

Др Марија Драгићевић Ђорђевић*

МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ДУГОТРАЈНЕ НЕГЕ: КА ОБЛИКОВАЊУ ИЗВЕДЕНОГ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА**

DOI: 10.5937/zgpfno-65715

UDK: 349.3:364.3-23-021.321(100+4)

UDK: 349.3:364-22(100+4)

UDK: 341.231.14-056.26

UDK: 342.7-056.26

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 15.03.2026.

Исправљен: /

Прихваћен: 23.04.2026.

Апстракт: *Рад анализира међународне и европске стандарде релевантне за обликовање права на дуготрајну негу. Иако у позитивном међународном праву дуготрајна нега није изричито формулисана као самостално социјално право, бројни извори међународног и европског социјалног права садрже норме које посредно утврђују обавезе државе да обезбеди подршку лицима зависним од туђе неге и помоћи. У том контексту, анализа обухвата инструменте Уједињених нација и стандарде Међународне организације рада, као и правни оквир Савета Европе и Европске уније, уз посебан осврт на праксу Европског суда за људска права, Европског комитета за социјална права и Суда правде Европске уније. Закључује се да кумулативно дејство ових стандарда постепено доводи до профилисања дуготрајне неге као изведеног социјалног права, чији се нормативни садржај*

* Доцент, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: marijad@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-2477-9835

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/ 200120 од 5. 2. 2026. године.

© Зборник радова Правног факултета у Нишу лиценциран је у складу са Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International лиценцом (CC BY-SA 4.0).

обликује кроз међусобно повезане стандарде, конкретизоване у захтевима доступности, приступачности и недискриминације, као и континуитета и квалитета услуга, уз поштовање људског достојанства, аутономије и социјалне укључености корисника.

Кључне речи: дуготрајна нега, међународни стандарди, социјална сигурност, социјална права, људска права.

1. Увод

Демографско старење становништва, продужетак животног века и пораст хроничних обољења довели су до значајног повећања потребе за дуготрајном негом у савременим друштвима (Драгићевић, 2025: 248). Подршка лицима која услед старости, инвалидитета или других узрока функционалне зависности нису у могућности да самостално обављају основне и инструменталне активности свакодневног живота све више се препознаје као један од кључних изазова система социјалне сигурности (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 20-21).¹ Иако се потреба за дуготрајном негом традиционално посматрала као питање социјалне политике или породичне солидарности, промене у структури породице и демографској динамици савремених друштава постепено смањују капацитет породице да самостално обезбеди такву подршку, због чега међународни и европски стандарди све изразитије указују на правну димензију дуготрајне неге.²

У позитивном међународном праву не постоји изричито формулисано право на дуготрајну негу као самостално социјално право (Strban, Bagari, 2020: 90-91). Међутим, из ширег корпуса људских права - нарочито права на социјалну сигурност, људско достојанство, недискриминацију, приватни и породични живот, као и права на независан живот и укљученост у заједницу - могу се утврдити одређене позитивне обавезе државе да обезбеди подршку лицима којима је потребна дуготрајна нега. Ипак, остаје отворено питање да ли се из ових стандарда може извести нормативни основ за признавање права на дуготрајну негу

1 У теорији се социјална сигурност одређује као систем заштите коју држава организује путем јавних мера, са циљем да сваком појединцу обезбеди приступ здравственој заштити и сигурност прихода у случају губитка или умањења способности за рад или знатнијег увећања трошкова услед наступања социјалних ризика (Ковачевић, 2007: 12).

2 Традиционални модел проширене породице у којем више генерација живи у заједничком домаћинству данас је знатно ређи, док је све израженија тенденција живота у мањим, нуклеарним домаћинствима, што утиче и на могућности обезбеђивања неформалне неге унутар породице. У том смислу вид. више: Strban, 2012a: 249-278.

као самосталног социјалног права, или се оно пре може разумети као изведена правна категорија унутар ширег система социјалне сигурности и људских права.

Циљ рада је да се анализом релевантних међународних и европских извора радног и социјалног права испита нормативни основ и домет права на дуготрајну негу. Посебна пажња посвећена је универзалним стандардима развијеним у оквиру система Уједињених нација и Међународне организације рада, као и европским стандардима који се обликују у оквиру Савета Европе и Европске уније. Полазно истраживачко питање рада јесте да ли кумулативно дејство ових стандарда омогућава да се дуготрајна нега разуме као правно релевантна категорија у оквиру система социјалне сигурности и људских права. Премда се у савременој литератури дуготрајна нега све чешће препознаје као нови социјални ризик (Strban, Bagari, 2020: 90-94; Strban, 2012б: 227-229), њен нормативни статус у међународним и европским стандардима остаје недовољно систематизован, што представља полазиште за анализу у овом раду.

2. Међународни и европски стандарди од значаја за дуготрајну негу

Обликовање дуготрајне неге као сфере јавне одговорности развија се у оквиру социјалног права и међународних стандарда заштите људских права. Иако међународно право не познаје изричито кодификовано право на дуготрајну негу (Strban, Bagari, 2020: 90-91), у различитим међународним и европским изворима могу се идентификовати норме које непосредно или посредно уређују обавезе државе у погледу подршке лицима у стању функционалне зависности. Стога се кључно питање не своди на одсуство формалне правне формулације, већ на могућност да се из постојећих стандарда реконструише његов нормативни основ и садржај.

Разматрање овог питања захтева анализу више комплементарних правних режима. С једне стране, реч је о гарантијама социјалне сигурности и основних људских права, као што су заштита људског достојанства, забрана дискриминације, право на поштовање приватног и породичног живота и право на независан живот и укљученост у заједницу. С друге стране, релевантни су и стандарди који се односе на услове рада у сектору неге, будући да радноправни положај лица која пружају негу непосредно утиче на доступност и квалитет услуга. Из тих разлога, нормативни оквир дуготрајне неге не може се свести на један правни институт, већ се обликује кроз интеракцију више правних извора, развијених како на универзалном тако и на европском нивоу. Ова нормативна разуђеност

истовремено отежава јасно одређивање домета права и обавеза, али и указује на потребу њихове систематске анализе, како би се испитало на који начин различити правни режими уређују положај лица зависних од туђе неге, организацију система подршке и правни положај лица која негу пружају.

2.1. Универзални стандарди

2.1.1. Стандарди Организације уједињених нација

Полазиште универзалног нормативног оквира представља право на социјалну сигурност. Универзална декларација о људским правима гарантује право на социјалну сигурност и адекватан животни стандард, укључујући заштиту у случају старости, инвалидности и других околности које доводе до губитка средстава за живот.³ Иако се дуготрајна нега у овим одредбама не помиње изричито, потреба за подршком лицима у стању функционалне зависности може се довести у везу са обавезом државе да обезбеди адекватан животни стандард и социјалну сигурност, те се може разумети као део заштитног оквира социјалне сигурности.

Правно обавезујући оквир успостављен је Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима⁴, који признаје право на социјално обезбеђење и обавезује државе да развијају системе заштите од релевантних социјалних ризика. Тумачења Комитета за економска, социјална и културна права додатно су прецизирала структуру ових обавеза. У Општем коментару број 19 право на социјалну сигурност дефинише се као право приступа систему који штити од социјалних ризика, укључујући старост и инвалидитет, и који мора бити доступан, приступачан, адекватан и одржив (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2008: пар. 2). Социјална сигурност обухвата не само новчана давања већ и услуге неопходне за очување достојанственог живота.

Универзални стандарди дуготрајну негу повезују и са правом на највиши достижни стандард физичког и менталног здравља. Општи коментар број 14 развио је критеријуме доступности (енгл. *availability*), приступачности (енгл. *accessibility*), прихватљивости (енгл. *acceptability*) и квалитета (енгл. *quality*) - такозване AAAQ стандарде, који се примењују и на услуге дуготрајне неге (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2000: пар. 12 (a)-(d)). На тај начин доступност и квалитет услуга постају део позитивних обавеза државе у остваривању права на здравље.

³ Чл. 22 и 25 Универзалне декларације о људским правима (Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly resolution 217 /III/ of 10 December 1948).

⁴ Чл. 9 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 7/71.

Посебан значај има и концепт „минималних суштинских обавеза“ (енгл. *minimum core obligations*) развијен у пракси Комитета (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1990: пар. 9-10). Овај концепт је повезан са начелом прогресивне реализације социјалних права, али истовремено подразумева постојање непосредних обавеза државе. Комитет је нагласио да државе, без обзира на ниво расположивих ресурса, морају обезбедити основни ниво социјалне заштите неопходан за очување људског достојанства (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1990: пар. 10). Примењено на дуготрајну негу, то подразумева обезбеђивање најмање основног облика организоване подршке лицима у стању функционалне зависности. Потпуно одсуство такве подршке, које би довело до угрожавања живота, занемаривања или социјалне изолације, не може се оправдати позивањем на ограниченост ресурса.

Додатну конкретизацију ових обавеза доносе специјализовани инструменти и тумачења надзорних тела. Општи коментари Комитета који се односе на права старијих лица (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1995: пар. 5-6, 31) и лица са инвалидитетом (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1994: пар. 33) наглашавају потребу развоја услуга које омогућавају самосталан живот и социјалну укљученост, што је најпотпуније нормативно артикулисано у Конвенцији о правима особа са инвалидитетом. Ова Конвенција утврђује право на независан живот и укљученост у заједницу и обавезује државе да развијају услуге подршке у заједници, укључујући персоналну асистенцију.⁵ Наведени приступ наглашава да подршка лицима зависним од туђе неге и помоћи не сме бити ограничена искључиво на институционално збрињавање, већ мора бити усмерена ка очувању аутономије и омогућавању живота у заједници.

Универзални нормативни оквир обухвата и друге релевантне инструменте. Конвенција о правима детета наглашава обавезу државе да обезбеди подршку деци са инвалидитетом ради достојанственог живота и социјалне укључености,⁶ док Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена указује на родну димензију неге, посебно у погледу традиционалне поделе родних улога и неплаћеног рада у домаћинству.⁷ Ови инструменти показују да дуготрајна нега има и изражену социјалну

5 Чл. 19 Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 42/09.

6 Чл. 23 Конвенције о правима детета, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 15/90, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 4/96 и 2/97.

7 Чл. 5, 11 и 14 Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 11/81.

и родну димензију, будући да терет неге у пракси често пада на породицу, а нарочито на жене.

Иако поједини инструменти, попут Принципа Уједињених нација о старијим лицима, немају обавезујућу правну снагу, они доприносе формирању заједничких вредносних стандарда заснованих на независности, достојанству и социјалној укључености (United Nations General Assembly, 1991: принципи 1-14). Посматрани заједно, ови инструменти указују на постепено формирање нормативног оквира у којем се дуготрајна нега препознаје као део заштите људског достојанства и социјалне сигурности, што истовремено отвара питање њеног концептуалног одређења као самосталног социјалног ризика.

2.1.2. Стандарди Међународне организације рада

Разматрање универзалних стандарда у области дуготрајне неге не може се ограничити само на права лица којима је нега потребна. Делотворност и одрживост система дуготрајне неге непосредно зависе и од положаја лица која негу пружају, њиховог радноправног статуса, услова рада и укључености у системе социјалне сигурности. Због тога стандарди Међународне организације рада имају посебан значај, јер дуготрајну негу постављају на пресек социјалне сигурности и радног права.

У оквиру система Међународне организације рада посебан значај има Конвенција МОП број 102 о минималној норми социјалне сигурности, која утврђује темеље заштите од основних социјалних ризика, укључујући старост и инвалидитет.⁸ Она не уређује изричито дуготрајну негу као засебну грану социјалне сигурности, али представља нормативну основу за повезивање новчаних давања и институционалних механизма подршке. Слично томе, Конвенција број МОП 128 о престацијама за случај инвалидности, старости и смрти остаје у оквирима класичног компензационог модела заснованог на новчаним давањима.⁹ Из ових инструмената произлази да класични модел социјалног осигурања потребу за дуготрајном негом не препознаје као засебан социјални ризик, већ је нормативно смешта у оквир старости и инвалидности.

Корак даље представља Препорука МОП број 202 о основама социјалне заштите, која полази од концепта основних социјалних гаранција, према којем сва лица треба да уживају минимални ниво социјалне заштите, укључујући приступ здравственој заштити и основну

⁸ Чл. 53-58 Конвенције број 102 о минималној норми социјалне сигурности, *Сл. лист ФНРЈ*, 1/55.

⁹ Чл. 8-12, 15-19, 26-28. *Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention*, 1967, No. 128.

приходну сигурност током животног циклуса.¹⁰ Према овај инструмент не препознаје дуготрајну негу као засебну категорију, његов концепт основних социјалних гаранција омогућава шире разумевање социјалне заштите које обухвата и услуге неопходне за очување достојанства и функционалне аутономије појединца, укључујући и услуге дуготрајне неге.

Посебан значај у области дуготрајне неге имају стандарди који се односе на рад у домаћинству и сектор кућне неге. Конвенција МОП број 189 о радницима у домаћинству обавезује државе да тим радницима обезбеде једнаку заштиту као и другим радницима, укључујући заштиту у погледу радног времена, зараде, социјалне сигурности, безбедности и здравља на раду и приступ механизмима правне заштите.¹¹ С обзиром на то да је кућна нега један од најчешћих облика дуготрајне неге, ова Конвенција има посебан значај за формализацију рада неговатеља и спречавање експлоатације, нарочито у условима феминизације рада, високе заступљености мигрантских радника и изражене неформалности. Тиме се показује да регулисање рада у сектору неге представља не само питање заштите радника већ и структурни предуслов за квалитет, континуитет и доступност услуга дуготрајне неге.

Додатну нормативну димензију даје Конвенција МОП број 190 о спречавању насиља и узнемиравања у свету рада, која захтева заштиту од физичког, психичког и економског насиља у свим облицима радних односа, укључујући и рад у приватном простору домаћинства.¹² Овај стандард је од посебног значаја у сектору дуготрајне неге, где се рад често обавља у дому корисника, па приватни карактер места рада не сме бити основ за изузимање од примене радноправних стандарда. Важан допринос има и Конвенција број 156 о радницима са породичним обавезама, која полази од начела да породичне обавезе не смеју бити основ дискриминације у запошљавању и занимању.¹³ Иако се не односи искључиво на дуготрајну негу, она је релевантна за неформалне неговатеље јер указује да обавезе неге не смеју довести до њихове маргинализације на тржишту рада.

Најновији развој у оквиру Међународне организације рада представља Резолуција „Достојанствен рад и економија неге“ из 2024. године, која рад у области неге препознаје као кључну компоненту

10 Пар. 2, 4, 5(a), (c) и (d). Social Protection Floors Recommendation, 2012, No. 202.

11 Чл. 6, 10-14. Domestic Workers Convention, 2011, No. 189.

12 Чл. 3 Violence and Harassment Convention, 2019, No. 190.

13 Чл. 3 Конвенције МОП број 156 о радницима са породичним обавезама, *Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори*, 7/87.

социјалне правде и одрживог развоја.¹⁴ Иако програмског карактера, овај акт наглашава потребу професионализације рада, улагања у јавне услуге и обезбеђивања достојанствених услова рада у сектору неге.

У целини узев, стандарди Међународне организације рада показују да дуготрајна нега није само питање права корисника, већ и правног положаја лица која негу пружају. Истовремено указују на ограничења класичног компензационог модела социјалне сигурности, јер се функционална зависност не може свести искључиво на губитак радне способности нити ублажити само новчаним давањима. Због тога правни оквир дуготрајне неге мора обухватити и радноправне стандарде који обезбеђују одрживост и квалитет услуга подршке. У том смислу, стандарди Међународне организације рада доприносе профилисању дуготрајне неге као сфере јавне одговорности на пресеку социјалног и радног права, што додатно указује на њен значај као специфичног социјалног ризика који превазилази оквире традиционалних категорија социјалне сигурности.

2.2. Европски стандарди

2.2.1. Стандарди Савета Европе

У систему Савета Европе заштита у области дуготрајне неге развија се кроз два комплементарна нормативна оквира: Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода¹⁵, која поставља минималне стандарде заштите људског достојанства и интегритета, и Ревидирану европску социјалну повељу¹⁶, у којој се конкретизују позитивне обавезе државе у области социјалне сигурности и услуга подршке.

Премда Конвенција не гарантује изричито право на социјалну сигурност нити право на дуготрајну негу, пракса Европског суда за људска права је кроз еволутивно тумачење њених одредаба развила стандарде од непосредног значаја за организацију институционалне и ванинституционалне неге. Ови стандарди изводе се пре свега из права

¹⁴ International Labour Organization. *Resolution concerning decent work and the care economy*. International Labour Conference, 112th Session, Geneva, 2024. Conclusions, II. A common understanding of the care economy, тач. 1–2 и 9–10. Преузето 3. 2. 2026. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-07/ILC112-Resolution%20V-%7BRELMEETINGS-240620-001%7D-Web-EN_o.pdf

¹⁵ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Сл. лист СЦГ - Међународни уговори*, 9/03, 5/05 и 7/05, *Сл. лист РС - Међународни уговори*, 12/10 и 10/15.

¹⁶ Ревидирана европска социјална повеља, *Сл. гласник РС - Међународни уговори*, 42/09.

на живот, забране нечовечног или понижавајућег поступања, права на поштовање приватног и породичног живота и начела недискриминације.¹⁷

Право на живот држави намеће позитивну обавезу да предузме разумне мере ради заштите лица која се налазе у стању зависности или под институционалном контролом.¹⁸ У области дуготрајне неге то подразумева успостављање делотворног система организације и надзора који спречава настанак реалног ризика по живот корисника. Слично томе, забрана нечовечног или понижавајућег поступања захтева да услови смештаја и неге не доведу до занемаривања или деградације личности.¹⁹ Европски суд за људска права је у предмету *Stanev v. Bulgaria* утврдио да неадекватни услови смештаја и одсуство одговарајуће подршке могу достићи праг нечовечног или понижавајућег поступања,²⁰ док је у предмету *Nencheva and Others v. Bulgaria* констатовао повреду права на живот услед системских пропуста у организацији и надзору институционалне неге.²¹

Нарочиту релевантност у контексту дуготрајне неге има и право на поштовање приватног живота,²² које се у пракси Суда тумачи широко и обухвата физички и психички интегритет, лични развој и аутономију појединца.²³ Када последице јавних мера или њихов изостанак значајно утичу на достојанство и личну сферу појединца, питања организације социјалне подршке могу постати предмет конвенцијске контроле. У том оквиру делује и начело недискриминације,²⁴ које захтева да приступ услугама подршке буде обезбеђен без неоправданих разлика у поступању, при чему, према пракси Европског суда за људска права, дискриминација може постојати и када држава без објективног и разумног оправдања пропусти да различито третира лица чији је положај суштински различит.²⁵ Из тога произлази да Европски суд за људска права не конструише самостално право на дуготрајну негу. Ипак, кроз доктрину позитивних обавеза поставља минималне стандарде организације, надзора и квалитета услуга, тако да конвенцијски механизам функционише као гарант минималног нивоа заштите испод којег систем неге не сме пасти.

17 Чл. 2, 3, 8 и 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

18 *Ibid.*, чл. 2.

19 *Ibid.*, чл. 3.

20 *Stanev v Bulgaria* (2012) 55 EHRR 22, пар. 204-213.

21 *Nencheva and Others v Bulgaria* (2014) 58 EHRR 18, пар. 105-109.

22 Чл. 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

23 *McDonald v United Kingdom* (2015) 60 EHRR 1, пар. 46-49.

24 Чл. 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

25 *Thlimmenos v Greece* (2001) 31 EHRR 15, пар. 44.

Међутим, кључни позитивни правни ослонац у систему Савета Европе представља Ревидирана европска социјална повеља. Мада ни она не формулише изричито право на дуготрајну негу, њене одредбе - посматране у међусобној повезаности и у светлу праксе Европског комитета за социјална права - омогућавају да се оно препозна као део система социјалне сигурности и социјалних услуга.

Посебно је значајно право старијих лица на социјалну заштиту, које обавезује државе да створе услове који омогућавају старијим лицима да што дуже остану активни чланови друштва и да, колико је могуће, живе независно у сопственом дому уз приступ одговарајућим здравственим и социјалним услугама.²⁶ Концепт услуга у заједници додатно је учвршћен правом лица са инвалидитетом на независност и учешће у животу заједнице. У одлуци *Autism-Europe v. France* Европски комитет за социјална права нагласио је да формално признавање права није довољно уколико не постоји стварна мрежа услуга која омогућава њихово ефективно остваривање.²⁷

За област дуготрајне неге релевантне су и одредбе Повеље које се односе на право на социјалне службе и право на заштиту од сиромаштва и социјалне искључености, јер организацију социјалних служби постављају као трајну јавну обавезу државе.²⁸ Иако Повеља не установљава изричито право на дуготрајну негу, кроз кумулативно дејство више одредаба и тумачења Европског комитета за социјална права она поставља материјалне стандарде доступности, адекватности и квалитета услуга. У том смислу, Повеља представља позитивни нормативни темељ дуготрајне неге у европском правном простору, док Конвенција обезбеђује минимални праг заштите људског достојанства испод којег држава не сме пасти. Заједно посматрани, ови инструменти показују да се у систему Савета Европе дуготрајна нега постепено профилише као нормативно релевантна димензија социјалне сигурности и заштите људског достојанства, што истовремено упућује на њено концептуално одређење као специфичног социјалног ризика.

2.2.2. Стандарди Европске уније

За разлику од система Савета Европе, у којем се стандарди у области дуготрајне неге у великој мери обликују кроз судску и квазисудску праксу, у праву Европске уније ова област развија се кроз вишеслојни правни

²⁶ Чл. 23 Ревидиране европске социјалне повеље.

²⁷ *Autism-Europe v France*, Complaint No. 13/2002, European Committee of Social Rights, 2003, пар. 48-49, 53.

²⁸ Чл. 14 и 30 Ревидиране европске социјалне повеље.

оквир који обједињује примарно право, секундарно законодавство и инструменте координације јавних политика. Тај оквир не почива на јединственом моделу социјалне заштите, већ на уравнотеженом односу између националне надлежности и европског нормативног усмеравања. Организација и финансирање дуготрајне неге и даље остају превасходно у надлежности држава чланица, док се улога Уније остварује кроз координацију националних система, формулисање заједничких вредносних и нормативних параметара, увођење минималних стандарда у појединим областима и примену финансијских инструмената.²⁹ Управо због ограничених надлежности Уније, развој ове области и даље у значајној мери зависи од спремности држава чланица да европске стандарде интегришу у националне системе подршке.

У том контексту посебну улогу имају Уредба (ЕЗ) број 883/2004 о координацији система социјалне сигурности³⁰ и Уредба (ЕЗ) број 987/2009³¹ о њеној примени. Ови акти не уједначавају националне системе, већ обезбеђују њихову координацију у условима прекограничне мобилности, спречавајући сукоб надлежности и губитак права услед кретања унутар Уније (Ковачевић, 2011: 157-160, 165-168). Премда дуготрајна нега није издвојена као посебна грана социјалне сигурности, поједина давања повезана са негом у пракси се подводе под постојеће категорије, пре свега под давања за случај болести или инвалидности. У пракси Суда правде Европске уније утврђено је да поједина давања намењена лицима зависним од туђе неге могу имати карактер престација из система социјалне сигурности, те стога потпадају под правила координације

29 Док се у појединим областима права на међународном нивоу тежи униформизацији или потпуном усклађивању правних правила, у области социјалне сигурности доминира приступ заснован на очувању националних разлика, уз координацију националних система и минимални степен хармонизације законодавства (Ковачевић, 2007: 13). У складу са тим, у појединим европским државама дуготрајна нега већ је институционализована као посебан систем социјалног осигурања. На пример, у Немачкој је 1995. године уведено обавезно осигурање за дуготрајну негу као пета грана система социјалног осигурања (Rothgang, 2010: 437), док је у Холандији развијен опсежан систем јавно финансиране дуготрајне неге, који обезбеђује универзално покриће за лица са интензивним потребама за негом (Jongen, 2017: 9). Као посебно значајан компаративни пример често се наводи јапански систем осигурања за дуготрајну негу, који се финансира комбинацијом доприноса осигураника и јавних средстава, и превасходно је усмерен на обезбеђивање услуга неге у заједници (Lai, 2001: 6-7).

30 Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, *OJ L* 166, 30. 4. 2004, 1-123.

31 Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems, *OJ L* 284, 30. 10. 2009, 1-42.

система социјалне сигурности унутар Уније.³² Отуда се и у праву Европске уније ова област развија пре свега еволутивно, кроз тумачење и координацију постојећих система, а не кроз формално нормативно издвајање.

Шири вредносни оквир у праву Европске уније поставља Повеља Европске уније о основним правима. Иако не уређује дуготрајну негу као засебну грану социјалног осигурања, њене одредбе о људском достојанству, социјалној сигурности и социјалној интеграцији представљају важан темељ за правно уређење ове области. Посебно су релевантне гаранција достојанственог и независног живота старијих лица³³ и право лица са инвалидитетом на независност, социјалну и професионалну интеграцију и учешће у животу заједнице³⁴. Ове одредбе повезују дуготрајну негу са начелом живота у заједници, аутономијом и процесом деинституционализације, наглашавајући оријентацију ка услугама подршке у заједници, а не ка моделу пасивног институционалног збрињавања.

Значајан корак у артикулацији ове области представља Европски стуб социјалних права³⁵. Његов Принцип 18 изричито признаје право на приступ квалитетној и финансијски приступачној дуготрајној нези, посебно услугама у кући и у заједници. Иако је реч о програмском инструменту, његов значај лежи у томе што дуготрајну негу први пут на нивоу Европске уније именује као посебну област социјалне политике и повезује је са ширим циљевима социјалне укључености, родне равноправности, учешћа на тржишту рада и одрживости јавних финансија.

У истом правцу делују и поједини инструменти секундарног права. Директива (ЕУ) 2019/1158 о равнотежи између професионалног и приватног живота родитеља и неговатеља уводи право неговатеља на одсуство и могућност флексибилних радних аранжмана,³⁶ чиме се

32 Case C-160/96 Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg [1998] ECR I-843, пар. 20, 25; Case C-215/99 Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter [2001] ECR I-1901, пар. 28-30; уп. и Case C-503/09 Stewart v Secretary of State for Work and Pensions [2011] ECR I-6497, пар. 32-33.

33 Чл. 25 Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 364/1, 18. 12. 2000.

34 *Ibid.*, чл. 26.

35 European Commission. *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM(2017) 250 final, Brussels, 26. 4. 2017. Преузето 3. 2. 2026. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017SC0201>.

36 Чл. 6 и 9(1). Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing

неформална нега измешта из искључиво приватне сфере и повезује са радним правом и једнаким приступом запошљавању. Комплементарну улогу има и Директива (ЕУ) 2019/1152 о транспарентним и предвидивим условима рада, која је посебно релевантна за правну сигурност лица ангажованих у сектору неге, у којем су чести нестандардни облици рада.³⁷ У целини узев, правни оквир Европске уније показује да се дуготрајна нега не развија као јединствена и самостална грана социјалне сигурности, већ као пресек различитих политика и правних инструмената, што истовремено указује на њено постепено профилисање као специфичног социјалног ризика у европском правном простору.

3. Нормативни утицај међународних и европских стандарда на обликовање права на дуготрајну негу

Сагледавање универзалних и европских правних извора показује да се дуготрајна нега у савременом правном развоју више не може посматрати искључиво као сегмент социјалне политике, већ да се постепено обликује као посебна нормативна категорија (слично и: Quinn, Degener, 2002: 1-3, 13-18). Кључно питање није да ли је право на дуготрајну негу изричито формулисано, већ у којој мери се из кумулативног дејства различитих међународних и европских стандарда може извести његов материјалноправни садржај (Young, 2008: 113-115, 151-158). У том смислу, дуготрајна нега се јавља као пресек социјалне сигурности, услуга од општег интереса и заштите људских права (Nolan, 2013: 1-3, 13-14).

У оквиру класичног модела социјалног осигурања она се појављује посредно, кроз ризике старости и инвалидности. Тај модел, заснован на компензацији губитка радне способности, усмерен је пре свега на новчана давања, и као такав није довољан да обухвати функционалну зависност, која подразумева не само материјалну подршку већ и организацију услуга, континуитет неге и институционалне гаранције квалитета. Стога се у савременим системима социјалне сигурности тежиште постепено помера са новчаних давања на институционално организовану мрежу услуга подршке.

Истовремено, свођење дуготрајне неге искључиво на социјалну помоћ показује се недовољним, будући да потреба за негом није условљена имовинским статусом, већ стањем функционалне зависности. Приступ заснован искључиво на тесту средстава може довести до структурних

Council Directive 2010/18/EU, OJ L 188, 12. 7. 2019, 79-93.

³⁷ Чл. 1, ст. 2, чл. 4, 10, 12, 15-19. Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, OJ L 186, 11. 7. 2019, 105-121.

неједнакости и ризика од дискриминације. Управо стога, савремени међународни и европски стандарди ову област смештају у шири нормативни оквир социјалне сигурности и људских права, уместо да је третирају као резидуалну меру намењену искључиво најугроженијима (Scheil-Adlung, 2015: 13-16, 40-41).

Посебан значај има чињеница да се кроз забрану нечовечног и понижавајућег поступања, право на поштовање приватног и породичног живота, право на независан живот, социјалну сигурност и недискриминацију постепено обликују позитивне обавезе државе.³⁸ У том контексту, дуготрајна нега се не појављује као самостално субјективно право, већ као структурни предуслов за стварно и делотворно уживање већ признатих људских права (Quinn, Degener, 2002: 1-3, 47-49). Њен нормативни статус може се стога описати као изведена правна позиција чији се садржај постепено кристалише кроз тумачења надзорних тела, развој међународних стандарда и судску праксу. Уједно, ови стандарди успостављају позитивне обавезе државе, чији интензитет и садржај превазилазе оквир дискреционе социјалне политике, те се дуготрајна нега постепено профилише као правно релевантна област у којој држава има конкретне обавезе деловања.

У том оквиру, могуће је издвојити и минимално нормативно језгро тих обавеза, које обухвата: (1) доступност организованих услуга подршке лицима у стању функционалне зависности; (2) њихову физичку и финансијску приступачност, без неоправданих препрека и дискриминације; (3) обезбеђивање адекватног квалитета, континуитета и надзора над пружањем услуга; као и (4) поштовање људског достојанства, аутономије и социјалне укључености корисника. У својој узајамној повезаности, ови елементи постављају јасне правне стандарде који ограничавају дискрецију државе и представљају нормативни минимум испод којег систем подршке не сме пасти. Управо на тој основи, дуготрајна нега се може разумети као изведена правна категорија чији се садржај може јасно идентификовати, иако још увек није формално кодификована. Притом, одрживост овог оквира условљена је и положајем лица која негу пружају, што показује да је реч о области у којој се прожимају социјалноправни и радноправни стандарди.

Ипак, овако изведен нормативни оквир показује и своја ограничења. Он је и даље обележен извесном фрагментираношћу и одсуством јасно артикулисаног права, што оставља значајан простор за варијације у националним системима и може довести до неуједначене заштите и

³⁸ Чл. 3, 8 и 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; чл. 12 Ревидиране европске социјалне повеље; чл. 19 Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

ограничене правне сигурности корисника. Због тога се поставља захтев даљег нормативног прецизирања, односно јачања механизма правне заштите, како би се постојећи стандарди преточили у ефективно гарантована права.

Упркос наведеним ограничењима, чак и фрагментарно артикулисани стандарди имају одређен регулаторни и оријентациони ефекат, услед чега нормативни развој ове области већ производи опипљиве ефекте у организацији система дуготрајне неге. Они се најјасније испољавају кроз процесе деинституционализације и персонализације услуга, који одражавају помак ка моделу заснованом на аутономији и укључености корисника. Подршка се постепено помера од масовне институционалне неге ка услугама у кући и заједници, уз нагласак на избору корисника и његовим индивидуалним потребама. Истовремено, јачање положаја неговатеља, нарочито неформалних, као и све израженија родна димензија неге, указују да се ова област све више повезује са питањима једнакости, достојанственог рада и социјалне правде, чиме се додатно потврђује њен комплексни карактер на пресеку социјалног и радног права.

У коначном исходу, дуготрајна нега још увек није кодификована као самостално социјално право, али је њен материјалноправни садржај у значајној мери профилисан кроз развој међународних и европских стандарда. Савремени нормативни статус дуготрајне неге се, стога, може описати као прелазна фаза између политичког циља и правно артикулисане обавезе државе.

4. Закључак

Разматрање међународних и европских извора показује да дуготрајна нега више не може бити посматрана искључиво као питање социјалне политике, већ као област у којој се постепено успоставља релативно кохерентан нормативни оквир правне заштите. Иако у позитивном међународном праву право на дуготрајну негу није формулисано као самостално социјално право, из различитих гаранција људских права - нарочито права на социјалну сигурност, људско достојанство, недискриминацију и независан живот - произлазе позитивне обавезе државе да обезбеди делотворан и одржив систем подршке лицима у стању функционалне зависности.

Анализа показује да се кроз кумулативно дејство ових стандарда обликује минимално нормативно језгро обавеза државе, које обухвата обезбеђивање доступних, приступачних и квалитетних услуга, уз поштовање достојанства, аутономије и социјалне укључености корисника. Стога се дуготрајна нега не може свести на новчана давања или резидуалну

социјалну помоћ, већ подразумева системски организовану мрежу услуга подршке.

Истовремено, одсуство изричите кодификације и фрагментираност постојећих стандарда указују на то да је реч о правној категорији у настајању, чија ће даља еволуција зависити од спремности држава да постојеће нормативне захтеве трансформишу у ефективне и правно гарантоване системе подршке. У том оквиру, дуготрајна нега може се разумети као изведено социјално право, чији се нормативни садржај постепено консолидује кроз прожимање стандарда људских права, социјалне сигурности и радног права. Развој међународних и европских стандарда, уз њихову ефективну имплементацију у националним правним системима, одредиће у којој мери ће се ова правна категорија у будућности трансформисати у јасно артикулисано и ефективно оствариво социјално право.

Литература

Драгићевић, М. (2025). О потреби за дуготрајном негом и улози државе у њеном обезбеђивању. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 104. 245-268.

Jongen, W. (2017). The impact of the long-term care reform in the Netherlands: an accompanying analysis of an “ongoing” reform. Doctoral thesis, Maastricht University. Maastricht: Datawyse / Universitaire Pers Maastricht.

Young, K. G. (2008). The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *Yale International Law Journal*. Vol. 33, 113-175.

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

Ковачевић, Љ. (2011). Заштита миграната од социјалних ризика у праву Европске уније. *Страни правни живот*. 3. 151-171.

Quinn, G., Degener, T. (2002). *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*. New York/Geneva: United Nations.

Lai, O.-K. (2001). Long-Term Care Policy Reform in Japan. *Journal of Aging and Social Policy*. Vol. 13, 2-3. 5-20.

Nolan, A. (2013). Economic and Social Rights, Budgets and the Convention on the Rights of the Child. *International Journal of Children's Rights*. Vol. 21, 2. 1-24.

Rothgang, H. (2010). Social Insurance for Long-Term Care: An Evaluation of the German Model. *Social Policy & Administration*. Vol. 44, 4. 436-460.

Strban, G. (2012a). Distinctive Long-Term Care Schemes as a Response to Changed Family Structures and Demographic Situation. *Pravnik*. Vol. 67, 3-4. 249-278.

Strban, G. (2012b). Odvisnost od oskrbe drugoga – novo socialno tveganje?. *Zbornik znanstvenih razprav - Letnik LXXII*. Vol. 72, 211-238.

Strban, G., Bagari, S. (2020). Reliance on Long-Term Care as a 'New' Social Risk in National and EU Law. *Przeгляд Prawa i Administracji*. 123. 87-101.

Scheil-Adlung, X. (2015). *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*. Geneva: International Labour Organization.

Правни прописи и судске одлуке

Autism-Europe v France. Complaint No. 13/2002. European Committee of Social Rights. Decision of 4 November 2003.

Violence and Harassment Convention. 2019 (No. 190).

Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union. OJ L 186, 11. 7. 2019, 105-121.

Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU. OJ L 188, 12. 7. 2019, 79-93.

Domestic Workers Convention. 2011 (No. 189).

European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) and Economic Policy Committee (Ageing Working Group). Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability. 2016.

European Commission. *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM(2017) 250 final, Brussels, 26. 4. 2017. Преузето 3. 2. 2026. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017SCo201>.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Службени лист СЦГ – Међународни уговори. Бр. 9.03, 5.05 и 7.05, Службени лист РС – Међународни уговори. Бр. 12.10 и 10.15.

International Labour Organization. Resolution concerning decent work and the care economy. International Labour Conference, 112th Session. Geneva, 2024.

Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention. 1967 (No. 128).

Case C-160/96 Manfred Molenaar and Barbara Fath-Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg [1998] ECR I-843.

Case C-215/99 Friedrich Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter [2001] ECR I-1901.

Case C-503/09 Lucy Stewart v Secretary of State for Work and Pensions [2011] ECR I-6497.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3 (1990): The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant). UN Doc. E/1991/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 5: Persons with Disabilities. UN Doc. E/1995/22 (1994).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons. UN Doc. E/1996/22 (1995).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health. UN Doc. E/C.12/2000/4.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19 (2008): The Right to Social Security (Article 9 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). UN Doc. E/C.12/GC/19.

Конвенција МОП број 102 о минималној норми социјалне сигурности. Службени лист ФНРЈ. Бр. 1.55.

Конвенција МОП број 156 о радницима са породичним обавезама. Службени лист СФРЈ – Међународни уговори. Бр. 7.87.

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена. Службени лист СФРЈ – Међународни уговори. Бр. 11.81.

Конвенција о правима детета. Службени лист СФРЈ – Међународни уговори. Бр. 15/90; Службени лист СРЈ – Међународни уговори. Бр. 4.96. 2.97.

Конвенција о правима особа са инвалидитетом. Службени гласник РС - Међународни уговори. Бр. 42/09.

McDonald v United Kingdom (2015) 60 EHRR 1.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Службени лист СФРЈ – Међународни уговори. Бр. 7.71.

Nencheva and Others v Bulgaria (2014) 58 EHRR 18.

Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems. OJ L 166, 30. 4. 2004, 1-123.

Regulation (EC) No. 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No. 883/2004 on the coordination of social security systems. OJ L 284, 30. 10. 2009, 1-42.

Social Protection Floors Recommendation. 2012 (No. 202).

Stanev v Bulgaria (2012) 55 EHRR 22.

Thlimmenos v Greece (2001) 31 EHRR 15.

Универзална декларација о људским правима (Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 (III) of 10 December 1948).

United Nations General Assembly. United Nations Principles for Older Persons. UN Doc. A/RES/46/91. 1991.

Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 364/1, 18. 12. 2000.

Marija Dragičević Đorđević, LL.D.*

***International and European Standards of Long-Term Care:
The Emergence of derived Social Security Right***

Summary

This paper analyses the normative role of international and European standards in shaping the right to long-term care. The starting premise is that long-term care is not formulated as an autonomous social right in positive international law, but its legal content may be derived from the broader corpus of human rights, in particular the right to social security. In this context, the paper examines relevant universal standards developed within the framework of the United Nations and the International Labour Organization, as well as the European normative framework established within the system of the Council of Europe and European Union law. The normative analysis demonstrates that the cumulative effect of these sources progressively gives rise to legally binding positive obligations of the state, as well as to a minimum normative core in the field of long-term care, encompassing the provision of available, accessible, high-quality and non-discriminatory support services for persons in a state of functional dependency. Therefore, long-term care can no longer be regarded solely as a matter of social policy but increasingly as a derived legal category aimed at ensuring a dignified life, social inclusion, and the independence of persons dependent on care and assistance.

Keywords: long-term care, international standards, social security, social rights, human rights.

* Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš