

PREGOVARAČKO POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

Sažetak

Pregovaračko poglavlje 19 odnosi se na oblasti zapošljavanja, rada i socijalne politike, dakle oblasti koje su obuhvaćene radnim i socijalnim pravom jedne države. Ova pitanja rešavaju se u okviru standardne procedure pregovora o priključenju države Evropskoj uniji, putem inicijalnih skringinga i davanja merila za otvaranje poglavlja. U okviru pregovora o Poglavlju 19 od Republike Srbije traženo je donošenje Akcionog plana kojim bi se detaljno obuhvatilo usaglašavanje sa međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije.

Istraživanje se bavi pitanjima koja su od značaja za dosadašnje napore učinjene u okviru pregovora, kao i problemima i izazovima koji se postavljaju pred Republiku Srbiju u pogledu uspešnog zatvaranja Poglavlja 19. Razmatra se pre svega odnos između osnovnih standarda rada postavljenih kao parametar kojem se teži i stanja u zakonodavstvu i praksi. Uočavaju se poteškoće koje dovode do neusaglašenosti državnih politika sa ciljevima koji se moraju postići u okviru pregovora u poglavlju 19, kao i posledice takvih različitosti u percipiranju ekonomskih i socijalnih prava koje vode do (ne)usaglašenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije. Pažnja je posvećena i formalnom delu pregovaranja, odnosno veoma sporom napredovanju Republike Srbije u procesu otvaranja pregovaračkog poglavlja 19.

Osnovna hipoteza jeste da se mora raditi na fundamentalnim izmenama politika i zakonodavstva u cilju napretka u postizanju željenih standarda koji čine osnovu Poglavlja 19. Rad je podeljen na nekoliko segmenata; u uvodnim delovima izlaže se sadržina Poglavlja 19 i veze između pitanja koja su u njemu postavljena sa pitanjima drugih pregovaračkih poglavlja. Potom se analizira dosadašnji tok pregovora i Akcioni plan za Poglavlje 19 koji je za sada najvažnije i najkonkretnije postignuće u pripremi za otvaranje ovog poglavlja. Konačno, u završnim delovima rada pažnja je posvećena kritičkom sagledavanju napora koji se ulažu u pogledu dostizanja postavljenih ciljeva i kompatibilnosti dosadašnjih akcija u realizaciji Akcionog plana sa međunarodnim standardima zapošljavanja, rada i socijalne zaštite. Zaključak sadrži nekoliko preporuka u kom pravcu bi napori morali da budu usmereni da bi se pozicija Republike Srbije u okviru pregovora o Poglavlju 19 kvalitativno promenila.

* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik na Institutu za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: m.reljanovic@iup.rs, <https://orcid.org/0000-0001-6379-7545>

Zastupljeni su pre svega normativni i analitički metod kritičkog sagledavanja politika i propisa koji čine sadržinu pregovora u okviru Poglavlja 19, uz neizbežno ukazivanje na osnovne međunarodne standarde u oblasti ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava.

Ključne reči: pravo na rad, socijalna politika, politika zapošljavanja, međunarodni standardi rada, pregovaračko Poglavlje 19.

1. UVODNI DEO

Pregovaračko poglavlje 19 odnosi se na oblasti zapošljavanja, rada i socijalne politike, dakle oblasti koje su obuhvaćene radnim i socijalnim pravom jedne države. Ova pitanja rešavaju se u okviru standardne procedure pregovora o priključenju države Evropskoj uniji putem inicijalnih skrininga i davanja merila za otvaranje poglavlja. U okviru pregovora o Poglavlju 19 od Republike Srbije traženo je donošenje Akcionog plana kojim bi se detaljno obuhvatilo usaglašavanje sa međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije.

Sam postupak pregovaranja u okviru Poglavlja 19 važan je za državu jer otkriva stanje njenog zakonodavstva i prakse u odnosu na međunarodne standarde rada, zapošljavanja i socijalne politike. Iako je doskora opus propisa Evropske unije u ovoj oblasti bio relativno skroman, razvoj u prethodnih desetak godina pokazuje da se tematici obuhvaćenoj Poglavljem 19 posvećuje sve veća pažnja. Pored toga, u pravnim tekovinama Evropske unije ali i praksi Evropskog suda pravde jasno je vidljivo oslanjanje na opšte međunarodne standarde radnog i socijalnog prava, i to pre svega na one standarde koji su postavljeni putem delovanja Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Međunarodne organizacije rada. Priprema za prihvatanje obaveza koje nameće članstvo u Evropskoj uniji stoga u ovom slučaju ima i širu, univerzalnu komponentu uvođenja osnovnih standarda poštovanja i uživanja ekonomskih i socijalnih prava na način i u obimu koji se smatra zajedničkim nasleđem cele međunarodne zajednice država.

Poglavlje 19 nalazi se u klasteru 3 koji nosi naziv „Konkurentnost i inkluzivni rast” i u kojem se pored Poglavlja 19 nalaze i poglavlja 10 (*Informaciono društvo i mediji*), 16 (*Oporezivanje*), 17 (*Ekonomska i monetarna politika*), 20 (*Preduzetništvo i industrijska politika*), 25 (*Nauka i istraživanje*), 26 (*Obrazovanje i kultura*) i 29 (*Carinska unija*). Kao što se može videti, reč je o skupu veoma različitih poglavlja koja obuhvataju raznovrsne teme. Klaster 3 još uvek nije otvoren.

Istraživanje se bavi pitanjima koja su od značaja za dosadašnje napore u okviru pregovora, kao i problemima i izazovima postavljenim pred Republiku Srbiju kako bi se Poglavlje 19 uspešno zatvorilo. Pre svega, razmatra se odnos između osnovnih standarda rada postavljenih kao parametar kojem se teži i stanja u zakonodavstvu i praksi. Uočavaju se poteškoće koje dovode do neusaglašenosti

državnih politika sa ciljevima u okviru pregovora u Poglavlju 19, kao i posledice takvih različitosti u percipiranju ekonomskih i socijalnih prava na (ne)usaglašenost sa pravnim tekovinama Evropske unije. Pažnja je posvećena i formalnom delu pregovaranja, odnosno veoma sporom napredovanju Republike Srbije u procesu otvaranja pregovaračkog Poglavlja 19.

Osnovna hipoteza je da se mora raditi na fundamentalnim izmenama politika i zakonodavstva da bi se ostvario napredak u postizanju željenih standarda koji čine osnovu Poglavlja 19. Rad je podeljen na nekoliko segmenata; u uvodnim delovima se izlaže sadržina Poglavlja 19 i veze između pitanja ovog poglavlja sa pitanjima drugih pregovaračkih poglavlja. Potom se analizira dosadašnji tok pregovora i Akcioni plan za Poglavlje 19 koji je za sada najvažnije i najkonkretnije postignuće u pripremi njegovog otvaranja. Konačno, u završnim delovima rada kritički se sagledavaju naponi uloženi u dostizanje postavljenih ciljeva i kompatibilnost dosadašnjih akcija u okviru realizacije Akcionog plana sa međunarodnim standardima zapošljavanja, rada i socijalne zaštite. Zaključak sadrži nekoliko preporuka u pogledu toga u kom pravcu bi naponi morali da budu usmereni da bi se pozicija Republike Srbije u okviru pregovora o Poglavlju 19 kvalitativno promenila.

Zastupljeni su pre svega normativni i analitički metod kritičkog sagledavanja politika i propisa koji čine sadržinu pregovora u okviru Poglavlja 19, uz nezaobilazno ukazivanje na osnovne međunarodne standarde u oblasti ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava.

2. SADRŽINA POGLAVLJA 19 I POVEZANOST SA DRUGIM PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA

Pregovaračko Poglavlje 19 sastoji se iz devet celina koje se odnose na način normiranja i ostvarivanja osnovnih ekonomskih i socijalnih prava građana Republike Srbije, a to su:

- 1) radno pravo (osnovna individualna i kolektivna prava na radu i povodom rada);
- 2) zdravlje i bezbednost na radu;
- 3) socijalni dijalog (pre svega kolektivno pregovaranje ali i različite forme institucionalnog i vainstitucionalnog dijaloga);
- 4) politika zapošljavanja (mere i politika zapošljavanja, stope zaposlenosti i nezaposlenosti, stope radno aktivnog stanovništva, struktura poslova);
- 5) Evropski socijalni fond;
- 6) socijalna uključenost i socijalna zaštita (relevantnost, dostupnost i dovoljnost mera socijalne zaštite);
- 7) antidiskriminacija (opšte antidiskriminaciono pravo u oblasti zapošljavanja, rada i socijalne zaštite);

- 8) jednake mogućnosti pri zapošljavanju i na radu; i
- 9) rodna ravnopravnost u zapošljavanju i socijalnoj politici (rodna komponenta antidiskriminacionih politika i propisa, praćenje rodno jaza u oblastima zapošljavanja, rada i socijalne politike).¹

Poglavlje 19 nužno je povezano sa drugim pregovaračkim poglavljima. To proističe pre svega iz prirode pitanja koja se njime regulišu. Politika rada i zapošljavanja blisko je povezana sa poglavljem 2 (*Sloboda kretanja radnika*) ali i sa poglavljima 3 (*Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga*), 6 (*Pravo privrednih društava*), 16 (*Oporezivanje*), 17 (*Ekonomska i monetarna politika*), 20 (*Preduzetništvo i industrijska politika*) i 26 (*Obrazovanje i kultura*). Posebno je važan odnos Poglavlja 19 i Poglavlja 23 (*Pravosuđe i osnovna prava*), kako u pogledu zaštite prava tako i u pogledu zaštite od diskriminacije. Politika socijalne zaštite povezana je, pre svega, sa redistributivnom politikom i poreskom politikom, ali se i u ovoj oblasti vide jasne veze sa antidiskriminacionom politikom i pravima obuhvaćenim poglavljem 23.

3. DOSADAŠNJI TOK PREGOVORA I AKCIONI PLAN ZA POGLAVLJE 19

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 19 održan je od 10. do 12. februara 2014. godine, da bi usledio bilateralni skrining za Poglavlje 19 od 24. do 26. juna 2014.² Izveštaj o skriningu³ objavljen je 18. 1. 2016. godine i tom prilikom data su merila za otvaranje poglavlja. Ova merila, međutim, nisu ispunjena do dana pisanja ovog istraživanja, tako da je neizvesno kada će Poglavlje 19 biti otvoreno.

U Izveštaju o skriningu zaključeno je da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za otvaranje Poglavlja 19 i da je u tom cilju potrebno doneti akcioni plan kojim bi se utvrdili metodi postepene harmonizacije sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovim oblastima. Akcioni plan mora da sadrži konkretna rešenja za dva aspekta, za unošenje pravnih tekovina u pravnim sistem i za izgradnju neophodnih kapaciteta radi sprovođenje tih pravnih tekovina. On mora sadržati najmanje: a) vremenski raspored, b) identifikaciju ljudskih resursa koji su određeni za svaki zadatak, c) identifikaciju uključenih institucija, njihovu nadležnost i ulogu u pristupnim pregovorima, i d) identifikaciju pratećih aktivnosti podrške u prepristupnom kontekstu (jačanje administrativnih kapaciteta).

Akcioni plan za Poglavlje 19 Vlada Republike Srbije utvrdila je tek u maju 2020. godine.⁴ Nije sasvim jasno zašto je došlo do tako dugog odlaganja ove

¹ Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, <https://www.eu.me/poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 22. 11. 2022.

² Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-3/poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 22. 11. 2022.

³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf, 22. 11. 2022.

⁴ Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/Akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 22. 11. 2022.

obaveze. Okolnosti u kojima je Akcioni plan usvojen (pandemija korona virusa i vanredno stanje koje je neposredno pre usvajanja ukinuto u Republici Srbiji) odredili su tok njegovog (ne)izvršenja. Realizacija praktično od samog početka docni i izvesno je da će rokovi postavljeni u samom dokumentu uskoro morati u velikoj meri da budu korigovani.

Akcioni plan sačinjen je iz tri dela. Prvi deo je deskriptivni uvod u aktuelno stanje po oblastima koje obuhvata pregovaračko Poglavlje 19. Drugi deo je operativni deo Akcionog plana i izrađen je u vidu preglednih tabela, podeljenih takođe prema oblastima iz poglavlja 19. Treći deo čini spisak propisa koji će se izmeniti ili doneti u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije tokom realizacije Akcionog plana.

Ako se analizira drugi deo Akcionog plana, koji čini njegovu osnovu, može se doći do raznovrsnih zaključaka. On obuhvata sve propise Evropske unije relevantne za pitanja iz Poglavlja 19, i to po sistemu: navođenje propisa EU – navođenje propisa kojima je konkretno pitanje regulisano u Republici Srbiji, sa kratkom ocenom njihove usklađenosti i isticanjem pitanja koja nisu usklađena – predstavljanje mera i aktivnosti koje će biti sprovedene da bi došlo do potpune harmonizacije i/ili jačanja kapaciteta određenih institucija. Aktivnosti su predstavljene opisno, navedene su odgovorne institucije i institucije uključene u sprovođenje aktivnosti, određen je vremenski okvir za njihovu realizaciju, navedeni su detalji u vezi sa jačanjem administrativnih kapaciteta (u tri kategorije koje čine trenutni kapaciteti, potrebni kapaciteti i ciljani datum realizacije), kao i detalji o potrebnim finansijskim sredstvima i izvorima finansiranja (redovna budžetska sredstva ili drugi izvori finansiranja putem donacija). Na ovaj način stvorena je pregledna, strukturno logična i koherentna celina koju nije teško pratiti, tako da u tom smislu metodologija izrade Akcionog plana može dobiti zadovoljavajuću ocenu.

Ukoliko se detaljnije posmatraju pojedinačna rešenja, moraju se, ipak, uputiti različite vrste kritika. Najpre, Akcioni plan ne sadrži precizan harmonigram, odnosno nije uvek jasno u kom smislu moraju da budu sprovedene izmene nacionalnih propisa da bi se došlo do usaglašavanja sa propisima EU. Nije dakle reč o dokumentu koji se bavi detaljima, što može biti razumljivo jer bi u suprotnom njegov obim bio preširok. Međutim, postavlja se pitanje kome je onda poveren zadatak harmonizacije, odnosno da li je konkretno rešavanje usaglašavanja pojedinačnih rešenja sa pravnim tekovinama Evropske unije ostavljeno radnim grupama za koje je predviđeno da će raditi na izradi novih normativnih rešenja. Potom, u samom trenutku donošenja Akcionog plana postavljeni rokovi bili su prekratki za realizaciju. Sve to praktično znači da će Akcioni plan morati da pretrpi (velike) izmene, a da njegova realizacija uglavnom nije ni otpočela. Konačno, aktivnosti i mere koje se planiraju u najvećoj meri su birokratske i repetitivne, i ne otkrivaju svrhu, suštinu primene i indikatora koji bi mogli pokazati stepen njihove realizacije.

U oblasti „Radno pravo”, predviđen je niz mera koje se uglavnom svode na usvajanje i početak implementacije novog zakona o radu, kao i na izmene i dopune

nekim postojećih propisa i donošenje novih.⁵ Uz svaku od tih mera predviđeno je organizovanje niza obuka, seminara i okruglih stolova. Nije međutim uvek jasno čemu bi takve mere služile – one su navedene generički i edukativni cilj, metodologija, a ponekad i potencijalni učesnici, nisu uopšte ili nisu dovoljno razvijeni. Pojedine ocene usaglašenosti postojećih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije deluju veoma provizorno, bez konkretnih harmonigrama kojima bi se potkrepile.⁶ Nakon više od dve i po godine od usvajanja Akcionog plana, od predviđenih sedam aktivnosti usvajanja novih zakona ili izmena i dopuna postojećih zakona, donet je samo jedan – Zakon o agencijskom zapošljavanju u četvrtom kvartalu 2019. godine, baš kako je to predviđeno Akcionim planom.⁷ Do sada se nije pristupilo donošenju drugih propisa koji su obuhvaćeni Akcionim planom u ovom delu, a radovi na novom zakonu o radu koji bi realno obuhvatio više od dve trećine predviđenih normativnih intervencija, nisu ni počeli. U prethodnom periodu, međutim, pripremljeni su zakoni iz oblasti radnog prava koji nisu bili predviđeni Akcionim planom i kojima se ne vrši harmonizacija – kao što je Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima⁸, budući zakon o radnim praksama, a najavljen je i novi zakon o volontiranju. Prisutna su, dakle, velika odstupanja od Akcionog plana, i to u suštinskom smislu. Opšti rok za realizaciju svih aktivnosti iz Akcionog plana u ovom delu bio je četvrti kvartal 2021. godine, ali, kao što je istaknuto u prethodnom tekstu, već je u trenutku njegovog donošenja bilo jasno da se to neće dogoditi. Osnovni je zaključak da bi ovaj deo Akcionog plana morao biti napisan detaljnije, sa realističnim rokovima, kao i da do sada nije postojala volja da se pristupi njegovoj realizaciji.

Naredni deo Akcionog plana, pod nazivom „Socijalni dijalog” sadrži mnogo manje mera, što je u skladu sa obimom materije sa kojom je potrebno izvršiti usklađivanje. I ovde je kao opšti rok postavljen četvrti kvartal 2021. godine i takođe je izostalo implementiranje bilo koje od najavljenih normativnih izmena (donošenje novog zakona o radu i donošenje izmena i dopuna dva zakona).

Treći deo pod nazivom „Bezbednost i zdravlje na radu” suštinski se svodi na usvajanje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i na donošenje većeg broja podzakonskih akata i praćenje njihove primene. Problem je međutim što je rok za usvajanje osnovnog zakona u ovoj oblasti stavljen u drugi kvartal 2020. godine, dakle tačno u trenutku usvajanja Akcionog plana. Ovaj propis do dana pisanja ove analize nije usvojen, niti je u planu da će to biti učinjeno do kraja 2022. godine. Opšti rok za završetak svih predviđenih aktivnosti određen je u četvrtom kvartalu 2021. godine.

⁵ Postoji samo nekoliko izuzetaka od ovog šablona, među koje spada osnaživanje kapaciteta Inspektorata za rad prijemom 120 novih inspektora rada i nabavkom određene opreme za njihov rad (automobili, računari i sl.).

⁶ I. Sekulović, *Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, Beograd 2020, 3, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ivan-sekulovic-analiza-akcionog-plana-za-poglavlje-19.pdf>, 22. 11. 2022.

⁷ Akcioni plan sadrži niz aktivnosti za koje je rok implementacije bila 2019. godina, iako je donet polovinom 2020. godine.

⁸ Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2018.

Četvrti deo Akcionog plana pod nazivom „Politika zapošljavanja” predviđa usvajanje bazičnog strateškog dokumenta, kao i jednog novog zakona uz izmene i dopune dva postojeća zakona. Ispunjeno je predviđeno usvajanje Zakona o socijalnom preduzetništvu (istina, ne u roku koji je naveden u Akcionom planu), dok izmene i dopune dva zakona nisu izvršene. I ovde je četvrti kvartal 2021. godine određen kao krajnji rok, koji evidentno nije ispoštovan.

Peti deo Akcionog plana odnosi se na Evropski socijalni fond. Reč je o najkraćem delu kojim su predviđene tehničke mere pristupanja Fondu. Za krajnji rok određen je četvrti kvartal 2021. godine, ali ove mere nisu realizovane.

Pretposlednji deo Akcionog plana posvećen je socijalnoj politici i nosi naziv „Socijalno uključivanje i socijalna zaštita”. Predviđena je praktično samo jedna normativna izmena koja se odnosi na izmene i dopune matičnog Zakona o socijalnoj zaštiti i ona nije izvršena u zadatom roku. Ostale izmene svode se na donošenje niza strateških dokumenata i praćenja primene postojećih propisa. I ovde je, kao i u prethodnim delovima, rok za izvršenje bio u četvrtom kvartalu 2021. godine.

Poslednji deo nosi naziv „Antidiskriminacija u politici zapošljavanja i socijalnoj politici”. Ovim delom predviđeno je donošenje jednog zakona, i to Zakona o rodnoj ravnopravnosti, što je realizovano 2021. godine. Pojedine mere su praktično zastarele već u trenutku donošenja Akcionog plana, kao što je sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. sa Akcionim planom za period 2019–2020. Krajnji rok postavljen je u četvrtom kvartalu 2021. godine.

Opšta ocena predviđenih aktivnosti izloženih u prethodnom tekstu mora imati kritički ton. Naime, u oblasti radnog prava nije učinjen nikakav pomak od trenutka usvajanja Akcionog plana. Step en usaglašenosti je relativno dobar, ali nedostaju izmene koje bi uticale na suštinske promene percepcije zaposlenog odnosno radnika (reforma dela koji se odnosi na rad van radnog odnosa), kao i niz odredaba koje će doprineti poboljšanju normativnog položaja radnika. U Akcionom planu se ne pominju (niti se mogu pominjati) nove direktive koje su u međuvremenu počele da važe – potrebno je dakle usaglasiti ga sa najnovijim izmenama u pravnim tekovinama Evropske unije. U delu o socijalnom dijalogu postoji izuzetno mali broj predviđenih aktivnosti, tako da bi se moglo (sasvim pogrešno) zaključiti da je u ovoj oblasti Republika Srbija potpuno funkcionalna. To nije slučaj, i postojaće izuzetni problemi da se implementiraju neka nova normativna rešenja kao što je Direktiva o adekvatnim minimalnim zaradama u Evropskoj uniji⁹ koja je usvojena 2022. godine i samim tim se ne pominje u Akcionom planu, a koja jasno pokazuje kakav značaj institucije Evropske unije pridaju kolektivnom pregovaranju, koje je u izuzetnoj krizi u Republici Srbiji još od izmena i dopuna Zakona o radu izvršenih 2014. godine. Nejasno je zašto je u delu koji se odnosi na socijalni dijalog predviđeno donošenje posebnih zakona radi harmonizacije sa direktivama EU u delovima koji jasno spadaju u domen regulisanja Zakona o radu, kao što je

⁹ Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union, PE/28/2022/REV/1, OJ L 275, 25.10.2022, 33–47.

predviđeno za prenošenje Direktive o osnivanju evropskog radničkog saveta ili uvođenju postupka koji obuhvata preduzeća ili grupe preduzeća na nivou zajednice radi informisanja i konsultovanja radnika.¹⁰

U delu o bezbednosti i zdravlju na radu iskazuje se visok stepen usaglašenosti sa evropskim standardima. Nema, međutim, reči o primeni propisa, te je primena na izuzetno niskom nivou, zbog čega se Republika Srbija godinama nalazi u samom vrhu stradalih radnika u odnosu na ukupan broj radnika tokom kalendarske godine.

Kada je reč o politici zapošljavanja, Akcioni plan potpuno ignoriše realnost na tržištu rada i probleme koji su nastali prethodnih nekoliko godina, kao i smanjeni obim i neefikasnost aktivnih mera zapošljavanja¹¹ koje se primenjuju. Ignoriše se i potražnja za radnom snagom iz inostranstva zbog nedostatka domaće radne snage usled izuzetno pojačanog odliva radno sposobnog stanovništva u inostranstvo. Nisu planirane izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca koje su u pripremi, kao ni liberalizacija rada stranaca bez radne dozvole, predložena u novom zakonu o sezonskim poslovima, što će dovesti do pojačane ranjivosti ovih radnika i izložiti ih potencijalnoj radnoj eksploataciji, odnosno trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Formalistička priroda Akcionog plana, čija se realizacija u velikoj meri svodi na ispunjavanje obaveza koje nameću pregovori za članstvo u Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 19 samo da bi se zadovoljila zvanično preuzeta dužnost bez stvarnog interesovanja da se one implementiraju, evidentna je na više mesta. Na primer, u politici zapošljavanja nema osvrta na prilično loše stanje na tržištu rada koje neće biti promenjeno izvršenjem svih predviđenih mera u okviru Akcionog plana. Potom, u veoma važnoj oblasti socijalne zaštite takođe ne postoje kvalitativni pokazatelji poboljšanja stanja najsiromašnijeg dela stanovništva – u fokusu je donošenje strateških dokumenata uz poneku normativnu izmenu, i aktivnosti koje se svode na primenu već postojećih zakona (koji najčešće nisu dali zadovoljavajuće rezultate), a ne suštinsko poboljšanje mera socijalne zaštite radi uspostavljanja njihovog šireg obuhvata i dovoljnosti u apsolutnim iznosima. Isto se može reći i za deo o antidiskriminacionom pravu u kojem se ignoriše činjenica da postojeći dobar pravni okvir ne prati i njegova primena, i da je diskriminacija najzastupljenija upravo u oblastima rada i socijalne zaštite, što se vidi u prijavljenim slučajevima diskriminacije.¹²

¹⁰ I. Sekulović, 5.

¹¹ Vid. S. Bradaš, *Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu*, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf>, 22. 11. 2022.

¹² Poverenica: Najviše pritužbi za diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja, <https://rs.n1info.com/biznis/poverenica-najvize-pritužbi-za-diskriminaciju-u-oblasti-rada-i-zaposljavanja>, 22. 11. 2022. U pitanju je dugoročni problem koji postoji otkako poverenik za zaštitu ravnopravnosti izrađuje godišnji izveštaj, pa je na osnovu toga nastao i poseban izveštaj. Poseban izveštaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja, Beograd 2019, <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/P%0D0%9ES%0D0%95B%0D0%90N-IZV%0D0%95S%0D0%A2%0D0%90%0D0%88-PZZR-%0D0%9E-DISKRI%0D0%9CIN%0D0%90CI%0D0%88I-U-%0D0%9EBL%0D0%90S%0D0%A2I-R%0D0%90D%0D0%90-I-Z%0D0%90P%0D0%9ESLj%0D0%90V%0D0%90N%D1%98%0D0%90-1.pdf>, 22. 11. 2022.

Nedostatak političke volje za sprovođenje Plana doveo je do toga da on dve godine nakon donošenja i gotovo godinu dana nakon isteka utvrđenog roka za njegovu realizaciju nije realizovan ni u jednoj od analiziranih celina u potpunosti, dok je u velikoj većini celina realizovan samo manji deo predviđenih aktivnosti.

4. USAGLAŠAVANJE ZAKONODAVSTVA SA STANDARDIMA POGLAVLJA 19

Postoji nekoliko tendencija koje se odnose na politike i strateško pozicioniranje vlasti prema pitanjima radnog i socijalnog prava. Ove tendencije se već deset godina prenose i u aktuelno zakonodavstvo i ukazuju na negativan razvoj i devoluciju standarda prava radnika i socijalne zaštite. One izazivaju ozbiljnu sumnju u to da će Republika Srbija postići traženi kvalitet zakonodavstva i prakse, kao i kapacitet odgovornih institucija potrebnih za uspešno okončanje pregovora u okviru Poglavlja 19.

Kada je reč o radnom pravu, najpre izuzetno zabrinjava trend prekomerne i nepotrebne fleksibilizacije rada, uz forsiranje modela tzv. „rada van radnog odnosa“, koji sve više dobija na značaju i umnožava se u aktuelnim propisima. Tako se režim rada na privremenim i povremenim poslovima, osim u osnovnom obliku koji je predviđen Zakonom o radu, nameće i studentsko-omladinskim zadrugama¹³ i sezonskom radu¹⁴. Rad van radnog odnosa kakav je regulisan Zakonom o radu i drugim propisima u Republici Srbiji nije poznat u Evropskoj uniji odnosno državama članicama Evropske unije. Osnovna podela na radnopravni rad i obligacionopravni rad (ugovorni rad) postoji u svim državama Evropske unije, baš kao što postoje i razni oblici samozaposlenosti, poljoprivrednog rada, pomoćnog rada u kući, i sl. Postoje i novi modeli rada na daljinu, tzv. samostalni rad frilensera, rad putem platformi, itd. Mnoge neoliberalne tendencije u politikama država dovode do sve više oblika neizvesnog (prekarnog) rada. Međutim, osnovna razlika između zakonodavnih rešenja tih država i Republike Srbije jeste u tome što se u najvećem broju ovih oblika rada radnicima garantuju osnovna prava koja oni poseduju prema međunarodnim standardima, pre svega prema Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i konvencijama Međunarodne organizacije rada. Ovi standardi se uzimaju kao nedvosmisleni minimum prilikom organizovanja rada i stvaranja pravnog okvira zaštite radnika. Novi oblici rada, koji inicijalno nisu obuhvaćeni ovim pravilima, postepeno se uključuju u zakonodavstva širom Evrope i sveta.¹⁵ Radni odnos u tom smislu predstavlja

¹³ Čl. 11, st. 8 Zakona o zadrugama, *Službeni glasnik RS* br. 112/2015.

¹⁴ Čl. 4, st. 3 Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima.

¹⁵ Vid. M. Reljanović, „Informacione tehnologije i izazovi u reformi radnog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2020, 763–779; M. Reljanović, J. Misailović, „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život* 3/2021, 407–432.

osnovni i jedini oblik radnopravnog regulisanja rada, a međunarodni minimum standarda uslova rada i prava na radu i povodom rada ne dovodi se u pitanje nijednog trenutka. Prema rešenju u Zakonu o radu Republike Srbije, lica koja rade van radnog odnosa nazivaju se „radno angažovanim” i razlikuju se od „zaposlenih” lica. Zaposlena lica ostvaruju prava iz Zakona o radu, dok radno angažovana lica praktično ne mogu da ostvare nijedno pravo regulisano Zakonom o radu. Zbog toga su ovi radnici jeftiniji za poslodavca, a ugovori o radnom angažovanju su samim tim popularan izvor zloupotreba i radne eksploatacije. Ovakva situacija nije pravno održiva i odredbe o radu van radnog odnosa iz Zakona o radu su neustavne.¹⁶ Uprkos tome, ne samo da se ne radi aktivno na njihovom ukidanju putem usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije već im se i dodatno daje na značaju, budući da se novi modeli rada predviđeni nizom novih zakonskih i podzakonskih propisa upravo oslanjaju na ovakvo uređenje rada u kojem radnici ne poseduju čak ni najosnovnija prava po osnovu svog rada (kao što su pravo na zaradu, ograničeno radno vreme, odmori i odsustva), dok su istovremeno u potpunosti lišeni i svih kolektivnih prava.

Pored toga, zapažaju se i nedovoljnost obuhvata merama socijalne zaštite i nizak nivo davanja putem ostvarivanja raznih prava iz socijalne zaštite. Odnos minimalne zarade i prosečne penzije i troškova života i dalje nije zadovoljavajuća.¹⁷ Postoji veliki broj starijih osoba koje nisu stekle pravo na starosnu penziju i koje suštinski nemaju izvore prihoda čiji status nije regulisan.¹⁸ Tokom 2020. i jednog dela 2021. godine gotovo da nisu postojala socijalna davanja usmerena ka najugroženijim grupama stanovništva; paketi državne pomoći bili su najpre usmereni ka privredi, odnosno poslodavcima, i to neselektivno – što znači da su ih koristili i oni koji nisu imali realne poteškoće u poslovanju tokom vanrednog stanja i pandemije virusa covid-19. Ovakvo stanje tek je donekle promenjeno tokom 2021. godine.¹⁹ Socijalna davanja su mala i ograničena, tako da je njihova efektivnost izuzetno niska.²⁰ Zakoni se strateški menjaju tako što se smanjuje obuhvat ugroženih kategorija stanovništva, uz istovremeno umanjeње novčanih davanja u apsolutnom iznosu.²¹ Ustavni sud oglosio je neustavnim dva

¹⁶ M. Reljanović, „Pravo na rad u Ustavu Republike Srbije”, u: *Constitutio – Lex superior* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 262–265.

¹⁷ S. Bradaš, M. Reljanović, *Kratka horor priča (sa elementima basne)*, <https://pescanik.net/kratka-horor-prica-sa-elementima-basne>, 22. 11. 2022.

¹⁸ J. Georgijevski, *Srbija, penzije i politika: „Od čega više da živim?” – ljudi bez prava na penziju i dalje čekaju rešenje*, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-60355140>, 22. 11. 2022.

¹⁹ S. Bradaš, *Nezaposleni, zaboravljeni u državnim merama*, <https://rs.n1info.com/biznis/sarita-bradas-nezaposleni-zaboravljeni-u-drzavnim-merama>; M. Reljanović, B. Urdarević, *Uredba o direktnim davanjima (i oduzimanjima)*, <https://pescanik.net/uredba-o-direktnim-davanjima-i-oduzimanjima/>; M. Reljanović, *Rad u doba korone II – Superhik država*, <https://pescanik.net/rad-u-doba-korone-ii-superhik-drzava/>, 22. 11. 2022.

²⁰ S. Bradaš, *U Srbiji pola miliona apsolutno siromašnih, a smanjuje se socijalna pomoć*, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/bradas-u-srbiji-pola-miliona-apsolutno-siromasnih-a-smanjuje-se-socijalna-pomoc/>, 22. 11. 2022.

²¹ To je učinjeno 2017. godine izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti uvođenjem nove formule obračuna naknade u slučaju nezaposlenosti kojom je praktično svim korisnicima efektivno smanjen iznos naknade.

člana Zakona o socijalnoj zaštiti²² koji su predstavljali pravni osnov za donošenje Uredbe²³ kojom je predviđeno da korisnici novčane pomoći moraju da „zarade” novčanu socijalnu pomoć koju su primali, što je suštinski dovelo do uvođenja prinudnog rada u sistem socijalne zaštite. Posebno zabrinjava to što određene kategorije radnika nisu osiguranici socijalnog osiguranja, ili se toleriše činjenica da se prema njima ne ispunjavaju zakonske obaveze poslodavaca u pogledu obaveznog socijalnog osiguranja.²⁴ Zakon o socijalnoj karti²⁵ ne može postići efekte zbog kojih je formalno usvojen.²⁶ Svi ovi faktori zajedno ukazuju da socijalna politika nije usklađena sa potrebama stanovništva i da se u tom smislu moraju preduzeti mnogome drugačiji koraci da bi se stanje poboljšalo.

Niz novih zakonskih i podzakonskih rešenja, koja su usvojena ili su u pripremi i najavi, nisu usklađena sa međunarodnim standardima i oštro odstupaju od standarda Poglavlja 19. Tako su, između ostalih, u prethodnoj deceniji zabeležene zloupotrebe u zapošljavanju putem studentsko-omladinskih zadruga²⁷, neustavna rešenja u pogledu angažovanja sezonskih radnika, uvođenje dualnog obrazovanja izvan svih radnopravnih standarda²⁸, kao i radna eksploatacija najmlađih radnika putem neustavnog programa „Moja prva plata”²⁹. U najavi je usvajanje novih propisa kojima će se još više produbiti jaz između većeg broja radnika i osnovnih međunarodnih standarda rada (zakon o stručnim praksama, novi zakon o sezonskim radnicima), a koji delimično idu i ka ozakonjenju sadašnjih nezakonitih praksi na tržištu rada (zloupotreba volonterskog rada).

²² N. Petaković, *Ustavni sud poništio dve odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti*, <https://novaekonomija.rs/ostalo/ustavni-sud-ponistio-dve-odredbe-zakona-o-socijalnoj-zastiti>, 22. 11. 2022. U trenutku pisanja teksta, odluka Ustavnog suda nije još uvek objavljena u *Službenom glasniku*.

²³ Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 112/2014.

²⁴ Ovo je trenutno situacija sa korisnicima programa „Moja prva plata” kojima se ne uplaćuju doprinosi za penzijsko-invalidsko osiguranje; suprotan je slučaj tzv. „radnika na internetu”, od kojih se zahteva plaćanje doprinosa, iako se ovoj kategoriji radnika ne može obračunati staž osiguranja. Pored toga, rad bez pravnog osnova se faktički toleriše, kao što se toleriše i pravno osnovan rad za koji poslodavac ne plaća doprinose. Najzad, država ne prepoznaje ni normativno, ni kroz inspeksijske organe tzv. „lažnu samozaposlenost”, situaciju u kojoj se zaposleni radnik formalno evidentira kao samozaposleni i ne uplaćuje doprinose, iako bi po zakonu to morao da čini (a često nema ni sredstava za uplatu doprinosa, imajući u vidu njegov specifično prekaran položaj u odnosu na poslodavca).

²⁵ Zakon o socijalnoj karti, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2021.

²⁶ Vid. S. Bradaš, *Socijalne karte – bezizlaz iz siromaštva*, <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/12257/socijalne-karte-bezizlaz-iz-siromastva>, 22. 11. 2022.

²⁷ M. Reljanović et al., *Radna eksploatacija je stvarna. Preporuke radne grupe za sprečavanje radne eksploatacije mladih*, ASTRA, Beograd 2019, 13–16.

²⁸ M. Reljanović, *Da li ćemo im i decu oprostiti?*, <https://pecanik.net/da-li-cemo-im-i-decu-oprostiti>, 22. 11. 2022. Čak i ako se zanemari da je dualno obrazovanje uvedeno bez ozbiljnih analiza tržišta rada i potencijalnih pozitivnih efekata na zapošljivost mladih, ostaje veoma zabrinjavajuća okolnost da se deca na dualnom obrazovanju ne nalaze u radnom odnosu i da ne mogu na osnovu rada da ostvare veći broj osnovnih prava koja spadaju u ljudsko pravo na rad.

²⁹ M. Reljanović, *Moja prva nadnica*, <https://pecanik.net/moja-prva-nadnica>, 22. 11. 2022. Program „Moja prva plata” uveden je na neustavan način, podzakonskim aktom kojim je uveden novi režim rada. Ovaj režim rada suprotan je osnovnim međunarodnim standardima rada, o čemu se izjasnio i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u izveštaju iz 2022. godine: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, E/C.12/SRB/CO/3, 6 April 2022, 38.

Sve gorenavedeno izazvalo je reakciju domaće ali i međunarodne stručne javnosti i međunarodnih tela koja imaju zadatak da prate usaglašenost nacionalnih zakonodavstava sa međunarodnim standardima rada, počev od pomenutog izveštaja Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, preko reakcija specijalnih izvestilaca UN za ljudska prava koji su se tokom 2021. i 2022. godine obraćali povodom više tema Vladi Republike Srbije.^{30,31} Evropski parlament Evropske unije doneo je rezoluciju u kojoj se osuđuje postupanje vlasti u Srbiji povodom reakcija na slučaj prinudnog rada, odnosno trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.³² Srbija je zbog ovih problema stavljena na tzv. „listu za praćenje” Stejt Departmenta SAD u izveštaju o trgovini ljudima za 2022. godinu.³³

Stručne analize ukazuju da Republika Srbija krši više fundamentalnih konvencija Međunarodne organizacije rada, kao i niz drugih međunarodnih instrumenata koje je potvrdila i na čije se poštovanje obavezala.³⁴

Može se, dakle, zaključiti da se Republika Srbija normativno udaljava od standarda Evropske unije, kao i međunarodnih standarda rada uopšte, što je, svakako, trend koji zabrinjava. Neke od ovih negativnih tendencija uočene su i u godišnjim izveštajima o napredovanju Srbije (*Serbia Progress Report*). Kada je reč o postizanju ciljeva u okviru Poglavlja 19, analiza godišnjih izveštaja iz prethodnih pet godina pokazuje da se većina primedbi Evropske komisije ponavlja, kao i da se konstatuje da je eventualno u pojedinim oblastima ostvaren skroman napredak („umerena pripremljenost”), dok u drugim nije došlo do vidljivih pomaka. Jezik kojim su pisani godišnji izveštaji pre se može nazvati diplomatskim nego stručnim, ali svakako sadrži određene kritike koje se ponavljaju iz godine u godinu. Ako se uporede izveštaji iz 2018. godine³⁵ i 2022. godine³⁶, mogu se zapaziti određene sličnosti. Na primer, u oba izveštaja se konstatuje da je Srbija umerno pripremljena i da je postignut ograničen napredak; da je Zakon o radu samo delimično usklađen; da nije donet novi zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (kao i da su doneti određeni podzakonski akti); da je socijalni dijalog slab; da nije bilo pomaka u pripremi za Evropski socijalni fond; te da postoji veliki rodni jaz

³⁰ Obraćanje specijalnih izvestilaca povodom slučaja trgovine ljudima vijetnamskih radnika na gradilištu fabrike *Ling Long*: *UN experts deeply concerned by alleged trafficking of Vietnamese migrant workers to Serbia*, <https://www.ohchr.org/en/2022/01/un-experts-deeply-concerned-alleged-trafficking-vietnamese-migrant-workers-serbia>, 22. 11. 2022.

³¹ Pismo specijalnih izvestilaca UN od 7. 4. 2022. godine kojim se izražava zabrinutost zbog usvajanja novog zakona o sezonskim radnicima. Na ovo pismo, koliko je poznato, Vlada Republike Srbije nije dala odgovor a pismo se može naći na linku: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27193>.

³² *Joint motion for a Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600_EN.html, 22. 11. 2022.

³³ *2022 Trafficking in Persons Report: Serbia*, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/serbia>, 22. 11. 2022.

³⁴ Vid. B. Urdarević *et al.*, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Beograd 2019, <http://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2020/06/Analiza-stanja-ekonomskih-i-socijalnih-prava-CDR-final.pdf>, 22. 11. 2022.

³⁵ *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17. 4. 2018. SWD(2018) 152 final.

³⁶ *Serbia 2022 Report*, Brussels, 12. 10. 2022. SWD(2022) 338 final.

na tržištu rada. To sve govori u prilog zaključku da se u većem broju oblasti obuhvaćenih Poglavljem 19 u prethodnih pet godina nije odigralo ništa što bi moglo ukazati na pomak u implementaciji pravnih tekovina Evropske unije.

5. ZAKLJUČAK

Čini se da pregovaranje o temama Poglavlja 19 nije aktuelno već nekoliko godina, i to pre svega zbog činjenice da je celokupna ekonomska politika zasnovana na privlačenju direktnih stranih investicija po modelu tzv. „trke do dna“³⁷, koja između ostalog podrazumeva i veću konkurentnost uslova koje država nudi investitorima iz inostranstva umanjnjem troškova radne snage. Takva taktika, osim što je kratkovidna i na duži rok ne može dovesti do značajnijeg ekonomskog boljitka, podrazumeva opstanak većeg broja radnopravnih instituta koji nisu prepoznati u pravnim tekovinama Evropske unije. Drugim rečima, harmonizacija sa pravnim tekovinama Evropske unije postavila se kao potencijalno neželjena jer dovodi do osnaživanja položaja radnika i eliminacije štetnih oblika rada kao što su različite vrste rada van radnog odnosa, danas zastupljene u velikoj meri kako u privatnom tako i u javnom sektoru.

Imajući ovo u vidu, ne čudi što su pregovori o pitanjima iz Poglavlja 19 praktično u potpunom zastoju. Temeljne izmene i dopune Zakona o radu koje su učinjene 2014. godine na način koji je bio protivan većem broju pravila procedure donošenja zakona³⁸, imale su za cilj delimično usaglašavanje radnog prava Srbije sa standardima Evropske unije. Ono, međutim, ni u tom trenutku nije dosledno izvedeno i ograničilo se samo na neke tehničke aspekte. Nešto kasnije je donet i Zakon o agencijskom zapošljavanju, koji je formalno otklonio veliku pravnu prazninu regulisanja rada agencija za privremeno zapošljavanje, ali istovremeno nije u potpunosti odgovorio na sve zahteve iz Direktive o agencijama za privremeno zapošljavanje³⁹. Može se reći da osim ova dva primera, drugih ozbiljnih pokušaja harmonizacije prethodnih godina nije bilo. Istovremeno, pravne tekovine Evropske unije su veoma razvijene upravo u pogledu osnaživanja položaja različitih vrsta radnika koji se nalaze u nesigurnim oblicima rada (kao što je na primer Direktiva o transparentnim i predvidivim uslovima rada⁴⁰), ali su usmerene i na dalju evoluciju nekih osnovnih prava radnika (Direktiva o ravnoteži između poslovnog

³⁷ A. Chan, R. Ross, “Racing to the bottom: international trade without a social clause”, *Third world quarterly*, 24(6)/2003; Gilbert Hounbo, *The dynamism of competition should lead to a ‘race to the top’ instead of a ‘race to the bottom’ in labour standards*, https://www.ilo.org/brussels/WCMS_236260/lang--en/index.html, 22. 11. 2022.

³⁸ M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Beograd 2016, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu.pdf>, 22. 11. 2022.

³⁹ Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, *OJ L* 327, 5. 12. 2008, 9–14.

⁴⁰ Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, *PE/43/2019/REV/1*, *OJ L* 186, 11. 7. 2019, 105–121.

i privatnog života roditelja i staralaca⁴¹, pomenuta Direktiva o adekvatnoj minimalnoj zaradi u Evropskoj uniji). Nijedan od ovih propisa, kao ni drugi propisi koji se najavljuju (među kojima je svakako najznačajniji onaj o odgovornosti privrednih subjekata u lancu snabdevanja) nije adekvatno praćen u Republici Srbiji. Naprotiv, može se reći da postoji aktivno ignorisanje ovih trendova zaštite. Otuda je pre svega potrebno da se ulože naponi koji bi usmerili pažnju zakonodavca na realnu potrebu za harmonizacijom sa pravnim tekovinama Evropske unije, uz sve temeljne izmene koje će harmonizacija doneti kada je reč o pravnom položaju radnika u Srbiji. S druge strane, potrebno je odmah, odnosno u što kraćem roku, nivelisati Akcioni plan za Poglavlje 19 tako da se postavljeni rokovi prilagode kako razvoju događaja i objektivnim okolnostima na koje se nije moglo uticati (pandemija korona virusa) tako i novonastalim okolnostima (novodonetim propisima u okviru Evropske unije, potrebi da se radno pravo usaglasi sa preporukama međunarodnih nadzornih tela). Cilj je da se na taj način sačini funkcionalan dokument koji će se realizovati u kratkom roku i omogućiti stvarno usaglašavanje sa osnovnim vrednosnim principima radnog prava Evropske unije i njenih država članica.

Trenutno nije aktuelan nijedan od ovih procesa, i stiče se utisak da je stav državnih vlasti da se ide ka zanemarivanju standarda iz Poglavlja 19 onda kada se o njima bude odlučivalo, u paketu sa drugim pitanjima. Jedan od takvih poteza odugovlačenja svakako jeste i traženje pomoći Evropske unije na tzv. *twinning* projektima za pisanje novog zakona o radu, iako su unutrašnji kapaciteti sasvim dovoljni – model Zakona o radu naime već postoji⁴², usaglašen je sa svim međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije i potpuno je moguće da se on funkcionalno uklopi u pravni sistem uz minimalne izmene u drugim propisima. Budući da je model nastao kao rezultat rada u civilnom sektoru i ne odgovara aktuelnim politikama devolucije radnih prava, aktivno je ignorisan. Takav neizrečen, ali implicitno veoma prisutan stav o potrebi da se održi *status quo* na međunarodnom nivou, dok se na nacionalnom nivou po radnike donose štetni propisi, navodi na zaključak da će se sa taktikom odlaganja sprovođenja obaveza koje Republika Srbija ima u pogledu Poglavlja 19 nastaviti na neodređeno vreme.

⁴¹ Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, PE/20/2019/REV/1, OJ L 188, 12. 7. 2019, 79–93.

⁴² Zakon o radu (model), Beograd 2020, <http://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-final-na-novembar-2020.pdf>, 22. 11. 2022.

Mario Reljanović, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

NEGOTIATION CHAPTER 19 – SOCIAL POLICY AND EMPLOYMENT

Abstract

*Negotiating Chapter 19 refers to the areas of employment, labour and social policy, that is, areas that are covered by the domestic labour and social law. These issues are resolved within the standard procedure of negotiations on the country's accession to the European Union, through initial screenings and providing criteria for opening chapters. As part of the negotiations on Chapter 19, the Republic of Serbia was asked to adopt an action plan that would cover in detail the harmonization with international standards and the *acquis* of the European Union.*

*The research deals with issues that are important for the efforts made so far within the negotiations, as well as with the problems and challenges that are set before the Republic of Serbia in order to successfully close the Chapter 19. The relationship between the basic labour standards that have been set as a parameter to which the state formally tends, and the state of legislation and practice, is primarily analysed. Attention is also paid to the policies that appear within the framework of the realization of rights in the field of labour, social insurance and social protection, first of all investment, employment, social policy, redistributive policy and to some extent tax policy. The difficulties that lead to the inconsistency of these policies with the goals that must be achieved within the negotiations in Chapter 19 are observed, as well as the consequences that such differences in the perception of economic and social rights produce, in relation to (in)compliance with the legal *acquis* of the European Union. Attention is also devoted to the formal part of the negotiations, i.e., very slow progress of the Republic of Serbia in the process of opening the negotiation Chapter 19.*

The basic hypothesis is that fundamental changes in policies and legislation must be made, in order to achieve progress within the framework of achieving the desired standards that form the basis of Chapter 19. The work is divided into several segments, in the introductory parts the content of Chapter 19 and the links are presented these issues with other negotiating chapters. Then, the current course of negotiations and the Action Plan for Chapter 19 are analyzed, which for now is the most important and concrete achievement in preparation for the opening of Chapter 19. Finally, in the final parts of the paper, attention is devoted to a critical review of the efforts made in terms of achieving the set goals and the compatibility of the previous action within the implementation of the Action Plan with international standards of employment, labour and social protection. The conclusion contains several recommendations in which

direction efforts should be directed in order to qualitatively change the position of the Republic of Serbia within the negotiations on Chapter 19.

Normative and analytical method of critical review of the policies and regulations that make up the negotiations within Chapter 19 are represented before all, with the inevitable pointing to the basic international standards in the area of economic and social rights.

Keywords: right to work, social policy, employment policy, international labour standards, negotiation Chapter 19.

Literatura

- Bradaš S., *Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu*, Beograd 2018.
- Bradaš S., *Socijalne karte – bezizlaz iz siromaštva*, Beograd 2021.
- Chan, A., Ross, R. “Racing to the bottom: international trade without a social clause”, *Third world quarterly* 24(6)/2003, 1011–1028.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Poseban izveštaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja*, Beograd 2019.
- Reljanović M. et al., *Radna eksploatacija je stvarna: preporuke radne grupe za sprečavanje radne eksploatacije mladih*, Beograd 2019.
- Reljanović M., „Informacione tehnologije i izazovi u reformi radnog prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2020, 763-779, <https://doi.org/10.5937/zrpfns54-23133>
- Reljanović M., „Pravo na rad u Ustavu Republike Srbije”, u: *Constitutio – Lex superior* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 253–268.
- Reljanović M., Misailović J., „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja”, *Strani pravni život* 3/2021, 407–432, <https://doi.org/10.5937/spz65-33727>
- Reljanović M., Ružić B., Petrović A., *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Beograd 2016.
- Sekulović I., *Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, Beograd 2020.
- Urdarević B. et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Beograd 2019.

Internet izvori

- 2022 *Trafficking in Persons Report: Serbia*, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/serbia>.

- Bradaš S., Reljanović M., *Kratka horor priča (sa elementima basne)*, <https://pescanik.net/kratka-horor-prica-sa-elementima-basne>.
- Bradaš S., *Nezaposleni, zaboravljeni u državnim merama*, <https://rs.n1info.com/biznis/sarita-bradas-nezaposleni-zaboravljeni-u-drzavnim-merama>.
- Bradaš S., *U Srbiji pola miliona apsolutno siromašnih, a smanjuje se socijalna pomoć*, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/bradas-u-srbiji-pola-miliona-apsolutno-siromasnih-a-smanjuje-se-socijalna-pomoc>.
- Georgijevski J., *Srbija, penzije i politika: „Od čega više da živim?” – ljudi bez prava na penziju i dalje čekaju rešenje*, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-60355140>.
- Houngbo G., *The dynamism of competition should lead to a ‘race to the top’ instead of a ‘race to the bottom’ in labour standards*, https://www.ilo.org/brussels/WCMS_236260/lang--en/index.html.
- Joint motion for a Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600_EN.html.
- Petaković N., *Ustavni sud poništio dve odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti*, <https://novaekonomija.rs/ostalo/ustavni-sud-ponistio-dve-odredbe-zakona-o-socijalnoj-zastiti>.
- Poglavlje 19 – *Socijalna politika i zapošljavanje*, <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-3/poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>.
- Poglavlje 19: *Socijalna politika i zapošljavanje*, <https://www.eu.me/poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>.
- Poverenica: Najviše pritužbi za diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja*, <https://rs.n1info.com/biznis/poverenica-najvize-prituzbi-za-diskriminaciju-u-oblasti-rada-i-zaposljavanja>.
- Reljanović M., *Da li ćemo im i decu oprostiti?*, <https://pescanik.net/da-li-cemo-im-i-decu-oprostiti>.
- Reljanović M., *Moja prva nadnica*, <https://pescanik.net/moja-prva-nadnica>.
- Reljanović M., *Rad u doba korone II – Superhik država*, <https://pescanik.net/rad-u-doba-korone-ii-superhik-drzava>.
- Reljanović M., Urdarević B., *Uredba o direktnim davanjima (i oduzimanjima)*, <https://pescanik.net/uredba-o-direktnim-davanjima-i-oduzimanjima>.
- Rezultati skrininga*, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf.
- UN experts deeply concerned by alleged trafficking of Vietnamese migrant workers to Serbia*, <https://www.ohchr.org/en/2022/01/un-experts-deeply-concerned-alleged-trafficking-vietnamese-migrant-workers-serbia>.
- Zakon o radu (model), <http://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>.

Nacionalni i drugi propisi i strateški dokumenti

- Akcioni plan za Poglavlje 19 – *Socijalna politika i zapošljavanje*, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/Akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, E/C.12/SRB/CO/3, 6 April 2022.
- Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, PE/43/2019/REV/1, OJ L 186, 11.7.2019, 105–121.
- Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, PE/20/2019/REV/1, OJ L 188, 12. 7. 2019, 79–93.
- Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union, PE/28/2022/REV/1, OJ L 275, 25. 10. 2022, 33–47.
- Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, OJ L 327, 5. 12. 2008, 9–14.
- Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17. 4. 2018. SWD(2018) 152 final.
- Serbia 2022 Report*, Brussels, 12. 10. 2022. SWD(2022) 338 final.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 112/2014.
- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2018.
- Zakon o socijalnoj karti, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2021.
- Zakon o zadrugama, *Službeni glasnik RS*, br. 112/2015.