



Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

Autor: Ivan Sekulović

UVOD

Vlada Republike Srbije prvi put se susrela sa pravnim tekovinama Evropske unije sistematizovanim u okviru pregovaračkih poglavlja 2010. godine, putem Upitnika Evropske komisije koji joj je uručen kako bi na osnovu njega institucije EU usvojile mišljenje o zahtevu Srbije za članstvom u Uniji. Pitanja socijalne politike i zapošljavanja grupisana su, za potrebe pregovaračkog procesa, u okviru poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Kako je u Upitniku pojašnjeno, nadležnost Unije u ovim oblastima zasniva se na članu 153. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, prema kojem ona „podržava i dopunjuje aktivnosti država članica u oblasti socijalne politike“¹. Pravne tekovine obuhvataju minimalne standarde u oblastima kao što su radno pravo, bezbednost i zdravlje na radu i borba protiv diskriminacije u pogledu zapošljavanja i obavljanja zanimanja. Propisima u ovoj oblasti uređeno je i funkcionisanje i korišćenje sredstava najstarijeg evropskog strukturnog fonda – Evropskog socijalnog fonda. Takođe, u ovo poglavlje spadaju i međunarodni ugovori kojima je Unija pristupila, kao što su konvencije Ujedinjenih nacija, a posebno Međunarodne organizacije rada.

Na sastanku eksplanatornog skringinga o poglavlju 19, održanom od 10-12 februara 2014. godine, delegaciji Vlade RS detaljno su predstavljani propisi u svim podoblastima u okviru ovog poglavlja koji su tada bili na snazi. Nakon toga, od 24-26. juna 2014. godine održan je sastanak bilateralnog skringinga na kojem je delegacija Vlade RS predstavila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa standardima EU u okviru ovog poglavlja, kao i kapacitete za njegovo sprovođenje. Na osnovu ovog sastanka, Evropska komisija je sačinila Izveštaj o skriningu u kojem je navedena njena procena stepena usklađenosti propisa Republike Srbije sa standardima EU, kao i administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje. Glavni zaključak ovog izveštaja je da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore u okviru poglavlja 19, te je stoga utvrđeno da mora da ispuni merilo za otvaranje tih pregovora, i to u vidu usvajanja akcionog plana kojim će pravne tekovine EU biti prenete u domaći pravni poredak, a neophodni kapaciteti za njihovo sprovođenje i primenu izgrađeni. Istovremeno, zadati su i ele-

¹ Upitnik EK – Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje, str. 1. Dokument se može preuzeti sa internet prezentacije Ministarstva za evropske integracije putem linka: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/upitnik/odgovori_na-upitnik_ek.zip.

menti koje taj plan mora da sadrži, i to: rokovi, ljudski resursi, institucije i jačanje administrativnih kapaciteta. O rezultatu skrininga u ovom poglavlju Vlada je obavještena 28. aprila 2016. godine.

Na osnovu navedenog, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) započelo je izradu Akcionog plana za Poglavlje 19. Budući da je, prema zahtevima EK, ovo poglavlje specifično jer se traži detaljan plan razvoja administrativnih kapaciteta za primenu propisa kojima su transponovani standardi EU, MRZBSP je samo delimično moglo da se osloni na akcione planove koje je Vlada usvojila za druga pregovaračka poglavlja, a pre svega poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. S druge strane, olakšavajuća okolnost je bila to što je Crna Gora već bila otvorila ovo poglavlje na osnovu usvojenog akcionog plana, pa je delegacija MRZBSP ostvarila bilateralnu posetu nadležnom ministarstvu u Vladi Crne Gore radi upoznavanja sa tamošnjim iskustvima u pripremi ovog dokumenta. Na kraju, MRZBSP je dobilo tehničku podršku od strane Ministarstva za evropske integracije i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva putem koje je omogućeno angažovanje eksperta iz Republike Hrvatske, kao i tehnička priprema, uključujući i formatiranje i pripremu budžeta Akcionog plana. Uprkos svemu tome, proces pripreme Akcionog plana tekao je dosta sporo, pa je Vlada RS tek 15. januara 2019. godine organizovala prvo javno predstavljanje njegovog nacrt, i to u okviru radne grupe Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Pre sastanka, kao i na samom sastanku i nakon njega, predstavnici organizacija civilnog društva dostavili su MRZBSP brojne komentare na nacrt, na osnovu kojih je ono priredilo drugi nacrt koji je predstavljen na sastanku održanom u okviru NKEU 14. juna 2019. godine. Na tom sastanku ponovljeni su mnogi komentari civilnog društva koji nisu u međuvremenu uvaženi od strane MRZBSP, koje je obećalo da će novi nacrt staviti na uvid javnosti putem sajta NKEU. Međutim, ovo obećanje nije ispunjeno, niti su od tog trenutka civilno društvo i šira javnost imali uvid u nove verzije nacrt, Akcionog plana. Na kraju, Vlada Republike Srbije je u maju 2020. godine usvojila AP².

Predmet ove analize biće sadržaj pomenutog dokumenta, i to njegova dva glavna aspekta: prvi se odnosi na stepen usaglašenosti, odnosno na plan usaglašavanja domaćih propisa sa pravom EU, a drugi na utvrđivanje nadležnih institucija za donošenje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovu primenu. U okviru ova dva segmenta biće dat osvrt na sve podoblasti Akcionog plana, i to na: radno pravo, socijalni dijalog, bezbednost i zdravlje na radu, politiku zapošljavanja, Evropski socijalni fond, socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu i anti-diskriminaciju u politici zapošljavanja i socijalnoj politici.

1. USAGLAŠAVANJE PROPISA

Predmet ovog dela analize je utvrđivanje odgovora na sledeća pitanja: da li je ocena o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU ispravna; da li su ispravno navedeni svi relevantni propisi EU; da li je plan usaglašavanja propisa realističan.

NA SASTANCIMA ODRŽANIM
U OKVIRU NACIONALNOG
KONVENTA O EU
ORGANIZACIJE CIVILNOG
DRUŠTVA UPUTILE SU
BROJNE KOMENTARE NA
NACRT AP. MNOGI OD
NJIH NISU UVAŽENI, NITI
JE MINISTARSTVO RADA
STAVILO NACRT NA UVID
JAVNOSTI PRE NJEGOVOG
USVAJANJA, UPRKOS
OBEĆANJU DATOM NA
SASTANKU NKEU.

2 Dokument se može preuzeti sa internet prezentacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja putem linka: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-06/%D0%90%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B5%2019_0.DOCX.

U AKCIONOM PLANU
PREOVLADAVAJU PAUŠALNE
OCENE O STEPENU
USAGLAŠENOSTI DOMAĆIH
PROPISA SA RELEVANTNIM
PROPISIMA EU, POPUT
ONE DA JE ZAKON O RADU
„U ZNAČAJNOJ MERI
USAGLAŠEN“.

Kada je reč o oceni stepena usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, u Akcionom planu preovladavaju paušalne ocene, poput one da je Zakon o radu „u značajnoj meri usaglašen“, ili one da je Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu „u velikoj meri usklađen“. S druge strane, u skrining izveštaju za ovo poglavlje navedeno je da je u oblasti radnog prava potrebno sprovesti „značajan broj važnih prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se pripremilo za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti“³, a ista ocena data je i za oblast bezbednosti i zdravlja na radu. Zbog toga nije jasno na osnovu kojih analiza su date procene navedene u Akcionom planu, budući da one, osim u izuzetnim slučajevima, nisu vršene. Izuzetak predstavlja analiza usklađenosti Zakona o

radu koja je izrađena u okviru tvining projekta sa Slovačkom, ali na nju nije upućeno prilikom davanja ocene o stepenu usklađenosti Zakona o radu u Akcionom planu. Pored toga, u pojedinim slučajevima u ovom dokumentu su date očigledno netačne ocene stepena usklađenosti. Primera radi, navodi se da su Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije obuhvaćene i relevantne direktive⁴. Međutim, ovim nacrtom i dalje nije predviđeno potpuno usklađivanje sa odredbama ovih direktiva, recimo, u pogledu primene u oblastima stanovanja i samozapošljavanja⁵. Pored toga, u ovoj oblasti Akcionim planom nije odgovoreno na ocenu iz skrining izveštaja da je potrebno dodatno usaglašavanje u pogledu razumnog prilagođavanja za zaposlene za invaliditetom, što je materija koja se ne reguliše Zakonom o zabrani diskriminacije, već Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, koji uopšte nije pomenut u Akcionom planu kao relevantan propis. Na kraju, u slučaju nekih propisa kojima je u velikoj meri izvršeno transponovanje relevantnih direktiva, kao što je to slučaj sa Zakonom o agencijskom zapošljavanju, kojim je u domaći pravni poredak prenet Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta broj 2008/104/EZ od 19. novembra 2008. godine o privremenom radu preko agencija, nije navedena ocena stepena usaglašenosti, odnosno, navodi se samo podatak da su relevantne direktive transponovane kroz ovaj zakon. Može se reći da ovakvim parcijalnim, nekoherentnim, i, u nekim slučajevima, netačnim ocenjivanjem stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU ne samo da se otežava rad nadležnih organa u predstojećem procesu pregovaranja u okviru ovog poglavlja, već se organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama praktično uskraćuje mogućnost da na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja.

U pogledu toga da li su u Akcionom planu ispravno navedeni svi relevantni propisi EU, treba prvo napomenuti to da su prilikom navođenja mnogih propisa učinjene pogreške materijalne i pravopisne prirode. Primera radi, u oblasti radnog prava, Direktiva (EU) broj 2019/1152 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o transparentnim i predvidljivim uslovima rada u Evropskoj uniji navedena je kao „Direktiva 2019/1152 o transportu i predvidivim radnim uslovima“, čime je naziv ovog propisa netačno i nepotpuno prenet. Drugi primer odnosi se na navođenje „direktive“ koja će biti transponovana Zakonom o radu u domaći pravni poredak, a zapravo se radi o Uredbi Saveta (EZ) br. 1111/2005 od 24. juna 2005. godine o izmeni Uredbe (EEZ) br. 1365/75 o osnivanju Evropske fondacije za poboljšanje životnih i radnih uslova. Pored toga, mora se napomenuti to da se uredbe EU ne transponuju, s obzirom na to da se one neposredno primenjuju. Dalje, u nekim slu-

3 Izveštaj o skriningu: Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, str. 14.

4 U pitanju su Direktiva broj 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo i Direktiva broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu.

5 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>

čajevima je izvršeno pogrešno upućivanje na propis kojim će neka direktiva EU biti transponovana u domaći pravni poredak. Primera radi, navedeno je da će Zakonom o radu biti transponovana „Direktiva Saveta 91/383/EEZ od 25. juna 1991. godine o dopunama mera za podsticanje unapređenja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vreme ili u privremenom radnom odnosu“, iako je predmetna materija uređena Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, pa samo njime i može biti izvršeno transponovanje ove direktive. Takođe, u nekim slučajevima izvršeno je nepotpuno ili netačno navođenje propisa EU sa kojima je potrebno izvršiti usaglašavanje. Tako je po pitanju budućeg Zakona o rodnoj ravnopravnosti navedeno da je potrebno izvršiti usklađivanje sa Direktivom 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. godine o primeni principa jednakih mogućnosti i tretmana muškaraca i žena u vezi sa zapošljavanjem i zanimanjem i Direktivom 2010/41/EU od 7. jula 2010. godine o primeni principa jednakog tretmana muškaraca i žena u aktivnostima samozapošljavanja. Međutim, nije navedena Direktiva 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. Uvidom u Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti može se utvrditi da ova direktiva nije bila uzeta u obzir prilikom usaglašavanja sa propisima EU, budući da, iako je nacrtom propisana zabrana rodne neravnopravnosti za vreme odsustva sa rada zbog trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta⁶, nije propisano to da najmanje jedan od ukupno četiri meseca odsustva sa rada radi nege deteta (tzv. roditeljsko odsustvo prema Direktivi) treba da bude neprenosivo između roditelja. Kada je reč o politici zapošljavanja, umesto Odluke Saveta (EU) 2015/1848 od 5. oktobra 2015. godine o smernicama za politike zapošljavanja država članica za 2015. godinu trebalo je navesti noviji propis EU, tj. Odluku Saveta (EU) 2018/1215 od 16. jula 2018. godine o smernicama za politike zapošljavanja država članica. Na kraju, treba napomenuti to da je u Akcionom planu navedeno da će u roku od šest meseci od njegovog usvajanja biti izrađena matrica za praćenje njegove realizacije u koji će biti uneti i propisi EU koji su u međuvremenu usvojeni. Međutim, u vreme usvajanja ovog dokumenta već je bilo poznato da su neki novi propisi EU usvojeni i da će veoma brzo stupiti na snagu, kao i da će rok za njihovo transponovanje od strane država članica isteći u periodu primene Akcionog plana. Uprkos tome, oni ipak nisu uzeti u obzir prilikom pripreme plana usaglašavanja domaćih propisa. Primera radi, u oblasti radnog prava usvojena je Direktiva (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta broj 2010/18/EU. Ovaj propis stupio je na snagu u avgustu 2019. godine, a period njenog transponovanja od strane država članica ističe 2. avgusta 2022. godine.

Na kraju, po pitanju plana usaglašavanja propisa, prvo treba naglasiti to da je i u ovom pogledu učinjen određen broj materijalnih grešaka. One se uglavnom odnose na nepoklapanje vremenskih perioda za usaglašavanje propisa sa aktuelnim vremenskim periodima koji su planirani samim Akcionim planom. Naime, iako je ovaj dokument usvojen u maju 2020. godine, primera radi, u okviru redosleda koraka usaglašavanja Zakona o radu sa evropskim propisima navodi se da će prvi korak biti sprovođenje analize usaglašenosti tog propisa sa relevantnim direktivama EU,

AKCIONIM PLANOM
NISU OBUHVAĆENI NEKI
RELEVANTNI PROPISI EU
KOJI SU USVOJENI I KOJI
SU STUPILI NA SNAGU U
PERIODU NJEGOVE IZRADE,
POPUT DIREKTIVE (EU)
BROJ 2019/1158 EVROPSKOG
PARLAMENTA I SAVETA
OD 20. JUNA 2019. GODINE
O RAVNOTEŽI IZMEĐU
POSLOVNOG I PRIVATNOG
ŽIVOTA RODITELJA I
NEGOVATELJA KOJOM
SE STAVLJA VAN SNAGE
DIREKTIVA SAVETA BROJ
2010/18/EU.

6 Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti, čl. 30, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2._nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_14.06.2018..pdf.

NEJASNO JE ZBOG ČEGA BI SE DIREKTIVE KOJE SE TIČU SOCIJALNOG DIJALOGA, UMEMO ZAKONOM O RADU KOJI UREĐUJE TU OBLAST, U NAŠ PRAVNI POREDAK PRENOSILE POSEBNIM ZAKONIMA. TO JE SLUČAJ SA DIREKTIVOM 2009/38/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 6. MAJA 2009. GODINE O OSNIVANJU EVROPSKOG RADNIČKOG SAVETA ILI UVOĐENJU POSTUPKA KOJI OBUHVATA PREDUZEĆA ILI GRUPE PREDUZEĆA NA NIVOU ZAJEDNICE RADI INFORMISANJA I KONSULTOVANJA RADNIKA.

koje će biti izvršeno „15 meseci počev od trećeg kvartala 2019. godine, zaključno sa trećim kvartalom 2020. godine“⁷. Slično tome, u nekim slučajevima za isti propis su navedeni različiti rokovi za njegovo usvajanje, pa je tako za donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu kod nekih aktivnosti kao rok naveden prvi kvartal 2020., a kod nekih drugi kvartal 2020. godine. Pored toga, trajanje pojedinih aktivnosti nije primereno težini zadatka, pa je tako za aktivnost „1.1.1.2 Usaglašavanje teksta Nacrta zakona sa socijalnim partnerima i donošenje Zakona, kojima se reguliše organizacija radnog vremena u skladu sa preporukama iz analize, a u cilju potpunog transponovanja predmetne direktive“, koja se odnosi na Zakon o radu, navedeno da će trajati od 4. kvartala 2020. do 4. kvartala 2021. godine. Postavlja se pitanje zbog čega je predlagatelj Akcionog plana predložio period od čak godinu dana za sprovođenje ove aktivnosti. Pored ovih problema vezanih za rokove za ispunjenje aktivnosti, zabrinjava to što akcioni planovi Vlade za različita pregovaračka poglavlja i dalje imaju međusobne nepodudarnosti. Primera radi, usvajanje Strategije deinstitucionalizacije Akcionim planom za poglavlje 19 predviđeno je do trećeg kvartala 2020. godine, dok je revidiranim Akcionim planom za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava usvajanje istog ovog dokumenta planirano do četvrtog kvartala 2020. godine⁸. Dalje, iako je u pogledu pojedinih propisa EU zaključeno da je potrebno izvršiti usklađivanje pojedinih domaćih propisa, to nije navedeno u tabelarnom delu Akcionog plana. Primera radi, u pogledu Direktive 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, navedeno je da su potrebne izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Međutim, u tabelarnom delu koji sadrži pregled aktivnosti vezanih sa transponovanjem ove direktive u domaći pravni poredak, aktivnost izmene ovog zakona nije navedena. Takođe, može se postaviti pitanje pravne forme procesa transponovanja pojedinih propisa EU u pravni poredak Republike Srbije. Propisima EU se, po pravilu, ne utvrđuje obavezujući način njihovog transponovanja u pravni poredak država. To je slučaj i sa Direktivom 2009/38/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 6. maja 2009. godine o osnivanju Evropskog radničkog saveta ili uvođenju postupka koji obuhvata preduzeća ili grupe preduzeća na nivou Zajednice radi informisanja i konsultovanja radnika (prerađena) (tekst od značaja za EEP). Naime, suština ove direktive je unapređenje transnacionalnog socijalnog dijaloga na nivou preduzeća⁹. Stoga je nelogično predmetnu materiju uređivati posebnim „Zakonom o osnivanju evropskih radničkih saveta radi obaveštavanja i savetovanja zaposlenih u preduzećima ili skupinama preduzeća na nivou EU“, kako se to navodi u Akcionom planu, umesto da se to učini Zakonom o radu koji uređuje oblast socijalnog dijaloga. Dalje, u planu usaglašavanja propisa navode se propisi čija materija nije predmet uređivanja pravom EU, kao što je to Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, ili za koje je ocenjeno da su već harmonizovani sa relevantnim tekovinama EU, pa dalje usaglašavanje nije potrebno (kao što su, kako se navodi, Zakon

7 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, str. 8.

8 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, str. 235. Dodatno zabrinjava činjenica da usvajanje ove strategije nije predviđeno Planom rada Vlade za 2020. godinu.

9 Pogledati izveštaj Evropske komisije: Report on the implementation by Member States of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast), 2018.

o pomorskoj plovidbi, Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama i podzakonski propisi za njegovu primenu, Zakon o vazdušnom saobraćaju i pozakonski propisi za njegovu primenu, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju, kao i neki podzakonski propisi u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu). Na kraju, treba napomenuti to da su pojedini rokovi za donošenje propisa u okviru plana usaglašavanja propisa postavljeni vrlo ambiciozno, imajući u vidu i sam period usvajanja Akcionog plana. Naime, iako je on usvojen u maju 2020. godine, rok za usvajanje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu postavljen je za drugi kvartal iste godine, što znači samo oko mesec dana nakon usvajanja Akcionog plana. Zbog takvih nerealističnih procena, može se zaključiti to da će doći do brojnih kršenja zadatih rokova. Konkretno, pomenuti Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu još uvek nije usvojen, zaključno sa septembrom 2020. godine.

2. NADLEŽNOST I KAPACITETI

Predmet ovog dela analize je ocena segmenata Akcionog plana koji se odnose na utvrđivanje nadležnih institucija za donošenje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovu primenu putem davanja odgovora na sledeća pitanja: da li su ispravno i celovito navedene sve nadležne institucije; da li su ispravno procenjeni administrativni kapaciteti; da li je sačinjen realističan plan njihovog jačanja.

Kada je reč o utvrđivanju nadležnih institucija, Akcionim planom su utvrđene odgovorne institucije i institucije uključene u sprovođenje za svaku aktivnost kojom se transponuje neki propis EU, odnosno kojim se primenjuje domaći propis kojim je propis EU transponovan u pravni poredak Republike Srbije. U najvećem broju slučajeva u pitanju su ministarstva i organi u sastavu ministarstava (pre svega, MR-ZBSP i Inspektorat za rad), a u pojedinim slučajevima navedene su i službe Vlade (poput Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo), posebne organizacije i agencije (poput Direktorata civilnog vazduhoplovstva i Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova), Narodna skupština (kada je reč o aktivnosti usvajanja zakona), pokrajinski organi (poput Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova) i lokalna samouprava, a kod pojedinih aktivnosti i socijalni partneri, osnovno nevladine organizacije. U ovom pogledu, jedina primedba koja se može staviti tiče se nedoslednosti u određivanju nadležnih institucija, odnosno jedinica u njihovom sastavu. Naime, u nekim slučajevima su precizirane unutrašnje jedinice u sastavu nadležnih institucija, poput Sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom u sastavu MRZBSP ili „inspektora rudarstva“ u okviru Ministarstva rudarstva i energetike; s druge strane, kod aktivnosti koje se odnose na primenu propisa u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture nije primenjena ista logika, tj. nije navedeno da će za njih biti nadležan Sektor za inspeksijski nadzor u njegovom sastavu. Pored toga, treba staviti napomenu koja se tiče aktivnosti 4.3.4 „Praćenje sprovođenja Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike“. Naime, u koloni „Odgovorne institucije i institucije uključene u sprovođenje“ stoji da će u sprovođenju ove aktivnosti učestvovati i „OCD u okviru Platforme za praćenje sprovođenja ERP-a i ESRP-a“. Međutim, ova platforma, nakon što je istekao pilot-period od septembra do decembra 2016. godine, više nije funkcionalna i stoga ne može stajati kao akter u primeni ove aktivnosti.

U pogledu procene administrativnih kapaciteta, prvo pitanje od značaja za primenu Akcionog plana tiče se toga da li su ispravno utvrđeni postojeći resursi, i to broj držav-

ZABRINJAVA TO ŠTO
MEĐU IZVRŠIOCIMA
U NADLEŽNIM
INSTITUCIJAMA IMA
NEDOVOLJNO ONIH
PRAVNE STRUKE
SA VIŠEGODIŠNJIM
ISKUSTVOM KOJE JE
POTREBNO ZA OBAVLJANJE
SLOŽENIH POSLOVA
POPUT TRANSPONOVANJA
DIREKTIVA EU U DOMAĆE
ZAKONODAVSTVO

nih službenika i raspoloživo vreme za obavljanje zadataka povezanih sa primenom Akcionog plana. Ovde se može staviti primedba da navedeni podaci nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način u celom dokumentu i da nedostaju u slučaju većine nadležnih institucija, odnosno njihovih unutrašnjih jedinica. Primera radi, u oblasti radnog prava navedeno je da je u Sektoru za rad i zapošljavanje, u Odseku za normativne i studijsko-analitičke poslove u oblasti rada, na normativnim poslovima sistematizovano sedam izvršilaca, od kojih trenutno radi četiri, dok se, istovremeno, navodi da jedno radno mesto za obavljanje normativnih poslova nije popunjeno. Iz navedenog se ne može pouzdano utvrditi koliki broj državnih službenika je na raspolaganju nadležnom ministarstvu. Pored toga, nejasno je na osnovu kog kriterijuma je utvrđeno da pomenuti izvršioci, kako se navodi, oko 10% svog radnog vremena obavljaju normativne poslove u vezi sa transponovanjem pravnih tekovina EU u radno zakonodavstvo Republike Srbije. Procene postojećih resursa su u uvodnom delu date samo u

slučaju MRZBSP (pored Sektora za rad i zapošljavanje, delimično su procenjeni i kapaciteti Sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom i Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređivanje rodne ravnopravnosti) i Nacionalne službe za zapošljavanje, dok druge nadležne institucije koje su navedene kao primarne ili sekundarne u sprovođenju aktivnosti u okviru Akcionog plana nisu ni pomenute u uvodnom delu ovog dokumenta. U tabelarnom delu date su procene pojedinih nadležnih institucija (ministarstava, organa ili njihovih unutrašnjih jedinica), poput Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva rudarstva i energetike, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva za evropske integracije, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva privrede, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Republičkog sekretarijata za javne politike, Inspektorata za rad, Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, Sektora za brigu o porodici i socijalnu zaštitu, Sektora za međunarodnu saradnju, evropske integracije i projekte, Nacionalne službe za zapošljavanje, zavoda za socijalnu zaštitu, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fonda solidarnosti, Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova i Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova, ali često bez navođenja struke, odnosno stepena stručne sprema državnih službenika potrebnog za sprovođenje aktivnosti. Na kraju, zabrinjava to što, prema dostupnim podacima, među izvršiocima u nadležnim institucijama ima nedovoljno onih pravne struke sa višegodišnjim iskustvom koje je potrebno za obavljanje složenih poslova poput transponovanja direktiva EU u domaće zakonodavstvo (koji podrazumevaju, pored pripreme nacрта propisa, i izradu tabele usklađenosti, sprovođenje analize efekata i javne rasprave i druge aktivnosti). Primera radi, kako se navodi u Akcionom planu, pored pomenutih četiri izvršilaca u Sektoru za rad i zapošljavanje, Odseku za normativne i studijsko-analitičke poslove u oblasti rada, angažovana su još dva izvršioca, i to samostalni savetnik ekonomske struke i mlađi savetnik pravne struke, na analitičkim i administrativno-tehničkim poslovima. Nedoumice u pogledu postojećih kapaciteta ne otklanjaju ni podaci poput onog da će u transponovanje direktiva u oblasti radnog prava biti uključeni i zaposleni iz Odeljenja za socijalni dijalog, jer se ne navodi da li poseduju višegodišnje iskustvo u pravnoj struci (u delu koji se odnosi na socijalni dijalog navodi se da samo jedan izvršilac obavlja normativne poslove u vezi sa transponovanjem pravnih tekovina EU u radno zakonodavstvo Republike Srbije).

Na kraju, kada je reč o planu jačanja administrativnih kapaciteta, u uvodnom delu dati su podaci samo za MRZBSP, i to za pojedine unutrašnje jedinice u njegovom sastavu – Sektor za rad i zapošljavanje i Sektor za zaštitu osoba sa invaliditetom, dok podaci o Sektoru za antidiskriminacionu politiku ne omogućavaju jasan uvid u plan jačanja njegovih kapaciteta. U tabelarnom delu Akcionog plana dati su podaci i za pojedine druge nadležne institucije, odnosno njihove unutrašnje jedinice. Međutim, na pojedinim mestima ti podaci su upitni, jer nisu planirani u mogućim vremen-

skim periodima. Primera radi, za aktivnost 1.1.1.4 „Implementacija Zakona o radu u delu koji se odnosi na organizaciju radnog vremena, radi ujednačenog postupanja poslodavaca i zaposlenih u primeni odredaba Zakona“ u koloni „Potrebni kapaciteti“ naznačeno je „Prijem 120 (VSS) inspektora rada u radni odnos na neodređeno vreme počev od 1. kvartala 2018. do 4. kvartala 2020“. Pored ovih primedbi, glavna zamerka koja se tiče plana jačanja kapaciteta odnosi se na to što se rok za njegovo izvršenje u najvećem broju oblasti poklapa sa rokom za usaglašavanje propisa – do 4. kvartala 2021. godine. To znači da će nadležne institucije i pre ostvarivanja potrebnog nivoa kadrovske popunjenosti za usaglašavanje propisa morati da sprovedu proces usaglašavanja, bez potrebnih kapaciteta. Ova nelogičnost će svakako biti jedna od ključnih prepreka za uspešno sprovođenje Akcionog plana.

3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Akcioni plan za Poglavlje 19 usvojen je šest godina od održavanja bilateralnog skri-ninga. Proces njegove izrade trajao je skoro četiri godine i odlikovao ga je nedovoljan nivo transparentnosti i inkluzivnosti. U njegov proces nisu od početka bili uključeni nezavisni eksperti i predstavnici civilnog društva, već su oni imali prilike da učestvuju tek u diskusiji o gotovim nacrtima ovog dokumenta. Veliki broj komentara koje su dali predstavnici civilnog društva i socijalnih partnera nije uvažen, pa su u Akcionom planu ostali brojni nedostaci koji će ne samo otežati njegovo sprovođenje, već i ugroziti kvalitet usaglašavanja domaćih propisa sa pravom EU. Jedna od osnovnih zamerki koje su predstavnici sindikata svojevremeno uputili nadležnom predlagачu tiče se činjenice da je Akcionim planom predviđeno uporedo usaglašavanje i usvajanje Zakona o radu, kao sistemskog propisa u oblasti radnih odnosa, i drugih zakona u toj oblasti, kao izvedenih. Ovo može dovesti do ugrožavanja koherentnosti ne samo radnih odnosa već i šire, celokupnog pravnog poretka koji bi trebalo da počiva na pravnoj sigurnosti kao jednom od osnovnih načela vladavine prava.

U ovoj analizi dat je kritički osvrt na dva glavna aspekta Akcionog plana: usaglašavanje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta. Na osnovu njenih nalaza moguće je dati sledeće zaključke:

- U Akcionom planu preovladavaju paušalne ocene o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, koje nisu utemeljene na analizama ili na stručnom metodološkom pristupu, poput tabela usklađenosti. Zbog toga je praktično nemoguće izvršiti adekvatnu procenu obima posla koji očekuje nadležne institucije u narednom periodu u procesu usaglašavanja propisa. Dodatno, postoji razlog za sumnju da se želeo minimizirati jaz neusklađenosti, jer u dokumentu preovladavaju ocene da su domaći propisi u značajnoj ili u velikoj meri usaglašeni, dok, s druge strane, ocene EU govore o tome da će biti potrebno značajno prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva.
- Parcijalnim, nekoherentnim, i, u nekim slučajevima, netačnim ocenjivanjem stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU ne samo da se otežava rad nadležnih organa u predstojećem procesu pregovaranja u okviru ovog poglavlja, već se organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama praktično uskraćuje mogućnost da na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja.
- Prilikom navođenja mnogih propisa EU sa kojima je potrebno izvršiti usklađi-

vanje učinjene su greške materijalne i pravopisne prirode, kao što su: upućivanje na pogrešan propis, pogrešno navođenje naziva propisa ili propuštanje navođenja dodatnih relevantnih propisa sa kojima je potrebno izvršiti usklađivanje.

- Plan usaglašavanja propisa obiluje greškama i nelogičnostima koje se odnose na vremenski period u kome će biti izvršeno usaglašavanje, kao što su: navođene rokova koji su već istekli ili navođenje različitih rokova kod različitih aktivnosti u slučaju usklađivanja istog propisa.
- Plan usaglašavanja propisa sadrži propuste i nelogičnosti koji se odnose na to da, iako je u narativnom delu Akcionog plana prepoznata potreba usklađivanja domaćeg propisa sa propisima EU, u tabelarnom delu nije predviđena takva aktivnost, kao i na to da pravna forma propisa kojim se predviđa transponovanje određenog propisa EU nije opravdana (primera radi, predlaže se usvajanje posebnog propisa umesto da se direktiva transponuje Zakonom o radu).
- Nadležne institucije određene su sveobuhvatno, ali nekonzistentno kada je reč o nivou preciznosti. Naime, kod pojedinih aktivnosti navode se unutrašnje jedinice u sastavu nadležnih institucija, dok je kod drugih taj pristup izostao, pa je ostalo otvoreno pitanje koja jedinica će biti nadležna za sprovođenje konkretne aktivnosti.
- Učešće socijalnih partnera i civilnog društva sporadično se predviđa u tabelarnom delu u koloni o nadležnim institucijama, bez preciziranja uloge tih aktera. Najkonkretnija aktivnost u ovom pogledu odnosi se na praćenje sprovođenja ESRP-a, ali su za nju kao akteri navedene „OCD u okviru Platforme za praćenje sprovođenja ERP-a i ESRP-a“. Međutim, pomenuta platforma nije zaživela nakon isteka probnog perioda rada 2016. godine.
- Postojeći resursi za usaglašavanje i primenu propisa u nadležnim institucijama nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način. Pored toga, detaljna procena i njeno obrazloženje dati su samo u slučaju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, i to Sektora za rad i zapošljavanje. Zabrinjava nedostatak dovoljnog broja iskusnih državnih službenika sa znanjem potrebnim za proces transponovanja propisa EU u domaći pravni poredak.
- Plan jačanja administrativnih kapaciteta nije dovoljno obuhvatan i vremenski se poklapa sa planom usaglašavanja propisa, što je nelogičnost koja će ugroziti uspešnost sprovođenja Akcionog plana. Dodatno, na nekim mestima navedeni su rokovi prijema novih službenika koji su već istekli, kao što je prijem novih inspektora rada počev od prvog kvartala 2018. godine.

Na osnovu ovih zaključaka mogu se dati sledeće preporuke:

- Hitno pristupiti reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje radi uklanjanja svih nedostataka identifikovanih ovom analizom i dopunjenjem komentara na njegov nacrt, u neposrednoj saradnji sa predstavnicima socijalnih partnera, organizacija civilnog društva i nezavisnim ekspertima;
- Izraditi matricu za praćenje realizacije Akcionog plana u saradnji sa Evropskom komisijom i Nacionalnim konventom o EU koja će sadržati precizne i merljive procesne pokazatelje, kao i pokazatelje uticaja i sadržati mehanizam izveštavanja o njegovoj primeni na svakih šest meseci;
- Pristupiti izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike kao strategije razvoja javnih politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koja je komplementarna Akcionom planu;
- Ukinuti zabranu zapošljavanja u javnom sektoru i dati prioritet zapošljavanju državnih službenika u onim institucijama koje su nadležne za sprovođenje aktivnosti usaglašavanja i primene propisa predviđenih Akcionim planom, prema stepenu hitnosti utvrđenom rokovima u tom (revidiranom) dokumentu.

Dosadašnje iskustvo Republike Srbije u procesu pristupanja EU pokazalo je da se jednom usvojeni dokumenti, poput akcionih planova za pregovaračka poglavlja, mogu revidirati, kao što je to bio slučaj sa Akcionim planom za Poglavlje 23 koji je revidiran četiri godine nakon njegovog usvajanja. Možda će već nakon konstituisanja nove Vlade tokom jeseni 2020. godine biti ispunjeni uslovi da se pristupi reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19, na transparentan i inkluzivan način, kako bi se sprečilo to da se evropski standardi u ovoj oblasti nekvalitetno prenesu u naš pravni poredak i nakon toga sprovede na način koji neće doneti očekivani boljitak svim građanima i građankama Republike Srbije.

SPISAK IZVORA

1. Direktiva broj 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine, o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo
2. Direktiva broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu
3. Direktiva 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
4. Direktiva (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta broj 2010/18/EU.
5. Izveštaj o skriningu: Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
6. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>
7. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2._nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_14.06.2018..pdf
8. Plan rada Vlade za 2020. godinu
9. Report on the implementation by Member States of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast), 2018.
10. Upitnik EK – Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje
11. Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
12. Vlada Republike Srbije, Akcioni plan Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava