

Др Филип Бојић,

Доцент Правног факултета Универзитета у Београду

UDK: 342.734

**ПРАВО НА СОЦИЈАЛНУ СИГУРНОСТ И КОНЦЕПТ
ОБЕЗБЕЂЕЊА ЛИЦА КОД КОЈИХ ЈЕ НАСТУПИО
СОЦИЈАЛНИ РИЗИК СТАРОСТИ У СТАНДАРДИМА
МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА**

Апстракт: У години у којој се обележава 100 година од оснивања Међународне организације рада, аутор настоји да изврши анализу релевантних стандарда ове организације којима се гарантује право на социјалну сигурност као основно социјално право. Посебна пажња је посвећена облицима обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости, и то свеобухватном анализом Устава и декларација МОР-а, конвенција и препорука прве, друге и треће генерације, као и стратегија Међународне организације рада чији је циљ обезбеђивање социјалне сигурности за све. Аутор у раду указује и на неопходност усвајања, од стране Опште конференције рада, нове конвенције из области социјалне сигурности, а имајући у виду да одредбе Конвенције бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности у значајној мери садрже застарела решења.

Кључне речи: социјална сигурност, Међународна организација рада, социјални ризик старости, Конвенција бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности.

* e-mail: filip.bojic@ius.bg.ac.rs

Рад примљен: 13.07.2019.

Рад прихваћен: 27.07.2019.

1. Увод

Међународна организација рада у својој нормативној делатности значајно место посвећује заштити човека и радника од различитих социјалних ризика. У документима Међународне организације рада промовише се и право на социјалну сигурност као основно социјално право гарантовано релевантним међународним стандардима те организације, односно бројним конвенцијама, препорукама и декларацијама.

Од самог оснивања те организације, 1919. године у Версају, у стандардима се прожимају идеје социјалне правде, заштите од социјалних ризика, а од усвајања Филаделфијске декларације, 1944. године, снажно се промовише и концепт социјалне сигурности за све.

2. Устав и декларације Међународне организације рада

Устав Међународне организације рада, усвојен 1919. године, представља највиши акт организације.¹ У изворном тексту Устава претежно се налазе одредбе које се односе на органе Међународне организације рада и функционисање организације, док су основни принципи прокламовани у преамбули у којој стоји да се општи и трајни мир може заснивати само на социјалној правди.² Такође, у преамбули се наводи и да се морају унапредити услови рада, који великом број лица наносе неправду, беду и одрицање, који стварају такво незадовољство да доводе у опасност светски мир и, с обзиром на то да постоји хитна потреба да се ти услови побољшају, морају се обезбедити, између осталог, и старосне и инвалидске пензије.³

Знатно већи значај принципима на којима МОР темељи своју делатност у другој половини XX века дат је одредбама Филаделфијске декларација, усвојене 1944. године, која на основу једногласне одлуке Међународне конференције рада представља саставни део Устава МОР-а.⁴ У Декларацији се, између осталог, наводи да сиромаштво, где год постојало, представља опасност по благостање свих и да би борба против оскудице требало да буде вођена неуморно и енергично у свакој нацији и сталним и континуираним међународним напорима у којима представници радника и послодавца, сарађујући на бази једнакости са представницима влада,

1 Опширније у: Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001, стр. 54; А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2009, стр. 4.

2 N. Valticos, *International Labour Law*, Kluwer, Deventer, The Netherlands 1979, стр. 43.

3 Текст Устава Међународне организације рада доступан је у: *Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада*, Институт за политичке студије, Београд 1996, стр. 471–483.

4 Опширније о Филаделфијској декларацији у: Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, *op. cit.*, стр. 54–56.

учествују у слободним дискусијама и у одлукама демократског карактера са циљем унапређења заједничке добробити.⁵ Такође, одредбама Декларације се промовише и идеја социјалне сигурности за све, те се наводи да се Међународна организација рада обавезује да међу народима света подржава спровођење у дело програма за остварење „проширења мера социјалне сигурности како би се обезбедио основни приход свима онима којима је потребна одговарајућа заштита, као и свеобухватна медицинска заштита“.⁶

Међутим, упркос свим принципима наведеним у Филаделфијској декларацији, ваља напоменути и да Међународна организација рада у оквиру своје нормативне делатности, није усвојила ниједну конвенцију или препоруку чији је предмет експлицитно борба против сиромаштва, односно мере којима ће се смањити стопа сиромаштва у друштву. Даримонт (*Darimont*) сматра да је основни разлог за то чињеница да је Међународна организација рада своју делатност усредредила на права запослених и на њихову социјалну сигурност.⁷

У Декларацији о основним принципима Међународне организације рада из 1998. године издвојено је осам фундаменталних конвенција те организације.⁸ Међутим, ни у једној од њих нису садржане одредбе о социјалној сигурности нити о обезбеђењу лица без одговарајућих прихода у старости. Имајући у виду значај Конвенције број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, могло се размотрити и да и она уђе у корпус основних конвенција Међународне организације рада како би се посредно извршио притисак на државе чланице да ратификују тај стандард и на тај начин наставе са унапређењем националних система социјалне сигурности, чиме би се већем броју лица обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности. Чини се да је Међународна организација рада на посредан начин исправила тај пропуст, те је већ 2001. године у закључку Међународне конференције рада, социјална сигурност призната као основно људско право и основно средство за стварање социјалне кохезије и јачање мира и социјалне инклузије.⁹ На основу тог закључка, две године

5 Филаделфијска декларација, део I

6 Филаделфијска декларација, део III, тачка ф.

7 Нав. према: В. Darimont, *Poverty: Introduction*, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 135.

8 У питању су следеће конвенције: Конвенција број 29 о принудном раду, Конвенција број 105 о укидању принудног рада, Конвенција број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права, Конвенција број 98 о праву на организовање и колективно преговарање, Конвенција број 138 о минималним годинама за запошљавање, Конвенција број 182 о најгорим облицима дечјег рада, Конвенција број 100 о једнакости плаћања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности и Конвенција број 111 о забрани дискриминације.

9 Нав. према: F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in*

касније Међународна организација рада је покренула глобалну кампању о социјалној сигурности и покривености за све.¹⁰

Конечно, Декларацијом о социјалној правди и праведној глобализацији између осталог је предвиђено да „проширење социјалне сигурности за све, заједно са мерама за обезбеђивање основних прихода за све којима је потребна таква заштита, и прилагођавање њеног предмета и покривеност њоме како би могле да се задовоље нове потребе и одагнају несигурности које настају услед брзине технолошких, друштвених, демографских и економских промена“.¹¹ Том одредбом се потврђује да је један од основних стратешких циљева за који се Међународна организација рада залаже последњих неколико деценија проширење социјалне сигурности за све.

3. Конвенције и препоруке Међународне организације рада

Општа конференција Међународне организације рада усвојила је укупно 31 конвенцију и 24 препоруке чији је предмет обезбеђење права из социјалног осигурања, односно обезбеђење права на социјалну сигурност.¹² Тридесетих година XX века усвојене су прве конвенције о социјалној сигурности, али је највећи број њих усвојен после Другог светског рата, педесетих и шездесетих година прошлог века, када се на глобалном нивоу

Social Security, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 18–19.

10 K. Tapiola, Global Standards: The Policy of the ILO, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 45.

11 Декларација о социјалној правди и праведној глобализацији. Текст Декларације доступан је у монографији: А. Петровић, *op. cit.*, стр. 345.

12 Међународна организација рада утврдила је 2002. године да осам конвенција, од наведених 31, садржи савремене стандарде социјалне сигурности. То су: Конвенција бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности, Конвенција бр. 118 о једнакости третмана домаћих држављана и странаца у области социјалне сигурности, Конвенција бр. 121 о давањима за случај повреде на раду и професионалне болести, Конвенција бр. 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, Конвенција бр. 130 о медицинској нези и давањима за случај болести, Конвенција бр. 157 о очувању права из социјалног осигурања, Конвенција бр. 168 о унапређењу запослености и заштити за случај незапослености и Конвенција бр. 183 о заштити материнства. Као што се може приметити, реч је о конвенцијама које су усвојене после Другог светског рата, а којима се промовише концепт социјалне сигурности. М. Korda, *The Role of International Social Security Standards, An in-depth Study Through the Case of Greece*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland 2013, стр. 18, фн. 125; U. Kulke, M. Cichon, K. Pal, *Changing Tides: A Revival of a Rights-based Approach to Social Security*, у: J. Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 15; Ј. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007, стр. 242.

снажно промовише идеја социјалне сигурности за све.¹³ У литератури је широко прихваћена подела конвенција Међународне организације рада, које регулишу важна питања за системе социјалне сигурности, на конвенције прве, друге и треће генерације.¹⁴

Поред наведене поделе, примећује се и подела професора Пенингса (*Pennings*), слична класичној подели конвенција на конвенције прве, друге и треће генерације, која се заснива на периоду у којем су усвојени релевантни стандарди Међународне организације рада. Професор прави разлику између стандарда усвојених пре почетка Другог светског рата и стандарда усвојених после Другог светског рата. Први период траје од 1919. до 1944. године и тада су махом усвојене конвенције и препоруке којима се права у случају наступања социјалног ризика обезбеђују посредством система социјалног осигурања.¹⁵ Стандарди усвојени после Другог светског рата везују се за Беверицев модел социјалне сигурности и њима се тежи обезбеђењу већег броја лица, а не само оних који су покривени обавезним социјалним осигурањем, чиме се прихвата модел социјалне сигурности за све.¹⁶

Међутим, мора се имати у виду да одредбе конвенције постају правно обавезујуће за државе чланице по извршеној ратификацији, а чињеница је да је конвенције којима се уређују основна питања из области социјалне сигурности ратификовао мали број земаља.¹⁷

3.1. Конвенције и препоруке прве генерације

Конвенције прве генерације већином уређују основна права из класичног социјалног осигурања, заснованог на Бизмарковом моделу социјалног осигурања, и претежно је реч о конвенцијама и препорукама усвојеним пре почетка Другог светског рата, у периоду од 1919. до 1936. године.¹⁸ Стандарди се махом односе на раднике у појединим секторима привреде, пре свега индустрије и пољопривреде, а концепт социјалне сигурности поистовећују се са концептом социјалног осигурања, што значи да се основна права гарантују само појединим категоријама запослених за

13 F. Pennings, An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards, у: F. Pennings (ed.), *International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters*, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 1.

14 Љ. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 233–242; M. Korda, *op. cit.*, стр. 8–11; R. Maier-Rigaud, *Global Pension Policies, Programs, Frames and Paradigms of the World Bank and the International Labour Organization*, Duncker&Humblot, Berlin 2009, стр. 208–215.

15 F. Pennings, An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards, *op. cit.*, стр. 3–5.

16 *Ibid.*

17 K. Tapiola, *op. cit.*, стр. 43.

18 Б. Вукас, „Међународна организација рада и заштита права човека“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 110.

које се уплаћују доприноси за обавезно социјално осигурање.¹⁹ Највећи број конвенција и препорука регулише питања наступања појединачних социјалних ризика, па тако, између осталог, постоје посебне конвенције којима се уређују давања за случај наступања социјалног ризика старости.²⁰ Безмало првих 15 година од оснивања Међународне организације рада, усвајани су углавном стандарди чији су предмет били осигурање од несреће на раду и осигурање од незапослености.²¹ Општа конференција рада, на заседању одржаном 1933. године, усвојила је две конвенције и једну препоруку, чији је предмет регулисање осигурања за случај старости. То су Конвенција број 35 о обавезном осигурању за случај старости индустријских и трговачких радника, самосталних професија, лица које раде код куће и кућне послуге, Конвенција број 36 о обавезном осигурању запослених у пољопривреди за случај старости и Препорука број 44 о основним начелима осигурања за случај инвалидности, старости и смрти издржаваоца породице, којом се допуњују поменуте конвенције и утврђују општи принципи за даље успостављање шема обавезног социјалног осигурања.²²

Професорка Ковачевић квалификује конвенције прве генерације на конвенције које садрже норме социјалног осигурања и конвенције које уређују међународну координацију система социјалног осигурања.²³ Конвенције број 35 и број 36 спадају у конвенције које садрже норме социјалног осигурања, док би се у другу групу, могла сврстати Конвенција број 48, која се односи на установљивање међународне шеме за очување права из осигурања за случај инвалидности, старости и смрти издржаваоца породице. Конвенција број 48 је усвојена на заседању одржаном 1935. године, са циљем очувања стечених и очекиваних права из обавезног пензијског осигурања.²⁴ Примећује се да један број конвенција прве генерације, преваходно због неактуелности питања које регулишу, није више на снази или је претходно отказан од држава чланица које су извршиле ратификацију. То потврђују и ставови надлежних органа Међународне организације рада, који сматрају да су конвенције прве генерације застареле, те услед тога више не подстичу државе чланице да их ратификују.²⁵

19 Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 33.

20 Опширније о конвенцијама прве генерације у: С. Wilfred Jenks, *Human Rights and International Labour Standards*, Stevens & Sons, London 1960, стр. 105–107.

21 Опширније у: Р. Пешић, *Међународна организација рада, порекло – структура – делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 1969, стр. 145–146.

22 М. Korda, *op. cit.*, стр. 54; Љ. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 237.

23 Љ. Ковачевић, *ibid.*, стр. 236.

24 *Ibid.*, стр. 238.

25 R. Maier-Rigaud, *op. cit.*, стр. 209.

3.2. Конвенције и препоруке друге генерације

Већина аутора сматра да се у конвенције и препоруке друге генерације сврставају стандарди који су усвојени у периоду од усвајања Филаделфијске декларација до усвајања Конвенције број 102 о минималним нормама социјалне сигурности.²⁶ Та конвенција и даље представља основни модел којим се промовише обезбеђивање права на социјалну сигурност, те је стога у наставку детаљно анализирана.

За разлику од докумената Уједињених нација, којима се само прокламује право на социјалну сигурност, Конвенцијом број 102 су предвиђени одговарајући стандарди, који упућују на смернице за националне системе социјалне сигурности, са циљем обезбеђења минимума социјалне сигурности.²⁷ Конвенцијом се успоставља општи систем социјалне сигурности који обухвата све социјалне ризике и сва давања и који би постепено требало да се прошири на целокупно становништво.²⁸ Како поједини аутори сматрају, Конвенција у суштини представља компромис између Бизмарковог модела професионалног осигурања лица која стичу приходе на основу рада и Беверицевог модела социјалне сигурности за све.²⁹ То је можда и основна разлика у односу на конвенције прве генерације које су, као што је примећено, питање социјалног обезбеђења уређивали по угледу на Бизмарков модел. Конвенција садржи опис социјалних ризика, узима у обзир различите моделе у обезбеђивању особа погођених социјалним ризиком, али не дефинише прецизно социјалну сигурност, што је случај и код стандарда које је усвојила Организација уједињених нација. Као основни социјални ризици наводе се старост, болест, незапосленост, инвалидност, материнство, смрт издржаваоца породице, подршка породици са децом, несрећа на раду и професионално обољење.³⁰

Конвенција је инструмент хармонизације, који одликује висок степен флексибилности јер се државама оставља могућност да приликом ратификације изаберу најмање три од укупно девет социјалних ризика предвиђених Конвенцијом.³¹ Ту конвенцију је до данас ратификовало 58 држава чланица Међународне организације рада, а Република Србија

26 Опширније у: R. Maier-Rigaud, *ibid.*; Љ. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 238–240.

27 A. Nußberger, Interpretation of International Social Security Standards – Problems and Prospects, у: F. Pennings (ed.), *International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters*, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 34.

28 Б. Вукас, *op. cit.*, стр. 110.

29 J. Van Langendonck, The Meaning of the Right to Social Security, у: J. Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 7.

30 Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности („Службени лист ФНРЈ“, број 1/55), чл. 7–64.

31 Опширније у: T. Dijkhoff, The Guiding Role of ILO Convention No. 102, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 59–62.

је то учинила 2000. године.³² Занимљиво је да је конвенцију у целини ратификовало само седам држава. Међутим, V део, којим се предвиђају давања за случај наступања социјалног ризика старости, ратификовало је 49 држава чланица.³³

Поједини аутори сматрају да је тај број ратификација недовољан, те се услед тога не може тврдити да су стандарди предвиђени Конвенцијом универзално прихваћени.³⁴ И поред свих утврђених недостатака у светлу данашњих глобалних околности, ваља напоменути да је, поводом 50 година од усвајања Конвенције, Комитет експерата Међународне организације рада истакао да је тај међународни стандард имао значајан утицај на развој социјалне сигурности у државама широм света.³⁵

Имајући у виду основну тему рада, неопходно је извршити анализу V дела Конвенције број 102 који се односи на социјални ризик старости. Србија је приликом ратификације прихватила и V део, којим је предвиђена обавеза за државе уговорнице које изврше ратификацију тог дела Конвенције да лицима обезбеде давања у случају наступања социјалног ризика старости.³⁶ Социјални ризик старости обухвата старост преко прописане границе, која не може прелазити 65 година живота, уз наглашено ограничење да надлежне власти могу одредити вишу границу старости с обзиром на радну способност старијих лица у земљи.³⁷ Такође, није експлицитно предвиђена могућност кумулације пензије и зараде, већ се наводи да се националним законодавством могу обуставити давања ако би лице, које би на та давања имало право, обављало одређену делатност уз награду, или се износ давања може смањити ако се она заснивају на плаћању доприноса, односно ако зарада корисника или његова друга имовина, или обе заједно, прелазе прописани износ.³⁸

У делу конвенције који се односи на круг заштићених лица којима би се исплаћивале престајације у случају наступања социјалног ризика старости јасно се прави разлика између различитих модела социјалне сигурности, односно да ли је заступљен модел универзалности или модел заснован на принципу PAYG, то јест обавезне уплате доприноса за социјално осигурање. Стога, круг заштићених лица обухвата, алтернативно, прописане категорије

32 Списак држава које су извршиле ратификацију доступан је на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247, 16. август 2019.

33 Нав. према: F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 20.

34 A. Nußberger, *op. cit.*, стр. 34.

35 U. Kulke, M. Cichon, K. Pal, *op. cit.*, стр. 20.

36 Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 25.

37 Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 26, став 1–2.

38 Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 26, став 3.

лица у радном односу које чине укупно најмање 50% од целокупног броја лица у радном односу или прописане категорије активног становништва које чине укупно најмање 20% од целокупног броја становника.³⁹ Други модел, односно модел универзалности, више би одговарао моделу социјалних пензија, јер би у том случају биле обезбеђене и угрожене категорије, односно лица која не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања.

Још један стандард вредан пажње, који припада конвенцијама и препорукама друге генерације јесте Препорука број 67 о сигурности прихода. Тај стандард је усвојен током заседања Међународне конференције рада 1944. године у Филаделфији, када је усвојена и Филаделфијска декларација. У преамбули Препоруке експлицитно се наводи да је сигурност прихода основни елемент концепта социјалне сигурности.⁴⁰ Поједини аутори сматрају да је том препоруком први пут имплементирана концепција социјалне сигурности за коју се у свом извештају залагао лорд Бевериџ, те се у самом тексту афирмише превенција сиромаштва која се може постићи гарантовањем основних прихода.⁴¹ Према творци препоруке прихватају концепт социјалне сигурности за све, не предвиђа се заштита свих становника држава чланица Међународне организације рада, већ се заштита од социјалних ризика гарантује за раднике и чланове њихових породица, за сеоско становништво и лица која обављају самосталну делатност.⁴² Међутим, предвиђен је и одговарајући степен заштите за лица која нису обухваћена обавезним социјалним осигурањем и чији приходи не прелази одређени износ довољан за пристојан и достојанствен живот.⁴³ Стога се препоручује обезбеђење и посебних престација у систему социјалне заштите за старија лица која нису стекла право на старосну пензију.⁴⁴ Делује да тај предлог има доста сличности са институтом социјалне пензије, али да ипак није широко прихваћен у прописима држава чланица Међународне организације рада у деценијама по усвајању Препоруке, имајући у виду да је водећи извор за успостављање система социјалне сигурности био концепт предвиђен Конвенцијом број 102, која је усвојена неколико година после Препоруке број 67.

3.3. Конвенције и препоруке треће генерације

Основни циљ конвенција и препорука треће генерације огледа се у постизању вишег нивоа заштите у односу на стандарде успостављене

39 Конвенција број 102. о минималним нормама социјалне сигурности, члан 27.

40 Препорука број 67 о сигурности прихода (*Income Security Recommendation*), преамбула, став 8.

41 Љ. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 239.

42 *Ibid.*

43 Препорука број 67 о сигурности прихода, чл. 3. и 29.

44 Препорука број 67 о сигурности прихода, чл. 3. и 29.

Конвенцијом број 102, која, као што је истакнуто, представља најзначајнију конвенцију друге генерације.⁴⁵ Ти инструменти, које одликује већи степен флексибилности, усвајани су како би се извршила ревизија стандарда из периода пре почетка Другог светског рада.⁴⁶ У периоду дугом 65 година, од 1952. године до данас, Међународна организација рада није усвојила значајнији извор права социјалне сигурности, те се Конвенција број 102 и даље сматра најзначајнијим стандардом те организације којим се регулише област социјалне сигурности. Као три битна стандарда треће генерације, којима се уређује обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости, издвајају се Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, Препорука број 131 са идентичним називом и Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите.⁴⁷

Конвенција број 128 се заснива на сличном концепту као и Конвенција број 102, те се у посебним деловима (II, III IV) регулишу давања за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице. Држава која се одлучи да ратификује Конвенцију, сходно правилима флексибилности, може ратификовати најмање један од три дела којима се регулишу социјална давања.⁴⁸ Конвенција број 128 предвиђа виши ниво давања и шири круг заштићених лица у случају наступања социјалног ризика старости него што је то предвиђено Конвенцијом број 102. Конвенцијом број 102 предвиђено је да износ престације која се исплаћује у случају наступања социјалног ризика старости буде најмање 40% зараде коју је осигураник примао пре наступања социјалног ризика старости, док Конвенција број 128 предвиђа нешто већи износ, те би износ престације требало да буде 45% зараде осигураника.⁴⁹ У погледу круга заштићених лица, одредбама Конвенције број 128 обухваћени су сви запослени, укључујући и приправнике, као и прописане категорије економски активног становништва које чине најмање 75% од укупног броја економски активног становништва.⁵⁰ Ваља имати у виду да Република Србија није ратификовала конвенцију број 128.

45 F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 21; M. Korda, *op. cit.*, стр. 57.

46 F. Pennings, *ibid.*; M. Korda, *ibid.*

47 Љ. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 241; Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите (*Social Protection Floors Recommendation*)

48 Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-age and Survivors' Benefits Convention No. 128*), члан 2, став 1, тачка б.

49 Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, члан 29.

50 Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, члан 16, став 1.

Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице усвојена је као допуна Конвенције број 128. Препоруком се, између осталог, предлаже да се у националним прописима предвиди минималан гарантовани износ престације који би се исплаћивао у случају наступања социјалног ризика старости, чиме би се обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.⁵¹ Тај предлог је близак концепту најниже пензије, који је широко прихваћен у највећем броју држава у којима се социјална сигурност у старости превасходно обезбеђује доприносним давањима. Примећује се да идеја о најнижем износу пензије није заступљена нити у Конвенцији број 102, нити у Конвенцији број 128.

Међународна организација рада је почетком овог века расправљала о актуелним проблемима система социјалне сигурности, али се уједно поставља питање зашто је одговор те организације у погледу обезбеђивања права на социјалну сигурност стигао у форми препоруке и зашто тако битно питање није уређено новом конвенцијом, којом би се актуелизовала проблематика са којом се суочавају бројне државе широм света. Познато је да препоруке Међународне организације рада не подлежу ратификацији и да немају обавезујуће дејство за државе чланице, те се често исказује сумња да државе чланица те организације имплементирају одредбе које су садржане у препорукама, због чега се поставило питање да ли ће државе у своје националне прописе унети одредбе и циљеве прихваћене у Препоруци број 202. У уводном делу Препоруке о минимуму социјалне заштите, Међународна организација рада изнова потврђује да је право на социјалну сигурност једно од основних људских права и да је уједно и важно средство за спречавање и ублажавање сиромаштва, неједнакости, искључености из друштва и друштвене несигурности, за промовисање једнаких могућности и родне и расне равноправности, као и за пружање подршке преласку са неформалног на формално запошљавање.⁵²

И даље је један од водећих циљева организације проширивање броја корисника социјалне сигурности и, следствено томе, обезбеђивање минимума социјалне сигурности лицима која нису обухваћена обавезним социјалним осигурањем, финансираним из доприноса. Наводи се да Препорука помаже државама чланицама да „изграде и одржавају, како је прописано, минимум социјалне заштите као кључни елемент својих националних система социјалне сигурности и да примене минимум социјалне заштите у оквиру стратегија за проширење социјалне сигурности које прогресивно јемче више нивое социјалне сигурности за што је могуће већи број људи, уз

51 Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation*), члан 23.

52 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, увод, ст. 1 и 4.

помоћ стандарда МОР у области социјалне сигурности“.⁵³ Закључује се да се Препоруком промовише дводимензионална стратегија проширења социјалне сигурности. Творци Препоруке сматрају да „минимум социјалне заштите представља национално дефинисан скуп основних гаранција социјалне сигурности које обезбеђују заштиту чији је циљ спречавање или ублажавање сиромаштва, рањивости и изопштености из друштва“, те се, између осталог, залажу и за примену принципа универзалности заштите, засноване на социјалној солидарности, принципа друштвене инклузије, укључујући и појединце који су запослени у неформалној економији, као и принципа финансијске солидарности у проналажењу оптималне равнотеже између одговорности и интереса оних који уплаћују доприносе и оних који користе давања у системима социјалне сигурности.⁵⁴

Такође, државама чланицама се предлаже да „у складу са својим националним околностима, што је пре могуће успоставе и одрже своје минимуме социјалне заштите који садрже основне гаранције социјалне сигурности, којим ће се зајемчити да током живота сви којима је то потребно имају приступ основној здравственој заштити и основној сигурности прихода, што заједно осигурава ефикасан приступ добрима и услугама које се на националном нивоу дефинишу као неопходне“.⁵⁵ Као једна од основних гаранција социјалне сигурности наводи се и обезбеђење основних прихода за старе, бар на минималном националном нивоу.⁵⁶ Државама се оставља могућност да се та давања за старе обезбеде путем универзалног система давања, система социјалног осигурања, система социјалне помоћи или система негативног опорезивања.⁵⁷ Такође, одговарајући минимум социјалне заштите за лица која су остварила право на старосну пензију обезбеђује се путем института најниже пензије, који је прихваћен у већини савремених система социјалне сигурности.

У пракси се показало да су идеје промовисане у Препоруци широко прихваћене, посебно у земљама у развоју. Делује да је на то утицала и техничка подршка коју експерти Међународне организације рада пружају тим земљама. Уочава се да се одређени број држава одлучио и за увођење модела социјалне пензије како би се обезбедио минималан ниво социјалне сигурности у старости, имајући у виду да је мали број особа остварио право на старосну пензију, посебно у афричким и азијским државама.⁵⁸

53 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 1.

54 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, чл. 2–3.

55 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 4.

56 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 5, став г.

57 Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 9, став 3.

58 Опширније у: A. Barrientos, Social Pension in Low-Income Countries, у: R. Holzmann, D. A. Robalino, N. Takayama (ed.), *Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers*, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 73–83.

4. Стратегије Међународне организације рада чији је циљ обезбеђивање социјалне сигурности за све

Последњих деценија експерти Међународне организације рада улажу напоре да израде стратегије у којима се износе различити предлози од значаја за свет рада. Пажња се даје концепту социјалне сигурности за све како би се омогућила одговарајућа заштита од различитих социјалних ризика што је могуће ширем кругу лица. Посебну анализу заслужују дводимензионалне стратегије за проширење социјалне сигурности.

4.1. Дводимензионална стратегија проширења социјалне сигурности

Хоризонтална и вертикална стратегија социјалне сигурности промовишу се инструментима Међународне организације рада, усвојеним почетком XXI века. Оба концепта, као што је већ наведено, заступљена су, између осталог, и у Препоруци број 202 о минимуму социјалне заштите. Корда (*Maria Korda*) оправдано сматра да ће бити много теже постићи проширење социјалне сигурности у хоризонталној димензији, које се доводи у непосредну везу са основним људским правом на социјалну сигурност и обезбеђењем одговарајућег нивоа социјалне сигурности за све.⁵⁹ Насупрот томе, проширење социјалне сигурности у вертикалној димензији лакше ће се обезбедити јер је у великој мери повезано са применом актуелних конвенција и препорука Међународне организације рада којима се гарантује заштита од социјалних ризика.⁶⁰

Хоризонтална димензија блиска је концепцији на којој почива идеја социјалне сигурности за све, јер се том концепцијом свим грађанима гарантује минимум прихода неопходан за пристојан и достојанствен живот по наступању одређеног социјалног ризика.⁶¹ Као основна идеја хоризонталне димензије наводи се „успостављање и одржавање минимума социјалне сигурности као кључног елемента за националне системе социјалне сигурности“.⁶² За остваривање циљева неопходно је обезбедити брзу примену националних минимума социјалне заштите, који представљају основне гаранције социјалне сигурности, што значи да „свако током свог животног века има, у случају потребе, приступ основној здравственој заштити и гарантовану сигурност прихода, бар на дефинисаном

59 M. Korda, *ibid.*

60 *Ibid.*

61 K. Tapiola, *op. cit.*, стр. 47.

62 *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед*, Међународна организација рада, 2013, стр. 3.

националном минимуму⁶³. Минимум социјалне заштите за особе код којих је наступио социјални ризик старости, како би се избегао ризик од сиромаштва, може се постићи и институтом социјалне пензије. Стога би државе чланице Међународне организације рада, у склопу прихватања стратегије којом се тежи обезбеђивању социјалне сигурности за све, могле да размотре и увођење института социјалне пензије у националне прописе.

Вертикална димензија се превасходно везује за концепт прокламован Конвенцијом Међународне организације рада бр. 102 и заснива се на идеји подизања постојећих стандарда социјалне сигурности на виши ниво.⁶⁴ Као основни циљ, наводи се „спровођење стратегије за проширење социјалне сигурности која постепено обезбеђује виши ниво социјалне сигурности за што већи број људи, на основу стандарда социјалне сигурности МОП-а“⁶⁵. Виши ниво заштите огледао би се у обезбеђењу широке палете давања, веће појединачне покривености и вишем нивоу давања.⁶⁶

5. Закључак

Међутим, и поред неспорног утицаја Међународне организације рада на проширивање броја корисника који ће бити обезбеђени посредством неког од облика социјалне сигурности, неопходно је прихватити реалност да је модел социјалне сигурности, који се и даље махом ослања на одредбе Конвенције број 102, превазиђен и да савремени светски поредак, који је захваћен бројним друштвеним променама, захтева нови концепт социјалне сигурности, који ће понудити ова међународна организација у форми конвенције. Многи аутори подржавају став да је концепт обезбеђења социјалне сигурности, који се заступа у Конвенцији број 102, застарео и да је неопходна или модернизација и ревизија текста Конвенције или усвајање нових стандарда Међународне организације рада о социјалној сигурности, са циљем промовисања идеје социјалне сигурности за све.⁶⁷ Посебно се мора имати у виду да су се у последњих 67 година догодиле велике промене и у системима социјалне сигурности, поједини ризици нису више актуелни, али се појављују и нови социјални ризици који нису били обухваћени текстом Конвенције број 102, а који захтевају међународни нормативни оквир.

63 *Ibid.*, стр. 5.

64 F. Pennings, Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security, *op. cit.*, стр. 26.

65 *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед, op. cit.*, стр. 3.

66 *Ibid.*, стр. 7.

67 F. Pennings, Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security, *op. cit.*, стр. 22; M. Korda, *op. cit.*, стр. 22.

Државе чланице које су ратификовале Конвенцију број 102 требало би да ратификују и конвенције Међународне организације рада којима се постављају виши стандарди, односно конвенције треће генерације, као и да изврше одговарајућу имплементацију одредаба релевантних препорука, а посебно Препоруке број 202.⁶⁸ За то су, између осталог, неопходне и свеобухватне консултације на националном нивоу, уз ефикасан социјални дијалог и учешће социјалних партнера.⁶⁹ Имајући у виду да је Република Србија ратификовала Конвенцију број 102, ваљало би размотрити идеју о ратификацији и других актуелних стандарда којима се обезбеђују одговарајући ниво социјалне сигурности и заштита од социјалних ризика, али и идеју о имплементацији одређених делова Препорука број 202, чијом би се применом у национални систем обезбедила и она лица која нису покривена обавезним социјалним осигурањем, са циљем спречавања сиромаштва и обезбеђења социјалне сигурности за све.

Литература и извори

Barrientos, A. (2009), *Social Pension in Low-Income Countries*, у: R. Holzmann, D. A. Robalino, N. Takayama (ed.), *Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers*, The World Bank, Washington, D.C, стр. 73-83.

Вукас, Б. (1989), „Међународна организација рада и заштита права човека“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 91-122.

Darimont, B. (2013), *Poverty: Introduction*, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 135-138.

Dijkhoff, T. (2013), *The Guiding Role of ILO Convention No. 102*, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 53-71.

Ковачевић, Љ. (2007), *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Korda, M. (2013), *The Role of International Social Security Standards, An in-depth Study Through the Case of Greece*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland.

68 *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед, op. cit.*, стр. 7.

69 *Ibid.*

Kulke, U, Cichon, M, Pal, K. (2007), *Changing Tides: A Revival of a Rights-based Approach to Social Security*, у: J. Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, стр. 13-35.

Langendonck, J. Van (2007), *The Meaning of the Right to Social Security*, у: J. Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, стр. 3-12.

Maier-Rigaud, R. (2009), *Global Pension Policies, Programs, Frames and Paradigms of the World Bank and the International Labour Organization*, Duncker&Humblot, Berlin.

Nußberger, A. (2007), *Interpretation of International Social Security Standards – Problems and Prospects*, у: F. Pennings (ed.), *International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, стр. 33-50.

Pennings, F. (2007), *An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards*, у: F. Pennings (ed.), *International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, стр. 1-32.

Pennings, F. (2013), *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 15-37.

Перишић, Н. (2016), *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд.

Петровић, А. (2009), *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш.

Пешић, Р. (1969), *Међународна организација рада, порекло – структура – делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.

Tapiola, K. (2013), *Global Standards: The Policy of the ILO*, у: U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff (ed.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 43-51.

Valticos, N. (1979), *International Labour Law*, Kluwer, Deventer, The Netherlands.

Wilfred Jenks, C. (1960), *Human Rights and International Labour Standards*, Stevens & Sons, London.

Шундерић, Б. (2001), *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

*** (1996), *Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада*, Институт за политичке студије, Београд.

*** (2013), *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња*

свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед, Међународна организација рада.

Извори права

Филаделфијска декларација (*Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation – Declaration of Philadelphia*), 1944.

Декларација о социјалној правди и праведној глобализацији (*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*), 2008.

Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности („Службени лист ФНРЈ“, број 1/55)

Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-age and Survivors' Benefits Convention No. 128*)

Препорука број 67 о сигурности прихода (*Income Security Recommendation*)

Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation*)

Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите (*Social Protection Floors Recommendation*)

Filip Bojić, Ph.D.

Assistant Professor, Faculty of Law, University of Belgrade

The right to Social Security and the Concept of ensuring Persons who have been exposed to Social risk of old age in the Standards of the International Labor Organization

Summary

In the year that marks the 100th anniversary of the founding of the International Labor Organization, the author endeavors to analyze the relevant standards of this organization guaranteeing the right to social security as a fundamental social right. Particular attention was paid to the forms of security for persons at risk of social risk of old age, through a comprehensive analysis of the ILO Constitution and Declarations, conventions and recommendations of the first, second and third generations, as well as the strategy of the International Labor Organization aimed at providing social security for all. The author also points out the necessity to adopt, by the International Labour Conference, a new convention in the field of social security, bearing in mind that the provisions of Social Security Minimum Standards Convention no. 102 largely contain outdated solutions.

Key words: Social Security, International Labor Organization, Social risk of old age, Social Security Minimum Standards Convention no. 102.