

INSPEKCIJA RADA KAO MEHANIZAM EFIKASNE ZAŠTITE PRAVA RADNIKA

Apstrakt: *Inspekcija rada zauzima centralnu poziciju u zaštiti prava radnika. Prvi put je funkcija inspektora rada detaljno regulisana usvajanjem Konvencije 81 Međunarodne organizacije rada 1947. godine. Ova Konvencija se i dalje smatra osnovnim dokumentom kada je reč o standardima uređenja i postupanja inspekcije rada. Eskpanzijom fleksibilnih oblika rada, prava radnika su u XXI veku ugrožena intenzivnije nego u prethodnom periodu. Inspekcija rada se postavlja kao osnovna brana nezakonitom postupanju nesavesnih poslodavaca. Imajući u vidu savremene izazove u radnom pravu veća pažnja se posvećuje preventivnom delovanju inspektora rada, edukaciji i saradnji sa poslodavcima i radnicima, nego primeni represivnih ovlašćenja. Istraživanje prati ova pitanja, podeljena u tri značajna segmenta: međunarodni standardi inspeksijskog nadzora u oblasti rada, uporedna iskustva država, i iskustvo u radu Inspektorata za rad u Srbiji. Osnovni cilj istraživanja je da se uoče standardi delovanja inspekcije rada u aktuelnim globalnim uslovima na tržištu rada. U pisanju su prevashodno korišćeni uporednopravni i normativni metod.*

Ključne reči: *inspekcija rada, bezbednost i zdravlje na radu, odgovornost poslodavca, efikasna zaštita prava radnika, međunarodni standardi rada.*

1. Uvod

Efikasna zaštita nekog prava podrazumeva da lice koje smatra da mu je pravo ugroženo, nezakonito ograničeno ili u potpunosti uskraćeno, poseduje redovne i dostupne pravne mehanizme da uživanje prava zaštiti, kao i da naknadi štetu koju je tim povodom pretrpelo. Da bi takva zaštita bila efikasna, organ koji je pruža mora imati dovoljna ovlašćenja da utiče na prestanak protivpravnog delovanja, da deluje relativno brzo, kao i da pruži dovoljne garantije da će se njegova odluka povodom protivpravnosti poštovati, odnosno izvršiti u racionalnom roku.

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu; e-mail: m.reljanovic@iup.rs.

Inspekcija rada predstavlja jedan od osnovnih mehanizama zaštite prava radnika² širom sveta. Još na prvom kongresu Međunarodnog udruženja za pravnu zaštitu radnika, održanog u Bernu 1905. godine, zaključeno je da se moraju ustanoviti osnovni principi državne institucije koja bi nadzirala primenu radnopravnih propisa od strane poslodavca; ova ideja načelno se pojavila još ranije, na konferenciji 15 evropskih država u Berlinu 1890. godine (Luz Vega Ruiz, 2009, 3). Može se tako reći da je princip delovanja inspektora rada utkan u osnovne standarde modernog radnog prava, odnosno da predstavlja jedan od postulata za ostvarivanje i zaštitu svih drugih principa dostojanstvenog rada. Položaj inspektora rada, domet njihovih ovlašćenja i način delovanja se međutim značajno razlikuju u uporednom zakonodavstvu i praksi. Cilj ovog istraživanja je da ukaže na kvalitetna rešenja koja delovanje inspektora rada približavaju prethodno izloženoj idealnom modelu efikasne zaštite prava radnika. Inspekcija rada nikada nije zamišljena kao jedini organ koji će zaštititi prava radnika, samim tim je njeno delovanje komplementarno drugim pravnim sredstvima zaštite koja postoje na nivou države. Ono što je međutim zajedničko svim posmatranim mehanizmima inspekcijiskog nadzora u oblasti rada, jeste da je uloga inspektora rada da bude prva responsivna institucija koja reaguje na prijavu kršenja nekog prava, kao i da bude osnovni nadzorni mehanizam nad postupanjem poslodavca u oblastima radnih odnosa i organizovanja procesa rada, odnosno bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu.

Početna hipoteza istraživanja je dakle da inspekcija rada može biti osmišljena i funkcionisati kao primarni mehanizam zaštite prava radnika. Istraživanjem se pokazuje koji se preduslovi moraju ostvariti da bi tako nešto bilo moguće. Posena pažnja je posvećena domaćem zakonodavstvu, kao i dobrim i lošim praksama koje su uočene u radu Inspektorata za rad Republike Srbije. U tom smislu je struktura rada prilagođena ovim istraživačkim pitanjima: najpre se ukazuje na međunarodne izvore i standarde zaštite koju bi trebalo da pruže inspektori rada; potom se fokus istraživanja prebacuje na uporedne standarde i praksu, prevažno ukazujući na dobra i kvalitetna rešenja uz nužno zadržavanje kritičkog stava prema onim praksama koje se mogu smatrati nedovoljno usmerenim, kvalitetnim, konzistentnim, ili jednostavno nedovoljno pažljivo osmišljenim da bi inspektori rada mogli da ostvare svoje nominalne ciljeve zaštite prava radnika i rešavanja radnih sporova. Konačno, poslednji segment analitičkog dela rada posvećen je poređenju svih napred utvrđenih standarda dobre prakse, sa normi-

² U istraživanju je korišćen termin „radnik” koji obuhvata različite oblike radnog angažovanja lica, budući da je osnovni međunarodni standard da pristup zaštiti moraju imati svi radnici bez obzira na pravni osnov njihovog angažovanja, ili odsustvo istog. U situacijama kada je potrebno naglasiti da se radnik nalazi u specifičnom radnopravnom položaju, upotrebljeni su drugi adekvatni izrazi (kao što su „zaposleni”, ili „radno angažovano lice”).

ranjem i delovanjem inspekcije rada u Republici Srbiji. U zaključnim razmatranjima se pravi osvrt na pojedine izazove u pružanju osnovne podrške radnicima, sa ciljem ukazivanja na konkretna rešenja koja bi mogla dovesti do uspešne realizacije bazičnih ali i nadograđenih, savremenih funkcija inspekcije rada, kao i prilagođavanje novim formama rada koje nastaju kroz fleksibilizaciju rada.

2. Međunarodni standardi

Savremeno radno pravo sadrži značajne smernice i pravila u pogledu organizovanja, funkcionisanja i uloge inspeksijskih organa u oblasti rada, koje se mogu posmatrati kao utvrđeni međunarodni standardi u ovoj oblasti. Imajući u vidu različitosti pravnih sistema, položaj radnika na tržištu rada, specifičnu radnu etiku, tradiciju i drugo nasleđe i običaje zemalja širom sveta, oni su postavljeni relativno široko. Ipak, ono što je zajedničko i što se može svakako izvesti kao osnovni zaključak normiranja položaja inspektora rada na nadnacionalnom nivou, jeste da je država dužna da obezbedi takvu službu i odgovarajuće pravne mehanizme njenog delovanja kako bi mogla da zaštiti prava radnika od njihovog ugrožavanja i kršenja.

Međunarodno regulisanje inspekcije rada započeto je odmah nakon Drugog svetskog rata, pa je tako Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini (u daljem tekstu: Konvencija 81), doneta još 1947. godine. Osnovna svrha zaključenja konvencije data je u njenom prvom članu: svaka država koja potvrdi konvenciju mora imati jedinstven sistem inspekcije rada. Ovaj sistem je u tom trenutku bio ograničen na „industrijska preduzeća” (kasnije se navode i „trgovačka”), budući da se iz samog naziva vidi domašaj uređenja delokruga rada ovako utvrđene inspekcije rada. Istovremeno, članom 2. ostavljena je mogućnost da se transportna i rudarska preduzeća izuzmu iz takvog sistema nadzora. Reč je svakako o rešenju koje je odavno izgubilo svoj smisao i ne čini deo međunarodnog standarda delovanja inspekcije rada – ona se smatra nužnim nadzornim mehanizmom u odnosu na sve radnike u privatnom sektoru, a u mnogim državama se njen domašaj delovanja proteže i na javni sektor. U tekstu Konvencije 81 se dalje navodi (član 3.) koji je delokrug njenog delovanja, odnosno koji su osnovni (opšti) zadaci inspektora rada. Može se reći da je ova podela funkcija i do danas ostala relativno nepromenjena. Naime, inspektori rada imaju najpre nadzornu funkciju: da osiguraju primenu zakona u odnosu na propise kojima su regulisani radni odnosi i bezbednost i zaštita zdravlja radnika. Potom, postoji preventivna, ili konsultativna funkcija: „da pružaju obaveštenja i tehničke savete poslodavcima i radnicima o najefikasnijem načinu za poštovanje zakonskih odredaba”. Konačno, tu je i korektivna funkcija, i to ne u smislu korekcije nezakonite prakse poslodavca (taj deo ovlašćenja spa-

da u nadzornu funkciju) već u smislu ukazivanja zakonodavcu na nedostatke u normiranju i mogućnosti za poboljšanje radnog zakonodavstva. Inspektori rada mogu prema Konvenciji 81 imati i druge funkcije, a u literaturi se uglavnom njihova podela svodi na tri segmenta: preventivne, korektivne i represivne (Ivošević, 2020, 334; Lubarda, 2012, 755). Članom 6. Konvencije 81 određeno je dalje da inspektori rada moraju biti nezavisni od političkih i drugih unutrašnjih uticaja vlasti, iako deluju u okviru državne strukture upravnih organa, kao i zaštićeni od spoljnih uticaja na njihov rad. Od značaja je i član 10. Konvencije 81 kojim se od država izričito traži da osiguraju dovoljan broj inspektora rada, tako da se može racionalno očekivati da inspekcija rada deluje efikasno u obavljanju svih napred navedenih funkcija. Pet faktora bi trebalo da određuje broj inspektora rada – ovi faktori, iako utvrđeni pre gotovo 80 godina, i danas bi mogli da posluže državama na podjednako dobar način prilikom korekcije broja inspektora rada kako bi se ispunio kriterijum efikasnosti: broj kontrolisanih poslodavaca; broj različitih kategorija radnika koji rade kod tih poslodavaca; broj i kompleksnost propisa koje inspektori rada nadziru; uslovi rada (u Konvenciji 81 upotrebljava se izraz „materijalna sredstva za izvršenje”, ali se ovaj kriterijum mora posmatrati u ukupnosti uslova u kojima inspektori rada deluju); praktični uslovi za vršenje nadzora (može se reći da su ovo uslovi rada na terenu, kao što je razuđenost poslodavaca, broj poslodavaca koji spadaju u mala preduzeća, ukupna teritorija koju inspektor mora pokriti, i slično). Koliko je važna kvalitetna procena mogućnosti inspektora rada da fizički postigne izvršenje svojih zadataka a da pri tome ostane u domenu efikasnosti delovanja, govori i činjenica da je prostorijama inspektora i njihovoj mobilnosti posvećen i član 11. Konvencije 81 – očigledno je da je i u vreme njenog usvajanja bilo jasno da će jedna od osnovnih prepreka efikasnost delovanja inspektora rada, biti upravo odnos države prema ovom sistemu nadzora. Potom slede važni članovi kojima se utvrđuju nadležnosti inspekcije rada. Inspektor rada pri vršenju dužnosti je prema ovim rešenjima ovlašćen da: ulazi slobodno „u svako doba dana i noći” u preduzeća koja mogu biti predmet njegove kontrole; da ulazi danju u svaki lokal za koji može imati opravdani razlog da smatra da je predmet njegove kontrole; da ispituju svako lice za koje smatraju da može imati informacije u primeni radnopravnih propisa (ili kršenju istih), a naročito sve radnike kod poslodavca kod kojeg se vrši nadzor; da izvrše uvid u spise kod poslodavca kod kojeg se vrši nadzor, i to u svaki dokument koji može biti povezan za izvršenjem obaveza uspostavljenih radnopravnim propisima; da zahtevaju od poslodavca da objavi sve akte koji su prema propisima označeni kao javni; da uzimaju uzorke ukoliko smatraju da su oni posebni kako bi se pokazalo da li je poslodavac uskladio radni prostor sa zakonskim obavezama; da se u kontroli pojave nenajavljeni ako smatraju da bi najavljuvanje ugrozilo efikasnost vršenja nadzora nad poslodavcem; da zahtevaju mere za otklanjanje utvrđenih nedostataka kod poslodavca; da pokrenu druge

nadležne organe koji mogu osigurati izvršenje ovih mera. Inspektori rada takođe moraju biti obavješteni o svim slučajevima nesreća na radu i profesionalnim oboljenjima. Svoje nadležnosti inspektori rada moraju vršiti „tako često i brižljivo” da se „stvarna primena zakonskih odredaba o kojima se radi” (član 16.). Prekršiocu zakona biće podložni sankcijama, a na inspektorima rada bi trebalo da bude procena da li će se najpre opomenuti ili savetovati, ili će odmah započeti pokretanje odgovarajućih postupaka za sankcionisanje. Ovde se prevashodno misli na prekršajni postupak, ali nisu naravno isključeni ni drugi postupci koji su u skladu sa pravnim sistemom konkretne države (članovi 17. i 18.). Konačno, članovima 19 – 21. Konvencije 81 uređen je i sistem periodičnog izveštavanja od strane inspektorata za rad. Može se reći da je tekst Konvencije 81 postavio temelje savremenog regulisanja nadzornih mehanizama u oblasti rada. Iako je jasno da je Konvencija 81 u jednom delu zastarela, odnosno da bi dobro došlo noveliranje teksta u skladu sa razvojem radnog prava u prethodnih 70 godina, a naročito u poslednje dve decenije, najveći njen deo je sasvim primenjiv i danas. Ovo se naročito odnosi na delove kojima su utvrđeni svrha postojanja inspekcije rada, njihove nadležnosti i mogućnosti direktnog uticaja na poslodavca koji postupa suprotno svojim zakonskim obavezama. I pored ograničenog domašaja, danas se Konvencija 81 sa pravom posmatra kao osnovni izvor međunarodnih standarda postojanja i delovanja inspektora rada.

Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 129 o inspekciji rada u poljoprivredi (u daljem tekstu: Konvencija 129) usvojena je gotovo tri decenije kasnije, kao jedan od pokušaja da se izvrši dopuna domašaja principa obaveznog postojanja nadzora nad svakim poslodavcem u pogledu vršenja zakonskih obaveza vezanih za oblast rada. Konvencijom 129 obuhvaćena su poljoprivredna preduzeća koja posluju u delatnostima „obrađivanja zemlje, stočarstva koje uključuje proizvodnju i gajenje stoke, šumarstva, povrtarstva, primarne prerade poljoprivrednih proizvoda od strane onoga koji eksploatiše posed, ili bilo kojim drugim oblikom poljoprivredne aktivnosti” (član 1.). Takođe, značajna je odredba člana 4. Konvencije 129 kojom je predviđeno da se – imajući u vidu već tada rasprostranjene oblike fleksibilnog i neformalnog rada u ovim delatnostima – nadležnost inspekcije rada proteže na sve radnike i učenike na praksi, bez obzira na pravni osnov njihovog angažovanja. Moguće je i dodatno proširenje nadležnosti na zakupce koji ne angažuju drugu radnu snagu, članove poljoprivrednih zadruga i članove porodice (pomažuće članove domaćinstva) lica koje eksploatiše poljoprivredni posed (član 5.). Druge odredbe Konvencije 129 imaju sličnu sadržinu kao u Konvenciji 81, kao što su one koje se odnose na osnovne funkcije inspektora rada, njihovu nezavisnost, kriterijume određivanja dovoljnog broja inspektora rada, efektivna sredstva protiv prekršilaca, i slično. Konvencija 129 ipak prepoznaje i neke specifičnosti rada u poljoprivredi, pa tako inspektor rada može dobiti i „savetodavne funkcije ili funkcije kontrole primene zakonskih

odredaba koje se odnose na uslove života radnika i njihovih porodica” (član 6. stav 2.). Takođe, ovlašćenja inspektora rada jako nalikuju onima iz Konvencije 81 ali su prilagođena delatnostima u poljoprivredi, odnosno specifičnim situacijama u kojima se mogu naći inspektori prilikom nadzora nad poljoprivrednim delatnostima. Inspektor rada na primer ne može u privatni smeštaj lica koje vodi poljoprivredno preduzeće, osim uz njegovu dozvolu ili specijalno ovlašćenje koje je izdao nadležni organ u skladu sa zakonom (član 16. stav 2.).

Konačno, Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini postavljeni su temelji nadležnosti inspektora rada u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, u svim granama privredne delatnosti i sve radnike, bez izuzetka.

Revidirana evropska socijalna povelja usvojena pod okriljem Saveta Evrope ne posvećuje značajnu pažnju inspektorima rada ali reafirmiše obavezu države da uspostavi sistem nadzora nad primenom radnopravnih propisa. U delu III Povelje, članu A. stavu 4. sadržana je dužnost države da „ima sistem inspekcije rada koji odgovara nacionalnim uslovima”. Ova široka konstatacija je dakle pre upućujuća na druge međunarodne instrumente, kao što su analizirane konvencije MOR, nego što sama po sebi može da otkrije sadržinu ovako postavljene obaveze.

3. Uporedni standardi

U širokoj paleti modela organizovanja inspekcijuskog nadzora u oblasti rada, mogu se uočiti određene zajedničke karakteristike, na osnovu kojih je izvršena i neka opšta klasifikacija. Dva osnovna tipa organizovanja inspekcija rada mogu se svesti na jednostavnu poddelu na postojanje jedne, opšte inspekcije rada, ili postojanje više različitih specijalizovanih inspekcijuskih struktura. Obično se kao primer prvog modela navode Francuska i Španija, kao i latinoameričke države, dok se drugi model može naći u SAD i Nemačkoj, Danskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu. U literaturi se navodi da mnoge „specijalizovane” inspekcije rada zapravo imaju uzak krug delovanja u odnosu na bezbednost i zdravlje na radu, što je oblast koja se posmatra kao primarni fokus delovanja inspektora rada (SYNDEX, 10). Specijalizovane inspekcije su takođe najčešće subordinirane pod jednim, zajedničkim organom uprave (mada postoje i izuzeci od ovog pravila) što ih približava prvom modelu (Howe, Hardy, Cooney, 2013, 104-105). Sa druge strane, ističe se da i u okviru „opštih” inspektorata za rad postoje dve vrste organizovanja inspektora. U prvoj, koja je karakteristična za pojedine evropske države (na primer Belgiju, Češku, Grčku, Italiju, Rumuniju) i koja približava ovu vrstu organizovanja „specijalizovanom” načinu funkcionisanja postoje dve vrste inspektora (za radne odnose i za bezbednost i zdravlje na radu), dok u

drugoj važi princip da svi inspektori obavljaju nadzor u svim oblastima radnog prava (ovaj sistem organizacije primenjen je na primer u Francuskoj, Mađarskoj, Poljskoj, Španiji) (SYNDEX, 10). U sistemima opšte nadležnosti inspektori rada vrše nadzor nad svim, ili velikom većinom, radnopravnih propisa. U pojedinim državama njihova nadležnost se proteže čak i na prava iz socijalne zaštite (u Italiji, Španiji, Ukrajini). U jednom broju država (Letonija, Grčka, Italija, Poljska, Rumunija) inspektori rada su nadležni i za radne odnose u javnom sektoru (SYNDEX, 12). U drugim evropskim zemljama postoji tendencija da se rad inspektora rada ograniči na privatni sektor poslodavaca, dok su druge inspekcije (kao što je upravna) nadležne za javni sektor, u kojem se država pojavljuje kao poslodavac.

Aktuelna je i podela na evropsko-latinoamerički, i anglo-saksonski sistem. U prvom modelu, inspekcija rada vrši nadzor ali su inspektori rada ovlašćeni i da izriču sankcije, dok je u drugom modelu pre svega fokus na vršenju nadzora. U evropsko-latinoameričkom modelu se inspektorima rada ostavlja šira mogućnost diskrecionog izbora najpogodnijeg delovanja, kao i vršenja savetodavne funkcije, izricanja mera i sankcija, dok su potonja dva ovlašćenja u anglo-saksonskom modelu rezervisana samo za hitne slučajeve, kada dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi (Luz Vega Ruiz, 2009, 15).

Međunarodna organizacija rada u poslednjih nekoliko decenija promovise koncept integrisanog sistema inspekcije rada (Albracht, 2005, 67-73), pre svega imajući u vidu da je takav sistem efikasniji, da se u praksi javlja manje administriranja (i administrativnih problema u sprovođenju nadzora), kao i da je centralizacija sistema organizaciono i tehničko pitanje, koje ne sprečava teritorijalnu i funkcionalnu parcijalizaciju, odnosno održava fleksibilnost sistema koja je potrebna upravo da bi se zadržala efektivnost rada inspektora. Iako je ovaj sistem dobrodošao u okolnostima kada su kapaciteti inspeksijskih organa nedovoljni (što se dešava u velikom broju posmatranih država) čini se da ne uzima u obzir kompleksnost razvoja ne samo radnog prava, već i tehnologija koje se primenjuju u različitim delatnostima. Drugim rečima, ovakav pristup će se uvek pokazati efikasnijim, ali retko kada će biti dovoljno detaljan da otkrije nepravilnosti koje se ne mogu uočiti površnim pregledom dokumentacije ili radnog prostora.

Kada je reč o ovlašćenjima, inspektorati rada su uglavnom normirani u okvirima postavljenim Konvencijom 81. Standardna postupanja inspektora rada mogu se podeliti u više grupa: izricanje novčanih kazni (ili pokretanje prekršajnog postupka radi novčanog kažnjavanja), zabrana vršenja određenih poslova, oduzimanje licenci/dozvola za bavljenje određenom delatnošću, potpuna zabrana rada poslodavca, pokretanje postupaka koji mogu dovesti do sankcija u domenu građanskog prava (naknada štete, povraćaj u pređašnje stanje, vraćanje radnika na rad, i slično) ili krivičnih sankcija (protiv odgovornog lica ali i protiv pravnog lica) (Luz Vega, Robert, 2013, 6). Generalno se smatra da će se strožije

sankcije, kao što je potpuna zabrana rada ili pokretanje krivičnog postupka, primeniti samo u izuzetnim situacijama kada je izvesno da poslodavac krši propise kontinuirano, masovno, kao i kada su nastupile ili mogu nastupiti izuzetno teške posledice po radnike ili treća lica. Svakako će inspektori rada uvek podneti krivičnu prijavu protiv odgovornog lica kod poslodavca, kada smatraju da postoje osnove sumnje da je izvršeno određeno krivično delo.

U većini evropskih država inspektori rada pokreću upravni postupak u kojem se poslodavcu izriče određena novčana kazna, dok je u manjem broju država postoje ovlašćenja da umesto upravnog pokrenu sudski (prekršajni) postupak (od država-članica Evropske unije ovo je slučaj samo u Francuskoj, a takođe se javlja u Ujedinjenom Kraljevstvu). (SYNDEX, 13).

U pojedinim državama inspektori rada poseduju ovlašćenja koja su nekarakteristična za tradicionalno shvatanje njihovog delovanja, ali su istovremeno sasvim usaglašena sa savremenim percepcijama njihovog položaja i funkcionisanja. Tako se na primer može podržati relativno nova ideja da, umesto donošenja rešenja kojim se poslodavac obavezuje na prestanak kršenja propisa i eventualno vraćanje u pređašnje stanje, inspektor rada bude ovlašćen da zaključi sa poslodavcem svojevrstni „sporazum o usklađenosti” (eng. *compliance agreement*) kojim će se poslodavac obavezati na mnogo širi spektar aktivnosti (Howe, Hardy, Cooney, 2013, 67-68). Ovim sporazumom inspektor rada zapravo ulazi u samu srž prekršaja koji je napravljen – zašto se to dogodilo (nepoznavanje propisa, nedostatak stručnog saveta, namerno kršenje zbog isplativosti, ili neki drugi uzrok); koje su posledice (da li je dovoljno prestati sa nedozvoljenom praksom, da li je došlo do nanošenja štete radnicima, državi, trećim licima, i slično); kako se može sprečiti dalje ponavljanje takvog postupanja (vanredne kontrole, samo-evaluacija poslodavca, obaveza vršenja periodične eksterne evaluacije, i slično). Drugim rečima, poslodavac se obavezuje da u dužem periodu obaveštava – u skladu sa sporazumom – inspektora rada o tome šta sve preduzima da se kršenje propisa ne ponovi a posledice kršenja koje se već dogodilo, otklone. Na ovaj način se dolazi do dugotrajnijeg, održivog i suštinskog rešenja problema, gde je pažnja posvećena i uzrocima njegovog nastanka a ne samo otklanjanju posledica i eventualnom sankcionisanju poslodavca, odnosno odgovornog lica.

Druga nespecifična ali čini se racionalna i efikasna ovlašćenja mogu se naći u raznim evropskim državama. Tako u Belgiji izveštaj inspektora rada o tome da poslodavac nije postupio po nalazima inspektora rada ili često krši radnopravne propise, može voditi tome da se odbije dozvola poslodavcu (ili povuče postojeća dozvola) da se pojavljuje kao izvođač radova u građevinskoj industriji, kao i povezanim delatnostima (SYNDEX, 26). U Češkoj inspektor rada može, između ostalog, da u potpunosti zabrani noćni rad i prekovremeni rad poslodavcu, ako utvrdi da se isti odvijao suprotno propisima (SYNDEX, 30). U Austriji inspektor rada može tražiti da se opozove dozvola za obavljanje određenih delatnosti po-

slodavcu ukoliko uvrđi da se ne poštuju propisi o bezbednosti i zdravlju na radu (Arrigo, Casale, Fasani, 2011, 32). Zanimljivo rešenje postoji i na Islandu, gde poslodavac plaća novčanu kaznu koja se automatski obračunava za svaki dan koji je proveo u kršenju propisa. Kazna se plaća na osnovu rešenja inspektora rada, a u slučaju da se poslodavac ne povinuje rešenju može se tražiti prinudno izvršenje, odnosno samo rešenje inspektora rada predstavlja izvršnu ispravu (Rögnvaldsson, Hafliðadóttir, 2011, 54). Slično rešenje postoji i u Norveškoj (Larsen, 2011, 99). Danska inspekcija rada ima mogućnost da sačini izveštaj o psiho-socijalnoj radnoj sredini kod poslodavca, kada smatra da bi trebalo unaprediti stanje u ovoj oblasti. Na osnovu uočenih problema, inspektor rada sačinjava akcioni plan koji je poslodavac u obavezi da realizuje. Ukoliko to ne učini, poslodavcu će biti dodeljen savetnik koji će imati zadatak da asistira u rešavanju problema (Knudsen, 2011, 68).

U nizu zemalja, inspektor rada ima mogućnost da zabrani rad poslodavcu koji drži neprijavljene radnike³ dok se utvrđene nepravilnosti ne isprave. Ovo je slučaj u Francuskoj, Grčkoj, Slovačkoj i Portugalu, kao i u Italiji (Fasani, 2011, 33-34), ako broj neprijavljenih radnika prelazi 20% ukupnog broja radnika (i istovremeno je utvrđeno kršenje pravila o bezbednosti radnika). U Belgiji postoji mera blokade bankovnog računa poslodavca koji se nađe u takvoj situaciji (ILO LAB/ADMIN, 2013, 42).

U pojedinim državama postoji značajna uloga inspektora rada u proceni da li pravni osnov rada nekog lica odgovara njegovom faktičkom položaju na radu kod poslodavca. U Francuskoj je na primer razvijen niz indikatora, koji omogućavaju inspektorima rada da na osnovu činjenica koje može prikupiti na terenu, odredi da li je u pitanju adekvatno pravno uređenje radnog odnosa, ili se radi o neprijavljenom radniku. Dostupni podaci koje inspektor rada sakupi, daju sliku određene vrste radnog odnosa. Ukoliko se ona ne uklapa u ugovorni odnos koji je formalno zaključen između radnika i poslodavca, inspektor može zaključiti da je u pitanju neprijavljeni rad. Slična praksa postoji i u Republici Irskoj, donekle i u Italiji, Španiji i SAD (pre svega u smislu razlikovanja zaposlenih od samozaposlenih lica) (Bignami, Casale, Fasani, 2013, 40 i dalje).

U pojedinim državama velika pažnja posvećuje bezbednosti inspektora rada. Tako se u strukturi inspektorata za rad u Italiji može uočiti da gotovo 10%

³ Pod neprijavljenim radnicima se podrazumevaju svi radnici koji rade bez pravnog osnova, na osnovu pravnog osnova koji ne odgovara njihovom stvarnom položaju (zaključenje posebnih ugovora na koje se plaćaju manji porez i doprinosi), ili kod kojih postoji drugi oblik kršenja propisa u cilju plaćanja niže bruto zarade (zarade koja uključuje pripadajuće poreze i doprinose), kao što je isplata dela zarade na ruke bez uplate pripadajućih poreza i doprinosa.

zaposlenih čine karabinjeri, koji su zaduženi za asitenciju inspektorima rada u aktivnostima koje su procenjene kao rizične (SYNDEX, 54).

Broj inspektora rada u odnosu na broj poslodavaca, odnosno broj radnika po jednom inspektoru, značajno varira u različitim državama. Na primer, ako se pogleda pregled broja inspektora rada u odnosu na broj poslodavaca i broj izvršenih nadzora tokom jedne godine u nordijskim državama (za koje se tradicionalno vezuje visoki standard uživanja prava radnika) mogu se uočiti drastične razlike. Na primer, Odnos broja poslodavaca i broja inspektora na Islandu je 578:1, dok je u Norveškoj, Švedskoj i Finskoj preko 1000:1. Istovremeno, pojedinačni inspektor u Danskoj izvrši 165 nadzora na godišnjem nivou, a u Finskoj i Norveškoj tek nešto preko 50. Odnos između izvršenih nadzora i broja poslodavaca se kreće od toga da inspekcija rada pokrije svojim nadzorima na godišnjem nivou 5-10% ukupnog broja poslodavaca (Norveška, Finska, Švedska) pa do 20-23% (Island, Danska) (*Comparative study*, 225-228). Iako različiti, svi ovi rezultati vršenja nadzora u posmatranim državama vode veoma sličnom ishodu, budući da se prava radnika poštuju na najvišem nivou u svih pet nordijskih zemalja. To prevashodno znači da na broj inspektora rada u jednoj državi utiče više faktora osim jednostavne statistike koja je izložena, kao što je zatečeno stanje (stepen poštovanja prava radnika generalno), postojanje kulture socijalnog dijaloga i saradnje između socijalnih partnera i inspektora rada, saradnja između poslodavaca i radnika i mogućnosti internog mirnog rešavanja nastalih sporova, preventivni autoritet celokupnog državnog sistema nadzora, i slično. Jasno je međutim da se ne može postići efikasnost rada inspekcije rada, ako je pojedinačni inspektor rada preopterećen zaduženjima. Relativno lako je dokaziva veza između uvećanja broja inspektora rada i uvećanja broja radnika koji su u prilici da nesmetano uživaju minimalna prava garantovana zakonom. Gallo i Thyniane navode da je u istraživanju sprovedenom u Argentini dokazano da je svako povećanje za po jednog inspektora rada na 100.000 radnika, dolazilo do značajnog, statistički merljivog, povećanja broja radnika u privatnom sektoru koji su tvrdili da poslodavci poštuju njihova osnovna zakonom utvrđena prava na ograničeno radno vreme, minimalnu zaradu, plaćeni godišnji odmor, socijalno osiguranje. Slični su i rezultati merjenja odnosa postavljanja dodatnih inspektora i broja lica na neformalnom radu u Brazilu – kako se nasumičnih inspekcijских nadzora uvećavao, tako se broj neformalnih radnika smanjivao (Gallo, Thinyane, 2021, 8).

4. Normativno stanje i praksa u Srbiji

Inspekcija rada u Srbiji funkcioniše kao organizaciona jedinica ministarstva nadležnog za rad. Uređena je Zakonom o radu. Ovaj propis ne sadrži dovoljno

no odrednica kojima bi se moglo zaključiti da je uređenje Inspektorata za rad potpuno i da su obezbeđeni adekvatni uslovi za ispunjenje osnovnih standarda inspeksijskog nadzora nad primenom radnopravnih propisa.

Zakonom o radu je predviđeno da „nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši inspekcija rada” (član 268.). Ovakvo određenje stvara više nedoumica. Najpre, da li se nadležnost inspektora rada proteže i na radnike koji su radno angažovani van radnog odnosa. Upotreba termina „zaposleni” – ako se on tumači u skladu sa definicijom iz Zakona o radu – zapravo isključuje nadležnosti inspektora rada u slučajevima kada je u pitanju kršenje zakona od strane poslodavca prema licu koje se ne nalazi u radnom odnosu kod poslodavca, iako to lice redovno ulaže rad. Ovakvo tumačenje je nelogično, ali je činjenica da zakonodavac pojam zaposlenog posmatra nekonzistentno, što je nateralo pojedine autore da se zalažu za unifikaciju njegove upotrebe, i to na način koji bi zaštitio svako lice koje ulaže rad (Jašarević, 2018, 934-936; Jašarević, Božičić, 2020; Jašarević, 2019, 75-78; Više o potencijalnom usklađivanju zakonodavstva Srbije sa preporukama Međunarodne organizacije rada i dobrim uporednim praksama u odnosu na ovo pitanje, vid.: Jašarević, 2015, 1053-1068). Potom, stvorena je nedoumica da li je zaposleni (radnik u radnom odnosu) u nadležnosti inspektora rada samo dok radni odnos traje? Drugim rečima, da li gubitak statusa zaposlenog istovremeno podrazumeva i gubitak prava na zaštitu inspektora rada? Čini se da je ovde odgovor pozitivan, osim u slučajevima kada je upravo prestanak radnog odnosa uzrok obraćanja inspektoratu rada. U svim ostalim slučajevima će se inspektor rada oglasiti nenadležnim i uputiti (bivšeg) zaposlenog na sudsku zaštitu, odnosno na pokretanje radnog spora. I u slučajevima kada je u pitanju zaštita povodom (navodno nezakonitog) otkaza ugovora o radu, zaštita inspektora rada uslovljena je prethodnim pokretanjem radnog spora (član 271. Zakona o radu). Iako naizgled logično, ovo rešenje je zapravo veoma loše jer usložnjava postupak zaštite, gubi se na efikasnosti postupanja, i ne doprinosi smanjenju broja radnih sporova – naprotiv. Preventivna uloga inspektora rada u pokretanju radnih sporova, odnosno njihova aktivna uloga u rešavanju sporova vansudskim putem, ne postoji u Zakonu o radu.

Ovlašćenja inspektora rada sadržana su u članovima 268a – 270. Zakona o radu. Ona u najvećoj meri odgovaraju međunarodnim standardima, kada je reč o osnovnim dužnostima vezanim za vršenje nadzora i reagovanje u odnosu na uočene nepravilnosti. Inspektor rada može u vršenju svojih nadležnosti da: 1) vrši uvid u opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju radi utvrđivanja relevantnih činjenica; 2) utvrđuje identitet lica i uzima izjave od poslodavca, odgovornih lica, zaposlenih i drugih lica koja se zateknu na radu kod poslodavca; 3) vrši kontrolu da li je izvršena prijava na obavezno socijalno osiguranje, na osnovu podataka iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osigu-

ranja; 4) pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje i drugo; 5) nalaže preduzimanje preventivnih i drugih mera za koje je ovlašćen u skladu sa zakonom radi sprečavanja povreda zakona. Poslodavac je dužan da mu obezbedi pristup dokumentaciji i prostoru, kao i da pruži drugu traženu pomoć i podršku u vršenju nadzora. Inspektor rada koji u toku vršenja nadzora naiđe na postupanje ili praksu koja je protivna propisima, je ovlašćen da rešenjem naloži poslodavcu da u određenom roku otkloni utvrđene povrede. Takođe, inspektor rada je ovlašćen da rešenjem naloži poslodavcu da sa zaposlenim koji je na faktičkom radu bez pravnog osnova, zaključi ugovor o radu u pisanom obliku. Poslodavac je sa druge strane dužan da, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka roka za otklanjanje utvrđene povrede, obavesti inspekciju rada o izvršenju rešenja. Inspektor rada će u svakom slučaju podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u svakoj situaciji u kojoj se utvrdi da je poslodavac povredom zakona ili drugih propisa izvršio prekršaj. Kasnije ispravljanje takvog postupanja od strane poslodavca neće dakle uticati na pokretanje prekršajnog postupka (ali u praksi po pravilu utiče na utvrđivanje prekršajne odgovornosti).

Zakonom o radu predviđena je dvostepenost odlučivanja o rešenju koje je inspektor rada doneo nakon izvršenog nadzora. Žalba se izjavljuje nadležnom ministru, odnosno licu koje ministar ovlasit za odlučivanje po žalbi. To je prema aktuelnom rešenju Odsek za drugostepeni upravni postupak u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu.

Dopunski normativni izvor opisanim rešenjima iz Zakona o radu, svakako predstavlja Zakon o inspeksijskom nadzoru. Ovaj propis međutim sadrži opšta rešenja kojima se ne prepoznaju specifičnosti inspeksijskog nadzora u oblasti rada. Tako je odredba člana 17. o obaveznom najavljivanju inspektora prilikom vršenja nadzora u oštroj nesaglasnosti sa Konvencijom 81, što je i utvrđeno od strane Međunarodne organizacije rada (*Zaključak Komiteta za primenu standarda u slučaju Srbije*). Ni rešenje prema kojem inspektor vrši nadzor po osnovu naloga rukovodioca, kojim je formalno vezan tokom vršenja nadzora (član 16.) ne ide u prilog efikasnosti i efektivnosti postupanja inspektora rada. To u praksi znači da inspektori rada mogu i svesno da propuste da utvrde nekozanita postupanja poslodavca koja nisu predmet izvršenja konkretnog naloga, umesto da u skladu sa zakonskim mogućnostima pomenutog člana zatraže dopunski nalog, ili izvrše vanredni inspeksijski nadzor po drugom osnovu. Međutim, čak i kada bi inspektor rada zatražio dopunu ili vanredan inspeksijski nadzor, morao bi da ponovo celu proceduru dobijanja novog naloga od rukovodioca – što ceo postupak čini preadministriranim i neefikasnim. Budući da se neće uvek steći mogućnost da inspektor rada deluju pre dobijanja naloga u cilji zaštite dokaza nezakonitog postupanja poslodavca, kako je predviđeno zakonom, može se zaključiti da je takvo zakonsko rešenje izuzetno nelogično i nedovoljno kvalitetno da odgovori na potrebe inspektora rada na terenu.

Inspektorat za rad nadležan je međutim i za primenu više desetina drugih propisa. Od najznačajnijih, mogu se izdvojiti: Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Zakon o agencijskom zapošljavanju, Zakon o zapošljavanju stranaca, i drugi. Inspektori rada su dužni da reaguju i u slučajevima diskriminacije u oblasti rada, zloupotrebe dečijeg rada, kao i trgovine ljudima (Vukasović, Savić, 2018, 32-33). Jasno je da ovako razučena nadležnost inspektora rada ne deluje pozitivno na njihovu efektivnost delovanja. I više od toga, opravdan je strah da će mnoštvo nadležnosti inspektora rada dovesti do takve disperzije njihove pažnje, da će često zaboraviti šta su osnovne funkcije njihovog nadzora, u pokušaju da izvrše sveobuhvatnu kontrolu (Luz Vega Ruiz, 2009, 7). Prema poslednjem dostupnom izveštaju o radu Inspektorata za rad iz 2022. Godine (*Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2022*, 3-4), ukupno deluje 214 inspektora rada. Njihov broj i starosna struktura su u prethodnih nekoliko godina donekle unapređeni. Njihovo delovanje međutim i dalje nailazi na brojne prepreke.

Najpre, broj inspektora rada nije dovoljan. U atmosferi učestalog kršenja radnopravnih propisa, naročito u pogledu nepoštovanja određenih minimalnih standarda rada kao što su pravična zarada i ograničeno radno vreme, oni jednostavno ne mogu pružiti dovoljnu zaštitu radnicima. Preventivna funkcija delovanja praktično nije delotvorna – savesni poslodavci će se svakako pridržavati propisa, dok će nesavesni imati u vidu da postojeći broj inspektora rada garantuje da redovan inspekcijski nadzor neće biti izvršen češće od jednom u nekoliko godina, možda čak i jednom u deceniji poslovanja. Dalje, inspektori rada se dele u dve kategorije: inspektori za radne odnose i inspektori za bezbednost i zdravlje na radu. Ovo praktično znači da je broj inspektora koji vrše nadzor nad određenim oblastima još manji, jer su podeljeni prema specijalizacijama. Ove specijalizacije nisu samo nominalne, formalne. Naprotiv, dok su inspektori rada za radne odnose uglavnom pravničkog obrazovanja, inspektori rada za bezbednost i zdravlje na radu su uglavnom specijalizovani inženjeri i druga visokoobrazovana lica specijalizovana za određene tehnološke procese. Takozvani objedinjeni (integrisani) nadzor, koji omogućava da inspektor rada istovremeno kontroliše i jednu i drugu oblast, jeste faktor koji statistički gledano uvećava efikasnost u radu inspektora rada ali suštinski dovodi do toga da inspektor vrši nadzor nad oblašću za koju nije specijalizovan, što može dovesti do površnosti u nadzoru. Uostalom, teško je zamisliti da diplomirani pravnik može imati jasan uvid u tehnološke rizike u određenim radnim procesima, na način na koji bi taj uvid imao specijalizovani inženjer. Čini se da na ovaj način inspektori rada, i ovako prenapregnuti dužnostima, dodatno primaju na sebe apsorbovanje posledica nepovoljne kadrovske politike u Inspektoratu za rad. Iako se radi o ideji koju, u okviru opšteg koncepta integrisanog rada inspekcije rada, zagova-

raju stručnjaci Međunarodne organizacije rada (Treichel, 2005, 75), mora se reći da se prilikom njene implementacije naglašavaju samo dobre strane primene (takozvani koncept „jedan inspektor rada za jednog poslodavca”) a zaboravlja se da sistem integrisanog nadzora donosi sa sobom i značajne rizike od nedovoljne detaljnosti izvršene kontrole.

Potom, nadležnosti inspektora rada nisu dovoljne, iako su bazično postavljene u skladu sa minimalnim standardima iz Konvencije 81. Međutim, jasno je iz uporednog pregleda da se inspektorima rada u savremenom radnom pravu uglavnom posvećuje značajna pažnja i da su oni prepoznati ne samo kao mehanizam zaštite pravnog poretka, kao i prava radnika, već i kao institucija koja može uticati na kulturu poštovanja prava radnika, kao i na smanjenje broja pokrenutih radnih sporova. Zakonom o radu međutim nisu predviđene mogućnosti da inspektori rada deluju kao neka vrsta posrednika koja bi mogla uticati na trenutno rešenje spora, svojim autoritetom tumačenja konkretne sporne situacije i posredničkom komunikacijom sa stranama u sporu. Preventivna funkcija inspekcije rada u širem smislu uopšte nije predmet Zakona o radu, već samo Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojim su ustanovljena opšta pravila zajednička za sve inspeksijske organe i u kojem nema senzibilisanosti za specifične potrebe pojedinih vrsta inspekcija, pa ni inspekcije rada. Ni kaznena politika ne ide u prilog stvaranja autoriteta inspektora rada. Prekršajnu odgovornost izbegne značajan procenat poslodavaca⁴, krivična odgovornost odgovornog lica kod poslodavca se utvrđuje na nivou statističke greške (Jovanović, Reljanović, 2023), dok je mogućnost inspektora rada da direktno prinudi poslodavca na zakonito ponašanje praktično nepostojeća – nije moguće izricanje mandatnih kazni, zatvaranje poslodavca nije moguće prema Zakonu o radu već samo u izuzetnim slučajevima u skladu sa Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu. Niz specifičnih ovlašćenja koja su obrađena u uporednom delu analize, u radnom pravu Srbije ne postoje. Drugim rečima, nesavesni poslodavci percipiraju inspektore rada kao mali rizik za ostvarivanje koristi od nezakonitog postupanja, što čini razne protivpravne prakse omasovljenim i isplativim.

Uslovi rada inspektora rada nisu odgovarajući. Tome doprinosi ne samo broj poslodavaca nad kojima nominalno pojedinačni inspektor rada vrši nadzor, već i teritorijalna razućenost koja je naročito vidljiva u manjim mestima. Ako inspektor rada bez službenog vozila i uz ograničen javni prevoz treba da pokrije po 40-50 kvadratnih kilometara terena na kojem se nalaze poslodavci koje kontroliše, svakako je jasno da će veliki deo radnog vremena utrošiti u prevozu, odnosno

⁴ Oko 30% pokrenutih prekršajnih postupaka za prekršaje u oblasti rada zastari. Intervju autora sa predsednikom Prekršajnog suda u Beogradu 22.6.2021. godine, u okviru istraživanja za projekat Međunarodne organizacije rada „Zasnivanje radnog odnosa i mogućnosti suzbijanja faktičkog rada – pravni okvir, praksa i preporuke za unapređenje”.

da će broj poslodavaca koje bi trebalo kontrolisati biti manji što je njihova međusobna udaljenost veća. Na ovom mestu bi se trebalo vratiti na međunarodni standard iz Konvencije 81, kojim je izričito predviđeno da se takve situacije ne smeju dešavati, jer praktično lišavaju radnike efikasne zaštite.

Zbog svega navedenog, potrebne su korenite promene u ustrojstvu i radu Inspektorata za rad. Poređenje sa osnovnim kriterijumima datim u Konvenciji 81 otkriva da iako su oni uglavnom formalno prisutni u propisima kojima je uređen rad inspektora rada, u praksi postoji niz problema. Razlozi koji su doveli do loše situacije u njegovom radu su kako objektivne tako i subjektivne prirode. Nesumnjivo je međutim da se bez savremenog pristupa položaju inspektorata za rad, drugačijem regulisanju kako nadležnosti i ovlašćenja tako i odgovornosti, ali i značajnom poboljšanju uslova rada inspektora rada, u Srbiji ne mogu očekivati značajna unapređenja i kvalitetniji rezultati ovog nesumnjivo važnog mehanizma zaštite prava radnika.

5. Zaključak

Iz kratko normativnog pregleda međunarodnih instrumenata kojima su načelno regulisani položaj i uloga inspekcija rada u sistemu nadzora nad radno-pravnim propisima, može se zaključiti da standardi regulisanja ove institucije postoje, kao i da su – iako doneti pre više decenija – uglavnom i dalje veoma aktuelni kada je reč o suštinskom položaju i svrsi postojanja inspektora rada. U fokusu delovanja inspektora rada je zaštita prava radnika i poštovanje zakona i drugih propisa od strane poslodavca, sistem dakle postoji da bi se obezbedila dosledna, potpuna i pravilna primena ovih propisa. Kao što se navodi u stručnoj literaturi (Howe, Hardy, Cooney, 2013, 56), najvažnije je uspostaviti balans između proaktivne i reaktivne komponente delovanja inspektora rada. Iako je proaktivna komponenta suštinski važnija, jer dobrim delovanjem u tom segmentu neće ni doći do kršenja propisa, s pravom se uočava da radnici najčešće nisu skloni prijavljivanju kršenja propisa pre nego što nastupi neka štetna posledica. Ovo se dešava ili zato što nisu ni svesni takvog kršenja, ili zato što se plaše negativne reakcije poslodavca. Zbog toga je važno uspostaviti ne samo ravnotežu između proaktivne i reaktivne funkcije inspektora rada, već i dosledno i konstantno raditi na jačanju elemenata proaktivnog delovanja – edukativne i odvraćajuće uloge. Sa jedne strane, inspektor rada mora biti usmeren na davanje što većeg broja relevantnih informacija poslodavcu o tome kako će u potpunosti odgovoriti na svoje zakonske obaveze. Nije preterano reći da inspekcija rada u tom smislu može biti određena vrsta servisa besplatne pravne pomoći, kako radnicima (i sindikatima), tako i poslodavcima. Sa druge strane, odvraćajuća uloga inspektora rada ne zavisi samo od njih već od celog sistema sankcija koji

potencijalno mogu da aktiviraju. Na svojim ovlašćenjima, kao i na pomenutom sistemu, inspektor rada gradi autoritet nad poslodavcem kako bi se u potpunosti eliminisala teza o nekažnjivosti, ili isplativosti kršenja radnopravnih propisa. Inspekcija rada u Srbiji međutim ne realizuje u dovoljnoj meri ni edukativnu ni odvratajuću komponentu proaktivnog delovanja. Ovo je posledica više faktora. Iako je zakonska osnova iz Zakona o inspekcijском nadzoru solidna, edukativna komponenta ne može biti prevashodni fokus inspektora rada, pre svega zbog značajnog opterećenja poslovima koji se odnose na korektivnu i represivnu stranu njihovog delovanja. Za razliku od većeg broja posmatranih zemalja, primera nordijskih zemalja koji je elaboriran u prethodnom delu teksta, u Srbiji nije izražena kultura poštovanja prava radnika, kao ni radnopravnih propisa u celini. Svaka generalizacija je naravno pogrešna, ali se u praksi uočavaju jasni trendovi nepoštovanja određenih standarda rada. Tome doprinose i opšta ekonomska politika države, kao i praktična nekažnjivost poslodavaca i odgovornih lica za niz ozbiljnih kršenja zakona. Ukoliko inspektor rada ne može realizovati svoju represivnu komponentu delovanja na adekvatan način, teško da može računati da će biti respektovane preventivne i korektivne aktivnosti koje sprovedi. Autoritet inspektora rada dolazi pre svega iz činjenice da oni predstavljaju državni nadzorni organ. U situaciji kada nesavesnim poslodavcima taj podatak ne znači puno, naponi inspektora rada na unapređenju poštovanja propisa biće uglavnom uzaludni.

Iako se mirno rešavanje sporova može posmatrati kao još jedna dodatna funkcija inspektorima rada koja će nadzor učiniti još složenijim, to ne mora biti tako. Naime, mirno rešavanje sporova nije aktivnost koju će inspektor sprovesti u redovnom (ili vanrednom) nadzoru, nego isključivo posledica kvalitativno drugačijeg pristupa inspektora rada problemima koji su tokom izvršenja tih nadzora uočeni. U tom smislu se inspektor rada ne odriče neke svoje redovne funkcije, već ima mogućnost (dužnost) da proceni da li neki percipirani problem kod poslodavca može biti rešen dogovorom poslodavca sa radnikom (radnicima, sindikatom). Ovo je u nekom vidu samo produžena tehnika već elaboriranog dogovora između inspektora i poslodavca, kojim se poslodavac obavezuje da dostigne odgovarajuće (propisom određene, minimalne) standarde rada i o tome u dužem vremenskom periodu kontinuirano izveštava inspektora rada.

U mnogim državama, inspektori rada mogu izricati novčane kazne bez obraćanja sudu i vođenja sudskog postupka. Ovakve administrativne kazne izriču se u upravnom postupku i karakteristične su kao jedan od najefikasnijih modela prinude nad poslodavcem koji ne želi da postupi po nalazima inspektora rada. Primenjuju se u velikom broju evropskih zemalja, kao i u nekim drugim vanevropskim državama, nezavisno od modela inspekcije rada koji je prihvaćen (na primer u Nemačkoj, Švedskoj, Holandiji, SAD) (ILO Curriculum, 21). Njihovi iznosi mogu biti veoma visoki. Tako u Belgiji iznos pojedinačne novčane kazne

povodom kršenja propisa može biti uvećan tako što će biti pomnožen brojem radnika na koje je takvo kršenje uticalo (ILC 2006, 97). Inspektori rada u Srbiji nemaju ovakvu vrstu ovlašćenja, već mogu pokrenuti prekršajni postupak u kojem će se potencijalno utvrditi prekršajna novčana kazna. Ovo je ne samo nedovoljno efikasan sistem, već je i potpuno neefektivan, budući da većina nesavesnih poslodavaca uspešno izbegava uvrđivanje prekršajne odgovornosti, da su prekršajni sudovi izuzetno opterećeni, kao i da je kaznena politika prema poslodavcima izuzetno blaga. Ništa od navedenog ne služi na korist ni represivnoj, ni preventivnoj funkciji kažnjavanja poslodavaca za kršenje propisa. Zakon o inspekcijskom nadzoru sadrži mogućnost da „inspektor može izreći novčanu kaznu u izvršenju rešenja posrednom prinudom, pored pravnog lica, i odgovornom licu u pravnom licu” (član 41.). Odgovor na pitanje zašto se ova mogućnost ne koristi u Zakonu o radu, svakako zaslužuje posebnu pažnju.

Takođe, dok francusko pravo, kao i prava nekih drugih država, sadrže detaljna uputstva o elementima radnog odnosa tako da inspektori rada mogu na terenu da procene da li je neko lice u radnom odnosu, odnosno da li poslodavac zloupotrebljava neki drugi formalni oblik rada kako bi prikrilo postojanje radnog odnosa, u Srbiji ne postoji ni definicija radnog odnosa u Zakonu o radu, a inspektori rada nemaju gotovo nikakve ingerencije kada je reč o neprijavljenim radnicima, osim kada se radi o radnicima koji rade bez pravnog osnova, dakle bez ikakvog ugovora. U ostalim slučajevima radnici se upućuju na pokretanje radnog spora, što je ne samo dodatno opterećenje za pravosudni sistem, već i metoda koja nije ni dovoljno brza i koja svakako ne može zadovoljiti kriterijum efikasne zaštite prava radnika.

Mnoge zemlje dele iste probleme kada je reč o radu inspektorata za rad, naročito od svetske ekonomske krize od pre petnaestak godina. Među najvažnijima se ističu nedovoljan broj inspektora rada, kao i širenje njihovih nadležnosti na razne delove sve kompleksnijeg sistema radnog prava. Zbog toga se navode četiri značajna principa u radu inspektora rada pri vršenju nadzora, u savremenim okolnostima procesa rada (ILO Curriculum, 9-13):

- Postavljanje prioriteta: Prethodno formiranje prioritetnih ciljeva je od velikog značaja ako se uzme u obzir razuđenost nadležnosti. Međutim, neke tradicionalne pretpostavke se moraju u savremenim radnim odnosima uzimati sa većom zadržkom. Na primer, nije uvek racionalno smatrati da poslodavci koji nisu bili predmet pritužbi radnika ili sindikata, ne krše zakon. Ovo naročito imajući u vidu da poslodavci koji zapošljavaju ranjive kategorije radnika, kao što su radnici migranti, mogu koristiti takav njihov položaj da bi sprečili ne samo korišćenje nekih zakonom garantovanih prava, već i korišćenje prava na podnošenje prigovora u slučajevima kada radnik smatra da mu je neko pravo ugroženo ili povređeno. Zato je postavljanje prioriteta kompleksan proces koji mora uzeti u obzir više različitih faktora koji potencijalno mogu delovati, kao što su struktura radnika kod poslodavca, vrsta

delatnosti, i slično. Prilikom postavljanja prioriteta svakako će biti i nekih značajno lakših odluka, na primer uvek će se smatrati prioritetom slučajevi u kojima prema podnetim pritužbama postoji mogućnost ugrožavanja bezbednosti, zdravlja, ili života.

- **Odvraćanje:** Efikasna pravna sredstva i njihovo dosledno sprovođenje prema poslodavcima koji ne poštuju propise, jedan su osnovnih elemenata odvratajuće politike. Takođe, takvi slučajevi bi trebalo da budu dostupni široj javnosti, detaljno analizirani i plasirani kao odvratajući instrument. Osnova odvratajanja je da poslodavci dobrovoljno poštuju radnopravne propise, jer će u suprotnom biti izvesna brza i svrsishodna reakcija inspektora rada, kao i da će sankcije protiv poslodavca i odgovornih lica biti adekvatne stepenu kršenja propisa koji je utvrđen. Bez stvaranja takve atmosfere i predubeđenja, postoji realna mogućnost za povećanje broja nesavesnih poslodavaca.
- **Održiva rešenja:** Bez obzira kako se nepravilnosti uoče kod poslodavca, kroz postupak redovne ili vanredne kontrole, inspektori rada bi uvek morali da istraže potencijalne dublje (i povezane) uzroke za uočena kršenja propisa. Na ovaj način se obezbeđuje rešenje problema u samom korenu i stvaraju dugoročniji efekti. Pri tome valja naglasiti da ovakva aktivnost inspektora rada nikako ne mora biti represivne prirode; naprotiv, ona će po pravilu pre svega uključivati informisanje, edukaciju, obezbeđivanje stručne pomoći i praćenje implementacije predloženih mera.
- **Stvaranje sistemskih efekata:** Strogo gledano, svaka reakcije inspektora rada može imati šire posledice (podizanje svesti, informisanje javnosti, uticaj na promenu pogrešne prakse kod više poslodavaca u sličnoj situaciji, i slično). I poznati sistem „imenuj i posrami” (eng. *name and shame*), kada se javno objavljuju nazivi poslodavaca za koje je utvrđeno teže kršenje radnopravnih propisa, može imati kombinovati odvratajući i sistemski efekat. Sistemski efekti međutim mogu biti i opštije prirode, kada se ukazuje kroz praksu inspektora rada na neka ukorenjena pogrešna tumačenja postojećih propisa, njihovu unutrašnju nedoslednost ili protivrečnost, kao i nedovoljnu regulisanost ili prevaziđenost pojedinih normativnih rešenja. Ukazivanje na sve napred rečeno može dovesti do pobojšanja normativnog okvira i njegove primene, što odista stvara sistemske efekte (ILC 2006, 45-46).

Čini se da temeljno i detaljno izvedena reforma Inspektorata za rad u Srbiji, može značajno približiti ovu instituciju osnovnim ciljevima postojanja. Teorijske ali i praktične osnove za tako nešto postoje, kao i pozitivna uporedna iskustva. Iako je kriza u delovanju inspeksijskog nadzora u oblasti rada zajednička za veliku većinu država i koincidira sa snažnim prodorom neoliberalnih politika kao dominantnih u ekonomskim politikama država, čini se da još uvek postoje kvalitetna rešenja na koje se može ugledati i koja bi svakako doprinela ne samo poboljšanju formalnog i faktičkog položaja radnika, već i donela satisfakciju poslodavcima koji svoje procese rada izvršavaju u skladu sa zakonom, i koji nesavesne poslodavce opravdano posmatraju kao nelojalnu konkurenciju.

Literatura:

- Albracht G., 2005, Integrated labour inspection systems: The strategy of the ILO, *Labour Education*, 3-4;
- Arrigo G., Casale G., Fasani M., 2011, *A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH)*, Ženeva, ILO;
- Bignami R., Casale G., Fasani M., 2013, *Labour inspection and employment relationship*, Ženeva, ILO;
- Fasani M., 2011, *Labour Inspection in Italy*, Ženeva, ILO;
- Gallo M., Thinyane H., 2021, *Supporting decent work and the transition towards formalization through technology-enhanced labour inspection*, ILO Working paper 41, Ženeva, ILO;
- Howe J., Hardy T., Cooney S., 2013, *The Transformation of Enforcement of Minimum Employment Standards in Australia: A Review of the FWO's Activities from 2006-2012*, Melbourne, Melbourne Law School;
- Ivošević Z., 2020, *Radno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union;
- Jašarević S., 2015, Uređenje radnog odnosa u Srbiji u kontekstu novih okolnosti u svetu rada, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3, Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 1053-1068;
- Jašarević S., 2018, Radno pravo Srbije u XX i XXI veku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3, Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 925-943;
- Jašarević S., 2019, Usklađivanje radnog prava Srbije sa novim tendencijama, standardima MOR i EU, *Radno i socijalno pravo*, 1, Beograd, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije;
- Jašarević S., Božičić D., 2020, Kratka analiza domaćeg radno-pravnog okvira sa osvrtom na status digitalnih radnika (frilensera) i predlog rešenja za nacionalnog zakonodavca, u: T. Jakobi, B. Anđelković (ur.), *Predvodnici promena na tržištu rada: prototipovi dostojanstvenog rada za Srbiju u digitalnom dobu*, Beograd, Centar za istraživanje javnih politika, <https://public-policy.rs/publikacije/3b7f07dbdaa23176247efc8181a2e95fc90f1fbd.pdf>;
- Jovanović S., Reljanović M., 2023, *Krivična dela u oblasti rada*, Beograd, Institut za uporedno pravo;
- Knudsen A., 2011, Report on Denmark, u: *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers;
- Larsen P.A., 2011, Report on Norway, u: *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers;
- Lubarda B., 2012, *Radno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

- Luz Vega Ruiz M., 2009, *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America – The central role of labour inspection*, Ženeva, ILO;
- Luz Vega M., Robert R., 2013, *Labour Inspection Sanctions: Law and practice of national labour inspection systems*, Ženeva, ILO;
- Rögnvaldsson B.P., Hafliðadóttir H.R., 2011, Report on Iceland, u: *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers;
- Treichel B. 2005, „The ten steps for strengthening labour inspection”, *Labour Education* 3-4;
- Vukasović T., Savić M., 2018, *Vodič za inspektore rada o detekciji i preliminarnoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima*, Beograd, Savet Evrope.

Propisi:

- Zakon o agencijskom zapošljavanju, *Službeni glasnik RS*, br. 86/2019;
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2023;
- Zakon o inspekcijskom nadzoru, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018;
- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2018;
- Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009;
- Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje;
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Službeni list FNRJ – dodatak*, br. 5/1956;
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Službeni list SFRJ*, br. 22/1975;
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/1987;
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023.

Ostali izvori:

- *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection*, 2011, Copenhagen, Nordic Council of Ministers;

- *ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Module 4: Labour inspection: designing strategies for promoting compliance*, Ženeva, ILO;
- ILO LAB/ADMIN, 2013, *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*, Ženeva, ILO;
- Inspektorat za rad, 2023, *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2022. godinu*, Beograd, (<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/izvestaji-o-radu/plan-inspekcijskog-nadzora>, 29.1.2024.);
- International Labour Conference, 95th Session, 2006, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations III (Part 1B): Labour Inspections*, Ženeva, ILO;
- Reljanović M., Jovanović S., *Tri od sto* (<https://pescanik.net/tri-od-sto/>, 29.1.2024.);
- SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU), *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, Brisel 2012-2013;
- *Zaključak Komiteta za primenu standarda u slučaju Srbije – pobeda sindikalne argumentacije*, (<https://nezavisnost.org/zakljucak-komiteta-za-primenu-standarda-u-slucaju-srbije-pobeda-sindikalne-argumentacije/>, 29.1.2024).

Mario Reljanovic, Ph.D⁵

LABOR INSPECTION AS A MECHANISM OF EFFECTIVE PROTECTION OF WORKERS' RIGHTS

Summary

The labour inspection occupies a central position in the modern systems for protection of workers' rights. Labour inspectors were regulated in detail for the first time in the second half of the 20th century, with the adoption of Convention 81 of the International Labour Organization. This Convention is still considered the basic document when it comes to the standards of organization and procedures of labour inspection. With the expansion of flexible forms of work, the rights of workers in the 21st century are endangered more intensively than in the previous period. The labour inspection is set up as a basic barrier to the illegal behavior of unscrupulous employers. Bearing in mind the modern challenges in labour law, greater attention is paid to the preventive action of labour inspectors, education and cooperation with employers and workers, rather than the application of repressive powers. The research follows these questions, divided into three important segments: international standards of inspection supervision in the field of labour, comparative experiences of countries, and impressions of the work of the Labour Inspectorate in Serbia. The main goal of the research is to observe the standards of operation of the labour inspection in the current conditions on the labour markets. Thus legal comparative and normative methods were primarily used.

Key words: labour inspectorate, occupational health and safety, employers' responsibilities, efficient protection of labour rights, international labour standards.

⁵ Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade; mail: e-mail: m.reljanovic@iup.rs.