overtime work, or to introduce a six-day working week (where the sixth day is not paid).⁹⁰

When it comes to the structure of the salary, legislative developments are negative. Amendments of the Labour Law of 2014 have abolished or modified grounds for increase in salary. Consequently, working in shifts no longer constitutes grounds for increase in salary (previously a working hour under the regime of working in shifts was increased by 26% compared to the base salary). On the other hand, the years of service for the employer were given a completely different context, because now the only years of service relevant are the ones spent with the current employer, instead of the solution where all years of service were calculated, which was in force until 2014. In this way, years of service become a stimulation for the so-called "loyalty to the employer", or, in other words, it is a reward for spending more years with the same employer rather than being a compensation stemming from the total years of service, regardless of who the employer was and for how long. Having in mind the official policy of labour flexibility and increased worker fluctuation, past years of service have thus been stultified, given that the majority of employees cannot effect a significant increase on this ground.

This element includes what the Committee regards as responsibilities of the worker, the level of skill and education required to perform the work. The salary for work performed depends on the quality and quantity of the workers' work, and is expressed as a percentage of increase of the base salary for those workers who exceed the commonly determined working norm, or who otherwise contribute to the increase in value of the working process' product by the quality of their work. Finally, increased salary is an additional increase of the base salary for circumstances under which the employees are required to take part in the working process above average expectations, or under more difficult working conditions than usual – working on holidays, working overtime, working at night. This category also includes the time years of service spent working for this particular employer.

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

- (a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:
 - (1) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;
 - (2) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;
- (b) Safe and healthy working conditions;
- (c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;
- (d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays.

1. SCOPE OF ARTICLE 7 OF THE CESC

According to Article 7 of the PESCR, everyone is entitled to just and favourable conditions of work. In General Comment no. 23, the Committee explained that the term “everyone” applies to all workers in all settings, including self-employed workers, domestic workers, unpaid workers and any other of category of persons who invest work.⁶⁹ Already at this point there is a collision between Serbian labour law and the standard set by the Covenant. Labour rights guaranteed by Serbian regulations apply only to employed persons. Workers engaged on other grounds have a narrow corpus of rights, which are not sufficient to meet the criteria of just and favourable working conditions, given that workers are not granted even some of the fundamental labour law institutes, such as limited working hours, right to salary and compensation (right to paid leave), right to paid holidays, right to paid overtime work, etc. At the same time, there is an exceptional disparity between their labour rights, on the one hand, and obligations, on the other. When it comes to employees, a considerable number of individual labour rights that are formally guaranteed is not regulated in an adequate manner, or the practice in implementation of regulations shows that they are not actually effected.

2. RIGHT TO SALARY OF EMPLOYED PERSONS

Based on the structure of salary, as regulated by the Labour Law (Articles 105 and 106), a number of problems arise when it comes to the criteria of its fairness and on whether it can secure a decent life to workers and their families. The salary is comprised of the salary for performed work and time spent at work, the salary based on employee's contribution to business success of the employer (awards, bonuses, and the like) and other earnings on the ground of employment. The salary for the performed work and time spent at work comprises of base salary, portion of the salary for working performance, and increased salary. Base salary is regulated as the part of the salary that depends on the type of work performed by the employee, and the time spent at work (full time or part time). Therefore,

According to the data of the Labour Force Survey of the Statistical Office of the Republic of Serbia, in addition to 579,2 thousand of persons employed in the informal sector, Unpaid salaries or delays in payment of salaries, failure to pay social security contributions or denying the right to paid sick-leave or paid holiday, remains unsanctioned. On state level, the key shortcomings, as identified by the Ombudsman in the annual report⁸⁸ include: state bodies failing to take regulatory or other measures to ensure efficient and accessible mechanisms for protection of the rights of employed persons and sanctioning in cases of violation of the law; lack of measures against employers who do not pay salaries to the employed and to those who do not pay social security contributions; lack of social dialogue to create conditions for dignified work; inefficiency of the existing control mechanisms; no cooperation of the Tax Administration, Republican Pension and Disability Insurance Fund and Labour Inspectorate in exchanging information regarding the rights related to labour; inefficiency of the labour inspectorate actions.

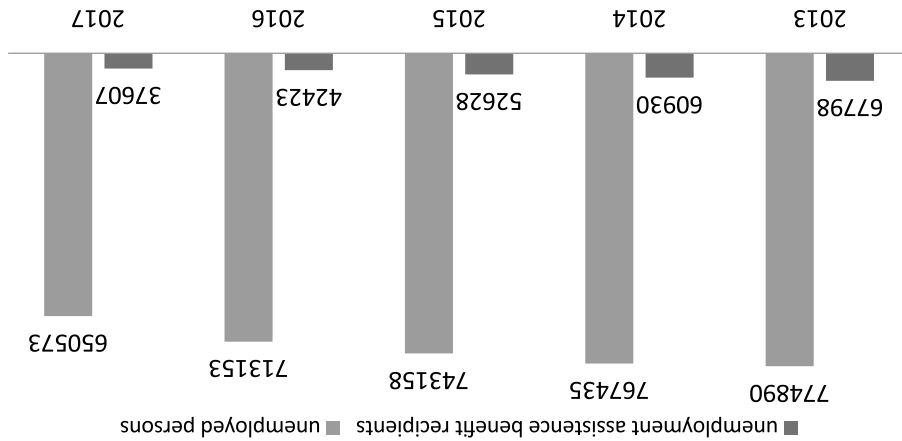
The Report on the realisation of the NEAP for 2017⁸⁷ provides inaccurate data on the effects of measures for employment, which are, most likely, a result of misunderstanding of the concept of “employment effects”. Namely, the Report states, on page 8: “The programme and measures of active employment policy include 145,356 persons from unemployment records (which exceeds the planned number by 14,126 persons), with effect on employment of 32,4% (effects of the measures on employment are observed for six months after the unemployed person no longer participates in the measure, and consequently the effects of employment are not complete given that certain measures are ongoing or the individual effects of a given measure: effect on employability, the individuals’ employment/unemployment status observed after the expiry of a certain period since the measure has stopped is generally assessed either in the short term – a year after the measure has stopped, or in the long term – after two years; therefore not in the six-month period, as done by the authors of the Report. Consequently, the information that everyone participating in public works was employed after six months cannot be correct, given that public works are a measure of activating the unemployed and that persons engaged in public works have occasional or casual work contracts. If the data cited in the Report were correct, the NEAP should opt for public works as the only active employment measure policy due to it having a 100% effect on employment.

Where the right to work is on the state agenda can be illustrated by data on appropriations for active employment measures. The National Employment Strategy for the 2011-2020 period plans an increase in appropriations for active employment measures to 0.5% of GDP by 2020. In 2010, appropriation for active employment measures amounted to 0.1%. According to the data of the Third national report on social inclusion and poverty reduction, the appropriations for active employment measures in 2014 amounted 0.03% of GDP, that is, to 0.08% of GDP in 2015, 2016 and 2017. It is evident that Serbia will not reach the goal set in the Strategy.

Plans the same measures that have been shown to have no effect on employment. labour market outcomes nor in terms of subjective well-being assessment. The NEAP still programme are not in a more favourable position on the labour market, neither in terms of participation in further education and training programmes fell down from 26.5% in 2011 to 9% in 2015. Evaluation has also shown that the participants of the “Apprenticeship” fell down from 51% before the package introduced to 41% in 2015, while the youth

that 434 698 were reported as unemployed in 2017, a 10% increase from 2016. In 2017, 80% of them were reported as unemployed in the termination of employment or work contract, whilst only 8.7% of them have effected the right to unemployment assistance benefit.

Image 7: Developments in the number of unemployed persons and persons using unemployment assistance benefits in the 2013-2017 period



Source: Republic of Serbia Statistical Annual Bulletin, author's presentation

Even though Employment and Unemployment Insurance Law prescribes that unemployment contributions are used to ensure rights in case of unemployment, there is no guarantee that the person who had paid such contributions will be entitled to unemployment assistance benefit in case of actual unemployment. Instead of being used for protecting the employed, the funds collected through unemployment contributions are used to finance the payment of temporary and special benefit, active employment measures and costs of the National Employment Service. In 2018⁸⁵ it is planned that, out of the total amount of funds collected through unemployment contributions, only 55% are to be paid out in the form of unemployment assistance benefit. The amendments of the Statutory Social Insurance Contributions Law relieve the employers from the obligation of paying the unemployment contributions; the ensuing reduced inflow of funds is likely to result in stricter criteria for realising the right to unemployment assistance benefit and/or reduced amount of the benefit. Amendments of the Employment and Unemployment Insurance Law of December 2017 introduced a new method for computing the unemployment assistance benefit, where-by the minimal amount of the benefit is reduced by 24%, while the maximum amount is increased by 10%. According to the new computation, the minimum unemployment assistance benefit amounts to 14,262 RSD, which is below the poverty risk threshold, while the maximum amount of the benefit is 33,063 RSD. The majority of unemployed persons who exercise their right to the benefit receive the benefit for up to six months, where the minimum amount is received by 83% users, while maximum amount is received by only 2%.

NEAP does not delve into evaluation the measures of active employment policy, and disregards the results of evaluations, which show a lack of effect of certain active employment policy measures. For instance, the evaluation of the service package for youth shows that in only four years the participation of youth in active employment policies

85 Financial plan of the National Employment Service for 2018
 D. Marjanović, A. Nojković, G. Oganjanov, L. Lebedinski and D. Aleksić, Evaluacijske paketa usluga za mlade i relevantnih programa and mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima. (Evaluation of the package of services for youth and relevant programmes and measures financed from the Republic of Serbia budget aimed toward the youth) Social Inclusion and Poverty Reduction Team of the Government of the Republic of Serbia, 2016

The right to work, as indicated in the General comment 18, requires the formulation and implementation of an employment policy that focuses on stimulating economic growth and development, raising the standard of living, meeting working force requirements and overcoming unemployment and underemployment. International Labour Organisation⁸² considers that national employment policies, in addition to being a job creation programme, should also include the consideration of a number of social and economic issues and thus not only affect the field of work and employment, but the overall economy. Analysis of the National Employment Action Plan (hereinafter: NEAP) for 2018,⁸³ which is supposed to operationalize the National Employment Strategy on annual level, shows a complete absence of job creation direction, a lack of identification of the key issues/challenges on the Serbian labour market and consequently no correlation between the set priorities and the conditions on the labour market. The overview of labour market conditions, which should serve as the basis for identifying key issues on the Serbian labour market is reduced to an incomplete and unsystematic presentation of data, without the necessary analysis or interpretation. The NEAP does not have indicators that could be used to measure progress with regards to the right to work.

NEAP does not recognise any of the problems on the labour market that we have analysed. It does not include any measures aimed to reduce the informal employment rate although it refers to data testifying to how widespread this phenomenon is. The growing problems of precarious work are not recognised in the analysis of the labour market conditions; rather, the planned active employment policy measures are inclusive of precariousness on the labour market: the majority of unemployed are engaged on public works, through temporary engagement arrangements including a compensation lower than the minimum price of work. The unemployed are additionally engaged in self-employment programmes, despite the fact that data shows that, following the unemployed and the inactive, the self-employed are also at a high risk of poverty and social exclusion.

NEAP does not cite data on the users of unemployment assistance benefit, even though support is one of the key interventions of labour market policies. The unemployed are a category which is under highest risk of poverty and social exclusion⁸⁴. Despite that, the number of users of unemployment assistance benefit is reduced on annual basis (image 7), as is the scope of the rights. Whilst the number of unemployed persons was reduced by 13% in 2017, compared to 2013, the number of users of unemployment assistance benefit has been reduced by 45%. The right to financial assistance benefit is regulated by the Employment and Unemployment Insurance Law, and is granted only to those unemployed persons who have been insured against unemployment continually in the past year and to unemployed persons who were insured, with intermissions, over the past 18 months. In other words, if a person was employed and had paid unemployment insurance contributions for decades, but that person's employers have failed to pay the contributions over the past 18 months – which is a frequent scenario in companies undergoing insolvency – that person shall not be entitled to unemployment assistance benefit. The majority of those who worked under a fixed-term employment contract or worked under temporary or casual work contracts also do not have the right to unemployment assistance benefit. In 2017, unemployment records show

82 National Employment Policies - A guide for workers' organisations International Labour Office. – Geneva, 2015.
 83 S. Bradaš, Politike zaposljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu (Employment Policies in Serbia – incentives for (un)dignified work). Beograd, 2018. available at: <http://ww.cenaronline.org/userfiles/publicacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf>.
 84 According to Eurostat data, the risk of poverty and social exclusion amounted to 68,9% in 2016.

Atypical working hours (working on Saturdays/Sundays) are one of the indicators of quality of employment, as it has direct consequences on social and family life of an employed person. In 2017 in Serbia, 59,3% of employed persons had atypical working hours which is much higher than EU average of 38,1% of employed persons. Beside the increase of employees with atypical working hours, from 2014 the number of average working hours also increased. Full time employees worked on average 41,9 hours per week, while in 2017 this amounted to an average of 44,2 hours per week.

In its General Comments No 18, the Committee for Economic, Social and Cultural Rights emphasises that work specified in Article 6 of Covenant must be dignified in regard to respects of fundamental human rights as well as rights regarding safety and remuneration. A work needs to allow for income that enables an individual to support himself/herself and member of his/her family.

From November 2017, the National Statistical Office started to publish data on average salaries based on administrative information. Data on salaries are not classified according to sex, profession or education as it was the case with previous surveys. The salary median is provided for all of Serbia and all professions, while detailed data are provided in the NSO Statement⁷⁹ - it provides data on salaries of employed persons in November 2017 which are processed according to a new methodology. In 2017, most employed persons received a salary which was within the following range – from 20000 to 25000 RSD. Since the minimum salary in 2017 was 22880 RSD, this means that every fifth employed person received below minimum salary. 50% of employed persons received a salary which is equal or lower than 36788 RSD, while only third of employed persons received an average salary higher than minimum and amounting to 47247 RSD. A minimal consumer goods basket, which is calculated on the basis of spending by the 30% of most deprived households, amounted to 36220 RSD in 2017, which means that 40% of employed persons were not able to afford a minimal basket of goods. It should be borne in mind that 51% of employed persons in Serbia are the only bread winner in their household⁸⁰. The average salary in November was sufficient to cover only 72% of expenses from a minimal basket of goods which is calculated according to household spending between third and eight deciles.

According to data collected within the Pilot Survey on Salary Structure for 2014, every fifth employed person is exposed to risk due to low salaries. The percentage of employed persons with low salaries (lower than 2.3 Median salary) is the highest among employed in retail (48%), hospitality (42%), and construction sector (33%), among employees without qualifications (47,1%), while it amounts to 40,9% among employees performing occasional and casual work.

Salaries of most employed persons do not enable them to satisfy their own needs and family needs which are confirmed by the European Working Conditions Survey⁸¹: more than 2/3 of employed persons reported that they struggle to make ends meet.

79 Available at <http://pod2.stat.gov.rs/Objavljenefubliкации/G2018/pdf/G20186001.pdf>
 80 European Study on Working Conditions available at: <https://www.eurofound.europa.eu/data/>
 81 Ibid

Source: Eurostat - Labour Force Survey; author's presentation

Total	500.9	1584.9	708.8
Managers, officials and legislators	1.1	31.1	48.5
Experts and artists		32.1	343.4
Technicians and related professions		196.6	127.3
Administrative employees	5.2	132.9	61.1
Service and trade professions	30.1	341.5	55.8
Farmers, forest rangers, fishermen and related	290	229.5	22.1
Artisans and related	40.1	260.9	20.2
Machine operators, fitters and drivers	38.2	207.7	14.7
Simple professions	94.5	141.8	9.6
	Low	Middle	High

Table 13: Employees from 15-64 in 2017 according to profession and education (in thousands)

Beside evident underemployment in the labour market in Serbia, there is also invisible underemployment. Data on invisible underemployment which refer to adjustment of qualifications of employed persons with required knowledge and skills for performing their work are presented in Table 13. Although the rate of employment is the highest among most qualified individuals, this is the result of invisible underemployment. 44.7% of highly qualified individuals are employed in professions which require lower degree of qualification than what those individuals have. Among individuals with secondary level education, there is a greatest extent of correspondence between their own qualifications and the professional requirements (86,4%), while employees without any qualifications are mostly employed in job positions which require qualifications those individuals do not possess (81%). These data indicate the situation in the labour market: there is the greatest demand for jobs requiring middle level qualifications (professions in agriculture, trade and services). When the number of highly qualified individuals is greater than the number of jobs requiring this level of qualification, those individuals accept to work in job positions which are available and require lower levels of qualification. The other option for highly qualified is to leave the country. According to the latest Gallup's survey on potential migration index,⁷⁸ more than half of young people between 15-29 years of age (46%) and 27% of highly qualified wanted to leave Serbia at the time of conducting the survey.

Source: Eurostat - Labour Force Survey; author's presentation

2017	2015	2016	2017
Want to work longer hours	157.8	161.2	161.7
Want to move but are not seeking work	321.7	371.3	281.2
Seeking work but cannot start work in the following two weeks	23.7	18.5	14.6
Total	503.2	551.0	457.5

Table 12: Additional indicators of underemployment for persons from 15-74 (in thousands)

encouraging transfer from informal to formal employment are still lacking. Focus on achieving full employment and creation of productive and quality work in the formal sector in the labour market in Serbia are still not seen as the most effective measures for elimination of grey economy at the state level.

A flexibilization of labour legislation in 2014 led to the following: an increase in precarious jobs in the labour market; an increased number of fixed-term employment and occasional and causal employment; increased number of other forms of underemployment and increased number of atypical employment. From 2014 to 2017 (table 10) a number of full time employed persons increased by 5%, while the number of fixed-term employed persons increased by 25%. According to Eurostat data, the number of employees with fixed-term contracts compared to the total number of employed persons is much higher than the average number in the EU, with a growing tendency in respective time frame: in 2014, there was 18,8% of fixed-term employees, while in 2017, this amounted to 22,7%. Thus, the number of employees, according to duration of employment, demonstrates that the number of short-term employment is increasing. The number of employees with three months employment in 2017 increased by 2,5 times compared to figures in 2014. Although, the Labour Law limits the fixed-term employment for 24 months, 11% of employees on fixed-term contracts worked for longer than two years. The main reason for fixed-term employment with 91% of employed persons is the inability to find a full time employment.

Table 11: Employed workers from 15-64 years of age (in thousands) according to the type of contract and duration of fixed-term contract

	2014	2015	2016	2017
Total	1741.2	1791.5	1849.4	1928.9
Full time	1414.4	1403	1412.5	1491.7
Fixed term/temporary	326.8	388.6	436.9	437.2
Less than 1 months	16.5	25.4	30.3	27.3
1-3 months	63	107.1	145.4	167.1
4-6 months	56.5	75	92.9	101.4
7-12 months	59	59.2	60.1	64
13-24 months	41.8	36	36.3	29.2
Over 24 months	90.1	85.8	72	48.3

Source: Eurostat - Labour Force Survey; author's presentation

Only 56% of individuals with full time employment out of total number of employed persons have relatively secured position in the labour market, while 23,7% of employees are in a vulnerable position (18,6% of self-employed without employees and 5,1% of contributing family workers).

Indicators of underemployment used by Eurostat are the following: number of part-time employees (persons wanting to work more); persons seeking jobs but are not able to commence work in the following two weeks and persons who want to work and are able to work but are not seeking job. Data generated according to three indicators are presented in Table 12. The percentage of underemployment in Serbia accounts for 14,4%. By adding the number of underemployed persons of 457,5 thousand to number of unemployed persons in 2017 amounting to 435,2 thousands, we are provided with a more accurate assessment of the scope of unemployment in the labour market in Serbia.

It is clear that measures for elimination of informal economy focused on strengthening inspection as well as measures focused on raising awareness did not lead to positive results. The number of informally employed persons rose out of the total number of employed and self-employed persons, thus groups which are within the remit of inspection. Measures

Source: NSO: the 2014 LFS, the 2015 LFS, the 2016 LFS and the 2017 LFS

	2014	2015	2016	2017
Total	542.5	523.9	599.2	579.2
Employers	3.1	3.4	2.5	1.6
Self-employed without employees	225.6	185.6	245.9	279.4
Employed workers	101.9	125.8	132.9	136.5
Contributing family workers	211.9	209.2	217.9	161.6

Table 10: Employees in informal sector older than 15 according to professional status (in thousands)

Due to a long-term lack of jobs in the formal sector, widespread poverty and low levels of unemployment, every fourth employed person in Serbia works in the informal sector. In comparison to 2014, a number of informally employed persons increased by 6,8%, while according to the professional status, this led to reduction of contributing family workers by 24%, increase of self-employed persons by 34% and increase in self-employed without employees by 24%. Compared to 2014, there is a change in the sectoral structure of informal employment: the highest number of informal employment in 2017 was in the service sector (47,3%) and agriculture (40%); in 2014 agriculture generated higher percentage of informal employment (53%) than it was the case in the service sector (43%).

In media appearances in recent years, state representatives emphasise the success in reducing the unemployment rate and in increasing the employment rate as evidenced by the Labour Force Survey (LFS). However, a comparison of the main indicators in the labour market in Serbia⁷⁷ with the European countries indicate that rate of employment for working age population is one of the lowest in Europe, while the unemployment rate is one of the highest. The sectoral employment structure indicates a high level of informal unemployment, vulnerable employment, employment in agriculture, medium technology-cal complexity industry, and traditional service areas. Imbalance between the supply and demand of working force results in high underemployment and deteriorates the quality of work; more precarious forms of work are present and salaries for most employed persons do not provide them with decent life.

In media appearances in recent years, state representatives emphasise the success in reducing the unemployment rate and in increasing the employment rate as evidenced by the Labour Force Survey (LFS). However, a comparison of the main indicators in the labour market in Serbia⁷⁷ with the European countries indicate that rate of employment for working age population is one of the lowest in Europe, while the unemployment rate is one of the highest. The sectoral employment structure indicates a high level of informal unemployment, vulnerable employment, employment in agriculture, medium technology-cal complexity industry, and traditional service areas. Imbalance between the supply and demand of working force results in high underemployment and deteriorates the quality of work; more precarious forms of work are present and salaries for most employed persons do not provide them with decent life.

This means that one third of unemployed is "erased" from the records. who are no longer registered amounted to 31% in 2015; 37% in 2016 and 36% in 2017. percentage of unemployed persons who found work out of number of unemployed persons unemployed persons and at the same time reduces the number of newly registered. The from work; Erasing unemployed persons from records reduces the number of registered any below standards for respective profession; unpaid overtime work; commuting distance stating the following reason why unemployed persons refused to accept offered jobs: "salary does not verify the working conditions (offered salary, safety and protection, job requirements) which is confirmed by information contained in the 2017 NSO Annual Report priviled of right to freely choose and accept the job. Upon request of the employer, the

According to information from the 2017 NSO HR Plan⁷⁴ 582 persons were employed

as employment advisors whereby one advisor is responsible for 180 unemployed persons. Since unemployed persons are under obligation to report to the advisor every three months, the advisor can only devote 15 minutes to each unemployed person provided that he or she is only performing this task. This also means that on a daily basis, the advisor has to provide services to 21 unemployed persons. Bearing this in mind, unemployed persons cannot achieve right to receive services, though the NSO has an obligation to provide those services.

Measures of active employment policies (training, employment encouragement and direct creation of job positions) are not available for majority of unemployed persons registered with the NSO. According to the 2017 NSO Annual Report, the following information is available - only 838 unemployed persons were included in training organised in the labour market and upon the request of employers. 12 469 individuals were included in training for entrepreneurship development; 3 124 individuals were included in vocational training; 400 individuals in programme for acquiring practical skills; 2700 were included in subsidized employment programmes; 4350 included in public works, while 2837 individuals were granted self-employment subsidies. Only 4.1% of unemployed persons registered with NSO were included in active employment policies measures. Majority of measures implemented by NSO do not lead to stable and paid employment; contrary to that, the employees are engaged on occasional and casual work which is not appropriately remunerated.

Bearing in mind a small number of vacant job positions, a small number of unemployed persons included in active employment policies measures and insufficient HR capacities of the NSO, one may question the obligation prescribed by Law on Employment and Unemployment Insurance,⁷⁵ whereby unemployed persons have to report to NSO at least once in three months, while persons receiving benefits have to report every month. In cases of failure to report to NSO, unemployed are erased from NSO records and the recipients of benefits lose right to benefits. Unemployed person may be erased from the record for other reasons. One of the controversial provisions that need to be analysed is the obligation of the unemployed person "not to refuse offered appropriate employment". Appropriate employment is defined in Article 13:

"During the first 12 months from the registration with the National Statistical Office, appropriate employment within the meaning of this statute, constitutes an employment for the acquired level of education and subject area.

Upon expiry of 12 months, an appropriate employment for unemployed person constitutes an employment for tasks requiring lower or same levels of acquired education for same or related subject area, in accordance with the individual employment plan and taking into account working experience and situation in the labour market."

Appropriate employment is defined only in relation to the level of education and not in relation to working conditions and competences of an employee for performing tasks. If a qualified food technology engineer who is registered for more than a year is offered a job at butcher's (lower levels of education and related subject area) and he/she refuses the job due to lack of competences for performing this job (he/she went to comprehensive high school) or he/she is not happy with working requirements (e.g. low salary) he/she will be punished by being erased from the records. In this manner, he or she will be de-

74 Available at http://www.ms.gov.lv/digitalAssets/7/7911_kadrovski_plan_-_tabelam_i_prikaz_-_trenutno_stan_jel_plan_za_2017_godinu.pdf
Article 32 of the Law on Employment and Unemployment Insurance, Official Journal RS, No 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 and 113/2017 – other statute.

ARTICLE 6 – RIGHT TO WORK (GENERAL) AND EMPLOYMENT

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.

2. The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.

1. EMPLOYMENT OPPORTUNITIES AND DIGNIFIED WORK

The EU Screening Report for Serbia on Chapter 18 (Statistics)⁷², requires that Serbia introduces statistics on vacant job positions. Despite the fact that the Programme for development of Official Statistics 2016-2020⁷³ sets out a plan to introduce new survey by selecting companies with the aim of securing data on the number of vacancies according to areas of work and groups of professions, no similar research was yet carried out. The only available data on vacant job positions can be found in the Statistical Annual Report of Republic of Serbia (table 9) and according to information of the NSO. The number of vacancies is negligible when compared with the number of unemployed persons registered with the NSO and with the number of employed persons. Information on vacant job positions is not available to majority of unemployed persons or to employment advisers who should assist unemployed in identifying job opportunities. The explanation for filling vacant job positions at the informal labour market can be found in an imbalance between job demand and supply – demand is significantly lower than supply which is evidenced by data confirming that only three out of 100 employees received employment in 2017.

Table 9: Vacant job positions and employment from 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Vacant job positions	3690	3523	6033	5988	6704
Commencement of employment	97375	105374	110593	111559	113985
Termination of employment	95209	113170	105839	104784	98914
Registered employees	17876	19357	20566	22092	22375
Unemployed registered with the NSO	774890	767435	743158	713153	650573

Source: 2018 Statistical Annual Bulletin

According to the 2017 NSO Annual Report on Employment, the highest number of employees is employed for fixed term (55%) or for occasional and casual work (25%), while only 20% is full time employed. This means that many of them will soon become unemployed.

72 Available at http://www.mel.gov.rs/upload/documents/skrining/skrining_izvestaj_pg_18.pdf

73 Available at http://www.stat.gov.rs/media/2289/program_2016-2020.pdf

These changes in inspectors' conduct were identified by the improvement of the gender equality monitoring system. Inadequate approach to gender equality in the labour market occurs at two interrelated levels: the MLEVSA's capacity for addressing gender equality problems and the capacities of the labour inspectors to recognize cases of breach of rights and discrimination in the area of labour and employment. The Labour Inspectorate, within the MLEVSA, is obstructing the adoption of the new act and does not regard gender equality as an agenda priority. In 2009 and 2010, more than 300 inspectors completed training for recognizing the cases of gender discrimination and appropriate ways to address them. As it was stated in the 2011 UN Women General Report: "we acquired knowledge on concepts of gender and sex, forms of direct and indirect gender based discrimination on concepts of gender and sex, forms of direct and indirect gender based discrimination area."⁷⁰ According to 2015, 2016 and 2017 Working Reports of the Inspectorate, there is a discontinuity in knowledge related to gender equality and there is a need to organise new trainings. Although gender equality training is on the list of trainings organised by the National Academy for Public Administration, according to the information available in 2018 Working Report of the Academy⁷¹ only 26 participants completed this training.

70

According to Vesna Nikolić-Ristanović et al., Discrimination of Women in the labour market in Serbia, op.cit.

71

Available at http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Informator%20o%20radu%20NAJU_31_12_2018.pdf

It is hard to explain how in 2015, when the highest number of women reported discrimination in employment and at work and when the number of complaints in the area of gender equality doubled, carried out inspections only reported an ideal state of affairs in the implementation of the Gender Equality Law. Only two decisions identifying deficiencies were issued to that effect. According to answers submitted by Serbia to additional questions posed by the Committee on Social, Economic and Cultural Rights, the following data are available: in 2011, inspectors issued 51 decisions requesting elimination of deficiencies in 3050 inspections; in 2012, inspectors carried out 4264 inspections related to the implementation of the Gender Equality Law and issued 72 decisions requesting elimination of deficiencies; in 2013, inspectors carried out 456 inspections related to the implementation of the Gender Equality Law and issued 82 decisions requesting elimination of deficiencies.

The employment inspection supervises the implementation of the Gender Equality Law – whether the employer adopted a plan of measures to eliminate and smooth the effects of unequal gender representation; whether the employer made differences on the basis of sex in the process of job advertising and job selection; whether an employee, regardless of sex, is paid the same salary for same type of work or work of equal value. According to data available in the 2015 Labour Inspectorate Report, inspectors conducted 3157 supervisions and adopted two decisions requesting the removal of deficiencies. In the 2016 Report, there is no data available on conducting supervisions related to implementation of Gender Equality Law. In 2017, 2153 supervisions showed no deficiencies.

The annual reports of the Commissioner indicate that the highest number of complaints for the violations of rights in the area of gender equality refers to public administration (in more than 90% of complaints). Thus, those who should be guaranteeing and protecting those rights, violate them the most.

Source: Reports of the Commissioner, calculations and presentations by the author

	2014	2015	2016	2017	2018
Number of complaints	132	232	142	118	84
Number of violations	180	387	194	174	121
Special rights in the area of gender equality	61.7%	50.2%	49.0%	56.3%	45.5%

Table 8: Complaints and violations of rights in the area of gender equality

of gender equality, economic, social and political rights; rights to good administration). In the 2016 Report, the number of complaints in the area of gender equality is presented only in relation to special rights in the area of equality which is something to bear in mind in interpreting data on complaints. The change in reporting includes with the appointment of the new Commissioner. In 2015, the number of complaints in the area of gender equality rose for 76% compared to previous year, whereby 387 rights were breached in 232 complaints. The highest number of complaints referred to breach of special rights in the area of gender equality (50,7%) and breach of economic, social and cultural rights (38,2%). With regard to economic, social and cultural rights, the most common breaches include rights to social protection and protection of family, mothers and single parents, as well as the right to work. From 2016, the number of complaints decreased, though the highest number of complaints still relates to special rights (table 8). In all years, the highest number of special rights violations refers to deprivation of remuneration during a leave of absence due to pregnancy, maternity leave, leave of absence for nursing a child, domestic abuse and violations of rights of pregnant women and women who just gave birth.

tion (22,4%) and highly educated women (17,2%) of the salary gap according to professions, men earn more than women in all professions, whereby the differences are most evident in agriculture (40,1%) and in the artisan sector (30,6%). In professions where employed women are experts or artists (service and trade professions), women earn 15% more, that is 13,4% less than men.

3. PROTECTION OF RIGHTS IN THE AREA OF GENDER EQUALITY

There are two main mechanisms for the protection of equality and rights of individuals – the Commissioner for Protection of Equality and the Ombudsperson for Serbia. There is also the Labour Inspectorate, which is responsible for inspection in employment, employment relations and protection and safety at work.

The findings of the assessment of discrimination in the labour market of Serbia⁶⁸ indicate that women are more exposed to discrimination in employment and at work. Out of total number of women seeking jobs and attending job interviews, 52% encountered some form of discrimination in employment. Data on employed women, suggest that 57,7% encountered some form of discrimination at work. Despite widespread discrimination in the labour market, only a small proportion of women exposed to discrimination reported those incidents: one in ten women exposed to discrimination at work submitted complaints to any of institutions in charge, while this amounted to 7,8% among those discriminated in employment. The most common reasons for not approaching relevant institutions, independent bodies, NGOs or individuals is the belief that those women can solve problems on their own (34,8% of interviewees), while 34,5% believed no one can help them.

According to the reports of the Commissioner for Protection of Equality⁶⁹, the highest number of complaints each year is in relation to discrimination in area of labour and employment. In the period from 2014 to 2018, most complaints in area of labour and employment were submitted by women (57,3%). Sex, marital and family status and age were most common bases of complaints. The reason why sex is stated as most common basis for discrimination in employment and at work, results from the fact that women are allocated to lower grade job positions or are dismissed from work after coming back from maternity leave or leave to nurse a child, with the exception in 2015, when the most common reason was forced retirement. The adoption of the 2015 Law on maximum number of employees in public sector caused many women and professional organisations to approach Ombudsperson for discrimination.

Table 7: Number of complaints to Commissioner for Protection of Equality in employment and at work according to sex

	2014		2015		2016		2017		2018	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
No.	90	78	92	160	85	95	84	60	70	112
%	53.6	46.4	36.5	63.5	47.2	52.8	58.3	41.7	38.5	61.5

Source: Reports of the Commissioner for Protection of Equality; calculations and presentations by the author

In the Commissioner's reports consecutive with 2016, the data on complaints in the area of gender equality are presented according to the type of rights (special rights in area

68 Vesna Nikolić-Ristanović et al., Discrimination of women at labour market in Serbia, Belgrade, 2012
69 Reports are available at <http://ravnapravost.gov.rs/izvestaji/>

ber of children attending preschool is the age group from 4 to 5,5 (39%). The inclusion of children above 4 years of age in the compulsory preschool programme is significantly lower than the objective set out in the Education Development Strategy until 2020. According to the Strategy, 80% of children are to be included in preschool activities, which is far from the EU objective of 90%. In 2017, 11067 children were admitted to preschool programme, while 7887 were not admitted due to lack of places.

Survey data on the status of women in the labour market⁶⁵ indicate the segregation according to professions and areas of activity. Men are dominant in four professions: managers, artisans, factory workers and military profession. Women are more dominant in administrative job positions, while participation of men and women is equal in other professions. Most women work in service sector and less in agriculture and industry. Most men work in service sector, however, with lower levels of participation than women, while men are more numerous in industry and agriculture. When we examine the relationship between men and women within each sector, it may be concluded that agriculture and industry are male sectors, while integration is present in service sector. Within the service sector, women are dominant in education and health sectors.

The labour market in Serbia is characterised by high levels of informal employment – every fourth employee works in the informal sector – in 2017, the rate of formal employment of men amounted to 52.5% and 40.9% for women,⁶⁶ while the rate of informal employment for the same age group amounted to 17.85 for men and 19.5% for women. More than half of informally employed persons work in services and agricultural sector. Among informally employed women, most of them are contributing family workers (42.3%), followed by self-employed without employed persons (38.5%) and employed workers (19.3%), while men are mostly self-employed without employees (56.9%), followed by employed workers (27.3%) and contributing family workers (15.2%). Among contributing family workers who are most disadvantaged at the labour market, 71.2% are women. Self-employed women in most parts work in informal sector (57% compared to 42% of men). The employment action plans do not mention the problem of informal employment, while measures taken by the state are focused on the elimination of grey economy by conducting inspection and identifying unregistered workers, despite the fact that they account for only 7% among informally employed. Though the Strategy recognised the problem of informal employment, there is no measure which refers to contributing family workers in the household or formalisation of work for self-employed women.

The analysis of inequality in salaries is further impeded by the lack of sensitive gender data in the official statistics. In November 2017, the National Statistics Office changed the methodology for calculating average salaries, thus there is no data according to sex. Until December 2017, there was information on average salaries according to sex. Findings of the 2014 Employment Structure Pilot Survey⁶⁷ demonstrate that gender inequality exists in most sectors, both in public and private sectors at all levels of education. The highest salary gap is in the process industry (18.6%) and information and communication sector (14.9%). Even in sectors where women are more predominant, men are in job positions which are better paid: in the financial sector men earn 12.9% more than women, in the health sector men earn 12.6% more than women, and in the trade sector men earn 11.1% more than women. Women earn more in other service sectors (22.7%), transport (4.9%), administration (4.5%) and construction (3.5%); however, these are sectors where employees have lower salaries. The most prominent salary gap is with individuals with low levels of education.

65 Status of Women in the labour market, op.cit.
 66 Author's calculations on the basis of information contained in the Labour Force Bulletin, the National Statistical Office.
 67 Status of Women in the labour market, op.cit.

Besides discrimination of women who have children, there are other reasons why women with children are excluded from the labour market, such as the lack of childcare service and the inability to reconcile work and family responsibilities. In that respect, inactive women who would like to work are also affected alongside employed women. Rule-books in force on the preschool enrolment give precedence to employed parents. If only one parent is employed most often the man, mother will be forced to stay with the child due to inadequate preschool capacities. According to information stated in the Third National Report on Social Inclusion and Reduction of Poverty in Serbia⁶⁴, 36% of children between 6 months and 5,5 years of age were included in preschool activities. The age group from 6 months to 3 years (20%) is the least included in preschool activities, while the highest number

64 The Government of the Republic of Serbia, Third National Report on Social Inclusion and Reduction of Poverty in the Republic of Serbia 2018

Source: Eurostat, Labour Force Survey, calculations and presentations by the author

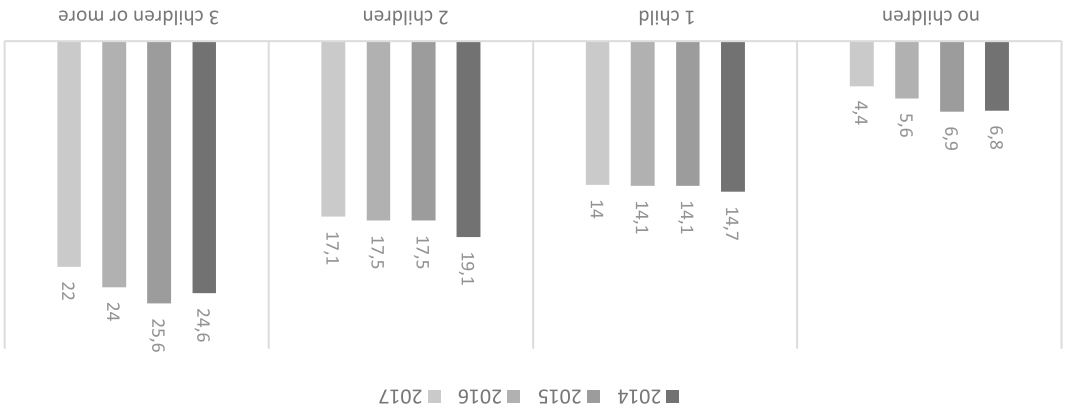


Image 5: Difference between the employment rate of men and women aged 20-49 by number of children, in percentage points

According to the report of the Commissioner for Protection of Equality, the most frequent reason for discrimination in employment is sex, followed by marital and family status. Data on gender gap generated on the basis of employment rates and number of children confirm this finding (image 5). The lowest gap is present with men and women who do not have children and the gap increases with number of children. In 2017, the gender gap between men and women who have three and more children was five times higher than gender gap with men and women without children.

Source: Eurostat, Labour Force Survey database, calculations and presentations by the author

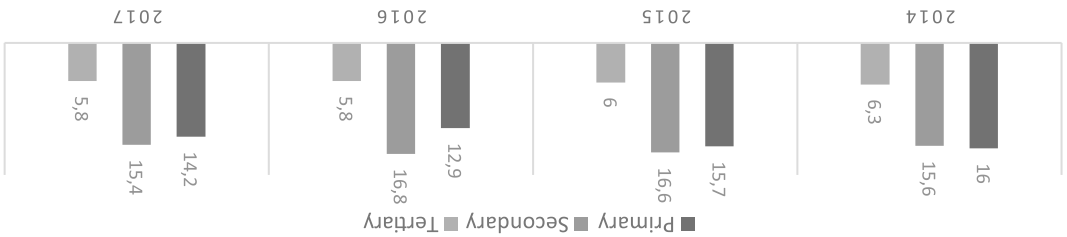


Image 3: Difference between the employment rate of men and women aged 15-64 according to education level, in percentage points

employment and inactivity (table 6) indicators for men and women in Serbia do not have equal opportunities of employment. There is a gap across all indicators from 2014 to 2017. The high rate of inactivity with working age women is especially disconcerting. Women are more prone to become inactive when faced with inability to find job which is confirmed by data on underemployment – 56,6% of inactive population are women who would like to work but are not actively seeking work. The main reason for inactivity of working age population both with men and women is education (38,6% of inactive men and 27,9% of inactive men), while with women this is also due to caring of children and elderly (22,3% of inactive women compared to 8,4% of inactive men).

Table 6: Main labour market indicators according to sex from 2014-2017 (in %) for working age population (15-64)

	2014		2015		2016		2017	
	men	women	men	women	men	women	men	women
Employment rate	57.9	43.8	59.3	45	61.9	48.5	63.9	50.8
Unemployment rate	18.5	20.5	16.9	18.8	14.8	16.2	13	14.4
Inactivity rate	28.5	44.6	28.3	44.3	26.9	41.8	26.2	40.4

Source: Eurostat, Labour Force Survey, author's presentation

If we examine employment by looking at education, there is a correlation between higher levels of education and higher employment rates both with men and women. However, it should be borne in mind that underemployment is most frequent among highly educated men and women. Almost half of employees with high or higher education work in professions which require lower levels of education than what employees have (see the analysis of Article 6). Gender gap is present with regard to all three levels of education in the aforementioned period (image 3). The highest levels of gender gap are present with employees with high school education – in 2017, there were 65,8% of employed men and 50,4% of employed women. In the same year, with regard to employees with no qualification, there were 45,9% of employed men and 31,7% of women, while 79% of highly qualified men and 73,2% of highly qualified women.

Source: Eurostat, Labour Force Survey, calculations and presentations by the author

Younger and older women are in more precarious positions in the labour market than their age group (image 4), whereby the gender unemployment gap is the most apparent with young people (in 2017, the unemployment rate of young women was 36,3%, while 29,2% with young men), while the gender employment gap is the most prominent with older people (in 2017, the employment rate of older women was 44,1%, while 62% with older men). Although there is a higher employment rate among age group 25-49 compared to other age groups, even in this category there is a gender gap – in 2017, the employment rate of men was 77,1%, while with women it amounted to 66,3%.

amendment is to create equal opportunities for men and women as there was already possibility for women to retire at 65. The real reason for this change is to make savings, while gender was not taken into consideration. According to the 2017 Annual Bulletin of the Pension and Disability Insurance Fund⁶³ (table 5), an average life expectancy for insured women in cases of termination of right to receive pension due to death is lower for women across all categories than amongst men. The difference is most prominent with self-employed insured parties. The average age of deceased pensioner is higher than the average age of deceased men within general population, while results are reversed for women. By increasing the pension age, women will enjoy right to pension for a shorter time period and thus, the state achieved its goal to save.

Table 5: Age of old age pension recipients whose right was terminated due to death according to insurance and sex

	Employed		Self employed		Farmers	
	Men	Women	Men	Women	Men	Women
2008	75	75	75	72	77	74
2009	76	75	75	73	78	74
2010	76	75	76	71	78	75
2011	76	75	75	69	79	76
2012	77	75	75	71	80	77
2013	77	75	75	71	80	77
2014	77	76	76	71	81	78
2015	77	76	75	68	81	79
2016	77	76	75	68	81	79
2017	77	76	75	68	82	80

Source: the 2017 Annual Bulletin of the Pension and Disability Insurance Fund

Gender or social impact of these measures has not been considered in any of the statutory or strategic documents which introduced austerity measures. Besides not having a temporary character, as those measures are extended after achieving financial consolidation, those measures are by their nature discriminatory as they had the greatest impact on women who represent a majority of employed persons in public sector. Austerity measures are not followed by a provision of social transfers. Contrary to this, allocations for social transfer are reduced every year (see the analysis of Article 9) and the protection of unemployed persons is reduced (see the analysis of Article 6).

In the General Comment No. 19, the Committee for Social, Economic and Cultural Rights, "underlines the need for a comprehensive system of protection to combat gender discrimination and to ensure equal opportunities and treatment between men and women in relation to their right to work by ensuring equal pay for work of equal value." In Concluding Comments, the Committee expresses concerns about the low employment rate of women, widespread gender discrimination in employment and disproportionately high unemployment rate of young, low educated persons and older women.

The main labour market indicators expressed through rates of employment, unem-

The 2014 Amendments to Law on Pension and Disability Insurance⁶² rose the state services. Article 50 states that the competition is carried out only in cases where the vacant job positions are not filled by transfer or take over. This will lead to disciplining the employees through possibility of introducing further workload; permanent or temporary transfer and a secondment to other employer without the consent of the employee. At the same time, this provision will significantly reduce the possibility of full time employment in public services. The objective for passing this statute, as stated in the explanation, is to create transparent and quality commencement of employment, as well as the need to select the best candidates in public service from the very beginning. This is not reflected in the statutory provisions. However, this is not the end of demise of the public sector, above all education and health sectors. The new Law on Employees in Public Services opens up the space for exploitation of employees in public services under the pretext of specific regulation of gender in this area. Due to the freeze on employment which is in force for six years now, the number of fixed-term employees is growing. According to data of the Ministry of Education, Science and Technological Development on vacant job positions in primary and secondary schools in the academic year 2017/2018, only 60% of employed persons were full time employed. In 2016, 66.5% of employed persons were full time employed.

Sources: *Statistical Yearbooks of the Republic of Serbia; presentation by the author*

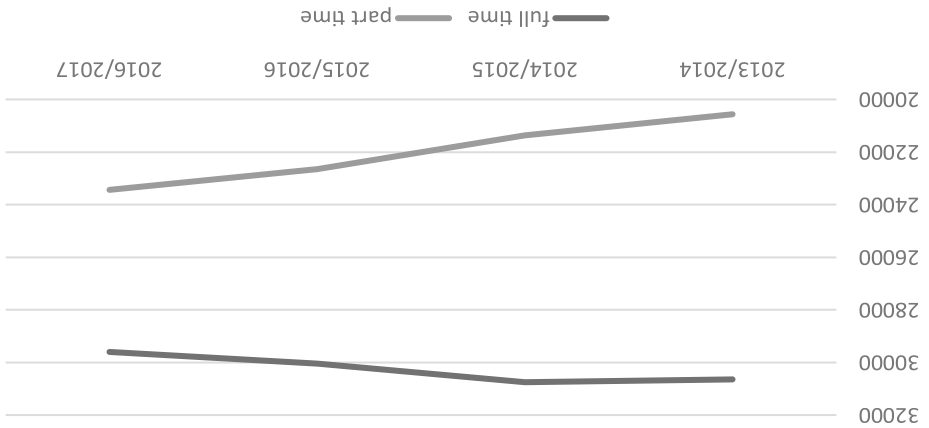


Image 2 : Teachers in primary and secondary school according to working time

There is limited information which is available for the assessment in this area – the NSO provides data on employees in public sector; however, those data are not classified according to gender nor are they classified according to the type of work. According to the information in the Statistical Annual Bulletin of Serbia on teachers in primary and secondary schools, the number of full time employees is decreasing, while there is an increase in fixed term employment (image 2). The number of fixed term employment amounted to 40,1% of staff employed in 2013/14, while in 2016/17 it amounted to 44,2%. Most teachers are women (72%).

National Statistical Office are not recognised as target groups and thus, do not have access to employment services. In the 2019 National Action Plan, as it is the case with all previous documents, there is no data analysis which would allow for the definition of problems from the perspective of gender equality for men and women and measures which would remove the gender gap in the labour market.

On 16 May 2012, the Committee for Economic, Social and Cultural Rights addressed the letter to states⁵⁶ inviting them to use all available means to ensure respect, protection and achievement of economic, social and cultural right at time of crisis. The Committee emphasises that austerity measures represent temporary measures limited to times of crisis and that they need to be necessary and proportionate and cannot be discriminatory. They also need to contain measures allowing for social transfer in order to reduce growing inequalities in times of crisis and thus must indicate the minimum content of rights and social protection.

Austerity measures which were put in place at the end of 2013 and are still in force today, had an impact on employees in public sector, most of who are employed in education and health sector, majority being women. Amendments to the Law on Budget System prohibited the employment in the public sector with regard to vacant job positions and this prohibition is extended to 2019.⁵⁷ This prevented the full time employment and opened the door for precarious work – fixed term employment and occasional and casual work. This is further reinforced with the passing of the Law on the Temporary Regulation of the Basis for Calculation and Payment of Salaries, Wages and other Permanent Income with Public Funds Users which reduced salaries for 10% for all those who earn more than 25000 RSD. “Reform processes” continued with the passing of the Public Administration Reform Strategy⁵⁸ and the Law on Employees in Public Services⁵⁹.

The position document of the Ministry of Public Administration and Local Self-Government⁶⁰ clarifies the reform objectives: the reform will be carried out through two phases: rationalisation (reducing the number of employees) and reorganisation (change of structure, administration and functions). Thus, this is the reduction of number of employees without any analysis followed by reorganisation. The same document clarifies what is considered to be the greatest problem of the public administration: EMPLOYEE IS AN EXPENSE. Thus, policy makers do not regard an employee as a resource of significance for the provision of quality services and whose knowledge and abilities contribute to organisational development; an employee is regarded as an expense: “due to historical inheritance and solidarity that decorates us, social transfers (above all pensions) are extremely high, and interest expenses are unsustainable. As these expenses cannot be reduced in the short term, it is necessary to rationalise expenditures related to employees.”

In practice, the rationalisation led to the following outcomes in just two years: the number of employees is reduced for over 11 400 in three main sectors – health (700), education (2150) and internal affairs (2300), while 21% of employees took redundancy packages and 40% retired and other employees left for different reasons.⁶¹ This report does not say anything on the consequences of these measures on the quality of public services and the impact they had on employees.

- 56 Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012.
- 57 Official Journal RS, No. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – corrigendum, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – other statute, 103/2015, 99/2016, 113/2017 and 95/2018.
- 58 Official Journal RS, No. 9/2014, 42/2014 (corrigendum).
- 59 Official Journal RS, No. 113/2017.
- 60 Modern state – rational state, http://mduks.gov.rs/wp-content/uploads/Pozicioni-dokument_Moderna-drzava-racional-na-drzava4.pdf
- 61 Report on the Implementation of the Public Administration Reform Action Plan 2014-2016.

The General Comment No. 16 of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights⁵³ emphasises importance of formal (*de iure*) equality as well as equality in practice (*de facto*). The equality between men and women in practice will not be achieved just by passing gender neutral laws and policies. These laws and policies cannot solve inequality of men and women and they can also deepen the gap if they do not take into account economic, social and cultural inequalities.

The National Strategy on Gender Equality 2016 to 2020 and the Action Plan 2016-2018 (hereafter: Gender Equality Strategy)⁵⁴ state that gender equality is not included in public policies: “the application of other techniques and tools for introducing gender equality in public policies is lacking, such as the assessment of statutes with regard to gender; consistent use of gender sensitive language and collection and recording of gender related data (...) Policies defined in strategic, planning and other documents are not by rule gender sensitive. If they formally target improvement of gender equality, it is done by incorporating a special “women” component through formulation of special parts, programmes and measures for women and girls or by adding “component of gender equality”. Gender equality is not recognised as a question of development (p. 24).” In order to address this issue, the Gender Equality Strategy aims to “systematically introduce gender equality in passing, implementation and monitoring of public policies” (strategic objective 3). Although the Action Plan for implementation of the Strategy expired in 2018 and the Coordination Body for Gender Equality had an obligation to annually inform the Government and thus the public on the implementation of activities, there is neither an available report nor information on the implementation of the Action Plan. Thus, we do not have an answer on the extent to which gender perspective is included in passing, implementation and monitoring of public policies.

The assessment of employment policy in Serbia⁵⁵ (the Employment Strategy 2011-2020, the Programme of Employment and Social Policy and the 2017 National Employment Action Plan) indicates the lack of gender equality perspective both in the analysis of the situation in the labour market which is gender neutral and in measures which should improve the situation. All strategic and operational documents in employment policy invoked the Europe 2020 Strategy as a framework. Despite this, the main recommendation of the Europe Strategy related to an increase of participation of women in the labour market as a necessary requirement in achieving objectives related to full employment is completely ignored. Besides availability of jobs, reconciling work and family responsibilities is a key factor for the participation of women at the market and as such a priority in European employment policies. Reconciling work and family responsibilities is not included into any of the documents addressing the employment policies in Serbia. Although one of the main reasons for inactivity of women in the labour market is care for children, elderly and vulnerable, this is not recognised as a problem by policy makers. Thus, there are no objectives or measures which would solve the inactivity of women and contribute to eliminating inequality in employment. Employment policies in Serbia do not recognise gender inequality in the labour market – presentation of data per gender is only given for rate of (un)employment and activity; problems and challenges in the labour market are not defined from the equality perspective; there are no mechanisms guaranteeing that proposed measures will not cause inequalities; non-active women and women not registered with the

53 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 16: The Equal Right of

Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11 August

2005, E/C.12/2005/4, available at <https://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>

54 Official Journal RS, No. 4/2016

55 J. Pantović, S. Bradaš and K. Petrovar, Status of Women in the labour market, Belgrade 2017

dichotomous category (some individuals have so-called 'soft' abilities, while some do not have them) and are developed with each individual to a different extent and are distributed according to Gaussian bell curve equally among women and men of different races, nationalities and regions. The interpretation of Article 22 provided by Serbia indicates the misunderstanding of the notion of abilities, features, and characteristics, as well as the existence of prejudices against abilities of certain groups.

Following the 2015 amendments, Article 22 of Labour Law still remains insufficiently precise and the following does not constitute discrimination: making distinction, exclusion or giving precedence in regard to certain work, when the nature of work is such or the work is undertaken in such conditions that characteristics represent genuine and decisive job performance requirement and that the purpose to be achieved in this manner is justified. This provision does not contain the principle of proportionality and is not aligned with EU antidiscrimination directives related to employment: "Member States may provide that a difference in treatment which is based on a characteristic related to (protected basis) shall not constitute discrimination where, by reason of the nature of the particular occupational activities concerned or of the context in which they are carried out, such a characteristic constitutes a genuine and determining occupational requirement, provided that its objective is legitimate and the requirement is proportionate."⁵⁰ The draft Law on Gender Equality contains provisions which are in breach of provisions contained in anti-discriminatory directive in its Article 24, para 4: "Prescription of gender as a job requirement in employment, professional and vocational training is prohibited, except when it is required by specific features of the job, venue and working conditions, in accordance with legislation on prohibition of discrimination and protection at work". In this manner, the prescription of exceptions with regard to organisational chart and not for specific occupational activities concerned or the context in which those activities are carried out, employers are given the opportunity to require gender as a job requirement. This is justified by specificities related to the nature of a job, working conditions and location of work, regardless of whether this constitutes genuine and decisive occupational requirement and whether specificities are justified by legitimate aim proportionate to an end to be achieved. If this provision is adopted, this will legalise the gender discrimination in Serbia in employment.

In its responses to recommendations of UN members (cycle III of the Universal Periodic Survey) related to gender equality, the Republic of Serbia demonstrated a full misunderstanding of the gender equality concept.⁵¹ The response to the recommendation to "ensure full implementation of the Gender Equality Law" states the following: "The 2009 Gender Equality Law is successfully applied in practice as evidenced by the Gender Equality Index whereby Serbia occupies 22nd place in Europe". If a success is measured by the fact that 21 states are ahead of Serbia on Gender Equality Index, while seven states are behind Serbia, it becomes a question whether it is necessary to amend the Gender Equality Law in order to improve the state of gender equality as successful implementation places Serbia as the country with prominent gender inequalities.⁵² According to the latest 2018 Gender Equality Index, Serbia is at the 22nd place, while having the worst position in regard to monies (27th place); time (25th place) and work (22nd place).

50 Article 14(2) Gender Equality Directive (recast): Article 4(1) Employment Equality Directive
 51 Available at <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19860>
 52 Available at http://socialnoukijunctivance.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_n_Republ.html_Srbija_2018.pdf

Gender Equality Law, as well as to remain permanent due to multi sectoral nature of the gender equality which requires efficient and effective coordination.

Taking over responsibilities and/or overlapping responsibilities as well as insufficient resources may lead to problems in coordination and administration and create conflicts. This has already occurred during the drafting of the new Gender Equality Law.

The process of drafting the new Gender Equality Law and the outcomes of this process embodied in the latest version of the Gender Equality Law represent a good indication of how gender equality is a controversial issue within the governing coalition. In September 2017, the Draft Law that was aligned by Coordination Body for Gender Equality with the objections of the civil society organisations was taken off from the Governmental agenda upon the request of the MLEVSA. In the late December 2017, the newly formed Sector for Antidiscrimination and Gender Equality launched the public consultations on revised Draft Law. After series of changes by the MLEVSA, the draft law was released for public consultation in summer of 2018. At the time of writing this analysis, the Law on Gender Equality is still not in the parliamentary procedure, although its adoption was planned for 2016 as per National Strategy of Gender Equality and Action Plan on Chapter 23. The analysis of the Draft Law on Gender Equality conducted by the Autonomous Women's Centre⁴⁹ indicates that amendments to the Law on Gender Equality in force prescribed by the Draft Law on Gender Equality will not improve the position of women in Serbia. On the contrary: "The Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs responsible for antidiscrimination policy (from July 2017) departs from policy and human rights standards, including women's rights. Not only that transparency in amending statutes depends on the wishes of the incumbent minister, but the adoption of proposals during the public debate reflects conservative views of the Ministry/minister and does not reflect human rights standards and international obligations adhered to by Republic of Serbia, as well as achieved levels of legal protection".

This information and the evaluation of NSIP/WGE indicate that Serbia failed to undertake steps to implement the recommendations of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights and ensure effective and regular functioning of the national mechanisms in the area of gender equality. The Committee's recommendation to actively monitor the Strategy and the Action Plan for Improvement of Position of Women and Gender Equality was not fulfilled, as the regular monitoring or reporting on previous and current strategies on gender equality was not carried out. Despite the obligation of the Coordination Body for Gender Equality to submit annual reports to the Government and thus inform the public, there is not a single report or information available on the implementation of the Strategy or the Action Plan. Similarly, the Sector for Antidiscrimination Policy and Improvement of Gender Equality responsible for preparing analyses, reports and providing information on the application of legislation on gender equality failed to do the same. The Report on public consultation on the Draft Gender Equality Law is the only available document on the website of the MLEVSA.

In response to the request of the Committee to further clarify Article 22 of the Labour Law as it allows discrimination "if justified", the Government provided the following answer: "If the work is so complex that it may be performed only by a person with special abilities, making distinction between those who have those abilities and those who do not have them is not regarded as discrimination; however, this is a justified need for a person who is able to fulfil appropriate and genuine job requirements, without which the job cannot be completed." Abilities (perceptive, psychomotor or intellectual) are not regarded as a situation? – practical policy proposal 08/12; Belgrade 2018.

Comments, emphasises concerns about the effectiveness and lack of sufficient human and financial resources in the existing mechanisms for implementation and monitoring of the Gender Equality Law, Strategy and the Action Plan for Improvement of Position of Women and Gender Equality. The Law on Ministers⁴⁷ was adopted at the first session of the Parliament after the elections in 2014 by which the Gender Equality Bureau was abolished. This was justified by stating that this was not a priority, bearing in mind the economic situation in the country. The Coordination Body for Gender Equality responsible for coordination of public administration tasks in the area of gender equality was established by the Decision of the Government of 30 October 2014. Two female ministers, one minister and the General Secretary of the Government are members of the Coordination Body. The expert group comprised of civil servants was established by the same decision and those civil servants will be responsible for issues of gender equality alongside their job responsibilities.

Although by amending this Decision, the number of member of the Coordination Body was increased, this body still remains a political body without appropriate operational support in regard to competencies for addressing gender equality. By amending its organisational chart in July 2017, the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs (hereafter: MLEVSA) formed the Sector for Antidiscrimination Policy and Improvement of Gender Equality. According to information available on internet web page of MLEVSA, this Sector is responsible for drafting laws and other legislation in the area of antidiscrimination policy and improvement of gender equality, as well as being responsible for the following tasks: issuing opinions and proposing measures in this area; preparation of analysis and information on the state of affairs and implementation of legislation in this area; monitoring the development of EU law in this area; monitoring and preparation of reports on the implementation of international conventions and monitoring the implementation of recommendations of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Thus, on the basis of these responsibilities, it can be assumed that the newly formed Sector will take over responsibilities of the Coordination Body for Gender Equality and the Office for Human and Minority Rights, though mechanisms for coordinating work with these two bodies are not yet prescribed. The latest Progress Report for Serbia states the need to clarify division of responsibilities between the new Sector and the Coordination Body.⁴⁸ What amounts to appropriate human and financial resources for implementation of these important responsibilities is difficult to assess due to scarce information available in the Working Bulletin for January 2019. The organisational chart of the Ministry indicates that this Sector does not have any smaller organisational unit and six out of seven vacancies have been filled in: one appointed official (acting assistant minister) and five civil servants in executive positions. Taking into account that Coordination Body for Gender Equality has eight members, the expert group has six and that Office for Human and Minority Rights within the Sector for Improvement of Human Rights and the Sector for National Minorities has two sections and two groups with 21 job positions, it may be concluded that human resources for performing tasks within the Sector for Antidiscrimination Policy and Improvement of Gender Equality are insufficient.

According to the Draft Gender Equality Law, the main responsibilities would be entrusted to MLEVSA, thus reducing the role of the Coordination Body for Gender Equality to temporary working body of the Government. This is done despite the objections of the experts and comments submitted with regard to the Draft Gender Equality Law stating that it is necessary to define the status of the Coordination Body for Gender Equality in the

47 Article 36 Law on Ministers, Official Journal RS, No. 44/2014 Available at [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaji_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaji_ek_o_srbiji(1).pdf)

The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant.

1. STRATEGIC, LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

In paragraphs 226-234 of the Second Periodic Report on the Implementation International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia describes its strategic, legislative and institutional framework regulating gender equality and institutional mechanisms for gender equality in Serbia.⁴³ In the meantime, there were no changes to the legislative framework and the National Strategy for Improvement of Gender Equality 2010-215 was replaced with the National Strategy for Improvement of Gender Equality 2016-2020.

The Evaluation of the Action Plan for Implementation of the National Strategy for Improvement of Position of Women and Gender Equality 2010-2014⁴⁴ (hereafter: NSIPWGE) emphasises the following main deficiencies in the implementation of NSIPWGE: the lack of coordinated management of the implementation process; lack of the system for regular and precise monitoring and the lack of comprehensive report on implemented activities. Intended results were not achieved in key areas. The implementation of NSIPWGE was fragmented with limited horizontal and vertical effects and allocated resources were insufficient for effective implementation. The evaluation also indicates insufficiently developed and stable mechanisms of gender equality in Serbia, as well as institutional interregnum.

According to the National Gender Equality Strategy, it was planned to conduct, from June to September 2018, an independent evaluation of the implementation of the Action Plan 2016-2018. Results of the evaluation should have represented a basis for drafting and adopting the Action Plan 2019-2020. The evaluation was presented in March 2019 and consultations for the Action Plan 2019-2020 are underway. The delay in the adoption of the mechanisms for the implementation of the Gender Equality Strategy is just one of the problems in improving gender equality. The most recent evaluation of NSIPWGE demonstrates that no significant progress was made – national mechanisms for gender equality are lacking capacities; implementation of NSIPWGE at the local level is not satisfactory above all due to limited coordination between national and local levels mechanisms for gender equality; uneven efficiency in implementation of NSIPWGE due to insufficient financial resources; fragmented measures and unclear responsibilities of mechanisms for coordination and the impact of planned processes is lacking in most areas.⁴⁵

The process of institutional disintegration has commenced following the submission of Concluding Comments of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights.⁴⁶ With regard to national mechanisms for gender equality, the Committee, in its Concluding

43 The Government of Republic of Serbia: the Second Periodic Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2011.
 44 Summary of the evaluation is available at web page of the Coordination Body for Gender Equality <https://www.rodmar.gov.rs/avopraznost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/evaluacija-nacionalnog-akcionog-plana-za-primenu-nacionalne-strategije-za>
 45 Evaluation of the National Action Plan for the Implementation of the Serbia National Strategy for Gender Equality – the Final Report available at http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20documents/publications/2019/evaluation%20map%20for%20ge/evaluation%20map%20for%20ge%202016-2018_compressed.pdf?la=en&vs=2559
 46 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Concluding Comments on the Second Periodic Report for Serbia, 2014 Source: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokumentacije/c-12_srb_co_2_17290_e-clean1.doc

Beside these general deficiencies of the anti-discriminatory system, there are special circumstances which raise concerns about wide and systematic discrimination targeting certain groups which will be further examined in the text (see the analysis of Article 3 of the Covenant – unequal payment to women and man for equal work; analysis of Article 7 with regard to paid leave and right to remuneration during the maternity leave, leave for nursing the child, and leave for special care of the child; analysis of Article 9 – right to accommodation; analysis of Article 10 with regard to indirect discrimination in using the paternal and child benefits; analysis of Article 13 of the Covenant – segregation of Roma children in education).

2. HARASSMENT AT WORK

The protection from harassment at work is discussed together with issues of discrimination and within the wider context of protection of dignity at work. In that sense, the Law on Prohibition of Harassment at Work⁴⁰ regulates this area, however, with significant deficiencies⁴¹:

- Capacity to be sued is not well regulated – according to Article 29, para 2 (which courts apply only partially, though the practice is not consistent and leads to legal uncertainty) it is possible to sue only employers for harassment at work and not the direct perpetrator.
- Harassment at work is too narrowly defined and thus, does not include cases when an employee employed by one employer harasses the employee employed with another employer performing joint work or when an employee harasses workers employed on the basis of business cooperation contract.

- The legal standard of harassment at work as “repeated conduct” is not closely defined by law and it is not interpreted by case law. In the absence of any authority, judges often make reference to informal assessments made in the literature, which may lead to refusal to protect the employee who is harassed without having any proper legal basis.
- The preliminary proceeding of amicable settlement with employer as a requirement for initiating the court proceeding is not well regulated. The use of judicial mechanisms should not be conditioned by an unsuccessful amicable settlement dispute. Consequently, amicable settlement proceeding does not give many chances for success due to poor normative provisions. At the same time, it strengthens the position of the perpetrator and reduces level of protection offered to the victim.

- The judicial and any other form of protection of employees in regard to an individual act of the employer should be allowed. This is for the moment excluded by Article 29, para 3 of the Law on Prohibition of Harassment at Work. While the statute prescribes that the legality of individual act causing harassment cannot be challenged (with regard to other statutes), the Rulebook on rules of conduct of employer and employees in regard to prevention and harassment at work⁴² unlawfully extends this to each individual act (Article 13, para 1, alin-1). This led to poor judicial practice and refusal to consider individual acts of employers as unlawful as they served as instruments for committing harassment at work. The courts understood this to mean that these acts can be used as evidence in procedure for harassment at work, especially in situations when employer by an individual act, creates unfavourable working conditions which constitute harassment of employees.

40 Official Journal RS, No. 36/2010

41 See more on deficiencies of this statute in Mario Reljanović, Gaps and Deficiencies of the Law on Prohibition of Harassment at Work, Legal Instructor 25-26/2012, 57-63.

42 Official Journal RS, No. 62/2010.

non-application of Law on Prohibition of Discrimination, as the Labour Law was regarded as *lex specialis*.³⁶ This is not the correct approach. The Labour Law must regulate conducts which do not constitute discrimination, as well as all other concepts related to discrimination in employment (such as specific profession requirements). Those concepts have to be defined in general provisions in order to be applied not only to full time employees but to all forms of employment. Instead of creating parallel regime, which leads to confusion in application of law and protection of discriminated persons, it would be more appropriate to make references to relevant provisions of the Law on Prohibition of Discrimination.

Discrimination in employment and in enjoyment of rights related to social protection represents the most common area of discrimination, as stated in the Reports of the Commissioner for Protection of Equality (hereafter: the Commissioner). In addition, there are cases of individuals being deprived of health protection and education, as well as discrimination in regard to accommodation. This all indicates an alarming impact of discrimination on achievement of full economic and social rights. The 2017 Annual Report of the Commissioner states that 31,2% of received complaints were submitted in regard to employment. Coupled with other categories which are relevant for achievement of economic and social rights (education and vocational training and social rights (education and vocational training, social protection, pension and disability insurance and accommodation), the number of complaints amounts to 50%.³⁷ The number of complaints in 2016 was 33,9%. Coupled with other categories which are relevant for achievement of economic and social rights (education and vocational training, social protection, pension and disability insurance and accommodation) the number of complaints amounted to 50,5%.³⁸

Despite relatively good quality protection and with regard to prohibition of discrimination in practice, the following difficulties may be identified in the application of the aforementioned legislation:

- Legal standards established by law have not been developed in practice. In particular this relates to shifting the burden of proof which is not applied by courts, as well as the standard of "protected personal characteristics";
- There is no special designation or the possibility to monitor the court cases on discrimination which render the assessment of legislation in this area more difficult.
- The law does not regulate measures of reasonable adjustment by the employer, while the protection of people with disability is not well regulated. If the employee is unable to work, he or she may be dismissed or render redundant even if his or her disability is due to an injury at work or professional illness (Labour Law Articles 101 and 102). At the same time, the obligation of public authorities to provide access to public spaces to people with disabilities was put in question by court decisions. A good illustration is the decision of the Supreme Court of Cassation Rev2 361/2014 of 23 October 2014 which emphasised that these measures are "long-term processes dependent on financial abilities of the community".
- There is a genuine misunderstanding by courts with regard to the notion of discrimination, in particular indirect discrimination and its differentiation from similar legal concepts such as harassment at work. This leads to disregard of the notion of indirect discrimination, unclear and contradictory practices in application and interpretation of laws and creation of unlawful and fictitious notions of harassment and discrimination.³⁹

³⁶ See Mario Reljanović, A Study on the Application of the Law on Prohibition of Discrimination in Serbia Belgrade 2017, <http://www.wyucm.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studija-o-primeni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Mario-Reljanovic.pdf>

³⁷ 2017 Annual Report of the Commissioner http://ravnopravnost-5bfc.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14_3_2018-1.pdf, 218

³⁸ 2016 Annual Report of the Commissioner <http://ravnopravnost-5bfc.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-god%C5%A1inji-izve%C5%A1taj-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>, 211

³⁹ See Mario Reljanović (2017)

ARTICLE 2 PARAGRAPH 2 – RIGHT TO DIGNITY AT WORK (DISCRIMINATION IN THE AREA OF EMPLOYMENT AND SOCIAL PROTECTION AND HARASSMENT AT WORK)

The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

1. LEGISLATIVE FRAMEWORK AND PRACTICES IN APPLYING ANTIDISCRIMINATORY LEGISLATION

The Republic of Serbia has a comprehensive constitutional and statutory framework in regard to prohibition of discrimination. The Law on Prohibition of Discrimination²⁶ represents the main statutory act, while discrimination is prohibited by many other statutory provisions: the Law on Prevention of Discrimination Against Persons with Disabilities²⁷, Law on Gender Equality,²⁸ Law on Protection of Rights and Freedoms of National Minorities,²⁹ Labour Law,³⁰ the Law on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities,³¹ Law on Constitutional Court,³² Law on Ombudsman,³³ and the Law on Amicable Settlement of Staff Disputes³⁴. At the time of writing this study, amendments to the Law on Prohibition of Discrimination are in the parliamentary procedure in accordance with the Plan for Harmonisation of Legislation with EU law and within the accession negotiations regarding Chapter 23. The new Gender Equality Law was due to be adopted in 2018. However, this has not happened as the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs raised certain objections.³⁵ At the time of writing, it is not clear if this draft act will be put for public consultation or proposed to the National Parliament.

There is also a negative trend of prescribing competing norms to those contained in the Law on Prohibition of Discrimination, such as those provisions prescribed by Labour Law. Although Article 16 of the Law on Prohibition of Discrimination prescribes discrimination in area of labour which includes protection of each employed person regardless of the legal basis (or lack thereof), the Labour Law contains provisions which prescribe prohibition of discrimination of employed persons (Articles 18 to 23). These provisions provide definitions of direct and indirect discrimination, harassment and sexual harassment and also prescribe some procedural rules which are superfluous, as they are already prescribed by the Law on Prohibition of Discrimination (shifting the burden of proof, right to compensation, what is not considered as discriminatory behaviour at work).

Although there is a need to further clarify the definition of discrimination in Labour Law, the existence of a parallel regime led to poor judicial practice in the past and the

26	Official Journal RS, No. 22/2009
27	Official Journal RS, No. 33/2006 and 13/2016
28	Official Journal RS, No. 104/2009
29	Official Journal FRY, No. 11/2002, Official Journal SCG, No. 1/2003 – Constitutional Charter and Official Journal RS, No. 72/2009 – other statute and 97/2013 – CC Decision.
30	Official Journal RS, No. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – CC Decision and 113/2017
31	Official Journal RS, No. 36/2009 and 32/2013
32	Official Journal RS, No. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Decision US, 40/2015 – other statute and 103/2015
33	Official Journal RS, No. 79/2005 and 54/2007
34	Official Journal RS, No. 125/04, 104/09 and 50/2018
35	Austerity Measures and Business Community Interests blocked the Gender Equality Law, https://insajder.net/sr/sajl/tema/9309/

10,6 billion RSD which increased in 2017 and amounted to 152,0 billion RSD in 2017.²⁰ Despite the improvement in finances and growing at-risk-of-poverty rate, the austerity measures were in force until the end of 2018.

In the press release of the Ministry of Finance (November 2014), it was stated that the state made savings amounting to 75 billion RSD (around 616 million euros) by reducing pensions.²¹ In the same time period when pensioners contributed to the state budget, Serbia granted subsidies amounting to 860 million EUR.²² The state not only failed to use resources at its disposal to satisfy as a priority a minimum of its obligations but instead, it subsidised employers with the requirement to pay salaries to future employees which are 20% higher than a minimum wage. If this is expressed with regard to consumer goods basket, a salary paid to employees covers the cost of only a third of the consumer goods basket. Besides providing subsidies which led to new job openings, the Republic of Serbia offers many other privileges to foreign investors, such as relief on capital gain for employers who employ more than 100 workers or invest more than 8.5 million of euros. Many media statements as well as studies on working conditions with foreign employers²³ indicate violations of employment rights and very poor working conditions.

Besides making saving by cutting back pensions, Serbia also made savings at the detriment of most vulnerable population – unemployed persons and recipients of social benefits by cutting funds each year (see the analysis of Article 11). Unemployment benefits of 0,7% of GDP in 2010 were reduced to 0,2% in 2018, while funds for social benefits were reduced from 4,2% to 3,3% of GDP.²⁴

The UN High Commissioner for Human Rights emphasises that a state needs to ensure compliance with their human rights obligations when adopting austerity measures.²⁵ States should demonstrate: (1) the existence of a compelling State interest; (2) the necessity, reasonableness, temporariness and proportionality of the austerity measures; (3) the exhaustion of alternative and less restrictive measures; (4) the non-discriminatory nature of the proposed measures; (5) protection of a minimum core content of the rights; and (6) genuine participation of affected groups and individuals in decision-making processes.

In adopting austerity measures Serbia did not demonstrate willingness to scrutinize potential consequences of those measures. Thus, those measures were adopted in breach of provisions of Article 2, paragraph 1 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as well as General Comment No. 3 of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights.

- 20 According to information provided by the Ministry of Finance – Table 2. Budget of the Republic of Serbia - income and expenditures from 2008 to 2019; and according to the Budget Law of 7 March 2019 available at <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14332>
- 21 Cuts in pensions resulted 75 billion RSD, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=07&d=16&nav_id=1419723
- 22 TS: 860 million euros for foreign subsidies and the control is insufficient, <http://rs.n1.info.com/Biznis/a275506/Vladadala-860-miliona-evra-subvencija-stranim-investitorima.html>
- 23 Study on working conditions in the textile industry – Serbia <http://pe.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Straz%C5%BEvanje-o-ustovima-rada-u-tekstilnoj-industriji-Srbija.pdf>
- 24 Ministry of Finance, Table 3. Consolidated Balance Sheets of the State from 2005 to 2019, available at <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14332>
- 25 UN Economic and Social Council: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; E/2013/82

In the year when the government introduced austerity measures, the primary budget deficit was 139 billion of euros. In the following year, the primary budget surplus was

In its General Comments, the Committee emphasises the obligation of the state to put a maximum effort in using all available sources at its disposal in order to fulfil, as a matter of priority, a minimum of its obligations. If state is encountering resource constraints, states still have an obligation to ensure a widest extent of enjoyment of relevant rights in given circumstances and what is more important, to monitor the extent to which social, economic and cultural rights are not enjoyed and develop programmes for their improvement.

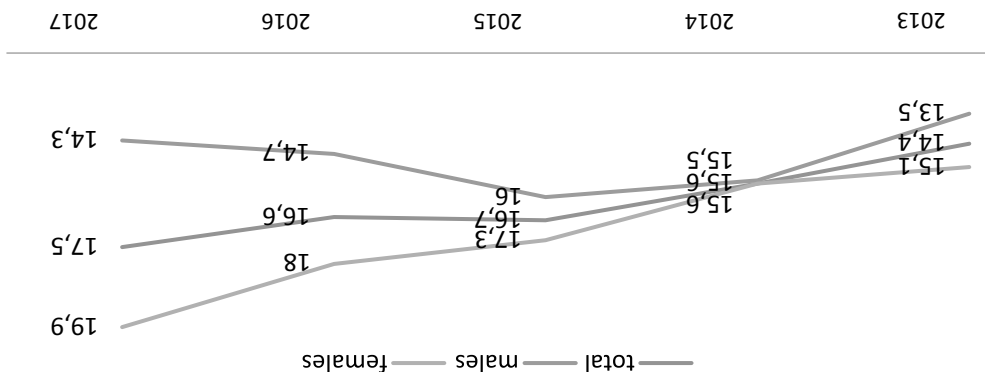


Image 1: At-risk-of-poverty rate according to sex

The increase of at-risk-of-poverty rate among pensioners (image 1) indicates the effects that cuts in pensions had on pensioners' standard of living. At-risk-of-poverty rate rose from 14,4% in 2013 to 17,5% in 2017 – significantly more with women pensioners than man which may be explained by the fact that women have lower average pensions

Source: Annual Bulletin of the Republic Fund for Pension and Disability Insurance; presentation and calculation by the author

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Average salary in RSD	32746	31733	34142	37976	41377	43932	44530	44432	46097	47893
Average salary in EUR	402	338	331	372	366	388	380	368	374	395
Average pension in RSD	19386	21714	21790	23200	25033	25976	26055	24969	25234	25632
Average pension in EUR	238	231	211	228	221	230	222	207	205	211
ratio pension/salary	59,2	68,4	63,8	61,1	60,5	59,1	58,5	56,2	54,7	53,5

Table 4: Average salaries and pension from 2008-2017

ARTICLE 2 PARAGRAPH 1 – USE OF MAXIMUM AVAILABLE RESOURCES WITH A VIEW OF ACHIEVING THE FULL REALIZATION OF THE RIGHTS

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

In the Concluding Comments on the Second Periodic Report of Serbia,¹⁷ the Committee regrets the absence of sufficient information on the use of maximum available resources by the State party in achieving progressively the full realization of the rights recognized in the Covenant (Art. 2, para 1) and recommends that the State party regularly evaluates the impact of measures taken in order to assess whether the maximum available resources have been used in achieving progressively the full realization of the rights recognized in the Covenant.

In General Comment No. 3, the Committee emphasizes that the principal obligation of result reflected in Article 2(1) is to take steps “with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized” in the Covenant.¹⁸ Any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.

With the aim of addressing fiscal consolidation due to high budget deficit, Serbia passed two statutes in 2014: Law on the Temporary Regulation of the Basis for Calculation and Payment of Salaries, Wages and other Permanent Income with Public Funds and the Law on Temporary Regulation on the Manner in Which Pensions are Paid.¹⁹ These statutes represented a framework for determining pensions and salaries of employees in public sector. They were in force until the end of 2018.

Cuts in public sector salaries mostly affected employees in education and health sectors where majority of employees are women (more on this issue in the section devoted to assessment of Article 3). Their average salaries were one of the lowest even before cuts. It is not clear why the cuts in pensions were chosen as data indicate that pensioners are in a worse position than an employed persons (Table 4). From 2008 to 2014, an average pension was 30-40% lower than an average salary. This gap was further deepened after the introduction of the austerity measures and in 2017, an average pension was 46,5% lower than an average salary. While average salaries (indicated in euros) rose in 2018 for 4%, pensions were reduced by 8,3%.

17 The Committee for Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comments on the Second Periodic Report of Serbia, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23, available at <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>

18 Official Journal RS, No. 116/2014

19

it could be described as alarming in regard to certain issues. This is caused by difficulties in the labour market, declining role of the state in social provision as well as economic policy, employment policy and current approaches to privatisation of state companies. The situation in the labour market is grim and data on poverty indicate the urgency for state to act. Unfortunately, this is lacking.

According to data available for 2017, the rate of absolute poverty was 7,2% which is a slight drop in regard to 2016 when the rate was 7,3%.¹⁴ In any case, around half a million of inhabitants of Republic of Serbia is not in a position to satisfy some basic needs. The highest poverty rate is identified with unemployed persons (23,8%), persons who did not complete primary school (18,5%) and in multi-person households (15,2%). The rise of poverty in multi-person households and among children is most alarming.

Table 2: Rate of absolute poverty from 2006-2017

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
8,8	8,3	6,1	6,6	7,6	6,6	6,3	7,4	7,6	7,4	7,3	7,2

Source: Team for Social Inclusion and Reduction of Poverty, 2018

Regional differences in poverty rate are still significant and twice the rate in rural areas is less favourable than in urban areas. For example, spending on education in urban areas account for 1,6%, while in urban areas it amounts to 1,2%¹⁵. With regard to decile analysis, these differences are even more prominent, thus, in the household expenditure structure, in the tenth decile education accounts for 2,25, while in the first decile it accounts for 0,3%¹⁶. This difference is especially high in relation to recreation and culture as the part of corresponding expenditure accounts for 9,1% in the tenth decile, while in the first decile it accounts for 2%.

According to data for 2017, the rate of relative poverty was 25,7% which is a slight drop compared to 2016 with the rate of 25,9%. At-risk-of-poverty rate or rate of social exclusion was 36,7%.

Table 3: Rate of Relative Poverty in the Republic of Serbia 2014-2017

2014	2015	2016	2017
25,0	26,7	25,9	25,7

Source: Social Inclusion and Poverty Reduction Team, 2018

The highest at-risk-of-poverty rate was identified with households with two adults and three or more dependent children (55,8%) and persons younger than 65 who live single person households (39,6%).

With regard to inequality rates measured according to expenditure (according to the Survey on the household expenditure), the Gini coefficient was 25,9 in 2017, which is a slight drop compared to data for 2016. On the other hand, if measured according to income (Survey on Income and Living Conditions), the Gini coefficient was 37,8 in 2017, which is a drop compared to 2016 data.

14 The evaluation of the absolute poverty in Serbia. Team for Social Inclusion and Reduction of Poverty 2018
 15 Bulletin – Survey of Household Expenditures, Republic Statistical Office 2017
 16 The poorest households (with the lowest spending) are in the first decile, while the wealthiest households are in the tenth decile (with the highest levels of spending).

20) Rulebook on preventive occupational health measures in exposure to electromagnetic fields);
 21) Guidelines on workplaces where work is conducted where exposure to dust from asbestos or asbestos-containing material is occasional and of low intensity in relation to Directive 2009/148/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the protection of workers from the risks related to exposure to asbestos at work (codified version);
 22) Regulation on preventive occupational safety and health measures in the use of sharp objects that are medical devices in the healthcare sector is fully harmonized with the Council Directive 2010/32/EU of 10 May 2010 implementing the Framework Agreement on prevention from sharp injuries in the hospital and healthcare sector concluded by HOSPEEM and EPSU;
 23) Rulebook on preventive occupational safety and health measures of young people which is partly harmonized with the Council Directive 94/33/EC on the protection of young people at work and Directive 2014/27/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 amending Council Directive 92/58/EEC, 92/85/EEC, 94/33/EC, 98/24/EC and Directive 2004/37/EC of the European Parliament and of the Council, to comply with Regulation (EC) No 1272/2008 of the classification, labelling and packaging the substance or mixture¹³;
 With regard to domestic sources, a significant number of statutory provisions and by-laws prescribe the normative framework regarding social and economic rights. These provisions will be analysed below in relation to certain questions.
 Normative provisions, as well as examples of how those provisions have been applied will be assessed through the lens of international standards, comparative practice and other appropriate parameters. The objective of this analysis is to assess the legal framework guaranteeing social and economic rights and the application of relevant provisions.
 The analysis is aligned with the text of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, devoting special attention to particular problems identified by the authors. The basic international standards in this area will be presented through the assessment of normative provisions and their application. The application of those standards should lead to better results in guaranteeing genuine protection of individuals by the state which should allow more than just their basic survival in difficult times, but the ability of those citizens to become equal members of the community. Principles of solidarity, social justice and social protection by the state are basic principles which should be taken into account in formulating policies and law-making.
 With regard to social indicators, the current situation in Serbia is far from satisfactory;

8) Regulation on preventive occupational safety and health measures in the exploitation of mineral resources in deep drill holes is partly harmonised with the Council Directive 92/91/EEC of 3 November 1992 concerning the minimum requirements for improving the safety and health protection of workers in the mineral- extracting industries through drilling;

9) Regulation on preventive occupational safety and health measures in underground and surface exploitation of mineral resources is partly harmonised with the Council Directive 92/104/EEC of 3 December 1992 on the minimum requirements for improving the safety and health protection of workers in surface and underground mineral-extracting industries; and health protection on preventive occupational safety and health measures on fishing vessels is fully harmonised with the Council Directive 93/103/EC of 23 November 1993 concerning the minimum safety and health requirements for work on board fishing vessels;

11) Rulebook on the provision of safety and health signs at work is partly harmonised with the Council Directive 92/58/EEC of 24 June 1992 on the minimum requirements for the provision of safety and/or health signs at work;

12) Rulebook on preventive occupational safety and health measures during exposure to biological hazards is partly harmonised with the Directive 2000/54/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the protection of workers from risks related to exposure to biological agents at work;

13) Rulebook on preventive occupational safety and health measures during exposure to vibrations is partly harmonised with the Directive 2002/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 on the minimum health and safety requirements regarding the exposure of workers to the risks arising from physical agents (vibration);

14) Rulebook on preventive occupational safety and health measures in noise exposures is partly harmonized with the Directive 2003/10/EC of the European Parliament and of the Council of 6 February 2003 on the minimum health and safety requirements regarding the exposure of workers to the risks arising from physical agents (noise);

15) Rulebook on preventive occupational safety and health measures in carcinogens or mutagenic exposure is partly harmonized with the Directive 2004/37/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work;

16) Regulation on preventive occupational safety and health measures due to the risk of explosive atmospheres is fully harmonized with the Directive 1999/92/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1999 on minimum requirements for improving the safety and health protection of workers potentially at risk from explosive atmospheres;

17) Rulebook on preventive occupational safety and health measures in artificial optical radiation exposure is partially harmonized with the Directive 2006/25/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on the minimum health and safety requirements regarding the exposure of workers to risks arising from physical agents (artificial optical radiation);

18) Regulation on Minimum Requirements and Conditions for the Provision of Medical Care on Board Maritime Vessels is fully harmonized with the Council Directive 92/29/EEC of 31 March 1992 on the minimum safety and health requirements for improved medical treatment on board vessels;

19) Regulation on preventive occupational safety and health measures in exposure to asbestos is fully harmonized with the Directive 2009/148/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the protection of workers from the risks related to exposure to asbestos at work (codified version);

13) Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community - joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation.¹¹

With regard to health and safety at work and according to the NPAA, the Law on Safety and Health at Work ("Official Journal of the RS", No 101/05 and 91/15) contains basic standards of the Council Directive No 89/391/EEC of 21 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.¹² Moreover, the following standards prescribed by directives have been incorporated in the following national legislation:

- 1) Rulebook on preventive measures for safe and healthy conduct when using personal protective assets and equipment at the workplace is partly harmonised with the Council Directive 89/656/EEC of 30 November 1989 on the minimum health and safety requirements for the use by workers of personal protective equipment at the workplace;
- 2) Regulation on occupational safety and health at temporary or mobile construction sites is partly harmonised with the Council Directive 92/57/EEC of 24 June 1992 on the implementation of minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites;
- 3) Rulebook on preventive measures for safe and healthy conduct when using personal protective assets and equipment at the workplace is partly harmonised with the Council Directive 89/654/EEC of 30 November 1989 concerning the minimum safety and health requirements for the workplace;
- 4) Rulebook on preventive occupational safety and health measures for usage of work equipment is partly harmonised with the Directive 2009/104/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 concerning the minimum safety and health requirements for the use of work equipment by workers at work;
- 5) Rulebook on preventive measures for safe and healthy conduct when manually handling loads is fully harmonised with the Council Directive 90/269/EEC of 29 May 1990 on the minimum health and safety requirements for the manual handling of loads where there is a risk particularly of back injury to workers;
- 6) Rulebook on preventive occupational safety and health measures for usage of screen display equipment at work is partly harmonised with the Council Directive 90/270/EEC of 29 May 1990 on the minimum safety and health requirements for work with display screen equipment;

7) Rulebook on preventive occupational safety and health measures when exposing to chemical substances is partly harmonised with: the Council Directive 98/24/EC of 7 April 1998 on the protection of the health and safety of workers from the risks related to chemical agents at work; Commission Directive 91/322/EEC of 29 May 1991 on establishing indicative limit values by implementing Council Directive 80/1107/EEC on the protection of workers from the risks related to exposure to chemical, physical and biological agents at work; Commission Directive 2000/39/EC of 8 June 2000 establishing a first list of indicative occupational exposure limit values in implementation of Council Directive 98/24/EC on the protection of the health and safety of workers from the risks related to chemical agents at work; Commission Directive 2006/15/EC of 7 February 2006 establishing a second list of indicative occupational exposure limit values in implementation of Council Directive 98/24/EC and amending Directives 91/322/EEC and 2000/39/EC; Commission Directive 2009/161/EU of 17 December 2009 establishing a third list of indicative occupa-

work on the alignment of the Gender Equality Law with the Directive 2004/113/EC on the

application of the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services as well as with the Directive 92/85/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding inter alia by extending parental leave and providing further safeguards from dismissal. The 2018 Progress Report for Serbia states that a new Gender Equality Law is still not adopted.⁸ As stated in the NPA, the requirement of harmonising domestic legislation with EU law was not taken into consideration in the process of adopting the Gender Equality Law. As a result, "significant amount of legislation needs to be aligned in the field of the equality between women and men, such as the Council Directive 2004/113/EC, Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council and the Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council."⁹

With regard to right to work, the Screening Report (Chapter 19 – Social Policy and Employment) stated that some of the basic principles set out by the EU labour acquis appear to be in place. Moreover, it was stated that "a significant number of important adjustments to the national legislation in this area will be necessary in order to prepare for complete legal alignment in this area."¹⁰ As stated in the NPA, within the chapter on Social Policy and Employment, the Labour Law is partially aligned with the following EU law:

1) Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions with 2002;

2) Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time;

3) Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses;

4) Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies;

5) Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer;

6) Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship;

7) Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP;

8) Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEF and the ETUC;

9) Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC);

10) Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work

11) Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast);

12) Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEF and

8 European Commission, Republic of Serbia – 2018 Report 30.

9 NPA, 791

10 Screening Report, Serbia, Chapter 19 – Social Policy and Employment 14

7 Screening Report, Chapter 19 – Social Policy and Employment 13.
6 NPA, 791
5 European Commission, Republic of Serbia – 2018 Report 29
4 Ibid., 47.
3 Screening Report for Serbia, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights 16
2 National Programme for the Adoption of the Acquis, third revision, February 2018

With regard to gender equality, according to information provided by Serbia, the Screening Report (Chapter 19 – Social Policy and Employment)⁷ indicates an ongoing

2000/43/EC and 2000/78/EC.⁶ to the implementation of provisions prescribed by EU Directives, in particular Directives to the text of the Law on the Prohibition of Discrimination were adopted which refer to the text of the Law on the Prohibition of Discrimination were adopted that amendments needed”.⁵ Finally, in the latest version of the 2018 NPA it was stated that amendments in line with the European standards, although further alignment with the *acquis* is still

In 2018 Report for Serbia, it was stated that “non-discrimination legislation is broad-ly in line with the European standards, although further alignment with the *acquis* is still needed”.⁵ Finally, in the latest version of the 2018 NPA it was stated that amendments to the text of the Law on the Prohibition of Discrimination were adopted which refer to the implementation of provisions prescribed by EU Directives, in particular Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.³ However, in regard to extent of harmonisation and capacity, the Progress Report states that “Efforts are required to bring the anti-discrimination legislation fully in line with EU *acquis* as regards the scope of exceptions from the principle of equal treatment, the definition of indirect discrimination and the obligation to ensure reasonable accommodation for disabled employees”.⁴

In regard to prohibition of discrimination, the Screening Report on Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) states that, according to information provided by Serbia, the Law on Prohibition of Discrimination fully complies with the Council Directives 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment irrespective of racial or ethnic origin and 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.³ However, in regard to extent of harmonisation and capacity, the Progress Report states that “Efforts are required to bring the anti-discrimination legislation fully in line with EU *acquis* as regards the scope of exceptions from the principle of equal treatment, the definition of indirect discrimination and the obligation to ensure reasonable accommodation for disabled employees”.⁴

With regard to EU law, in the National Programme for the Adoption of the Acquis² (NPA) Serbia has committed to complete the harmonisation of national legislation with EU law by 2021.

1984	ILO Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer (No. 158)
1989	ILO Convention concerning Occupational Health Services (No. 161)
2009	ILO Convention concerning Safety and Health in Construction (No. 167)
2013	ILO Convention concerning Private Employment Agencies (No. 181)
2003	ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (No. 182)
2010	ILO Convention concerning the revision of the Maternity Protection Convention (No. 183)
1990	Convention on the Rights of the Child
2001	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
2009	UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (with the Optional Protocol)
1964	UNESCO's Convention against Discrimination in Education
2009	European Social Charter (revised)
2003 (2005, 2015)	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with Protocols 14 and 15)
2013	Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence

Serbia ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter: CESCR) in 1971 while it still formed part of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. After changes in 2000, the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) deposited a succession statement on 12 March 2001 by which it again acceded to this international instrument. As a result, FRY has submitted Initial Report on the implementation of the Covenant covering 1992-2002, as well as submitted the Second Periodic Report in 2014.

The Republic of Serbia has ratified many other international instruments with regard to economic and social rights. Some of the most important are listed in Table 1.¹

Table 1 – Selection of the most important international instruments with regard to economic and social rights ratified by the Republic of Serbia

Date of Ratification	Title of the international instrument
1971	The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
1932	ILO Convention concerning Forced or Compulsory Labour (No. 29)
1956	ILO Convention concerning Labour Inspection in Industry and Commerce (No. 81)
1958	ILO Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (No. 81)
1958	ILO Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively (No. 98)
1952	ILO Equal Remuneration Convention (No. 100)
2002	ILO Convention concerning the Abolition of Forced Labour (No. 105)
1961	ILO Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation (No. 111)
1970	ILO Convention concerning Benefits in the Case of Employment Injury (No. 121)
1971	ILO Convention concerning Employment Policy (No. 122)
1975	ILO Convention concerning Labour Inspection in Agriculture (No. 129)
1982	ILO Convention concerning Minimum Wage Fixing, with Special Reference to Developing Countries (No. 131)
1973	ILO Convention concerning Annual Holidays with Pay (Revised) (No. 132)
1982	ILO Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking (No. 135)
1982	ILO Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment (No. 138)
2005	ILO Convention concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards (No. 144)
1987	ILO Convention concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment (No. 155)
1987	ILO Convention concerning Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women Workers: Workers with Family Responsibilities (No. 156)

GDP	Gross Domestic Product
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of General Interest
CESCR	The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ETUC	European Trade Union Confederation
EEC	European Economic Community
ECHR	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
ERP	Economic Reform Programme
ECHR	European Court of Human Rights
ESRP	Reform Programme in Employment and Social Policy
EU	European Union
EZ	European Community
HOSPHEM	European Hospital and Healthcare Employers' Association
ILO	International Labour Organisation
MLEVSA	Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs
NEAP	The National Employment Action Plan
NPAV	The National Programme for the Adoption of the Acquis
NES	National Employment Service
OSCE	The Organization for Security and Co-operation in Europe
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
ICESCR	The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
PPS	Purchasing Power Standards
NSO	National Statistical Office
SFRY	Socialist Federal Republic of Yugoslavia
SEC	Social and Economic Committee
SILC	Survey on Income and Living Conditions
FRY	Federal Republic of Yugoslavia
WHO	World Health Organisation
WEAPME	European Crafts and SMEs' Association
UN	United Nations
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
UPS	Universal Periodic Survey
LO	Law on Obligations
LA	Labour Law

4. DOES THE LABOUR LAW SUPPORT DIFFERENT FORMS OF TRADE UNION ORGANISATION? 94

5. TRADE UNION REPRESENTATIVENESS 95

6. EMPLOYERS' REPRESENTATIVENESS 97

7. AUTHORISED TRADE UNION REPRESENTATIVE 98

8. FREEDOM OF TRADE UNION ACTION 99

ARTICLE 9 – SOCIAL SECURITY AND SOCIAL CARE **112**

ARTICLE 10 – PROTECTION OF FAMILY, MOTHERS AND CHILDREN **122**

1. PROTECTION AND ASSISTANCE TO FAMILY 122

2. PROTECTION OF MOTHERS BEFORE AND AFTER CHILD BIRTH 125

3. PROTECTION OF CHILDREN AND YOUTH 129

ARTICLE 11 – RIGHT TO ADEQUATE STANDARD OF LIVING **131**

1. STANDARD OF LIVING 131

2. RIGHT TO HOUSING 136

3. POVERTY WITHOUT PROTECTION 144

ARTICLE 12 – HEALTH PROTECTION **147**

1. RECOGNISING THE RIGHT OF EVERYONE TO THE ENJOYMENT OF THE HIGHEST ATTAINABLE STANDARD OF PHYSICAL AND MENTAL HEALTH 147

2. STATUS OF ROMA 153

3. MEASURES TO REDUCE STILLBIRTH-RATE, INFANT MORTALITY AND PROVISION OF HEALTHY DEVELOPMENT OF CHILD 155

4. IMPROVEMENT OF ALL TYPES OF HYGIENE AND INDUSTRIAL HYGIENE 156

5. PREVENTION, TREATMENT AND CONTROL OF EPIDEMIC, ENDEMIC, OCCUPATIONAL AND OTHER DISEASES 157

6. CREATION OF CONDITIONS WHICH WOULD ASSURE TO ALL MEDICAL SERVICE AND MEDICAL ATTENTION IN THE EVENT OF SICKNESS 158

ARTICLE 13 – RIGHT TO EDUCATION **160**

1. SYSTEM OF DUAL EDUCATION OF CHILDREN 160

2. SEGREGATION AND INCLUSION OF ROMA CHILDREN IN EDUCATION 161

OTHER ISSUES OF RELEVANCE FOR THE IMPLEMENTATION OF THE COVENANT **163**

1. SERBIA'S REFUSAL TO SIGN THE PROTOCOL TO THE COVENANT 163

2. DIRECT APPLICATION OF THE COVENANT AND OTHER INTERNATIONAL SOURCES 164

BIBLIOGRAPHY **166**

I LITERATURE 166

II INTERNATIONAL INSTRUMENTS, LEGISLATION, COLLECTIVE AGREEMENTS AND CASE LAW 167

III INTERNET AND OTHER SOURCES 172

6..... ABBREVIATIONS USED IN THE TEXT

7..... INTRODUCTORY REMARKS

14..... ARTICLE 2 PARAGRAPH 1 – USE OF MAXIMUM AVAILABLE RESOURCES WITH A VIEW OF ACHIEVING THE FULL REALIZATION OF THE RIGHTS

17..... ARTICLE 2 PARAGRAPH 2 – RIGHT TO DIGNITY AT WORK (DISCRIMINATION IN THE AREA OF EMPLOYMENT AND SOCIAL PROTECTION AND HARASSMENT AT WORK)

17..... 1. LEGISLATIVE FRAMEWORK AND PRACTICES IN APPLYING ANTI-DISCRIMINATORY LEGISLATION

19..... 2. HARASSMENT AT WORK

20..... **ARTICLE 3 – GENDER EQUALITY**

20..... 1. STRATEGIC, LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

24..... 2. GENDER (UN)EQUALITY IN PRACTICE

31..... 3. PROTECTION OF RIGHTS IN THE AREA OF GENDER EQUALITY

34..... **ARTICLE 6 – RIGHT TO WORK (GENERAL) AND EMPLOYMENT**

34..... 1. EMPLOYMENT OPPORTUNITIES AND DIGNIFIED WORK

40..... 2. EMPLOYMENT POLICIES AND EMPLOYMENT PROTECTION OF THE RIGHT TO WORK

43..... **ARTICLE 7 – INDIVIDUAL RIGHTS OF EMPLOYED PERSONS**

43..... 1. SCOPE OF ARTICLE 7 OF THE CESCR

43..... 2. RIGHT TO SALARY OF EMPLOYED PERSONS

47..... 3. REFUND OF EXPENSES TO EMPLOYEES

47..... 4. PROTECTION OF SALARY AND PROTECTION OF CLAIMS IN CASE OF BANKRUPTCY

49..... 5. FAILURE TO PAY SALARIES AND FAILURE TO PAY CONTRIBUTIONS

50..... 6. WORKING HOURS

52..... 7. REST PERIODS AND LEAVES

55..... 8. SAFETY AND HEALTH AT WORK

57..... 9. SPECIAL PROTECTION OF EMPLOYEES

59..... 10. PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS FROM EMPLOYMENT RELATIONSHIP

69..... 11. FACTUAL LABOUR

71..... 12. LABOUR OUTSIDE OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP

79..... 13. SPECIAL EMPLOYMENT RELATIONSHIP REGIMES

90..... **ARTICLE 8 – EMPLOYEE’S COLLECTIVE RIGHTS**

90..... 1. WHO CAN BE A MEMBER OF TRADE UNION?

92..... 2. COUNCIL OF EMPLOYEES

92..... 3. ESTABLISHMENT AND REGISTRATION OF TRADE UNIONS

ISBN 978-86-901148-0-1

200 copies

Printed

Design and printing
Štamparija PROOF, Beograd

For publisher
Mario Reljanić

Publisher
Centar za dostojanstven rad
Gandijeva 147, Beograd

Translated by:
Ana Knežević Bojović
Aleksandra Čavoški

Authors and Project associates

Bojan Urdarević
Sarića Bradaš
Ivan Sekulović
Zeljka Jorgić Đokić
Mario Reljanić
Tanja Marković
Nataša Nikolić

Publication was drafted within realisation of the Project *Shadow Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* which was supported by Olof Palme International Center in Serbia.

**ASSESSMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
IN THE REPUBLIC OF SERBIA
– REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE COVENANT ON
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS –**

CENTAR ZA DOSTOJANSTVEN RAD



08. jul 2019. godine

CP - Каталогизacija y nyblikuaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
341.231.14(497.11)“2006/2018”
342.7(497.11)“2006/2018”
ANALIZA stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji :
izveštaj o primeni medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kul-
turnim pravima / [Bojan Urdarević ... [et al.] ; translated bz Ana Knežević
Bojović, Aleksandra Čavoški]. - Beograd : Centar za dostojanstven rad,
2019 (Beograd : Proof). - graf. prikazi, tabele, 195, 177 str. ; 24 cm
"Publikacija je izradena u okviru realizacije projekta Shadow Report on
the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights..."
-> kolon. - Tekst štampam u međusobno obrnutim smerovima. - Nasl.
str: prištampanog engl. prevoda: Assessment of Economic and Social
Rights in the Republic of Serbia. - Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija: str. 184-195.
ISBN 978-86-901148-0-1

1. Urdarević, Bojan, 1977- [aytop]
a) /bydcka prava-- Međynarodna zaštita-- Srbija-- 2006-2018
COBISS.SR-ID 277358860

BELGRADE 2019

— REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE COVENANT ON
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS —

ASSESSMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

08. jul 2019. godine

– REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE COVENANT ON
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS –

ASSESSMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS IN THE REPUBLIC OF SERBIA