

Филип БОЈИЋ

сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Београду

ЕВРОПСКИ КОДЕКС СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ

Резиме

Предмет овог рада је анализа Европског кодекса социјалне сигурности и дубље сагледавање могућности његове ратификације и практичне примене у Републици Србији. Након осврта на историјат увођења инструмената Савета Европе којима се уређује координација и хармонизација система социјалне сигурности, аутор детаљно анализира Европски кодекс социјалне сигурности из 1964.

Приликом анализе овог документа, аутор настоји да понуди оригиналне одговоре на нека од актуелних питања која изазивају правне контроверзе (механизми контроле, сличности Кодекса и конвенције МОП-а, питање одношења колективних жалби, итд.).

Присушна је тежња да се предоче предности и мане анализираног документа у светлу употребе за ратификацијом и применом у Републици Србији. На основу даће предности Бизмарковом моделу социјалне сигурности у односу на Беверицов модел, аутор указује на делове Кодекса и напомиње са питањем да ли је и на који начин Србија спремна да прихвати ратификацију овог документа и зайочне хармонизацију са правом ЕУ у домену социјалне сигурности.

Посебно се јако усредсређује на социјална давања у случају незапослености и болести, у којима аутор настоји да понуди оптимизована практична решења законодавцу у овој области, будући да се рад на имплементацији тек може очекивати.

Кључне речи: *Европски кодекс социјалне сигурности, Савет Европе, социјална сигурност, системи социјалног осигурања, хармонизација са правом ЕУ.*

Србија је 2003. године постала чланица Савета Европе и до данас је ратификовала 52 конвенције ове организације, међу којима и две најзначајније у погледу заштите људских права – Европску конвенцију о људским правима и Ревидирану европску социјалну повељу. Упоредо са развојем заштите грађанских и политичких права у оквиру ове организације, развијали су се и стандарди и усвајале конвенције којима су се штитила социјална и економска права, која се у литератури називају и правима друге генерације људских права. Као један од важних постулата при успостављању социјалних права, наводи се обезбеђивање социјалне сигурности појединца, породице и целокупног становништва.¹

Савет Европе је као један од својих основних циљева поставио социјални напредак земаља чланица у оквиру којег је требало „успоставити минимум стандарда социјалног осигурања, развој координације система социјалне сигурности између држава чланица, као и сталну контролу развоја социјалне заштите у Европи“.² Постављени циљеви могли су се спровести кроз примену конвенција усвојених од стране Комитета министара ове организације. Када је реч о инструментима Савета Европе којима се регулишу права из социјалног осигурања, они се могу поделити на оне у оквиру којих се спроводи концепт координације система социјалне сигурности и оне у оквиру којих се постављају стандарди хармонизације система социјалне сигурности држава чланица.

Концепт координације установљен је првенствено због све већег броја радника миграната у Европи, а дефинише се као „скуп правила којим се прилагођавају системи социјалног осигурања држава чланица, како би се заштитио пре свега социјални положај радника миграната“.³ Најзначајнији инструменти Савета Европе којима се уређује координација система социјалне сигурности су Европски привремени споразум о системима социјалног осигурања који се односи на старо-

1 Опширније о социјалним правима: D. Pieters, *Social security comparison and social security systems in Europe*, second edition/revised, Kluwer Law International, 2006; Б. Шундерић, *Социјално право*, Београд, 2009; С. Јашаревић, *Социјално право*, Нови Сад, 2010.

2 Опширније о Савету Европе: *Савет Европе 1949–1996., документи и прилози*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996; К. Обрадовић, „Савет Европе“, *Посрбијоларни свет и Југославија*, Београд, 2000, стр. 237; Б. Милинковић, „Савет Европе и његова улога у заштити људских права“, *Људска права-пет деценија од усвајања ошине декларације о правима човека*, Београд, 1998, стр. 81; www.coe.int.

3 F. Pennings, *European Social Security Law*, 5th edition, Intersentia, 2010, стр. 3–10. Концепт координације система социјалног осигурања веома је заступљен у оквиру комунитарног права. У Европској унији донета су бројна правила (регулативе) којима се уређује принцип координације (1408/71, 883/2004).

сну, инвалидску и породичну пензију (1953), Европски привремени споразум о другим системима социјалног осигурања (1953), Европска конвенција о социјалној и медицинској помоћи (1953), Европска конвенција о социјалној сигурности (1973) и одређени делови Европске конвенције о правном статусу радника миграната (1977).⁴ Уз инструменте Савета Европе, координација система социјалне сигурности може се остварити и путем закључивања билатералних споразума између две државе. Овом концепту приступила је Србија која до сада није ратификовала ниједну конвенцију Савета Европе посвећену координацији, али је зато закључила велики број билатералних споразума о социјалном осигурању.⁵

Концепт хармонизације система социјалне сигурности држава чланица Савета Европе заснива се на „унификацији“ националних система са циљем постављања минималних стандарда које би све земље чланице прихватиле, са разликом што се ратификоване конвенције одnose на све грађане, а не само на мигранте што је случај код концепта координације.⁶ Инструменти хармонизације система социјалне сигур-

4 Опширније о овим конвенцијама: *Coordination of social security in the Council of Europe: short guide*, by Council of Europe, 2003, стр. 18–20.

5 Србија је закључила билатералне споразуме о социјалном осигурању са следећим државама: Аустријом (Службени листи СРЈ – Међународни ујовори, бр. 7/98), Белгијом (Службени листи ФНРЈ Додајтак – МУИДС, бр. 7/56), Босном и Херцеговином (Службени листи СЦГ – Међународни ујовори, бр. 7/03), Бугарском (Службени листи ФНРЈ – Међународни ујовори, бр. 8/58), Црном Гором (Службени листи РС – Међународни ујовори, бр. 102/07), Чешком (Службени листи СРЈ – Међународни ујовори, бр. 7/02), Данском (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 5/80), Египтом (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 12/88), Француском (Службени весник ФНРЈ, бр. 4/51, Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 1/67... 9/90), Холандијом (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 11/80), Хрватском (Службени листи СРЈ – Међународни ујовори, бр. 1/01), Италијом (Службени листи ФНРЈ – Међународни ујовори, бр. 1/59), Кипром (Службени листи РС – Међународни ујовори, бр. 12/10), Либијом (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 1/90), Луксембургом (Службени листи СЦГ – Међународни ујовори, бр. 10/04), Мађарском (Службени листи ФНРЈ, Додајтак, бр. 8/58, 5/59, Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори и групи споразуми, бр. 3/60... 33/75), Македонијом (Службени листи СРЈ – Међународни ујовори, бр. 1/01), Немачком (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 9/69), Норвешком (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 22/75), Панамом (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 11/77), Пољском (Службени листи ФНРЈ – Међународни ујовори, бр. 9/58), Румунијом (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 13/77), Словачком (Службени листи ФНРЈ – Додајтак, бр. 1/58), Словенијом (Службени листи РС, бр. 111/09), Шведском (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 12/79), Швајцарском (Службени листи СФРЈ – Међународни ујовори, бр. 8/63 и 12/84) и Великој Британијом (Службени листи ФНРЈ Додајтак – МУИДС, бр. 7/58). Укупно је до данас закључено 27 билатералних споразума. Опширније на сајту www.zso.gov.rs.

6 *Coordination of social security in the Council of Europe: short guide*, стр. 11.

ности држава чланица Савета Европе су пре свега Европска социјална повеља (1961) и Ревидирана европска социјална повеља (1996) у оквиру којих су прокламована основна социјална права за грађане Европе, међу којима и право на социјалну сигурност, социјалну и медицинску помоћ, на бенефиције из службе социјалног старања, права старијих лица на социјалну заштиту, права радника на заштиту од сиромаштва и социјалне искључености као и права запослених жена на заштиту материнства.⁷ Инструменти којима се експлицитно и детаљно на једном месту уређују сва права грађана на социјална давања, у складу са европским стандардима, у случају наступања социјалног ризика су Европски кодекс социјалне сигурности са протоколом (1964) и Ревидирани европски кодекс социјалне сигурности (1990).⁸ У групу инструмената којима је основна улога хармонизација система социјалне сигурности спада и Европска конвенција о социјалној заштити пољопривредника (1974).⁹

Идеја о усвајању европске конвенције којом би се унапредио животни стандард лица која су преживела други светски рат, а којим је неопходно обезбедити социјалну сигурност, обнародована је још током првог заседања скупштине Савета Европе.¹⁰ Међутим, рад на доношењу међународног акта којим би била покривена сва поља социјалног осигурања трајао је скоро 15 година. У периоду када се преговарало о акту хармонизације којим би се уједначили системи социјалне сигурности у Европи, конвенција са скоро идентичном тематиком усваја се у оквиру Међународне организације рада.¹¹ Конвенцијом МОП-а 102 о ми-

7 Србија је ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године (Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009). Прихваћени су сви чланови који се односе на права из социјалног осигурања. Опширније код: Б. Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља – обавезе државе и улога социјалних јарџнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд, 2009.

8 У оквиру рада неће се обрађивати одредбе протокола и Ревидираног кодекса социјалне сигурности. Протоколом је предвиђен виши ниво заштите у односу на Европски кодекс социјалне сигурности, док се у оквиру Ревидираног европског кодекса социјалне сигурности уносе нове одредбе у складу са временом, проширује се круг осигураних лица и успостављају се највиши стандарди социјалне сигурности. До данас ниједна држава није ратификовала Ревидирани кодекс.

9 Опширније код Б. Лубарда, *Европско радно право*, Подгорица, 2004.

10 Прва скупштина Савета Европе одржана је између 10. августа и 8. септембра 1949. године, J. Nickless, *European Code of Social Security: short guide*, Strasbourg, 2003, стр. 9.

11 Међународна организација рада је од свог оснивања 1919. године као један од основних циљева поставила обезбеђивање социјалне сигурности за што већи број грађана. Устав МОП-а као један од циљева поставља и заштиту радника у случају општих и професионалних болести и од несрећних случајева на раду, као и обезбеђење пензија у случају старости и изнемоглости. До данас је усвојен велики број конвенција и препорука којим се регулише област социјалног осигурања. Већ на првом заседању Међународне организације рада усвојена је конвенција бр. 3 којом је уређена за-

нималним нормама социјалног обезбеђења из 1952. године, извршена је кодификација свих предратних конвенција ове организације, којима су уређивана права из социјалног осигурања.¹² Управо је усвојена конвенције МОП-а 102 послужила као модел за израду Европског кодекса социјалне сигурност, тако да је Комитет министара Савета Европе донео одлуку да усвоји кодекс који ће се заснивати на недавно усвојеној међународној конвенцији са тим што ће се при ратификацији исте, од стране држава чланица, поставити доста строжи услови.¹³ Разлози за постављање строжих услова при ратификацији Европског кодекса социјалне сигурности леже у правној природи конвенције која је регионалног карактера и која ће се примењивати у случају ратификације само у земљама чланицама Савета Европе, док је једна од основних карактеристика Међународне организације рада универзалност те се стандарди усвојени у оквиру ове организације примењују на све државе чланице МОП-а.¹⁴

Коначна верзија Европског кодекса социјалне сигурности са протоколом, усвојена је од стране Комитета министара Савета Европе 11. марта 1964. године у оквиру 129. заседања, да би четири године касније кодекс ступио на снагу после ратификације од стране три државе чланице колико је било предвиђено конвенцијом.¹⁵ Преамбула кодекса

штита жена пре и после порођаја. Од тада па до данас усвојено је у оквиру Опште конференције рада 41 конвенција и 25 препорука. Србија је ратификовала 13 конвенција МОП-а из области социјалног осигурања. Опширније код Б. Шундерић, *Право МОП-а*, Београд, 2001, стр. 538–542, и на сајту www.ilo.org/lex.

С. Јашаревић сврстава конвенције МОП-а којима се регулишу права из социјалног осигурања у три генерације: „1) Документа донета пре другог светског рата – тзв. ера социјалног осигурања; 2) документа донета после четрдесетих година прошлог века – ера социјалног обезбеђења; 3) модерна ера – период у којем је дошло до допуњавања и ширења категорија и стандарда из Конвенције бр. 102.“ С. Јашаревић, *Социјално право*, Нови Сад, 2010, стр. 30.

12 J. Nickless, *нав. дело*, стр. 9.

13 A. Gomez Heredero, *Social Security – Protection at the international level and developments in Europe*, Council of Europe, 2009, стр. 20.

14 Не треба заборавити на чињеницу да Међународна организација рада данас броји 183 државе чланице, велики број чланица су и земље у развоју у којима је присутан низак степен социјалне сигурности. Према прошлогодшњим истраживањима 50% светске популације није покривено ни једним обликом социјалног осигурања и са тим разлогом је у складу са клаузулом флексибилности, карактеристичном за конвенције ове организације, омогућено државама које желе да ратификују конвенцију да изаберу најмање три од девет социјалних давања утврђених конвенцијом. 47 држава је до данас ратификовало Конвенцију 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења. Веома је мали број земаља који су приступили ратификацији конвенције, а не налазе се у Европи (Јапан, Бразил, Барбадос, Конго, Боливија, Костарика, Еквадор, Мауританија, Мексико, Нигер, Перу, Сенегал, Уругвај и Венецуела).

15 A. Gomez Heredero, *нав. дело*, стр. 21. Прве три земље које су ратификовале Европски кодекс социјалне сигурности биле су Шведска (1965), Норвешка (1966) и Холандија (1967).

наводи основне социјалне циљеве Савета Европе, као и идеју да се у оквиру кодекса постави виши ниво заштите него што је успостављен Конвенцијом МОР-а о минималним нормама социјалног обезбеђења.¹⁶ Кодекс, поред преамбуле, чине четрнаест делова. Првим и последњим делом Кодекса уређују се опште и завршне одредбе, делови од II–X сваки понаособ обрађује по једно социјално давање, док део XI, XII и XIII уређују поступке и стандарде при исплати и остваривању права на престајације у ситуацијама наступања одређеног социјалног ризика, као и механизме контроле надлежних комитета при примени Кодекса у оквиру националних законодавстава држава које би спровеле поступак ратификације.¹⁷ Кодекс броји укупно 83 члана, четири мање него Конвенција МОР-а о минималним нормама социјалног обезбеђења.¹⁸

У оквиру општих одредби наводи се да је свака држава чланица која ратификује Кодекс, дужна да прихвати пет „обавезних“ делова (део I, делове XI–XIV) и да изабере најмање шест од девет социјалних ризика, сходно клаузули флексибилности, који се предвиђају у оквиру Кодекса (II–X део).¹⁹ И поред идеје да се у оквиру Европског кодекса социјалне сигурности поставе строжи услови него у Конвенцији МОР-а бр. 102, при прихватању одредби о социјалним ризицима, прихваћен је принцип да се при ратификацији Кодекса прихватање другог дела о медицинској нези рачуна као прихватање два дела, док би се прихватање дела о давањима у случају старости (део IV) рачунало као прихватање три дела што доводи до ситуације да држава у суштини може прихватити само три социјална ризика при ратификацији Кодекса, па неке суштинске разлике у односу на Конвенцију 102 нема. Наравно, држава ако жели може прихватити и више делова од предвиђеног минимума, па чак и све делове Кодекса који се односе на стандарде о социјалним давањима што су и учиниле Белгија, Луксембург, Немачка и Холандија.²⁰

16 European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security, Strasbourg, 16. IV1964, *European Treaty Series/48*, Preamble.

17 European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security.

18 Конвенција Међународне организације рада бр. 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења за разлику од Кодекса садржи 15 делова. У оквиру конвенције постоји посебан део (део XII), којим се регулише једнак третман домаћих и страних држављана у области социјалне сигурности. Десет година по усвајању Конвенције 102, усвојена је 1962. године Конвенција 118 која је у целости била посвећена једнаком третману домаћих и страних држављана. Забрана дискриминације између ових лица, представља једно од основних начела принципа координације, па највероватније управо из тог разлога део XII није нашао своје место у Европском кодексу социјалне сигурности који је типичан инструмент хармонизације система социјалне сигурности.

19 *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, чл. 2.

20 Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза, Београд, 2007. стр. 346.

Посебно би требало одбратити пажњу на механизме контроле, који су као што је речено уређени у оквиру XIII дела Кодекса. Механизам контроле заснива се на поступку испитивања извештаја које упућују државе чланице које су ратификовале Кодекс. Држава која је извршила ратификацију Кодекса има обавезу да сваке године Генералном секретару Савета Европе упути годишњи извештај о примени ратификованих одредаба Кодекса у оквирима националног законодавства.²¹ Извештај треба да садржи и неопходне статистичке податке као што су број особа покривених неким обликом социјалног осигурања, износ накнада које се исплаћују корисницима, затим дужина трајања права на накнаду у случају незапослености, износи које уплаћују послодавац и запослени при уплатама доприноса за социјално осигурање.²² Занимљивост је и да се на овом месту „користе“ сличности Европског кодекса социјалне сигурности са конвенцијом МОР-а 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења. Из разлога што су национални извештаји прилично обимни и што се доста времена изгуби при њиховој припреми, постоји споразум између Међународне организације рада и Савета Европе да Генерални секретар Савета Европе по примању извештаја исти прослеђује генералном директору МОР-а који извештај упућује на контролу Комитету експерата МОР-а.²³ По извршеној контроли, Комитет експерата, који је иначе одговоран за контролу извештаја о примени ратификованих конвенција МОР-а, извештај са закључцима о примени Европског кодекса социјалне сигурности у оквиру националних законодавстава прослеђује Европском комитету за социјална права који свој закључак прослеђује Комитету министара Савета Европе.²⁴ На основу члана 75 Кодекса, а у складу са закључцима комитета, Комитет министара двотрећинском већином одлучује о томе да ли је држава поступала у складу са преузетим обавезама. У случају да држава није испунила обавезе прихваћене ратификацијом Кодекса, Комитет министара упутиће држави одређене препоруке са мерама које је неопходно предузети како би се испуниле преузете обавезе.²⁵

Поред обавезе слања годишњих извештаја, утврђена је и обавеза држава чланица које су извршиле ратификацију Кодекса да сваке две године шаљу извештаје Генералном секретару Савета Европе о

21 European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security, чл. 74.

22 J. Nickless, *нав. дело*, стр. 41.

23 A. Otting, *The Monitoring of the Application of the European Code of Social Security and its Protocol*, Training course on standard-setting instruments in the social security field, 2010, стр. 5.

24 A. Otting, *нав. дело*, стр. 6.

25 *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, чл. 75.

нератификованим деловима Кодекса, тј. о примени одредаба којим се уређују социјални ризици које државе чланице нису прихватиле при ратификацији.²⁶ Можда би се још већи ефекат постигао када би и оне државе које још увек нису ратификовале Европски кодекс социјалне сигурности имале обавезу да припремају извештаје о имплементацији постулата из домена социјалне сигурности у оквиру својих националних законодавстава и на тај начин се определиле да у што краћем року приступе ратификацији Кодекса.

Ипак, Комитет министара Савета Европе увидео је да припрема националних извештаја изискује много напора и времена, па је на састанку министарских представника, одржаном 1995. године, одлучено да се детаљан извештај о примени ратификованих стандарда Кодекса припрема сваке пете године са резервом да се у случају какве промене у националним системима о томе одмах обавесте надлежни комитети Савета Европе.²⁷

За разлику од Европске социјалне повеље²⁸ и Ревидиране европске социјалне повеље, Европски кодекс социјалне сигурности не предвиђа могућност подношења колективних жалби од стране социјалних партнера и невладиних организација у случајевима непоштовања одредаба Кодекса од стране држава које су извршиле ратификацију.

Идеја о успостављању јединственог кодекса социјалног осигурања није заживела у Европи онолико колико се очекивало. Од укупно 48 држава чланица Савета Европе, Европски кодекс социјалне сигурности ратификовало је до данас 21 држава – Белгија, Кипар, Чешка, Данска, Естонија, Француска, Грчка, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Немачка, Норвешка, Португал, Румунија, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Турска, и Велика Британија.²⁹ Србија, која је, већ је напоменуто, постала чланица Савета Европе 2003. године, још увек није ратификовала Европски кодекс социјалне сигурности.

Кодекс, наведено је, предвиђа девет социјалних давања и то: медицинску негу, новчана давања у случају болести, давања у случају старости, затим, у случају незапослености, давања у случају повреде на раду, такозвана породична давања (породичне потпоре), давања за материнство, давања у случају наступања инвалидности и давања услед губитка

26 *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, чл. 76.

27 А. Gomez Heredero, *нав. дело*, стр. 105.

28 Могућност подношења колективних жалби у државама које су ратификовале Европску социјалну повељу омогућен је тек усвајањем Додатног протокола 1995. године. Опширније код Б. Лубарда, *нав. дело*, стр. 50.

29 Пет држава чланица (Аустрија, Литванија, Летонија, Молдавија и Словачка) су потписале Европски кодекс социјалне сигурности, али још увек нису извршиле ратификацију, www.conventions.coe.int.

издржаваоца породице (породичне пензије).³⁰ Свако од ових социјалних давања уређено је и у оквиру нашег законодавства, али поставља се питање да ли се у довољној мери обезбеђују стандарди који су прописани Европским кодексом социјалне сигурности. Шта је то што је Комитет министара пре близу четрдесет година желео да прокламује Кодексом? Основна идеја била је да се државе чланице, које би ратификовале Европски кодекс социјалне сигурности, обавезу једном међународном конвенцијом да ће што већем броју грађана обезбедити пристојне услове живота у ситуацијама када наступи одређени социјални ризик. Ратификоване одредбе Кодекса постале би део националног правног система и држава чланица која изврши ратификацију била је у обавези да успостави стандарде о социјалној заштити утврђене Кодексом.

У Србији преовлађује Бизмарков модел социјалног осигурања. На основу Закона о доприносима за социјално осигурање, предвиђа се уплата доприноса за социјално осигурање у једнаком износу од стране осигураника³¹ и послодавца.³² Уплатом доприноса у фондове социјалног осигурања обезбеђује се финансирање здравственог осигурања, пензијског и инвалидског осигурања и осигурања у случају незапослености.³³ Остали социјални ризици који се предвиђају у Европском кодексу социјалне сигурности, као што су породична давања и давања за материнство обезбеђују се из буџета на основу Закона о финансијској подршци породици са децом³⁴ и управо на овом месту може се закључити да у нашем систему постоје и одређене карактеристике Беверицеог модела универзалног социјалног осигурања.³⁵ Модел нашег система социјалне сигурности почива на основним начелима

30 Опширније о појединачним социјалним давањима: Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза, Београд, 2007, стр. 350–374.

31 Осигураник је према чл. 7–9 Закона о доприносима за социјално осигурање „запослени, изабрана, именована и постављена лица која остварују разлику зараде, лица која обављају привремене и повремене послове, предузетници, пољопривредници, самостални уметници, свештеници и верски службеници...“.

32 Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (*Службени гласник РС*, бр. 84/04... 3/10).

33 Европски кодекс социјалне сигурности у чл. 70 предвиђа принципе финансирања система социјалне сигурности, те наводи да се системи финансирају посредством уплаћених доприноса, из буџета или комбинацијом два наведена модела финансирања. *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, чл. 70.

34 „Обрачун и накнаду зараде врши општинска, односно градска управа из средстава обезбеђених у буџету републике“, Закон о финансијској подршци породици са децом (*Службени гласник РС*, бр. 16/02... 115/05), чл. 13.

35 Опширније о моделима система социјалне сигурности: Б. Лубарда, „Основна обележја система социјалног осигурања и социјалне сигурности у упоредном праву“, *Зайошљавање и социјални проблеми*, Београд, 1996, стр. 145.

социјалног осигурања – обавезности, солидарности и узајамности. На овом месту не треба запоставити и улогу државе која мерама социјалне политике на све начине покушава да ублажи социјалне разлике међу својим грађанима, гарантујући остваривање права утврђених законима и ратификованим конвенцијама, а неретко из својих средстава финансира и дефиците у социјалним фондовима.³⁶

Србија је 2009. године ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу. Ратификован је у целости и члан 12 који прокламује право на социјалну сигурност у којем се наводи да се „стране уговорнице обавезују да успоставе или одржавају систем социјалне сигурности“.³⁷ У наставку се утврђује обавеза одржавања система социјалне сигурности на одговарајућем нивоу, „барем на оном нивоу који је неопходан за ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности“.³⁸ Сходно преузетом члану, Србија која ће први извештај о примени Ревидиране социјалне повеље упутити Генералном секретару Савета Европе 2012. године, могла би у наредном периоду приступити и потписивању и ратификацији Европског кодекса социјалне сигурности. Поставља се питање да ли су стандарди социјалне сигурности успостављени домаћим законодавством усклађени са стандардима предвиђеним у оквиру Европског кодекса социјалне сигурности.

Анализом *exempli causa* два дела Кодекса којим се регулишу давања у случају наступања социјалног ризика, указаће се на однос националног законодавства са стандардима утврђеним у оквиру Европског кодекса социјалне сигурности. Да ли је наша земља која је у процесу придруживања Европској унији у могућности да на основу постојећих стандарда приступи поступку ратификације Кодекса?

Усклађеност давања у случају незапослености предвиђених у четвртм делу Европског кодекса социјалне сигурности³⁹ и домаћег законодавства огледа се пре свега кроз обезбеђивања права на накнаду у случају незапослености. Кодекс предвиђа да ће право на новчану накнаду остварити „оно лице које је остало без прихода и које није

36 Према подацима Републичког завода за статистику, годишње 12%–14% БДП-а одлази за финансирање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

37 Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље (*Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009), чл. 12.

38 Идентичан члан стоји и у Европској социјалној повељи, са тим што се у ставу 2 захтева одржавање система социјалне сигурности на нивоу предвиђеном у оквиру Конвенције МОП-а бр. 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења. Европска социјална повеља усвојена је 1961. године, три године пре Европског кодекса социјалне сигурности па је и логично позивање на Конвенцију МОП-а.

39 Шеснаест земаља је ратификовало део четврти Кодекса који се односи на давања у случају незапослености, остале земље ратификовале су одредбе Протокола којима се предвиђају виши стандарди, А. Gomez Heredero, *нав. дело*, стр. 127.

у могућности да добије одговарајуће запослење у ситуацијама када је способно и спремно да ради,⁴⁰ док наш Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености предвиђа да ће право на давања у случају незапослености остварити незапослено лице у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања.⁴¹ Пошто је наш систем социјалног осигурања, као што је наведено, у највећој мери изграђен на основама Бизмарковог модела социјалног осигурања, овај вид осигурања финансираће се првенствено из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености. Кодекс промовише концепт „одговарајућег запослења“, што значи да се незапосленом лицу не може понудити било које запослење. Овај концепт прихваћен је и у нашем законодавству, где се у оквиру закона наводи да „током првих 12 месеци од увођења у евиденцију Националне службе, одговарајуће запослење за незапосленог јесте оно запослење у оквиру стеченог нивоа и врсте образовања“.⁴² По истеку рока, одговарајуће запослење за незапосленог је и „запослење на нижем нивоу у оквиру исте или сродне врсте стеченог образовања“.

И Кодекс и Закон о запошљавању и осигурању у случају незапослености предвиђају да се лицима која се нађу у стању незапослености обезбеђују периодична новчана давања. Право на новчану накнаду се стиче после одређеног периода осигурања. У оквиру кодекса наводи се да се „исплата новчане накнаде може ограничити на период од 13 недеља за време од 12 месеци или 13 недеља у свакој ситуацији суспензије прихода“. Овај услов предвиђен је Кодексом како би се спречиле одређене злоупотребе. Наш закон овај проблем регулише тако што као услов за стицање права из осигурања у случају незапослености, предвиђа да лице мора бити најмање осигурано 12 месеци непрекидно или 18 месеци са прекидима.⁴³ Незапослени којем је престало право на новчану накнаду може остварити ово право ако поново испуни прописане услове утврђене законом. Из наведеног, може се закључити да је наша легислатива у великој мери усклађена са стандардима о давањима у случају незапослености предвиђених у оквиру четвртог дела Европског кодекса социјалне сигурности.

Трећим делом Кодекса којим се уређују давања у случају губитка зараде услед болести, покривају се ситуације које настају наступањем

40 *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, чл. 20.

41 У оквиру члана наводи се у којим ће ситуацијама престанка радног односа лице имати права на давања у случају незапослености. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009), чл. 67.

42 ЗЗИОСН, чл. 33.

43 ЗЗИОСН, чл. 66.

болести услед које запослени не може да обезбеди приходе за себе и чланове своје породице. Болест се дефинише у складу са стандардима Међународне организације рада као било која ситуација која захтева здравствену негу.⁴⁴ Социјална давања услед болести, наш законодавац уређује у оквиру Закона о здравственом осигурању где се предвиђа да осигураник остварује право на накнаду зараде услед привремене спречености за рад.⁴⁵ Кодекс експлицитно не наводи колики је стаж осигурања потребан да би осигураник стекао право на новчану накнаду у случају спречености за рад услед болести, државе чланице које изврше ратификацију имају могућност да саме својим законодавством утврде минимални период осигурања, након којег осигураник стиче право на накнаду. Наш закон предвиђа да за остваривање права из обавезног здравственог осигурања, осигураници морају имати претходни стаж осигурања у трајању од три месеца непрекидно или шест месеци са прекидима у последњих 18 месеци.⁴⁶ У вези са трајањем права на новчану накнаду у случају болести, Кодекс је прописао да би осигураник имао права на давања све док траје неспособност за рад али да се трајање може и ограничити на 26 недеља за сваки случај болести.⁴⁷ Закон о здравственом осигурању предвиђа да право на накнаду за време привремене спречености за рад може трајати до отклањања узрока спречености за рад, тако да се у оквиру нашег законодавства не предвиђа ограничено трајање накнаде.⁴⁸

На основу два анализирана дела, може се закључити да су одредбе домаћег законодавства и те како усклађене са одредбама Европског кодекса социјалне сигурности, те Србија има све потребне услове да приступи потписивању и ратификацији Кодекса. Пре свега треба узети у обзир чињеницу да је наша земља ратификовала Конвенцију МОП-а 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења и да је прихватила стандарде о социјалном осигурању које ова Конвенција прокламује. Као

44 J. Nickless, *нав. дело*, стр. 61. Ово се не односи на одсуство са рада услед породилског одсуства што се уређује у оквиру посебног дела Кодекса.

45 Закон о здравственом осигурању (*Службени гласник РС*, бр. 107/2005 и 109/2005), чл. 30.

46 Овај услов се не примењује у ситуацијама када дође до повреде на раду или професионалне болести, у случају хитне медицинске помоћи и остваривања припадајућих новчаних накнада. ЗЗО, чл. 31.

47 ЗЗО, чл. 18.

48 ЗЗО, чл. 78 Закон прописује да „услед дужег трајања спречености за рад, проузороване болешћу или повредом, а најкасније по истеку шест месеци непрекидне спречености за рад (или ако је осигураник био у последњих 18 месеци спречен за рад 12 месеци са прекидима), изабрани лекар или лекарска комисија имају обавезу да осигураника са потребном медицинском документацијом упуте на инвалидску комисију ради утврђивања губитка радне способности“. ЗЗО, чл. 81.

што је већ указано, ратификација једне овако значајне конвенције, којом се постављају стандарди хармонизације система социјалне сигурности у оквиру земаља чланица Савета Европе, представљала би свакако значајан корак ка даљем процесу придруживања наше земље Европској унији и прихватању европских стандарда социјалне сигурности којима би се обезбедила релативна социјална сигурност унутар друштва.

Filip BOJIĆ

Teaching Assistant at the Faculty of Law University of Belgrade

EUROPEAN CODE OF SOCIAL SECURITY

Summary

The subject of this paper is to analyze the European Code of Social Security and deeper appreciation of the possibilities of its ratification and practical application in the Republic of Serbia. After reviewing the history of the introduction of the Council of Europe instruments governing the coordination and harmonization of social security system, the author analyzes in detail the European Code of Social Security of 1964.

In the analysis of this document, the author is trying to give genuine answers to some of the current issues of legal controversies (control mechanisms, the similarity of the Code and the conventions of International Labour Organization, the issue of filing collective complaints, etc.).

There is a tendency to present the advantages and disadvantages of the analyzed documents in the light of the need for its ratification and implementation in the Republic of Serbia. Based on the given advantage to Bismarck model of social security in relation to the Beveridge model, the author points out the parts of the Code and contemplates the question of whether and how Serbia is ready to ratify this document and start harmonization with the EU in the field of social security.

Particular attention focuses on the social benefits in the event of unemployment and sickness, in which the author tries to offer potential practical solutions to the legislature in this area, since the work on the implementation is only to be expected.

Key words: *European Code of Social Security, the Council of Europe, social security, social security systems, harmonization with the EU law.*