

# VODIČ KROZ POGLAVLJE 19

MREŽA ORGANIZACIJA  
ZA DECU SRBIJE  
**MODS**



**OGNJEN GOGIĆ**



Mreža organizacija za decu Srbije - MODS

# Vodič kroz Poglavlje 19

Autor:

Ognjen Gogić

Recenzenti:

Bojana Ružić

Saša Stefanović

April 2017.

Prelom i dizajn Ana Jovanović





# VODIČ KROZ POGLAVLJE 19

---

U aprilu 2016. godine objavljen je Izveštaj Evropske komisije o skriningu za Poglavlje 19. Evropska komisija je u ovom izveštaju iznela ocenu da Srbija nije spremna za otvaranje pregovora o datom Poglavlju i preporučila da najpre bude usvojen Akcioni plan za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblastima koje ono obuhvata.

Poglavlje 19 se odnosi na pravne tekovine Unije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Ovo Poglavlje ima izuzetan značaj za zaštitu prava i dobrobiti deteta, budući da pravne tekovine koje su sadržane u njemu uređuju pitanja kao što su borba protiv siromaštva, zaštita prava mladih i roditelja u radno-pravnim odnosima, promocija socijalne inkluzije, unapređenje položaja osoba sa invaliditetom i dr.

Osnovna svrha *Vodiča kroz Poglavlje 19* jeste da pojedincima i organizacijama koje se bave pravima deteta omogući da se upoznaju sa pravnim tekovinama i politikama Unije obuhvaćenim ovim Poglavljem koje imaju značaj za ostvarivanje prava deteta. Vodič je prvenstveno namenjen udruženjima članicama **Mreže organizacije za decu Srbije (MODS)** i priređen je sa namerom da im pomogne da se na informisan način uključe u praćenje pregovora o ovom Poglavlju u cilju zaštite prava i interesa svojih korisnika i ciljnih grupa u procesu evropskih integracije. Vodič je namenjen i svim drugim predstavnicima civilnog sektora, institucija javne vlasti, stručnjacima i drugim zainteresovanim pojedincima koji žele da saznaju više o tome kako se proces pristupnih pregovora održava na položaj dece.



# PREGOVARAČKO POGLAVLJE 19

---

Pregovaračko poglavlje 19 obuhvata pravne tekovine Evropske unije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Politike koje se u ovim oblastima vode prvenstveno se oslanjaju na odredbe člana 3. *Ugovora o EU* koji utvrđuje da u osnovne ciljeve Unije, između ostalog, spadaju: puna zaposlenost, socijalna prava i zaštita, ravnopravnost muškaraca i žena, međugeneracijska solidarnost, zaštita prava deteta, suzbijanje socijalne isključenosti i diskriminacije.

Usklađenost nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim tekovinama EU koje spadaju u Poglavlje 19 razmatra se u okviru sledećih užih celina:

- radno pravo;
- politika zapošljavanja;
- bezbednost i zdravlje na radu;
- socijalni dijalog;
- socijalna inkluzija;
- socijalna zaštita;
- položaj osoba sa invaliditetom;
- borba protiv diskriminacije;
- promovisanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce u radnim odnosima.

Oblast prava deteta, kao deo šire celine osnovnih prava, najdirektnije je obuhvaćena *Poglavljem 23*. Pravnim tekovinama Unije koje spadaju u ovo poglavlje nisu, međutim, obuhvaćeni svi aspekti ostvarivanja dečijih prava. Za unapređenje dobrobiti deteta nakon Poglavlja 23 najveći značaj imaju upravo pravne tekovine obuhvaćene Poglavljem 19. Kao što ćemo videti, pravne tekovine Unije u ovim oblastima uređuje pitanja radno-pravnog položaja dece, mladih i roditelja, borbu protiv siromaštva i socijalne izolacije, položaj osoba sa invaliditetom i dr.

Članom 151. *Ugovora o funkcionisanju EU* utvrđeno je da se ciljevi Unije i država članica u oblasti socijalne politike odnose na promovisanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uslova, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog i razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti i borbe protiv isključenosti. Budući da se politike zapošljavanja, socijalne zaštite i socijalne inkluzije delotvornije sprovode na nacionalnom nivou, ove oblasti pretežno spadaju u nadležnost nacionalnih vlada. Poglavlje 19 samim tim nije naročito opširno u smislu obima pravnih tekovina koje države kandidati treba da unesu u svoje pravne poretke tokom procesa pristupanja Uniji. Sa druge strane, politike koje Unija vodi u ovima oblastima šire su od pravnih tekovina sadržanih u Poglavlju 19 pošto one uključuju i instrumente mekog prava koji nisu obavezujuće ni za države članice niti za kandidate.

Pravne tekovine EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, pored ostalog, utvrđuju minimalna prava u vezi sa uslovima rada (radno vreme, oblici radnog angažovanja i sl), obaveze u pogledu informisanja i konsultovanja radnika, mere unapređenja bezbednosti i zdravlja na radu, zaštite od diskriminacije, jednakog tretmana žena i muškaraca u radnim odnosima i dr.

Pravne tekovine koje su obuhvaćene Poglavljem 19 karakteriše postojanje korpusa minimalnih standarda u pogledu prava koja moraju biti garantovana u svim državama članicama. Ovi standardi se utvrđuju *direktivama* (uputstvima) koje se usvajaju na nivou Unije. Direktive se ne primenjuju neposredno na teritoriji država članica već su nacionalne vlade u obavezi da odredbe ovih direktiva *transponuju* (prevedu) u svoje pravne sisteme, preuzimajući obavezu da obezbede ostvarivanje ovih prava. Važno je, pritom, razumeti da standardi utvrđeni na nivou Unije predstavljaju samo donju granicu. Države članice ne mogu da smanje nivo zaštite koji se garantuje direktivom, ali im je dopušteno da utvrde povoljnija prava za svoje građane. Sa druge strane, transpozicija direktiva ne bi trebalo da bude korišćena kao osnov za smanjenje postojećeg nivoa zaštite prava ukoliko je on prethodno bio povoljnije utvrđen.

Prema *Direktivi o radnom vremenu* (2003), države članice imaju obavezu da osiguraju pravo radnika na dnevni odmor u neprekidnom trajanju od najmanje 11 časova, nedeljni odmor u neprekidnom trajanju od najmanje 24 časa, kao i najmanje 4 nedelje plaćenog godišnjeg odsustva.

*Zakon o radu Republike Srbije* (2014) usklađen je sa minimalnim zahtevima iz Direktive u pogledu trajanja nedeljnog i godišnjeg odmora, koji iznosi najmanje 20 radnih dana, dok je u pogledu dnevnog odmora predviđen duži period (12 časova).

U nastavku Vodiča pažnja će biti posvećena razmatranju konkretnih pravnih tekovina Unije koje su obuhvaćene Poglavljem 19, a neposredno se ili posredno odnose na položaj dece. Fokus će biti na tekovinama koje bi Republika Srbija trebalo da unese u svoj pravni poredak tokom procesa pristupanja Uniji. Osim toga, biće predstavljeni i instrumenti mekog prava Unije od značaja za dobrobit dece. Iako Republika Srbija nema obavezu da svoje zakonodavstvo i politike usklađuje sa ovim rešenjima, reč je o primerima dobre prakse koje bi svakako trebalo imati u vidu prilikom zagovaranja reformskih mera za unapređenje položaja dece.

# PRAVNE TEKOVINE

Pravne tekovine Unije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja od najvećeg značaja za položaj dece sadržane su u *Povelji o osnovnim pravima EU*, kao i u direktivama o *trudnim radnicama*, *roditeljskom odsustvu* i *zaštiti mladih osoba na radu*. U paragrafima koji slede biće predstavljene ključne odredbe ovih dokumenata.

## Povelja o osnovnim pravima EU

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine, *Povelja o osnovnim pravima EU* postala je pravno obavezujući instrument iste pravne snage kao i Ugovori EU.

U pogledu statusa dece u radno-pravnim odnosima, Povelja eksplicitno zabranjuje radno angažovanje dece mlađe od uzrasta predviđenog za završetak obaveznog školovanja. Kada je u pitanju položaj mladih koji se primaju na posao, Povelja utvrđuje da se ovim licima moraju obezbediti radni uslovi prilagođeni njihovom uzrastu i zaštita od ekonomske eksploatacije, kao i od bilo kakve vrste rada koji bi mogao da ugrozi njihovu “sigurnost, zdravlje ili psihički, moralni, duhovni ili društveni razvoj”, odnosno njihovo obrazovanje (član 32).

Jedan broj odredbi Povelje se posredno odnosi na položaj dece. U cilju usklađivanja profesionalnog i porodičnog života Povelja garantuje pravo na “zaštitu od otkaza zbog razloga povezanih sa materinstvom”, kao i pravo na plaćeno porodiljsko i roditeljsko odsustvo po rođenju ili usvajanju deteta (član 33). Poveljom je utvrđeno i da, u cilju borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć kako bi se osigurao dostojanstven život onih koji nemaju dovoljno sredstava (član 34). Povelja sadrži i opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu (član 21), kao i garanciju ravnopravnosti žena i muškaraca za koju se navodi da mora biti osigurana u svim područjima, uključujući rad i zapošljavanje (član 23).

## Direktiva o trudnim radnicama (1992)

*Direktiva o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica i radnica koje su nedavno rodile ili doje* propisuje minimalne standarde u pogledu radnih uslova za trudnice, porodilje i dojilje. Ovom direktivom utvrđena su prava radnica koja se odnose na period pre i nakon trudnoće, korišćenje prava na porodiljsko odsustvo, zabranu diskriminacije ovih kategorija radnica kao i mere zaštite njihove bezbednosti i zdravlja na radu.

*Direktivom o trudnim radnicama*, kako se na ovaj akt najčešće referiše, trudnice, porodilje i dojilje prepoznate su kao posebna kategorija zaposlenih za koju je

potrebno preduzeti dodatne mere u cilju zaštite njihovog zdravlja i bezbednosti u radnoj sredini. Direktivom je utvrđeno pravo na *porodiljsko odsustvo* koje bez prekida mora da traje najmanje 14 nedelja, raspoređenih pre i nakon porođaja. Državama članicama prepušteno je da svojim zakonima bliže urede način korišćenja ovog prava, s tim što su u obavezi da propišu da najmanje 2 nedelje moraju biti raspoređene pre ili nakon porođaja. Direktiva utvrđuje pravo radnica na plaćeno odsustvo sa posla radi obavljanja lekarskih pregleda kao i pravo na naknadu zarade za vreme provedeno na porodiljskom odsustvu koja se smatra odgovarajućom ukoliko nije niža od dohotka koji se ostvaraje u slučaju bolovanja.

Prema članu 94. Zakona o radu Republike Srbije “odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja” (porodiljsko odsustvo) obavezno počinje 28 dana pre vremena određenog za porođaj i traje do navršena tri meseca od dana porođaja. Odredbe Zakona o radu u pogledu trajanja porodiljskog odsustva se, prema tome, mogu smatrati usaglašenim sa zahtevima Direktive.

Direktiva štiti trudnice i porodilje od diskriminacije i utvrđuje da u periodu od početka trudnoće pa sve do kraja porodiljskog odsustva one ne mogu biti otpuštene zbog razloga koji su u vezi sa trudnoćom ili majčinstvom. Od država se očekuje da propišu da ove radnice na osnovu lekarskog uverenja mogu biti oslobođene obaveze da rade noću tokom trudnoće ili u periodu neposredno nakon porođaja. Direktiva utvrđuje obavezu poslodavaca da preduzmu mere u cilju zaštite ovih radnica ukoliko se utvrdi da dužnosti koje obavljaju podrazumevaju izloženost materijama, procesima i radnim uslovima koji mogu biti opasni po njihovo zdravlje i bezbednost. Sastavni deo Direktive predstavljaju i Prilozi I i II koji sadrže nepotpunu listu opasnih hemijskih, fizičkih i bioloških agensa, procesa i radnih uslova koje su poslodavci u obavezi da uzmu u obzir prilikom procene rizika.

Poseban značaj ove Direktive ogleda se i u činjenici da ona nedvosmisleno definiše šta se podrazumeva pod pojmovima “trudna radnica”, “radnica koja je nedavno rodila” i “radnica koja doji”. Kako bi se osiguralo da mere zaštite koje propisuje ova Direktiva budu primenjene na sve ove kategorije zaposlenih žena u Srbiji, od velike važnosti će biti da se u domaće radno zakonodavstvo uvedu slične definicije. Ovo se posebno odnosi na “radnice koje su nedavno rodile” budući da ova kategorije do sada nije bila na adekvatan način prepoznata.

## Direktiva o roditeljskom odsustvu (2010)

*Direktivom o roditeljskom odsustvu* utvrđeni su minimalni standardi u pogledu ostvarivanja prava na roditeljsko odsustvo u situaciji rođenja ili usvajanja deteta. Kao osnovni ciljevi usvajanja ove Direktive naglašavaju se unapređivanje usklađenosti profesionalnog i porodičnog života, kao i ravnopravnosti žena i muškarca na tržištu rada i na radnom mestu.

Direktiva o roditeljskom odsustvu propisuje da žene i muškarci imaju pravo na odsustvo po osnovu rođenja ili usvajanja deteta u trajanju od najmanje 4 meseca. Reč je o individualnom pravu oba roditelja koje bi, u cilju promovisanja ravnopravnije raspodele porodičnih obaveza, u načelu trebalo da bude neprenosivo. Direktiva dopušta državama da definišu mogućnost prenošenja ovog prava sa jednog roditelja na drugog, ali utvrđuje da najmanje jedan mesec treba da bude neprenosiv. Pravo na roditeljsko odsustvo se može iskoristiti do uzrasta deteta koje odredi nacionalno zakonodavstvo, ali najviše dok dete ne navrší 8 godina.

Član 94. Zakona o radu Republike Srbije utvrđuje da zaposlena žena ima pravo na “odsustvo sa rada radi nege deteta” do navršenih 365 dana od dana otpočinjanja porodijskog odsustva, kao i da otac deteta može da koristi ovo pravo.

Pravo na roditeljsko odsustvo bi prema Direktivi u načelu trebalo da bude garantovano svakom od roditelja u istom obimu i kvalitetu, pri čemu se može dopustiti mogućnost prenošenja određenog dela ovog prava sa jednog roditelja na drugog. Odredbe Zakona o radu u pogledu prava na “odsustvo sa rada radi nege deteta” se u tom smislu ne mogu smatrati usklađenim sa zahtevima Direktive i trebalo bi očekivati da će doći do njihovih izmena tokom procesu pregovora.

Direktiva predviđa zaštitu radnika/ce od manje povoljnih postupaka ili otpuštanja zbog podnošenja zahteva ili korišćenja prava na roditeljsko odsustvo. S tim u vezi Direktiva garantuje pravo radnika/ce da se nakon završetka roditeljskog odsustva vrati na isto ili ekvivalentno radno mesto. Osim toga, Direktiva propisuje da će sva prava koja je radnik/ca stekao pre početka odsustva biti sačuvana u istom obimu do povratka na posao.

Direktivom nije ustanovljena obaveza država da odrede naknadu zarade tokom odsustva. To pitanje je prepušteno nacionalnom zakonodavstvu. Direktiva dopušta državama da utvrde rokove u kojima radnik/ca mora da obavesti poslodavca o svojoj nameri korišćenja ovog prava, navodeći početak i kraj perioda odsustva.

Direktiva o roditeljskom odsustvu predstavlja primer funkcionisanja socijalnog dijaloga na evropskom nivou. Ova Direktiva je usvojena u cilju sprovođenja Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su prethodno zaključili evropski socijalni partneri.

Prema članu 152. Ugovora o funkcionisanju EU, od Unije se očekuje da podstiče socijalni dijalog na evropskom nivou. Članom 155. socijalnim partnerima data je mogućnost da zaključuju sporazume koji se, na zahtev strana, sprovode na osnovu odluke Saveta donete na predlog Komisije.

## Direktiva o zaštiti mladih na radu (1994)

*Direktiva o zaštiti mladih osoba na radu* propisuje minimalne zahteve u pogledu poštovanja radnih prava mladih radnika, odnosno zaštite njihove bezbednosti i zdravlja na radu. Direktiva utvrđuje da se deca i adolescenti moraju smatrati specifičnim rizičnim grupama, te da im je potrebno obezbediti radne uslove primerene njihovom uzrastu.

Pod “mladim osobama” se u Direktivi podrazumevaju sve osobe mlađe od 18 godina.

Pojam “dete” označava sve osobe mlađe od 15 godine.

“Adolescentima” se smatraju osobe starosti između 15 i 18 godina.

Direktiva od država traži da dečiji rad stave van zakona. Direktiva utvrđuje da starosna granica za radno angažovanje mladih ne sme biti niža od uzrasta koji je nacionalnim zakonodavstvom predviđen za završetak obaveznog školovanja, odnosno da rad dece mlađe od 15 godina u svakom slučaju mora biti zabranjen. Izuzetak od opšte zabrane dečijeg rada predstavlja mogućnost angažovanja dece na *lakim poslovima* pod čim se podrazumeva učešće dece u izvođenju kulturnih, umetničkih, sportskih i reklamnih manifestacija za šta, međutim, mora da postoji odobrenje nadležnog tela.

Direktiva utvrđuje obaveze države i poslodavaca da preduzmu mere kako bi mlade osobe na radu bile zaštićene od svih specifičnih rizika po njihovu bezbednost, zdravlje i razvoj koji mogu biti posledica njihovog nedostatka iskustva, nepostojanja svesti ili nedovoljne zrelosti. Na ovom tragu Direktiva od država traži da zabrane angažovanje mladih radnika za poslove koji objektivno prevazilaze njihove mentalne i fizičke sposobnosti, kao i za one koji podrazumevaju izloženost opasnim materijama koji štetno utiču na ljudsko zdravlje, odnosno uključuju rizike od nesreće. U Prilogu Direktive data je nepotpuna lista fizičkih, bioloških i hemijskih agensa i postupaka rada koji se smatraju rizičnim za mlade osobe.

Direktiva sadrži odredbe koje uređuju pitanja radnog vremena, noćnog rada, odmora i dr. Direktiva utvrđuje da radno vreme mladih radnika ne sme biti duže od 7 sati dnevno i 35 sati nedeljno u periodu kada nema nastave. Direktiva dopušta da se ove granice povećaju na 8 sati dnevno i 40 sati nedeljno za decu stariju od 15 godina. Tokom trajanja nastave, radno vreme mora biti ograničeno na 2 sata dnevno i 12 nedeljno. Kada je u pitanju noćni rad, od država se traži da se za decu zabrani rad između 20 sati uveče i 6 ujutru, odnosno između 23 uveče i 7 ujutru za adolescente. Direktiva utvrđuje da tokom perioda od 24 časa deca moraju imati pravo na odmor u neprekidnom trajanju od najmanje 14 sati, a adolescenti od 12 sati. Deca i adolescenti imaju pravo na nedeljni odmor od najmanje dva dana koji bi po mogućstvu trebalo da budu uzastopni. Najkraći odmor ne sme biti kraći od 36 uzastopnih sati.

# ULOGA UNIJE U POLITIKAMA SOCIJALNE ZAŠTITE I ZAPOSŁJAVANJA

---

Nakon razmatranja pravnih tekovina u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koje su obavezujuće kako za države članice tako i za države kandidate za članstvo, u nastavku Vodiča će biti više reči o politikama koje se u okviru ovih oblasti razvijaju na nivou Unije. Osnovni cilj ovog dela biće da približi ulogu Unije u vođenju socijalne politike, ali da i ukaže na primere dobre prakse koji su razvijeni pod njenim okriljem.

Osim utvrđivanja minimalnih zajedničkih standarda, na nivou Unije se u oblasti socijalne politike odvija i saradnja država članica putem otvorenog metoda koordinacije (OMK). OMK predstavlja dobrovoljni okvir saradnje koji državama omogućava da svoje nacionalne politike usmeravaju ka postizanju zajedničkih ciljeva, ali i da potom nadgledaju njihovo sprovođenje. Saradnja država članica u ovoj oblasti odvija se kroz OMK za socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju, odnosno “socijalni OMK”.

U oblasti socijalne politike i zapošljavanja, uloga Unije jeste i da dopunjuje aktivnosti nacionalnih vlasti, odnosno da pruža političku, tehničku i finansijsku podršku njihovih nastojanjima. Ove aktivnosti Unije oslanjaju se na član 153. *Ugovora o funkcionisanju EU* koji utvrđuje da Unija podržava i dopunjuje delatnosti država članica koje se, između ostalog, odnose na poboljšanje radnog okruženja radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika, radne uslove, socijalnu sigurnost i socijalnu zaštitu radnika, zatim na integraciju osoba isključenih sa tržišta rada, postizanje jednakosti muškaraca i žena u pogledu mogućnosti na tržištu rada i tretmana na radnom mestu, borbu protiv društvene isključenosti i modernizaciju sistema socijalne zaštite.

U ovu oblast takođe spadaju i pitanja koja imaju značajne implikacije za mobilnost radnika, koja su inače obuhvaćena *Poglavljem 2*. S tim u vezi, Unija nastoji da sprovodi mere koje imaju za cilj da osiguraju ostvarivanje prava radnika da se slobodno kreću i traže posao u bilo kojoj državi članici bez diskriminacije. Na nivou Unije uspostavljena je Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje (EURES) koja ima za cilj da olakša povezivanje poslodavaca i radnika iz različitih država. U saradnji sa nacionalnim vladama Unija se stara i o koordinaciji sistema socijalne zaštite kako bi radnicima bilo omogućeno da povezuju radni staž i zadrže prava iz socijalnog osiguranja prilikom promene posla i selidbe iz jedne države u drugu.

Pod uticajem svetske ekonomske krize Unija je tokom poslednjih godina postala posebno angažovana u oblastima zapošljavanja i socijalne zaštite. Osnovni dokument na kome se zasnivaju ove politike predstavlja strategija *Evropa 2020* koju je Evropska komisija usvojila 2010. godine kao okvir za politike “pametnog, održivog i inkluzivnog rasta”. Intervencije Unije u ovim oblastima imaju za cilj da poboljšaju opšte uslove života i rada, podstaknu rast zaposlenosti, ublaže siromaštvo, osnaže

socijalnu koheziju, promovišu dijalog između socijalnih partnera, poboljšaju položaj osoba sa invaliditetom i dr.

Ključna reč kojom se mogu označiti evropske politike u ovoj oblasti jeste *inkluzija*. Samim tim, osnovna svrha mera koje Unija preduzima odnosi se na prevazilaženje rizika od *socijalne isključenosti*. Ove mere su usmerene ka stvaranju inkluzivnijeg društva koje podrazumeva veće učešće svih kategorija stanovništva na tržištu rada, ali i u životu društva uopšte. Posebno mesto u politikama Unije zauzima pristup *socijalnog ulaganja* o kome će biti više reči u nastavku.

Socijalna politika Unije obuhvata i pitanje položaja osoba sa invaliditetom. Evropska unija je ugovornica Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom. Okvirni dokument politika u ovoj oblasti predstavlja Evropska strategija za osobe sa invaliditetom 2010 – 2020 (2010).

Ovaj dokument utvrđuje da su Unija i države članice posvećene poboljšanju socijalnog i ekonomskog položaja osoba sa invaliditetom, odnosno promovisanju njihovog punog uključivanja u život društva. Osnovni cilj jeste da se osobama sa invaliditetom pruži mogućnost da uživaju u svim pogodnostima koje građanstvo EU podrazumeva, odnosno da im se obezbede pristojni uslovi života, zaštita od diskriminacije, siromaštva i socijalne isključenosti.



# SOCIJALNO ULAGANJE

---

*Socijalno ulaganje* predstavlja novi pristup socijalnoj politici koji je fokusiran na razvoj ljudskih resursa, težeći promovisanju održive zaposlenosti i socijalnog uključivanja. Socijalno ulaganje predstavlja odgovor Unije na savremene izazove kao što su visoka stopa nezaposlenosti, naročito među mladima, ali i demografske promene (starenje populacije i smanjenje udela radno sposobnog stanovništva). Evropska unija je tako ulaganje u ljude prepoznala kao način da iz ekonomske krize izađe jača i konkurentnija.

*Paket socijalnog ulaganja* (2013) predstavlja integrisani okvir politika razvijenih pod okriljem Evropske komisije. Reč je setu inicijativa koje sadrže predloge za modernizaciju sistema socijalne zaštite sa ciljem da se izdvajanja iz budžeta za socijalnu zaštitu učine efikasnijim i efektivnijim. Ovaj Paket pruža smernice državama kako da u svoje socijalne politike ugrade elemente socijalnog ulaganja i učine ih bolje fokusiranim na potrebe ljudi u ključnim periodima njihovog života. Socijalna politika sa naglašenom dimenzijom socijalnog ulaganja tako podrazumeva osnaživanje ljudi i razvoj odgovarajućih veština koje treba da unaprede njihove mogućnosti da učestvuju u društvu u svim periodima života, počevši od detinjstva.

Pristup osnaživanja ljudskih resursa obuhvata i razvoj profesionalnih veština. Budući da se veštine i kvalifikacije koje su potrebne na tržištu rada menjaju vremenom, Unija nastoji da razvije programe koji imaju za cilj da spreče da na tržištu dođe do raskoraka između dostupnih i traženih veština, ali i da pomognu ljudima da steknu veštine koje će im olakšati pronalaženje posla.

Evropski socijalni fond (ESF) predstavlja osnovni instrument Unije za promociju zapošljavanja i socijalne inkluzije. On pomaže ljudima koji su u potrazi za zaposlenjem, kao i onima iz ugroženih grupa, da se prekvalifikuju i steknu veštine koje su tražene na tržištu kako bi se povećale šanse da u budućnosti pronađu posao.

Posebnu celinu u okviru pristupa socijalnog ulaganja predstavlja **ulaganje u decu i borba protiv dečijeg siromaštva**. Sastavni deo Paketa socijalnog ulaganja čini i Preporuka Evropske komisije pod nazivom *Investiranje u decu: Prekidanje kruga uskraćenosti* (2013) koja ima za cilj da ukaže na važnost rane intervencije i preventivnog delovanja. Naime, Komisija je kroz ovaj dokument zauzela stanovište da su deca koja rastu u siromaštvu izložena većem riziku od socijalne isključenosti i pojave zdravstvenih problema u budućnosti. Kako bi se već u ranom periodu prekinula spirala uskraćenosti i sprečilo da se nepovoljni položaj reprodukuje i kasnije tokom života, Komisija je pozvala države da ulažu u decu u cilju stvaranja jednakih mogućnosti da sva deca razviju svoj pun potencijal.

Preporuka Komisije daje smernice državama članicama kako da planiraju i sprovode politike usmerene ka prevazilaženju dečijeg siromaštva i socijalne isključenosti, odnosno ka promovisanju dečijeg blagostanja i jednakih mogućnosti. Prema ovoj

Preporuci, ulaganje u decu podrazumeva integrisani pristup koji obuhvata pružanje zdravstvenih i obrazovnih usluga i obezbeđivanje adekvatnog životnog standarda u cilju smanjivanja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. U okviru ove preporuke Komisija je pozvala države da unaprede pristup tržištu rada za roditelje i da osiguraju da im se rad isplati, ali i da porodicama obezbede adekvatan životni standard putem finansijske podrške u vidu dečijeg ili porodičnog dodatka. Od država se očekuje i da unaprede pristup kvalitetnim uslugama kao što su stambeno zbrinjavanje, predškolsko obrazovanje i zdravstvena zaštita i to naročito kada su u pitanju deca iz osetljivih grupa, zatim da podrže učešće dece u vannastavnim aktivnostima, spreče rano napuštanje škole i dr.



# STATUS PREGOVORA O POGLAVLJU 19

Analitički pregled zakonodavstva EU za Poglavlje 19 (eksplanatorni skrining) održan je u Briselu u periodu od 10. do 12. februara 2014. godine. Bilateralni skrining posvećen razmatranju zakonodavstva Republike Srbije održan je u Briselu u periodu od 24. do 26. juna 2014. Na osnovu ovih analiza Evropska komisija je izradila Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU u okviru Poglavlja 19 koji je objavljen u aprilu 2016. godine.

Evropska komisija je u svom Izveštaju konstatovala da je zakonodavstvo Srbije “delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja”, ali da je potrebno “ojačati administrativne kapacitete kako bi se pravne tekovine EU pravilno primenile”.

U pogledu radno-pravnih pitanja, Evropska komisija je ustanovila da postoji opšta zabrana zapošljavanja lica mlađih od 15 godina, kao i da su zabranjeni prekovremeni rad i noćni rad za maloletna lica. Takođe, utvrđeno je da puno radno vreme zaposlenog maloletnog lica ne može da bude duže od 35 časova nedeljno, niti duže od 8 časova dnevno, dok godišnji odmor za maloletna lica traje najmanje 20 radnih dana. Sa druge strane, Evropska komisija je konstatovala da je potrebno dalje usaglašavanje zakonodavstva u pogledu roditeljskog i porodijskog odsustva.

Podstaknuta svetskom ekonomskom i finansijskom krizom, Evropska komisija je pokrenula novi instrument putem koga će za države u procesu pristupanja biti utvrđivani i praćeni prioriteti u oblastima zapošljavanja i socijalne politike. U pitanju je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (Employment and Social Reform Programme – ESRP).

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) zamišljen je kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU. ESRP je strukturiran po modelu Strategije Evropa 2020.

Vlada Republike Srbije usvojila je ESRP u maju 2016. godine. U oblasti socijalnog uključivanja i socijalne zaštite u ovom dokumentu su, između ostalog, utvrđeni ciljevi i mere koje se odnose na reforme u okviru sistema socijalne i dečije zaštite.

U pogledu problema socijalne inkluzije, Evropska komisija je iznela ocenu da je potrebno uložiti veće napore kako bi se obezbedila “socijalna inkluzija ranjivih grupa, kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, mladi, starija populacija i drugo socijalno i ekonomski ugroženo stanovništvo”. Osim toga, Komisija je konstatovala da je potrebno posvetiti posebnu pažnju stopi rizika od siromaštva (25,6%), za koju je konstatovano da je u porastu i da se može uporediti sa najvišim stopama u EU, posebno kada je reč o seoskom stanovništvu. Komisija je primetila da postoji izazov

da adekvatna socijalna podrška i socijalne usluge dođu do najranjivijih grupa društva. U skladu sa tim, Komisija je preporučila strateški pristup reformama socijalnih naknada u okviru integrisanog pristupa usluga kako bi se delotvornija podrška pružila onom stanovništvu kome je najpotrebnija.

Prema nalazima Komisije, potrebno je pažljivo pripremiti proces deinstitutionalizacije pošto je, kako se navodi, za razvoj održivih i odgovarajućih alternativnih usluga potrebno vreme. U tom smislu primećeno je i da je, iako se usluge u zajednici smatraju prioritetom, finansiranje takvih usluga nestabilno. Evropska komisija je ustanovila i da je potrebno posvetiti odgovarajuću pažnju kvalitetu hraniteljske nege i malih grupnih domaćinstava, ali i preduzeti mere za sprečavanje institucionalizacije, napuštanja dece i njihovo odvajanje od porodica.

Kada je u pitanju položaj osoba sa invaliditetom, Komisija je uvidela da postoji širok normativni i pravni okvir, ali je zaključila da se treba usmeriti na odgovarajuće sprovođenje zakonodavstva, što podrazumeva i izdvajanje dovoljnih finansijskih sredstava. Kako se u izveštaju primećuje, nedovoljan broj usluga u zajednici dovodi do socijalnog isključivanja osoba sa invaliditetom. Komisija je zato zaključila da je potrebno posvetiti veću pažnju socijalnoj integraciji osoba sa invaliditetom, naročito kroz razvoj usluga podrške u zajednici i veću pristupačnost zgrada.

Uzimajući u obzir celokupne nalaze Izveštaja, Evropska komisija je zauzela stav da Srbija nije dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora o Poglavlju 19. Iz ovih razloga, Evropska komisija je preporučila da se pregovori o Poglavlju 19 otvore tek kada bude ispunjeno **merilo** koje nalaže Srbiji da usvoji **Akcioni plan** za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za njihovo sprovođenje i primenu u svim oblastima na koje se dato Poglavlje odnosi.



# IZVORI:

1. *Analiza Zakona o radu i propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju*, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, septembar 2015.
2. [Charter of Fundamental Rights of the European Union \(2000\)](#)
3. [Directive on the protection of young people at work](#)
4. [Direktiva o roditeljskom odsustvu](#)
5. [Direktiva o trudnim radnicama](#)
6. [Europe 2020](#)
7. [Investing in children: breaking the cycle of disadvantage](#)
8. [Izveštaj o skriningu za Poglavlje 19](#)
9. [Pregovaračka poglavlja – 35 koraka ka EU](#)
10. [Program ekonomskih i socijalnih reformi](#)
11. [Social Investment Package \(SIP\)](#)
12. [Treaty of Lisbon](#)



