

ПРАКСА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ И ЗАШТИТИ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА¹

***Апстракт:** У првом делу текста се дају опште карактеристике ситуације у погледу остваривања социјалних права у Србији. Уочено је да послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења. Даље следи приказ притужби Заштитнику грађана и њихова структура у 2009. и 2010. години. Указује се на родни аспект ситуације јер сиромаштво, незапосленост, дискриминација у радним односима имају пол. Наиме, иако су и жене и мушакрци сви и сиромашнији, незапосленији и дискриминисанији у временима кризе, то све по већ постојећим механизмима родне неравноправности погађа више жене и то на подмуклији и дуготрајнији начин. И не само да се повећава број жена погођених незапосленошћу већ се повећава и број група жена које су у такој ситуацији, тако да та „посебна“ погођеност почиње да представља све више правило а све мање изузетак. Због тога питање равноправности полова и дискриминације у области радних права, представља питање одговорности свих социјалних партнера, политичке воље и социјалног дијалога на свим нивоима. Заштитник грађана је деловао је у складу са својим законским овлашћењима, надзором над законитошћу*

* Рад примљен: 20.9.2010.

Рад прихваћен: 15.10.2010.

¹ Текст је настао прелиминарно везан за конципирање и реализацију пројекта „Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ“, Института друштвених наука у Београду уз финансијску подршку Министарства науке, у периоду 2011-2016.

и правилношћу поступања инспекција рада и других органа управе, сарадњом са радничким удружењима, подношењем препорука надлежним органима, давањем јавних саопштења и коришћењем права законодавне иницијативе, старајући се на тај начин о потпунијем и ефикаснијем остваривању права радника и заштити њихових легитимних интереса.

Кључне речи: *Економска и социјална права у Србији, талас отпуштања радника, начело људске одговорности, недељивост људских права, притужбе Заштитнику грађана, родни аспект, посебно погођене категорије жена, случајеви, деградација жена у транзицији, деловање Омбудсмана.*

Економска и социјална права се у јавности, потпуно неоправдано, често стављају у контекст „превазиђених комунистичких времена“, при чему се заборавља, или не зна, да управо искуства најуспешнијих послодаваца у развијеним тржишним привредама указују да је најисплативији радник – задовољан радник а никако не уплашени радник уништеног достојанства и услед малтретмана нарушеног физичког и психичког здравственог стања².

Талас отпуштања радника у Србији није резултат само куцања светске економске кризе на врата српске привреде, већ и не до краја стабилизованог и уравнотеженог односа послодаваца и радника као и улоге државе која треба да гарантује основна правила тог односа.

Заштитник грађана³ упозорава да се економска и социјална права радника у Србији често крше и да су недовољно заштићена. Чак и право на осмочасовно радно време, чије је признавање пре век и по инспирисало међународни празник рада 1. мај, у пракси је ускраћено многим радницима. Послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења.

² Текст настао уз помоћ и сарадњу са Магдаленом Новаковић, самосталном саветницом у Стручној служби ЗГа, и Љиљананом Лончар, вишом саветницом у Стручној служби ЗГа.

³ Све изјаве и ставови Заштитника грађана налазе се јавно доступна на сајту те институције: www.ombudsman.rs

Заштитник грађана сматра неправичним важеће законско решење по коме држава штету која настаје због тога што поједини послодавци крше закон и не врше обавезне уплате у обавезне фондове здравственог и социјалног осигурања, сваљује на раднике. Они, без своје кривице, остају без пуног износа пензије или здравственог осигурања ако послодавац прекрши законом утврђену обавезу и то која постоји не према радницима, већ према јавном фонду који је успоставила држава.

Заштитник грађана апелује на све послодавце и раднике који имају међусобно нерешене односе, да своја права и интересе штите у законом прописаним оквирима и на законом дозвољене начине, онако како сматрају да ће их најлакше и најбоље остварити, али никад не заборављајући начела човечности, морала и људске одговорности према себи и другима.

Прихватање принципа недељивости људских права значи да су државе у истој мери одговорне за кршење и неостваривање економских, социјалних и културних права, као и за кршење грађанских и политичких права.

Ту пре свега треба поменути право на рад и запошљавање и на правичну накнаду; право на праведне и повољне услове рада; право на заштиту на радном месту, укључујући право на штрајк и удруживање и учешће у синдикатима; право на социјалну правду и социјално обезбеђење, укључујући посебну заштиту мајки и деце, здравствено и социјално осигурање, пензијско осигурање, социјалну помоћ и слично. Право на приступ средствима рада: земљишту, капиталу и кредитима, инфраструктури, технологији и опреми; право на достојан животни стандард и квалитет живота укључујући исхрану, приступ здравој пијаћој води и задовољавајуће услове становања; право на здравље: право на основну здравствену заштиту и предуслове да се води здрав живот, укључујући репродуктивна и сексуална права; права лица са инвалидитетом; право на образовање и додатно школовање; право на учешће и стицање користи од науке и истраживања; право на учествовање у културном и уметничком животу.

ПРИТУЖБЕ УПУЋЕНЕ ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА
ТОКОМ 2009. И 2010. (закључно са 31. августом) КОЈЕ
СЕ ОДНОСЕ НА ПОВРЕДУ ПРАВА ИЗ ОБЛАСТИ
ЗДРАВСТВА, ОБРАЗОВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

2009. година

У 2009 примљено је 302 притужбе и то:

- **51** које се односе на **област здравства- здравственог осигурања и здравствене заштите** (20 се тичу здравствене заштите лица лишених слободе);
- **27** које се односе на **област образовања и васпитања** (највише се тичу повреда права детета); и
- **224** из **области социјалне заштите** (197 се односи на повреду права на пензијско и инвалидско осигурање, 17 се тичу повреде права на социјалну заштиту, а 10 се односи на повреду права за случај незапослености).

Притужбе из наведених области тичу се пре свега ефикасног и коректног поступања органа, ћутања администрације и непоступања органа по судским одлукама.

Притужбе се пре свега односе на рад:

- **Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (205)** и то највише на рад Републичког Фонда ПИО 169, Националне службе за запошљавање 10 и Републичког завода за здравствену заштиту 8.
- **Установа и других јавних служби (43)** и то: Установа образовања (основних, средњих школа и универзитета) 17, Установа здравствене заштите (завода, института, КБЦ, домова здравља) 15 и Центара за социјални рад 10.
- **Министарстава (19)** и то највише Министарства просвете 13 и Министарства здравља 5.

2010. година

У 2010. примљено је укупно 228 притужби из наведених области.

Од наведеног броја **65** притужби се односи **на област здравства** од којих се 52 тичу повреде права на здравствену заштиту, а 13 на повреду права на здравствено осигурање. Ради заштите права из ове области Заштитнику грађана су се највише обраћала лица лишена слободе (20) и родитељи ради заштите права детета (15), а само једна особа са инвалидитетом. Притужбе из ове области се у великом броју тичу добре управе (укупно 19), а односе се највише на ћутање администрације (6), заштиту права на правну заштиту и правно средство (3) и заштиту права на правну

помоћ 2. У области образовања и васпитања одн. повреде права на образовање и васпитање у истом периоду примљене су 54 притужбе од којих се 36 односи на повреду права детета. Притужиоци⁴ су се у малом броју притуживали на ћутање администрације (1) и немогућност остваривања права на правну заштиту и правно средство(1). Притужбе упућене Заштитнику грађана из области социјалне заштите (укупно 109) односе се највише на немогућност остваривања права на пензијско и инвалидско осигурање 59, а највећи број притужби је пристигао на непоступање по актима органа управе, судским одлукама и ћутање администрације. У односу на повреду права на социјалну заштиту су пристигле 43 притужбе које су се тичале највише права детета (у 29 случајева). У наведеном периоду пристигло је 7 притужби које се односе на повреду права за случај незапослености.

У области здравства притужбе се односе пре свега на рад:

- Установа и других јавних служби (43) и то највише на Установе за извршење кривичних санкција 19, установе у области здравства 14 и установе и јавне службе социјалне заштите 9;
- Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (13), а највише на рад Републичког завода за здравствено осигурање 12, и
- Министарстава (8) и то највише на рад Министарства здравља 6.

У области образовања и васпитања притужбе се односе пре свега на рад:

- Установа и других јавних служби (44) и то највише Установе образовања 42, и
- Министарстава(31) и то највише Министарства просвете 31.

У области социјалне заштите притужбе се односе пре свега на рад:

- Републичких агенција, завода, дирекција, фондова, управа и сл. (63) , а највише на рад Републичког Фонда ПИО 54 и Националне службе за запошљавање 5, и
- Установа и других јавних служби (38), а највише на рад установа социјалне заштите 36.

4 Притужиље

ПРИТУЖБЕ ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОВРЕДУ ПРАВА ИЗ РАДНОГ ОДНОСА

У 2009. примљена 171 притужба. Притужбе се односе на повреду права из радног односа, и тичу се пре свега неправилне примене материјалних прописа 11, ћутања администрације 8, непоступања по судским одлукама 3, непоступања по актима органа управе 2 и злоупотребе овлашћења 2, с тим што се мали број односи на забрану дискриминације националних мањина (2) и дискриминацију у радним односима по основу родне равноправности (2). Притужбе се односе на рад:

- **Министарстава (39)** и то Министарства просвете 10, Министарства унутрашњих послова 7, Министарства рада и социјалне политике 7 и Министарства економије и регионалног развоја 5.
- **Републичких агенција, завода и других организација (37)** и то Агенције за приватизацију 8, Инспектората за рад 7, Националне службе за запошљавање 7 и Републичког фонда ПИО 2
- **Приватних послодаваца (23)**
- **Јавних предузећа, установа и других јавних служби локалних органа (18)** и то градских и општинских јавних служби
- **Установа образовања (15)**
- **Правосудне органе (12)**

У 2010. примљено је 134 притужбе због повреда права из радног односа и оне се односе на неправилне примене материјалних прописа, ћутања администрације, повреде права на једнаку заштиту права и правно средство, повреде права на заштиту због повреде поступка, непоступања по судским одлукама, злоупотребе овлашћења, повреде права на суђење у разумном року, непоступања по актима органа управе и повреде права на обавештеност, забрану дискриминације, на забрану дискриминације националних мањина, на повреду права на неговање културне традиције и повреду права на породилско одсуство.

Притужбе се односе пре свега на рад:

- **Министарстава (38)** и то Министарства рада и социјалне политике 11, Министарства унутрашњих послова 5, Министарства финансија 5, Министарства просвете 4,

- Министарства одбране 3, Министарства државне управе и локалне самоуправе 3, Министарства културе 2, и Министарства економије и регионалног развоја 1.
- **Установа образовања (22)** и то основних школа 12
 - **Јавних предузећа, установа и других јавних служби локалних органа (17)** и то градских и општинских јавних служби
 - **Републичких агенција, завода и других организација (14)** и то Националне службе за запошљавање 4, Инспектората за рад 2, Републичког завода за здравствену заштиту 2, и Агенције за приватизацију 1 и Републичког фонда ПИО 1.
 - **Правосудне органе (12)** и то општинских судова 11
 - **Приватних послодаваца (7)**

Већина поступака су окончани одбацивањем притужби. Разлози за непоступање Заштитника грађана по овим притужбама су садржани у члану 28. Закона о заштитнику грађана и односи се на следеће случајеве: ако предмет на који се притужба односи не спада у надлежност ЗГ; ако је притужба поднета након истека рока за подношење; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, а нису испуњени услови из члана 25. став 5. овог Закона (када ЗГ изузетно може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима државне управе); ако је притужба анонимна; ако притужба не садржи потребне податке за поступање, а подносилац недостатке не отклони ни у накнадном року одређеном за допуну притужбе, нити се обрати Стручној служби ЗГ за стручну помоћ у отлањању недостатака.

Разлози за одбачај у највећем броју случајева су били што подносиоци притужби пре њиховог подношења нису покушали да заштите своја права у одговарајућем правном поступку. Подносиоци су упућивани на покретање одговарајућих правних поступака. Органи на које су подносиоци упућивани су инспекција рада Министарства рада и социјалне политике, управна инспекција Министарства за државну управу и локалну самоуправу и правосудни органи, просветна инспекција Министарства просвете, а у мањем броју случајева другостепени органи који одлучују поводом приговора односно жалби

запослених против одлука о њиховим правима и обавезама (нпр. жалбене комисије). Однедавно, притужиоци се упућују и на обраћање Поверенику за заштиту равноправности.

Такође у 3-4 предмета разлог за одбачај је био ненадлежност (радило се о приватним послодавцима). У малом броју случајева деловало се тражењем обавештења од органа државне управе, чији рад је ЗГ надлежан да контролише, и након добијања одговара од органа, разматрања свих чињеница и околности заузимањем став у погледу предмета притужби.

Најчешће повреде права по основу рада односе на следеће:

Право на запошљавање, тј доступност радних места свима под једнаким условима. Наводи се дискриминација приликом одлучивања о пријему кандидата у радни однос по основу пола, трудноће, политичке припадности, личног познанства. (нпр. У једном случају жена која је радила на одређено време у једној установи васпитања и конкурисала за пријем на неодређено време у истој установи, иако је имала најбоље квалификације и резултате за то радно место добила је обавештење да се други кандидат прима у радни однос, јер је у међувремену остала у другом стању. Навела је да су јој незванично рекли да је то разлог због чега не може бити примљена у радни однос на неодређено време).

Незаконит отказ (у новије време у питању су увек органи државне управе након недавно спроведеног поступка рационализације радних места, при чему се наводи да су нове систематизације прављене према запосленима за које се унапред знало да ће да се задрже у радном односу и често је навођено некоректно поступање претпостављених у овим случајевима, тј држање одлука у тајности и њихове саопштавање непосредно пре престанка радног односа или на сам дан престанка радног односа- закључак је да се више ради о неправилностима него незаконитостима јер се планиране одлуке формално упакују у унапред припремљена решења)

Права по основу рада – разноврсно, нпр. непоступање по захтевима запослених за накнаду штете због неискоришћеног годишњег одмора; неисплаћивање зараде, неуплаћивање доприноса по основу обавезног пио осигурања; изигравање закона заснивањем радног односа на одређено време више пута у дужем временском периоду; премештање са једног места на друго или привремена распоређивања на друга радна места у којим случајевима се наводе и елементи мобинга.

Мобинг – већином су указивали запослени који раде у великим предузећима (привредна друштва, јавна предузећа) подједнако и у

приватном и власништву државе. Мобинг истичу подједнако жене и мушкарци. Указивање на мобинг у органима државне управе у 2-3 случаја. У овим органима више се указује на дискриминацију по политичкој припадности, синдикалној припадности или на одсуство уживања под једнаким условима свих права у области рада.

Заштитник грађана је указивао да послодавци, чак и држава, често користе велику понуду радне снаге да би запослене уцењивали, намећући им противзаконите услове рада. Истовремено, правни механизми заштите радника – судови пре свих, преоптерећени су и зато недовољно ефикасни. Приватизација у многим случајевима за последицу има вишкове радне снаге за које се тешко, или никако, налазе решења. Злостављање је онда један од начина да се они просто одстрани, деморалишу и престану да „сметају“.

Послодавци морају прилагођавати број и структуру запослених променама на тржишту и успеху свог пословања и имају право да то раде. Немају права да при том малтретирају запослене, прете им, уцењују их, принуђују их да раде у небезбедним условима, без слободних дана и без гарантованог осмочасовног радног времена и сл. Отпуштања не смеју да буду последица хира неодговорних послодаваца, крајњи чин мобинга, финале злостављања а сведоци смо да често јесу.

Поводом распрострањених штрајкова и протеста радника, Заштитник грађана Саша Јанковић је саопштио: Односи између послодаваца и радника прецизирају се међусобним уговорима, али држава у том односу штити елементарну правичност и гарантује социјалну и здравствену сигурност и дужна је да ту своју обавезу испуни. Послодавци који не уплаћују доприносе за обавезно пензијско и здравствено осигурање најдиректније крше закон и обавеза је надлежних државних органа, а не радника, да такве појаве откривају и санкционишу. Посебно је неправично и недопустиво када се приватне империје и менаџерске каријере граде на закидању обавезних здравствених и социјалних фондова и туђем бесплатном раду. Не сме бити „заштићених“, којима држава толерише избегавање обавеза према јавним фондовима, поготово док се другима изричу казне за много мање пореске прекршаје. Заштитник грађана је указао да је охрабрен сарадњом са Инспекцијом рада при Министарству рада и социјалне политике, која је ефикасно спровела надзор појединих послодаваца чији радници штрајкују и најавила хитно предузимање свих законских мера у надлежности инспекције.⁵

⁵ четвртак, 28. јануар 2010. 16:55

Радници свесно пристају на терор само да би сачували свој једини извор опстанка, радно место у великом страху од беспарице и беспослице. Наиме, у Србији је већ неколико година страх од отказа најчешћи и најјачи, јачи је чак и од страха од смрти, рата, криминала. Такав страх је окидач мобинга. Злонамерно, непријатељско понашање према запосленом, уперено на личност – углед, част, професионални и стручни идентитет, услове рада који се мобираним погоршавају до граница издржљивости, социјалне контакте са циљем изолације, губљења самопоштовања и здравља. Поремећај у односима препознаје се већ и у комуникацији, игнорантској или осорној и потцењивачкој. Синдром „натрпаних“ и „празних“ столова.

Криза на први поглед погађа све, али то није потпуно тачно. Ефекти кризе су различити и различито погађају жене и мушкарце. Сиromаштво, незапосленост, дискриминација у радним односима имају пол, и иако су и жене и мушкарци сви и сиромашнији, незапосленији и дискриминисанији у временима кризе, то све по већ постојећим механизмима родне неравноправности погађа више жене и то на подмуклији и дуготрајнији начин. Извесност да жена добије посао је у временима кризе све мања а да изгуби посао све већа, с тим што су групе жена које се суочавају са посебним тешкоћама на тржишту рада све бројније⁶. Непримењивање закона који регулишу радноправне односе опште је место али они који иначе имају мање начина да остваре своја законска права сада их имају још мање. Дискриминација жена се спроводи како приликом запошљавања тако и приликом остваривања права из радног односа, напредовања, професионалног усавршавања као и приликом добијања отказа односно остајања без посла у приватизационим процесима. Све више жена ради на најслабије плаћеним пословима, у најсиромашнијим привредним гранама и услужним делатностима док је разлика у примањима мушкараца и жена све већа.

Стручни извештаји, подаци невладиних организација и медији указују да се током 2009 повећао број незапослених жена, да је велики број њих остао без посла са неисплаћеним зарадама, отпремницама, неповезаним радним стажом и без икаквих могућности да се поново запосле. Тиме се наставио тренд претходних година, али је специфичност 2009 године да је ситуација јасније диференцирана у свом родном аспекту тј. жене су јасно идентификоване као дискриминисаније и обесправљеније међу другим дискриминисаним и обесправљеним тзв. губитницима транзиције.

⁶ Видети наслов Посебно погођене категорије

Посебно погођене категорије

У нарочито тешкој ситуацији су самохране мајке, Ромкиње, младе жене које тек треба да заснују свој први радни однос, жене из руралних средина⁷, али и жене средњих година, преко 40 које послодавци листом избегавају да запосле тако да након губитка посла, немају готово никакве шансе да се поново запосле. Њихов број се повећава у оваквој ситуацији. И не само да се повећава број жена погођених незапосленošћу већ се повећава и број група жена које су у такој ситуацији, тако да та „посебна“ погођеност почиње да представља све више правило а све мање изузетак⁸. Због тога питање равноправности полова и дискриминације у области радних права, представља питање одговорности свих социјалних партнера, политичке воље и социјалног дијалога на свим нивоима.

Препреке у самозапошљавању су недостатак почетног капитала, несигурност економског окружења, кредитна неспособност, недостатак власништва над некретнинама, недостатак знања и вештина за предузетништво, недостатак самопоуздања и подршке. Проблеми запослених жена огледају се у слабој доступности руководећим и највише плаћеним пословима, традиционалој подели занимања на „мушка“, боље плаћена и престижнија, и „женска“, мање плаћена и мање престижна, масовном женском раду у „сивој“ економији, високој концентрацији женске радне снаге на лошије плаћеним пословима, притисцима у погледу родитељства и сексуалном узнемиравању.

Синдикално организовање заостаје за променама на тржишту, што је препрека да се жене у довољној мери укључе у процесе колективног преговарања. Незапосленост, ниска плаћеност и несигурност посла утичу на њихове преговарачке позиције, а све то може бити међу узроцима одлагања заснивања породице и рађања, што се може неповољно одразити и на популациони развој. Недовољна заступљеност жена у социјалном дијалогу искључује могућност да се у њега уграде специфични родни интереси.

Незапосленост и сиромаштво са своје стране дају основа за несметано ширење породичног насиља, сексуалног и сваког другог малтретирања радница на радном месту, смањивање могућности политичке партиципације и све веће искључености жена из јавног живота.

⁷ Видети наслове, Ничија брига – село, и Пољопривреднице дискримнише и закон.

⁸ Наводи се да је наглашен проблем запошљавања жена преко 45 година, затим домаћица, пољопривредница, младих жена и жена издвоструко и вишеструко дискриминисаних група.

Случајеви

Трендове чине случајеви, па су тако нпр. невладине организације обавештавају да у *Зрењанину* међу незапосленим радницима без посла, отпремнина и повезаног радног стажа већином жене.

У *Лесковцу* у хипермаркету «Златан траг» за плату од 12 хиљада месечно, радници, опет већином жене, раде 8 сати дневно без прекида на утовару-истовару робе у просторији која је отворена са обе стране како би камиони могли да пролазе, тако да су изложене хладноћи током читавог радног времена. Немају паузу и немају викенд, раде сваког дана. Отказ се добија и за закашњење од неколико минута а просечно се отказ добија после две недеље.

У *Новом Пазару* отпремнине су исплаћене неким али не свим радницима приватизоване Трикотаже. Игром случаја је без њих остало петнаестак радница које су очајању и немогућности да остваре своја права почеле исцрпљујући, дуготрајни штрајк глађу.

Да проблем нису само похлепни новопечени приватизациони власници, открива трагедија у *Ужицу* где се показало да и сама држава, која би требало да гарантује права из света рада, у ствари експлоатише раднице и раднике⁹. Родни аспект је незаобилазан јер су жене већина оних којима је живот наметнуо “избор“ незапосленост или експлоатација и обесправљеност. Оне су наиме те које су у ужичкој фабрици „Први партизан“ радили годинама без уговора о раду, и то по 12 сати дневно у нехигијенским условима, незаштићене на ризичним местима. Тако је дошло и до родног аспекта трагедије јер су већина погинулих биле раднице.

Стопа незапослености жена у Србији је 24 а мушкараца 16 одсто. Плате за исте позиције су мање уколико је на њима жена, жена нема ни у приватном послу ни у приватизацији, коначно висина зараде за исту позицију значајно се умањује уколико на то радно место долази жена, па је и просечна зарада за жене за десет хиљада мања него за мушкарце. 63 одсто жена изјашњава се да мушкарци више зарађују, чак и уколико имају исто радно место и исте квалификације¹⁰.

9 Поводом интернационалног Дана мира, Мрежа Жена у црном Србије је издала 21. септембра 2009 проглас, *Милитаризам и у „миру“ узима жртве*, указујући на родни аспект радничке трагедије у Ужицу и подсећајући да су мир и ненасиље нужни услови не само за развој, већ и за опстанак једног друштва.

10 У мају су Агенција за испитивање јавног мњења Стратешки маркетинг и Београдски центар за људска права објавили резултате истраживања „Радна права и дискриминација – упознатост и ставови жена у Србији“ спроведеног на репрезентативном узорку од 575 испитаница. Истовремено је представљена и

Структура запослених према школској спреми открива да је међу запосленим женама 25 одсто са основном школом, 53 одсто са средњом школом, док је њих 22 одсто са високом школом. Код запослених мушкараца 25 одсто је са основном школом, 60 одсто има средњу школу а 15 одсто високошколско образовање. Структура запослених према занимањима открива да је међу стручњацима 53 одсто жена, а 47 одсто мушкараца, стручни радници и техничари чине 59 процената жене, а 41 мушкараца, али су законодавци, функционери руководиоци, менаџери само 25 одсто жене, а 75 одсто мушкарци.

Деградиције жена у транзицији

Процес транзиције није према очекивањима био прелазак из једнопартијског, економски неефикасног система у демократски организовано друштво, већ приватизацију "балканског" типа која је најсличнија отимачкој првобитној акумулацији капитала. Отворили су се простори за шпекуланте, мутне богаташе, власнике сумњивог новца, који су под још сумњивијим условима увећавали свој капитал, остављајући иза себе пустош.

Иако званична статистика не показује разлику у проценту жена и проценту мушкараца угрожених сиромаштвом, посебна истраживања и анализе показују да се у земљама у транзицији погоршава економски положај жена, што је последица садејства различитих чинилаца: општа ретрадиционализација и репатријархализација друштва, пад бруто друштвеног производа, смањење заштитне улоге државе, рестрикција буџета која посебно погађа жене јер се смањују издвајања за здравство и образовање, сужавање права везаних за породилско одсуство, децју заштиту и пензије, смањење стопе запослености и раст стопе незапослености, раст учешћа жена међу сиромашним становништвом, повећање „сиве” економије, што појачава експлоатацију и дискриминацију жена, недовољна транспарентност процеса приватизације, која искључује већину жена и конфликт улога (породица и посао) где терет још увек доминантно носе жене.

Економска зависност жена, широко распрострањено женско сиромаштво и враћање жена у традиционалне патријархалне важне су компоненте амбијента у коме гарантовање женских људских права постаје још увек тешко достижан циљ. Без услова за нормалан, безбедан социјални живот жене ће и даље бити дискриминисане и изложене насиљу, а многе од њих, попут штрајкачица из Новог Пазара постајаће

публикација Београдског центра за људска права, „Радна права жена у Србији”.

- ничија брига. Такође и повећање „сиве” економије током деведесетих и њено опстајање у двехиљадитим је сцена на којој је дошло до појачане експлоатације и дискриминације радне снаге а по неким изворима, посебно жена.

Крајњи исход је да данас економисткиња у министарству, новинарка у водећој дневној новини, шефица рачуноводства у трговичној фирми, или лекарка специјалисткиња на клиници могу да буду, и често и јесу, на потпуно исти начин злостављане под претњом отказа, као и продавачица која без икаквог радног односа ради на уличној тезги. Менталитет бахатог „газдашког“ понашања у свим примерима је такође потпуно исти, широко распрострањен и за сада тежак за сузбијање.

Како омбудсман може да делује по том питању?

Заштитник грађана је деловао је у складу са својим законским овлашћењима, надзором над законитошћу и правилношћу поступања инспекција рада и других органа управе, сарадњом са радничким удружењима, подношењем препорука надлежним органима, давањем јавних саопштења и коришћењем права законодавне иницијативе. На тај начин се Заштитник грађана (омбудсман) старао о потпунијем и ефикаснијем остваривању права радника и заштити њихових легитимних интереса.

Треба имати у виду да Заштитник грађана није заправо надлежан за решавање самих радноправних спорова па самим тим ни за случајеве злостављања на раду. Због тога је већина поступака вођених од стране ЗГа окончана одбацивањем притужби. Разлози за непоступање Заштитника грађана по овим притужбама су садржани у члану 28. Закона о заштитнику грађана и односи се на следеће случајеве: ако предмет на који се притужба односи не спада у надлежност ЗГ; ако је притужба поднета након истека рока за подношење; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, а нису испуњени услови из члана 25. став 5. овог Закона, и др.

Најчешћи разлог за одбачај у највећем броју случајева је био то што подносиоци притужби пре њиховог подношења нису покушали да заштите своја права у одговарајућем правном поступку. У тим случајевима подносиоци су упућивани на покретање одговарајућих правних поступака. Органи на које су подносиоци упућивани су инспекција рада Министарства рада и социјалне политике, управна инспекција Министарства за државну управу и локалну самоуправу и

правосудни органи, просветна инспекција Министарства просвете, а у мањем броју случајева другостепени органи који одлучују поводом приговора односно жалби запослених против одлука о њиховим правима и обавезама (нпр. жалбене комисије). У задње време притужиоце смо упућивали и на обраћање Поверенику за заштиту равноправности. У малом броју случајева деловали смо тражењем обавештења од органа државне управе, чији рад је ЗГ надлежан да контролише, и након добијања одговара од органа, разматрања свих чињеница и околности заузели смо став у погледу предмета притужби.

Пример поступања Заштитника грађана одношење препоруке Министарству економије и регионалног развоја у случају »Генекс«, која је упућена 16. април 2010.

На основу чл. 138. ст. 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06) и чланова 1. ст. 1. и 31. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“ бр. 79/05 и 54/07), у поступку по индивидуалним и групним притужбама Удружења радника, пензионера и бивших радника Компаније „Генералекспорт“ д.п. Београд и запослених и бивших запослених у Компанији „Интернационал ЦГ“ д.п. Београд, Заштитник грађана је утврдио да је Министарство економије и регионалног развоја начинило пропуст у области добре управе тако што су његови представници код запослених и бивших запослених у компанији ДП „Интернационал ЦГ“ и „Генералекспорт“ д.п. Београд подстакли очекивање, или су пропустили да јасном и недвосмисленом комуникацијом спрече стварање очекивања да ће одмах након продаје (дана испуњења) имовинских целина „Блок ХХ“ и „Копаоник“, радници добити новчану накнаду у висини од нето 200 евра за сваку пуну годину радног стажа, како је то предвиђено социјалним програмима, без обзира на друге услове предвиђене императивним законским прописима.

Ради отклањања, односно смањивања последица пропуста, Заштитник грађана упућује Агенцији за приватизацију и Министарству економије и регионалног развоја

ПРЕПОРУКУ

Агенција за приватизацију и Министарство економије и регионалног развоја предузимаће са посебном хитношћу све потребне радње, а посебно оне које су потребне за окончање поступака реструктурирања, како би се створили услови да се у што краћем року приступи исплати

новчане накнаде запосленима и бившим запосленима, у складу са законским прописима и социјалним програмима који су садржани у програмима реструктурирања.

Агенција за приватизацију и Министарство економије и регионалног развоја обавештаваће Заштитника грађана сваког месеца о предузетим радњама на окончању поступака реструктурирања, до њиховог окончања и исплате новчаних накнада запосленима и бившим запосленима у складу са законом и актима донетим на основу закона.

Разлози: Заштитник грађања примио је већи број притужби запослених и бивших запослених у компанијама „Интернационал ЦГ“ д.п. Београду – у реструктурирању и „Генералекспорт“ д.п. Београд – у реструктурирању на рад и поступање одн. непоступање Министарства економије и регионалног развоја и Агенције за приватизацију по захтеву за спровођење Социјалног програма као саставног дела Програма реструктурирања наведених компанија. Подносиоци притужбе су истакли да им је ускраћено право на исплату новчане накнаде из средстава остварених од продаје имовине за све запослене и бивше запослене према Социјалном програму који је донет у складу са договорима запослених у овим компанијама и представника Министарства економије и регионалног развоја.

Програмом реструктурирања Компаније „Интернационал ЦГ“ ДП Београд, у реструктурирању који је усвојен од стране субјекта приватизације 24. децембра 2007. године, под бројем 1572/2, а прихваћен од стране Агенције за приватизацију Решењем број Р-67/07 од 26. децембра 2007. године и Програмом реструктурирања Компаније ДП „Генералекспорт“ Београд, у реструктурирању, усвојеног 17. децембра 2007. године одлуком Скупштине Компаније број 569/05, прихваћеног Решењем Агенције за приватизацију Републике Србије број Р-70/07-ОД од 26. децембра 2007. године, а уз учешће Министарства економије и регионалног развоја, у делу ВИИИ Основи социјалног програма, у тачки ИИИ „Новчана накнада из средстава остварених од продаје имовине за све запослене и бивше запослене“ предвиђена је за све запослене и бивше запослене у овим компанијама исплата новчане накнаде у висини од нето 200 евра за сваку пуну годину радног стажа коју је запослени/бивши запослени остварио у компанији ДП „Интернационал ЦГ“, Београд, укључујући и зависна друштва која су основана од стране компаније ДП „Интернационал ЦГ“, Београд и ДП „Генералекспорт“ Београд закључно са 31. децембром 2007, а највише до укупног износа од 20.660.600 евра, уколико су држављани Републике Србије, уз сагласност на исплату од

стране Министарства финансија, а након закључења трансакције (дана испуњења) за имовинске целине Блок XX и Копаоник.

У поступку пред Заштитником грађана утврђено је да је дан испуњења за имовинску целину Блок XX наступио 25. јуна 2008. године, а за имовинску целину Копаоник 29. маја 2009. године, те да се средства од ове продаје налазе на посебном рачуну при Агенцији за приватизацију.

Број запослених и бивших запослених који су стекли право на новчану накнаду утврђен је на основу јавног позива упућеног преко средстава јавног информисања, чији текст је претходно одобрило Министарство економије и регионалног развоја својим дописом број 023-02-780/2008-04 од 28. маја 2008. године. Укупан број пријављених износио је 4886 запослених и бивших запослених, са 74.647 година стажа.

Агенција за приватизацију је дописом Заштитнику грађана број 700/03-0106-987/02 од 1. јуна 2009. године истакла да не постоји правни основ за исплату накнаде из средстава остварених продајом имовинских целина Блок XX и Копаоник, јер су она намењена за намирење поверилаца.

Министарство финансија, на захтев Министарства економије и регионалног развоја, истакло је у акту број 401-00-00829/2009 од 3. јула 2009. године, да је исплату накнада могуће обезбедити из буџета Републике Србије само под условом да се реализација врши у оквиру средстава опредељених Законом о буџету Републике Србије за 2009. годину, са Раздела 15 – Министарство економије и регионалног развоја, Функција 412 Општи послови по питању рада, апропријација 472 Накнаде за социјалну заштиту из буџета, односно без ангажовања додатних средстава из буџета Републике. Средства за ту намену нису, међутим, била опредељена у државном буџету.

Одредбама члана 23. Закона о приватизацији («Сл. гласник РС», бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 и 123/07 – др. закон) прописано је да програм реструктурирања доноси надлежни орган субјекта приватизације, а сматра се донетим када Агенција за приватизацију донесе одлуку о прихватању тог програма. Члан 23а. Закона о приватизацији прописује да програм реструктурирања, донет у складу са Законом, има снагу извршне исправе и да се сматра уговором којим се утврђује висина и начин измиривања потраживања поверилаца која су у њему утврђена.

Одредбама чл. 9. ст. 1. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09 – др. закон) прописано је да Министарство економије и регионалног развоја обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на пословно и финансијско реструктурирање привредних

друштава и других облика пословања и приватизацију, а у складу са чланом 62. Закона о приватизацији врши и надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу њега.

У току поступка пред Заштитником грађана констатовано је да су представници Министарства економије у више наврата, на састанцима са представницима запослених и бивших запослених, изјављивали да ће накнаде бити исплаћене након продаје одређених делова компанија („Услов испуњења“ из програма реструктурирања), не истичући при том значај сагласности Министарства финансија као услова који не зависи од програма преструктурирања и коју Министарство финансија не даје по аутоматизму, већ када су средства за ту намену заиста и обезбеђена у буџету Републике.

Заштитник грађана разматрао је да ли може стати на становиште да, пошто су закључене трансакције о продаји имовинских целина Блок ХХ и Копаоник, што програми реструктурирања предвиђају као „дан испуњења“, накнаде радницима треба да буду исплаћене без даљих условљавања, односно да ли је Министарство финансија обавезно да изда потребну сагласност пошто претходно обезбеди средства у државном буџету. Министарка финансија је на састанку са заштитником грађана истакла да обезбеђивање новца у буџету за исплату накнада може тражити Министарство економије и регионалног развоја, са раздела тог министарства, али без ангажовања додатних средстава из буџета. Заштитник грађана није нашао основ основ да од Министарства финансија тражи да безусловно, без обзира на нормативни оквир и буџетску реалност, обезбеди исплату накнада од 200 евра по години стажа радницима две компаније, јер сматра да би тиме у неравноправан положај били доведени други радници и грађани.

Истовремено, Заштитник грађана не може препоручити било ком органу органу управе да поступи мимо закона, па тако ни од Агенције за приватизацију и Министарства економије и регионалног развоја не може тражити да, пре него што буду намирени повериоци компанија, омогуће исплате накнаде од 200 евра по години стажа од средстава остварених продајом имовинских целина, јер би то било супротно одредби члана 43. став 4. Закона о приватизацији.

Начела добре управе захтевају од државних органа и имаоца јавних овлашћења да поштују и остварују оправдана очекивања која грађани имају или која су код њих ти или други органи јавне власти створили. Аргументум а контратрио – ово правило захтева и уздржавање од стварања нереалних и нетачних очекивања код грађана, односно

Проф. др Зорица Мршевић, Пракса заштитника грађана у остваривању и заштити социјалних права, Радно и социјално право, стр. 1-20, XIV (2/2010)

предузимање свих разумних мера како таква очекивања не би била створена код савесне друге стране.

Заштитник грађана је на основу свих чињеница и околности утврђених током поступка оценио да је Министарство економије и регионалног развоја пропустило да јасном и доследном комуникацијом са заинтересованим странкама не створи, или да спречи стварање очекивања чије испуњење, на начин какав се очекује, није могућ.

Државни орган који је начинио пропуст у раду дужан је да у свакој могућој мери и на сваки дозвољен начин отклони или умањи последице пропуста према грађанима, али ту обавезу, када околности случаја указују на такву потребу или могућност, имају и други органи јавне власти с обзиром да сви наступају у име Републике Србије.

Ценећи све наведено, Заштитник грађана је, применом чл. 31. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана, дао препоруку органима управе у циљу отклањања, односно смањивања последица утврђеног пропуста.

*Professor Zorica Mršević, PhD,
Deputy Ombudsman of Serbia*

OMBUDSMAN'S PRACTICE IN EXERCIZING AND PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

Summary

The first part of the article is dedicated to presentation of the general characteristics of situation in Serbia regarding enjoyment of social rights. Noticed is that the employers, even the state, frequently use huge offer of labor force to blackmail the employees by the way of imposing them illegal condition of work. In the same time, the legal mechanisms of workers protection, i.e. courts, are overburdened and thus not efficient enough. Privatisation in many cases causes work surpluses and these people cannot find out any solution. Number and structure of petition sent to the Ombudsman in the 2009 and 2010 year are presented in the central part of the article. There is shown presence gender aspect of the situation because poverty, unemployment, discrimination in labor market have gender. Although women and men are both more impoverished, unemployed and more discriminated in the crisis

Проф. др Зорица Мршевић, Пракса заштитника грађана у остваривању и заштити социјалних права, Радно и социјално право, стр. 1-20, XIV (2/2010)

times, all mentioned hit more women in accordance with the already established mechanisms of gender inequality. It functions on perfidious and long lasting manner. Not only that number of women targeted by unemployment is increasing but also increase the number of groups of women in that situation. Special marginalisation is not anymore exception becoming more and more common. Gender equality and gender based discrimination in labor market is an issue of social responsibility of all social partners, but also of political will and social dialogue conducted at all levels. The Ombudsman functioned in accordance with his legal mandate, by the way of monitoring of legality and correctness of labor inspection and other administrative subjects. He also cooperated with workers association, addressed his recommendations to mandated administration, used public announcements and legal initiatives, taking by that way care on more efficient realisation of workers rights and protection of their legal interests.

Key words: *economic and social rights in Serbia, wave of dismissed workers, principle of human responsibility, undivided human rights, petitions addressed to the Ombudsman, gender aspect, particularly hit groups of women, cases, degradation of women in transition, functioning of the Ombudsman.*