

EFIKASAN NADZOR NAD PRIMENOM PROPISA KAO PREDUSLOV ZA HARMONIZACIJU U OKVIRU PREGOVARAČKOG POGLAVLJA 19

Dr. sci Mario Reljanović¹

Apstrakt: Republika Srbija nailazi na značajne poteškoće u vezi sa otvaranjem pregovaračkog poglavlja 19. U odnosu na 2014. godinu kada je završen proces skrininga i 2016. godinu kada je objavljen izveštaj o skriningu za poglavlje 19, do danas nije bilo gotovo nikakvog napretka. Jedan od razloga za zabrinutost i nedovoljno dobru ocenu kada je reč o spremnosti Republike Srbije da prihvati obaveze iz oblasti zapošljavanja, radnog i socijalnog prava, jeste slaba implementacija postojećih propisa. U ovom segmentu ključnu ulogu ima Inspektorat za rad koji deluje u okviru resornog ministarstva, i koji je centralni organ zadužen za nadzor nad primenom radnog prava. Iako se inspekcija rada tokom poslednjih nekoliko decenija susreće sa većim brojem problema i postiže veoma diskutabilne rezultate koji su proizvod kako slabog ljudskog i materijalnog potencijala, tako i rigidnog tumačenja propisa koji uređuju delovanje Inspektorata za rad, čini se da njeno funkcionisanje nije u fokusu brige države kada je reč o unapređenju sistema nadzora. Istraživanje se stoga bavi analizom pomenutih problema, njihovim uzrocima i posledicama i uporednim rešenjima koja mogu biti od koristi prilikom neke buduće reforme inspekcije rada. Kroz kritičku analizu normativnog okvira i prakse Inspektorata za rad, predlažu se rešenja koja bi se mogla primeniti na kraći, srednji i duži rok, a sve u cilju postizanja drugačije strukture, sistema delovanja i veće efikasnosti, i to pre svega kroz povećanje preventivnog i korektivnog delovanja inspektora rada.

Ključne reči: pregovaračko poglavlje 19, inspekcija rada, nadzor nad primenom radnog prava, harmonizacija sa pravnim tekovinama Evropske unije.

UVODNA RAZMATRANJA

Napredak Republike Srbije u odnosu na pregovaračka poglavlja 2 i 19 je prethodnih godina ocenjen kao neznatan. Iako je još 2014. godine državi stavljeno u zadatak da donese akcioni plan za pregovore u okviru poglavlja 19, do početka 2020. godine se stiglo samo do predloga teksta, koji bi Vlada

¹ Institut za uporedno pravo Beograd.

Republike Srbije trebalo uskoro da usvoji. Kritike zakonskog okvira u oblasti radnog i socijalnog prava su značajne. Dok je zvanična ocena Evropske komisije da su propisi samo delimično usaglašeni sa pravnim tekovinama Evropske unije², zakonodavac se susreće sa značajnim lobiranjem, koje uglavnom potiče od predstavnika stranog kapitala, da se stepen radnih prava dalje umanji. Ova tendencija, kao i sve manji rashodi države za socijalna davanja³, dovode do stvaranja nekonzistentnih, dvosmislenih, čak i neustavnih zakonskih rešenja, koja opstaju zahvaljujući političkoj volji i neaktivnosti Ustavnog suda⁴. Time se nastavlja tradicija lošeg kvaliteta radnog i socijalnog zakonodavstva, koja je karakteristična za ceo period post-komunističke tranzicije na ovim prostorima.

Podjednako važan problem je međutim primena zakona. Čak i ukoliko bi se dosledno primenili takvi kakvi jesu, zakoni – a naročito Zakon o radu – bi omogućili značajno viši stepen i kvalitet radnih prava.⁵ To međutim nije slučaj, pa postoji nekoliko trendova koji utiču na nizak stepen primene prava, odnosno sve učestalije situacije u kojima se radni zakoni krše, i to bez posledica. Svi ovi trendovi se, neposredno ili posredno, vezuju za delovanje inspekcije rada:

- *Nepravilno tumačenje zakona*. Ovaj proces podrazumeva da se neki radnopravni instituti tumače suprotno njihovom normiranju i prirodi – ovo je na

² *Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy* {COM(2019) 260 final} (dalje: *Progress Report Serbia 2019*), 77; *Screening report Serbia, Chapter 19 – Social policy and employment*, 2016, 11.

³ Detaljna analiza stanja socijalnih davanja: Urdarević, B., 2019, *et alia*, Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji, Beograd: Centar za dostojanstven rad.

⁴ Kao primer nekonzistentnosti u građenju sistema može se navesti rešenje iz Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS, br. 50/2018) koje predviđa usmene ugovore o radnom angažovanju, što je protivno imperativnim normama Zakona o radu. Kao neustavno rešenje koje je vredno pomena se svakako nameće član 191. Zakona 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) kojim su uređene posledice nezakonitog otkaza ugovora o radu, a koji je protivan osnovnim načelima naknade štete i povratka u pređašnje stanje. Kritički osvrt na rad Ustavnog suda: Beljanski, S., Pajvančić, M., Marinković, T., Valić Nedeljkić, D., 2019, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti*, Beograd: Centar za pravosudna istraživanja.

⁵ Procena je da bi gotovo milion zaposlenih u Srbiji imalo bolje radne standarde kada bi se poštovale odredbe Zakona o radu koje se odnose na: redovnu isplatu zarade i uplatu doprinosa; rad u radnom odnosu i rad van radnog odnosa; rad po ugovoru na određeno vreme; plaćeni prekovremeni rad; minimalnu zaradu. Otprilike toliko radnika radi u uslovima u kojima se krši jedno ili više pomenutih prava, odnosno zakon izigrava uz pomoć inertnosti države koja se odriče kontrole nad primenom propisa, ili ih i sama krši (na primer, javna preduzeća u odnosu na rad van radnog odnosa).

primer slučaj sa minimalnom zaradom, kao i sa ugovorima o radu na određeno vreme.⁶

- *Nedostatak bilo kakve kontrole – odricanje od nadležnosti.* Veoma često se dešava da se inspekcija rada oglašava nenadležnom, čak i kada je izvesno da nije moguće ustanoviti drugu vrstu kontrole primene radnopravnih propisa u konkretnim okolnostima – ovo je naročito simptomatično kada je reč o licima koja su nezakonito otpuštena ali i kada postoji kršenje radnih prava u posebnim režimima radnih odnosa (državna uprava, zdravstvo, prosveta).

- *Neefikasna ili fingirana kontrola.* Najveći broj pritužbi na inspektore rada upravo dolazi zbog neefikasnosti (na primer, inspektor po prijavi izvrši nadzor tek nakon nekoliko nedelja) ili zbog nedostataka efikasnih sredstava suprotstavljanja poslodavcu koji krši propise (veliki broj prekršajnih postupaka protiv poslodavaca završi zastarom, odnosno nekažnjavanjem). Poseban problem su i fingirane kontrole, kada se iz zapisnika o izvršenom nadzoru može videti da je kontrola sprovedena samo da bi se zadovoljila forma, bez stvarne namere da se kontroliše poštovanje propisa od strane poslodavca (primer izvršenog inspeksijskog nadzora u fabrici Jura 2016. godine, po prijavi za zlostavljanje na radu⁷).

Iz navedenog je jasno da je nužno kritički posmatrati rad nadzornog organa – inspekcije rada – u cilju percipiranja osnovnih nedostataka u kapacitetima, organizaciji, određivanju nadležnosti i načinima delovanja i odgovornosti inspektora rada.

Istraživanje je upravo usredsređeno na navedeni problem. Fokus je na rezultatima rada Inspektorata za rad u Republici Srbiji, sa ciljem da se uoče kako normativni tako i organizacioni nedostaci. U poređnopravni metod primenjen je pre svega u onoj meri u kojoj se može sagledati praksa država u Evropskoj uniji, kao i na analizu dobre prakse kada je reč o sličnim problemima sa kojima su se ove države susretale.

Cilj istraživanja je da odgovori na pitanja kako je moguće ustrojiti efikasniji sistem vansudskog nadzora nad radnim propisima, kako takve izmene mogu uticati na kvalitet radnih prava i kako se može ubrzati proces otvaranja pregovora za poglavlje 19, u kontekstu šire sistemske reforme nadzora nad primenom zakona.

⁶ Videti: Mario Reljanović, *Izobičajavanje radnog prava*, <https://pescanik.net/izobicajavanje-radnog-prava/>.

⁷ U konkretnom slučaju autor je došao u posed izveštaja o obavljenom inspeksijskom nadzoru, na osnovu kojeg je jasno da je nadzor bio fingiran. U izveštaju se navodi da je inspektor rada konstatovao da nema zlostavljanja na radu tako što je obavio razgovore sa nekoliko zaposlenih; nigde se međutim ne navodi ko su zaposleni, da li se među njima nalaze i podnosioci prijave, odnosno osobe za koje se tvrdi da su izvršile zlostavljanje, kao ni kakva je bila sadržina tih razgovora.

INSPEKCIJA RADA U AKCIONOM PLANU ZA PREGOVARAČKO POGLAVLJE 19

Iako još uvek nije formalno usvojen, još od maja 2019. godine u javnosti figurira tekst Akcionog plana za poglavlje 19⁸, koji će – ako je verovati nezvaničnim najavama koje stižu iz nadležnog ministarstva – bez većih izmena biti usvojen u prvoj polovini 2020. godine.

Ovim tekstom je predviđeno da se određena pažnja posveti inspektorima rada. Nema međutim naznaka normativnih intervencija, kao ni jačanja kapaciteta – najpre broja inspektora rada, potom i njihove starosne strukture, obrazovnog profila, uslova rada. Umesto toga, predviđen je niz obuka koje se prevashodno odnose na ujednačenu primenu zakona u delovima koji se odnose na⁹:

- organizaciju radnog vremena;
- zaštitu mladih na radu;
- zaštitu trudnica, porodilja i dojilja;
- informisanje zaposlenih i drugih radno angažovanih lica;
- ugovore o radnom angažovanju;
- agencijsko zapošljavanje;
- upućivanje zaposlenih na rad u inostranstvo;
- kolektivno otpuštanje;
- prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca.

Segment permanentne obuke inspektora jeste važan, jer se dešava da se neprecizne ili nedovoljno jasne odredbe Zakona o radu i drugih zakona tumače različito u različitim odeljenjima i odsecima Inspektorata, što stvara pravnu nesigurnost kako na strani zaposlenih, tako i na strani poslodavaca. Ipak, čini se da je Akcioni plan zanemario osnovne poteškoće sa kojima se inspektori rada suočavaju a koje su od velikog značaja za pregovore u okviru poglavlja 19. Ovaj dokument ne nudi odgovore na niz pitanja koja su od većeg značaja za inspekciju rada od neusaglašenosti tumačenja zakona, i u tom smislu se može smatrati pre svega propuštenom šansom da se država suoči sa ozbiljnim izazovima koji iziskuju detaljno preispitivanje rada Inspektorata za rad. Naročito je indikativno da u verziji Akcionog plana koja je bila dostupna javnosti, ne postoje procene ljudskih kapaciteta koji su potrebni za sprovođenje

⁸ *Akcioni plan za postepeno transponovanje pravnih tekovina Evropske unije u zakonodavstvo Republike Srbije i kreiranje neophodnih kapaciteta za njihovu primenu u svim oblastima koje su obuhvaćene Poglavljem 19, treći nacrt, maj 2019. godine.*

⁹ Spisak tema povodom kojih će se inspektori rada obučavati, zapravo odgovara oblastima u kojima se mora izvršiti usaglašavanje sa pravnim tekovinama Evropske unije.

normativnog okvira, a samim tim ni procena da li to podrazumeva uvećanje broja inspektora rada. Ovo navodi na zaključak da, iako je postojeći sistem neefikasan, nije u planu da se u okviru ispunjavanja standarda iz poglavlja 19 pristupi reformi Inspektorata za rad.

POTEŠKOĆE U NADZORU NAD SPROVOĐENJEM RADNOPRAVNIH PROPISA

Inspeksijski nadzor u oblasti rada je oblik neposredne kontrole koji se ispoljava kao vid upravnog nadzora. Prilikom vršenja nadzora, inspektori rada kontrolišu kako pravne, tako i faktičke situacije, koje su kod nadziranog subjekat zatečene.¹⁰ U praksi Inspektorata za rad Republike Srbije, koji deluje kao organizaciona jedinica pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, nametnuli su se određeni praktični problemi koji opstaju godinama unazad, i čini se tokom vremena sve više dolaze do izražaja.

Broj inspektora rada je čini se najevidentniji sistemski problem. Prema podacima iz 2017. godine¹¹, na teritoriji Republike Srbije 404.864 poslodavca kontrolisalo je 238 inspektora rada. To znači da je jedan inspektor rada u proseku morao da nadzire 1.701 poslodavca. Situacija je daleko nepovoljnija u Beogradu i drugim većim gradovima, gde je koncentracija poslodavaca veća. Već na prvi pogled je jasno da to nije moguće. Postoje procene da prema broju prijava i obavljenih vanrednih nadzora, koje inspektor vrši uz postojeći plan redovnih nadzora, kao i sve administrativne poslove koje mora obaviti pre i nakon izvršenog nadzora, redovnim tokom stvari (ako ne postoji prijava protiv poslodavca) može tek na svakih osam do 10 godina da obiđe istog poslodavca (prema podacima iz 2018. godine, ukupan broj izvršenih nadzora u periodu januar-oktobar bio je 57.726). Time se svakako redovni nadzor obesmišljava i rezultati kontrole zapravo zavise isključivo od vanrednog nadzora.

Kao jedno od dostignuća u razvoju sistema inspekcije rada često se pominje obučavanje inspektora rada da samostalno vrše potpuni nadzor nad primenom propisakoji se odnose kako na radni odnos tako i na bezbednost i zdravlje na radu, bez obzira na stručne kvalifikacije konkretnog inspektora koji obavlja nadzor. Ovakva vrsta nadzora se zove „integrisani nadzor“ i podrazumeva da bilo koji inspektor rada može kontrolisati bilo koji aspekt

¹⁰ Stojšić, L.J., 2013, *Inspeksijski nadzor u oblasti rada*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu (u daljem tekstu: Stojšić), str. 29-30.

¹¹ Podaci su navedeni prema godišnjoj prezentaciji rezultata rada Inspektorata za rad iz 2018. godine.

procesa rada¹². Iako je ovo na prvi pogled dobra stvar, koja svakako uvećava efikasnost rada inspektora, mora se napomenuti da navedeni metod zapravo predstavlja zamenu za angažovanje većeg broja inspektora rada. Tako će inspektori rada formalno moći da budu nadležni za sve – ali se postavlja pitanje kako je moguće da inženjera naučite sistemu radnog prava, odnosno pravnika tehničkim parametrima bezbednosti na radu? Da li to znači da svako lice sa svakim formalnim obrazovanjem može da bude inspektor rada, ako je „nadogradnja“ znanja tako jednostavna? Čini se da odgovor mora biti negativan i da ovakav korak povećava broj nadzora ali dovodi u sumnju njihov kvalitet, naročito detaljnost i sveobuhvatnost.

Masovno nepoštovanje zakona je naročito evidentno u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, budući da broj smrtno stradalih praktično svake godine raste a svaki smrtni ishod otkriva niz nepravilnosti u radu poslodavca – najčešće u građevinskoj industriji. Neretko je slučaj da su stradali radnici radili na crno (prema podacima iz 2018. godine, reč je o trećini ukupnog broja lica). Izvesno je da efikasan nadzor nad primenom Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu praktično ne postoji.¹³ U izradi je novi zakonski tekst, za koji se međutim vezuju različite kontroverze i za koji sindikati tvrde da će dodatno pogoršati situaciju na terenu. Ni ovim zakonom, kao ni drugim planovima nadležnog ministarstva, nije predviđeno da se broj inspektora rada koji kontrolišu bezbednost i zdravlje na radu poveća – kako se čini, iz ugla države ovaj problem rešen je formiranjem takozvanih integrisanih nadzora.

Druga grupa problema vezana je za način vršenja nadležnosti. Iako Zakon o radu relativno jasno reguliše domen delovanja inspektora rada¹⁴, često se dešava da se oni proglase nenadležnim za određeno kršenje radnopravnih propisa. Situacija je konfuzna u državnoj upravi, gde se prepliću nadležnosti

¹²Integrisani nadzor se vrši u skladu sa posebnom kontrolnom listom – nizom pitanja koja inspektor rada postavlja poslodavcu, i na osnovu odgovora procenjuje rizik od kršenja propisa. Integrisana kontrolna lista jeste prilagođena opštem nivou znanja o dva segmenta nadzora ali ona nosi rizik od toga da lice koje nije upućeno u detalje previdi čak i očigledne slučajeve nepoštovanja zakona – drugim rečima ona je površna i ne može garantovati da poslodavac zaista poštuje sve propise iz oblasti rada, koji se odnose na njegovu delatnost.

¹³ Trebalo bi pri tome naglasiti da inspektori rada redovno podnose krivične prijave protiv odgovornih lica, u slučaju teške povrede ili smrtnog ishoda. Rezultati su međutim poražavajući – od 117 krivičnih prijava podnetih u periodu 2013-2018. godina, samo dve su rezultirale osuđujućom presudom na kaznu zatvora.

¹⁴ Član 268. Zakona o radu: „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.“ Zabunu navodno unosi korišćenje termina „zaposleni“, što isključuje radno angažovana lica van radnog odnosa. U praksi su inspektori rada dužni da pomažu i ovim licima, što je potvrđeno i na internet prezentaciji Inspektorata za rad (<https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/organi-uprave-u-sastavu-ministarstva/inspektorat-za-rad>).

upravne inspekcije i inspekcije rada. Slično je i u posebnim režimima radnog odnosa (na primer u prosveti, gde se ponekad dešava negativan sukob nadležnosti sa prosvetnom inspekcijom). Naročito je zanimljivo ograničavanje reagovanja inspektora rada na prijave koje podnose nezaposlena lica – i u slučajevima kada se odnose na kršenja zakona koja su počinjena za vreme dok su bili zaposleni, kao i kada je njihov status nezaposlenosti direktna posledica nezakonitog postupanja poslodavca (na primer, otkaz ugovora o radu kao posledica zlostavljanja na radu) inspektori rada se odriču nadležnosti za takve slučajeve, uz obrazloženje da Zakon o radu predviđa samo zaštitu zaposlenih lica, uz jedini izuzetak da se mogu štititi i oni koji tvrde da su nezakonito otpušteni samo ako prethodno pokrenu radni spor protiv takve poslodavčeve odluke¹⁵. Osim što ovo nije pravilno tumačenje zakona, mora se kritikovati i zakonska norma prema kojem inspektor rada može suštinski da se bavi nezakonitim otkazom (u smislu suspenzije rešenja o otkazu) samo ukoliko je pokrenut sudski postupak – ovo rešenje nikako ne ide na ruku ni efikasnosti rešavanja spora, ni smanjenju opterećenja sudova kada je reč o radnim sporovima.

Postupanje inspektora rada na sopstvenu inicijativu je izuzetno i obično se dešava samo kada postoji pritisak javnosti da se neko teško kršenje radnih prava ispita. Ovo je naravno i najneefikasniji način rada inspektora, budući da se poslodavcu omogućava značajno vreme da prikrije nezakonitosti, ili da ih jednostavno otkloni nakon objave vesti u medijima a pre dolaska inspektora rada.

Samoograničavanje delovanja inspektora rada naišlo je na osudu i u mišljenju Zaštitnika građana¹⁶, koji se osvrnuo na relativno čestu situaciju formalnog odbacivanja prijave zaposlenog bez ulaženja u suštinu njene sadržine, to jest bez ispitivanja navoda o kršenju radnih prava. Zaštitnik građana sasvim ispravno je zaključio da tako nešto nije u skladu sa svrhom postojanja nadzornog mehanizma inspektorata i izrekao preporuku sledeće sadržine: „Inspektorat za rad, odnosno inspektori rada će u budućem postupanju, u situacijama kada se građanin obrati ovom organu zahtevom odnosno prijavom koji ne spadaju u njihov delokrug rada, uvek proveriti da li je u istom obraćanju ukazano na povrede Zakona o radu i drugih radnopravnih propisa u pogledu kojih su ovlašćeni za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora i pokrenuti odgovarajući postupak ukoliko su se za to stekli svi potrebni uslovi.“ Ovo je od izuzetne važnosti, budući da je dosadašnja praksa, koja je naročito postala uobičajena tokom prethodnih nekoliko godina, bila da se inspektori rada uopšte ne osvrću na navode iz prijave, ili drugih obraćanja građana, ukoliko nisu

¹⁵ Član 271. stav 1. Zakona o radu.

¹⁶ Mišljenje Zaštitnika građana 4210-23/19, del. br. 32073 od 31.10.2019. godine.

ispunjeni formalni uslovi da deluju u odnosu na lice koje podnosi prijavu – bez obzira na to kakva su kršenja radnih prava u samoj prijavi opisana i kakvi su dokazi u prilog istinitosti tim tvrdnjama dostavljeni uz prijavu. Ukoliko se preporuka Zaštitnika građana prihvati, ovakva nezakonita praksa će biti prekinuta, a ostaje samo da se nagađa kako je uopšte došlo do njenog formiranja. Najverovatnije je na to uticao opšti trend formalizma u tumačenju propisa koji se ukorenio u državnoj upravi, kao i činjenica da su inspektori rada, preopterećeni poslom, iznašli nove osnove (mimo zakona) kako da odbacivanjem prijava obim posla umanje, i to u delu koji se odnosi na vanredne inspeksijske nadzore koji, kako je već naglašeno, dodatno povećavaju ionako preobimam obuhvat poslodavaca nad kojima treba izvršiti nadzor.

Konačno, efikasnost pravnih sredstava koja su na raspolaganju inspektorima rada veoma je sporna. Naime, Zakon o radu ne omogućava suspenziju odluke poslodavca od strane inspektora, osim u situaciji koja je prethodno opisana – kada se pokrene radni spor zbog navodnog nezakonitog otkaza, a inspektor rada proceni da je došlo do očiglednog kršenja zakona prilikom otkazivanja ugovora o radu zaposlenom. Inspektor rada takođe može da naloži poslodavcu da otkloni nepravilnosti u radu ili da zaključi ugovor o radu sa licem koje je zatečeno na faktičkom radu.¹⁷ Tu se međutim posao inspektora rada praktično završava – ukoliko poslodavac ne posluša inspektora, sve što se može desiti jeste pokretanje prekršajnog postupka (samo izuzetno, kada je reč o specifičnom i teškom kršenju zakona, može biti podneta krivična prijava). Poslodavci često radije vode prekršajni postupak, nego da se povinuju i poštuju zakon – ovo je naročito očigledno u situacijama kada poslodavac ne isplaćuje zaradu zaposlenima, budući da je prekršajna kazna daleko niža od „troškova“ poštovanja zakona.

Zakon o inspeksijskom nadzoru¹⁸ je umnogome otežao situaciju kada je reč o inspeksijskim nadzorima predviđajući obavezno najavljivanje inspektora poslodavcima, osim u taksativno nabrojanim slučajevima. To znači da se inspektor rada mora najaviti poslodavcu najmanje tri dana ranije čak i u slučaju vanrednog nadzora, što ne samo da obesmišljava nadzor nego i onemogućava efikasno delovanje inspekcije rada. Navedenim rešenjem Zakona prekršene su Konvencija 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini¹⁹ i Konvencija 129 o inspekciji rada u poljoprivredi²⁰ Međunarodne organizacije rada. Ovo je

¹⁷Član 269. Zakona o radu.

¹⁸Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018.

¹⁹Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 5/56.

²⁰Službeni list SFRJ 22/75.

konstatovao i Komitet za primenu stadarda MOR²¹ koji je Republici Srbiji naložio da izmeni članove 16, 17, 49 i 60. Zakona i na taj način omogući inspekciji rada da vrši nadzor bez prethodne najave poslodavcu. Iako je ostavljen rok do 01.09.2019. godine da izvesti šta je država učinila da bi se Zakon usaglasio sa pomenutim konvencijama, to se nije desilo niti postoje najave da će zakonski tekst menjati u toku tekuće godine.

Konačno, opštoj lošoj slici o inspektorima rada doprinose i politički pritisci. Izvesno je da kao organizaciona jedinica Ministarstva, inspekcija rada nema dovoljan stepen samostalnosti i da je podložna uticaju kako ministra, tako i drugih relevantnih političkih aktera. Ovo je više puta dokazano na primerima teškog kršenja radnih prava, u kojima inspekcija nije reagovala na adekvatan način, pa je čak bilo i potvrđenih koruptivnih epizoda zbog kojih niko nije odgovarao²². Najnoviji primer kršenja zakona jeste odbijanje ministra za rad da dostavi zapisnike inspektora rada novinarima, o slučajevima pogibija radnika na gradilištima.²³ Sve ovo upućuje na činjenicu da je inspekcija rada politički ograničena da vrši svoja ovlašćenja i da se nadzor sprovodi selektivno u slučajevima kada je reč o „nacionalnim projektima“ u koje su uključeni strani investitori, ili kada se sama država kao poslodavac nalazi u situaciji da krši radna prava zaposlenih. Takvo stanje je neodrživo i suprotno osnovnim načelima vladavine prava i svrhe postojanja nadzornog mehanizma. Takođe, ovo je jedan od problema koji se uopšte ne konstatuje, niti se radi na njegovom rešavanju u smislu osamostaljivanja inspekcije kao posebnog upravnog organa ili agencije.

UPOREDNA REŠENJA U POJEDINIM EVROPSKIM DRŽAVAMA

Sistem inspekcije rada primenjen u Srbiji, istovetan je onima koji su u primeni u Češkoj, Belgiji, Grčkoj, Italiji i Rumuniji. U ovim državama inspektori rada se nalaze u okviru nadležnog ministarstva za rad i imaju dve organizacione jedinice – jednu koja se bavi radnim odnosima i drugu koja se bavi bezbednošću i zdravljem na radu. U Francuskoj, Mađarskoj, Poljskoj i

²¹ *Zaključak Komiteta za primenu stadarda u slučaju Srbije – pobeda sindikalne argumentacije*, <https://nezavisnost.org/zakljucak-komiteta-za-primenu-standarda-u-slucaju-srbije-pobeda-sindikalne-argumentacije/>.

²² *Od Jure inspekciji četiri automobila*, <https://www.danas.rs/ekonomija/od-jure-inspekciji-cetiri-automobila/>; *Država Juri, Jura državi?*, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8400-drzava-juri-jura-drzavi>.

²³ *Poverenik: Ministarstvo za rad da dostavi zapisnik o pogibiji radnika*, <http://www.radnik.rs/2020/01/poverenik-ministarstvo-za-rad-da-dostavi-zapisnik-o-pogibiji-radnika/>; *Ministar Đorđević najavio kršenje zakona*, <https://www.masina.rs/?p=12282>.

Španiji postoje inspektori rada „opšte nadležnosti“ koji pokrivaju sve oblasti radnog prava, dakle i radne odnose i bezbednost i zdravlje na radu. U Italiji, Španiji i Ukrajini inspektori su istovremeno nadležni i za oblast socijalne zaštite. Sa druge strane, u Danskoj, Nemačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu inspekcija rada se bavi samo bezbednošću i zdravljem na radu.²⁴ Karakteristično organizaciono rešenje se može naći u Poljskoj, gde je inspektorat posebna agencija pri nacionalnoj skupštini (dakle, vezan za zakonodavnu a ne za izvršnu vlast), kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, gde je nadležnost raspodeljena između više zavisnih i nezavisnih tela.²⁵ Najveći broj zemalja ipak inspekciju rada organizuje pri ministarstvima, i to onim koja se bave radom i socijalnom politikom. Interesantan je i primer dobre prakse u Italiji, u kojoj postoji tripartitno telo (članovi su predstavnici države, sindikata i udruženja poslodavaca) pri inspektoratu za rad, a koje ima savetodavnu ulogu i prati programe koje realizuju inspektori rada.²⁶

U velikoj većini sistema nadzora nad procesom rada, inspektori rada mogu izricati novčane kazne u upravnom postupku. Inspektor rada pri tome ima više opcija na raspolaganju: da izda opomenu, novčano kazni poslodavca, ili pokrene odgovarajući sudski postupak. Samo se u Francuskoj primenjuje sistem identičan onom u Srbiji, kada inspektor rada isključivo pokreće prekršajni (ili drugi sudski) postupak protiv poslodavca. U svim državama inspektor rada ima mogućnost da prekine proces rada ako proceni da postoji opasnost po život ili zdravlje zaposlenih i drugih lica.²⁷

Kada je reč o broju inspektora rada i njihovoj efikasnosti, čini se da Srbija ne zaostaje za drugim državama. Prema podacima MOR za izabrani uzorak država širom sveta²⁸, broj izvršenih nadzora po jednom inspektoratu rada na godišnjem nivou varirao je od nekoliko desetina u nekoliko država, do preko šest stotina nadzora u Španiji. U većini od 20 posmatranih država broj nadzora koje jedan inspektor obavi na godišnjem nivou kretao se od 100-190, što je u skladu sa brojem nadzora koji je izvršen u Srbiji.

Konkretna nadležnost inspektora rada mogu biti zanimljive za analizu, u smislu njihove širine koja prevazilazi okvire regulacije u Republici Srbiji.

²⁴ Trebalo bi napomenuti da je ova kategorija shvaćena daleko šire nego u Srbiji i okruženju, pa se pod pitanjima zdravlja na radu shvata i radno vreme (raspored radnog vremena), posebna zaštita zaposlenih (naročito trudnica i roditelja), kao i neka druga pitanja koja bi inače u većini drugih zemalja spadala u deo nadzora nad radnim odnosima.

²⁵ *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU)(Brisel: EPSU, 2012) (u daljem tekstu: EPSU), 10-11.

²⁶ *Ibidem*, 53.

²⁷ *Ibidem*, 13.

²⁸ *Performance of labour inspection systems, selected countries*, https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_160321/lang--en/index.htm.

Osim ovlašćenja koja su praktično zajednička većini inspekcija, kao što je neometan i nenajavljen ulazak u prostorije poslodavaca u bilo kom trenutku kao njihovo pregledanje bez ograničenja, legitimisanje zatečenih lica i vođenje razgovora sa njima radi prikupljanja informacija, pregled relevantne dokumentacije poslodavca, i slično, u pojedinim državama su inspektori vlasni i za određene specifične zadatke. Tako se od inspektora rada u Belgiji očekuje da deluju i kao medijatori u sporovima zaposlenih ili sindikata sa poslodavcima; naglašena je dakle njihova preventivna (savetodavna) uloga.²⁹ Slično je i sa njihovim kolegama u Francuskoj, Italiji i Grčkoj. U Češkoj inspektoriposeduju još jednu važnu nadležnost: mogu zabraniti prekovremeni rad, rad noću, kao i rad žena i dece koji nije u skladu sa propisima. U svakoj situaciji u kojoj inspektor rada zaključi da nije moguće održati ili postići zakonom propisane standarde za pomenute oblike rada, može ih zabraniti.³⁰ U Italiji inspektor može zabraniti radni proces i iz drugačijeg razloga: ako je bar 20% zatečenih radnika kod poslodavca angažovano na faktičkom radu, bez pravnog osnova.³¹ U Mađarskoj inspekcija rada ne kontroliše samo poslodavca, već i rad i organizaciju sindikata (isključivo u smislu zakonitosti organizovanja i poštovanja forme delovanja, odnosno procedure izbora sindikalnih predstavnika u različita tela).³² Nekoliko zemalja reguliše odnose između inspektora rada i tela za zaštitu životne sredine – u Poljskoj je ta saradnja i formalizovana zakonom. U Poljskoj inspektori rada mogu biti, uz pristanak zaposlenog, aktivno legitimisani da pokrenu radni spor protiv poslodavca, povodom zasnivanja radnog odnosa; takođe, mogu izdati nalog poslodavcu da bez odlaganja isplati zaposlenom sva neisplaćena a dospela potraživanja koja mu u tom trenutku duguje.³³ Konačno, inspektori rada u Rumuniji imaju osim standardnih i jedno sasvim specifično ovlašćenje. Ukoliko poslodavac kontinuirano krši propise o bezbednosti i zdravlju na radu, inspektor rada može tražiti da se to pravno lice obriše iz privrednog registra u kojem je upisano.³⁴

Zajednički problemi koji pogađaju inspekcije rada u Evropi mogu se svesti na nekoliko problema koji su uočeni i u Srbiji: mali broj inspektora rada, odnosno velika opterećenost; slaba zaštita prilikom vršenja nadzora; nedovoljno jasni propisi koje je teško primenjivati. U nekim državama, kao što je Danska, postavilo se pitanje nedovoljne dužine obučavanja inspektora rada (trajanje obuke od 26 dana, dok na primer u Francuskoj i Belgiji program obučavanja traje 18 meseci) i samim tim nedostatka inspektora koji imaju tražene

²⁹ EPSU, *op.cit.*, 25-26.

³⁰ *Ibidem*, 31.

³¹ *Ibidem*, 54.

³² *Ibidem*, 50.

³³ *Ibidem*, 61-63.

³⁴ *Ibidem*, 68.

specijalizacije za određene oblasti nadzora. Kada je reč o antikoruptivnim odredbama, u analiziranom broju zemalja one su prisutne samo u Poljskoj gde postoji zabrana inspektorima rada da obavljaju bilo koju aktivnost van dužnosti, bez prethodnog odobrenja direktora inspektorata. Njima je zabranjena i politička aktivnost a ukoliko se kandiduju na izborima moraju uzeti neplaćeno odsustvo u periodu sprovođenja političke kampanje.³⁵

Kratak pregled nekih rešenja organizacije i delovanja inspektora rada u Evropi pokazuje da postoje velike sličnosti ali i pojedine razlike. Ovo je sasvim normalno imajući u vidu različite pravne tradicije i uticaje. Može se međutim zaključiti da je evidentno da države ne pridaju veliki značaj inspektorima rada, što je u skladu sa fleksibilizacijom rada i dominantnim liberalnim narativima u ekonomiji. Nijedna od posmatranih država međutim nije se odrekla nadzora nad primenom radnopravnih propisa, niti postoje izveštaji o masovnom kršenju radnih prava usled navedenih okolnosti. Sa druge strane, neka od rešenja koja su zajednička većem broju zemalja mogu poslužiti kao jasan putokaz kako se može unaprediti delovanje inspektora rada u Srbiji i okruženju, naročito u smislu dostizanja minimalnih standarda u okviru pregovaračkog poglavlja 19.

REFORMA INSPEKCIJE RADA KAO PREDUSLOV KVALITETNE PRIMENE ZAKONA

Izvesno je da postoje kako subjektivne tako i objektivne prepreke ostvarivanju punog potencijala nadzorne funkcije inspekcije rada. Među subjektivne se mogu svrstati pre svega starosna struktura i politički i drugi pritisci, odnosno nesamostalnost službe. U objektivne spadaju teški uslovi rada, mali broj inspektora rada i konfuzno i nedorečeno zakonodavstvo.

Iako se evropsko zakonodavstvo ne bavi temom nadzora nad primenom propisa o radu, jasno je da se pregovori u okviru poglavlja 19 neće dobro razvijati ukoliko se ne obezbedi efikasnija implementacija zakonskih rešenja, koja će značiti i poštovanje vladavine prava ali i pravnu izvesnost kako za zaposlene tako i za poslodavce. Kako pravilno ističe Stojšić, jedan od zadataka evropskih integracionih procesa jeste da se u okviru svih država članica uspostave određeni minimumi radnih prava. U ostvarivanju tog zadatka, uloga inspekcije rada je od izuzetnog značaja.³⁶ U tom smislu je od posebnog značaja zabrinutost Evropske komisije kada je reč o kapacitetima države za primenu radnopravnih i socijalnopravnih propisa: „Mora biti obezbeđena pravilna primena i sprovođenje zakona. Administrativni kapaciteti organa vlasti koji su

³⁵*Ibidem*, 63.

³⁶Stojšić, *op.cit.*, 91.

nadležni za nadzor nad primenom prava moraju biti ojačani, uključujući i organizovanje adekvatnih obuka.³⁷

Inspekcija rada ima dakle značajnu ulogu u usvajanju standarda u okviru poglavlja 19. Činjenica je međutim da se ona zanemaruje i da joj se ne posvećuje dovoljna pažnja. U kom pravcu bi morala da se izvrši reforma inspekcije rada? Čini se da su odgovori na ovo pitanje sasvim izvesni: potrebno je povećanje broja inspektora rada i preciziranje politike njihovog zapošljavanja. Potrebno je unapređenje njihovih uslova rada, kao i preciznije normiranje njihovih ovlašćenja i načina delovanja.

Ako se broj inspektora rada posmatra u odnosu na komparativne uzore, može se reći da je – kako je već naglašeno – njihov broj dovoljan, kao i da oni u proseku realizuju dovoljan broj inspeksijskih nadzora (čak i veći od većine njihovih evropskih kolega). Međutim, činjenice sa terena drastično demantuju ovu statistiku. Inspektori rada se suočavaju sa problemom jako velikog broja poslodavaca sa malim brojem zaposlenih. To njihov rad čini složenijim – daleko je jednostavnije izvesti nadzor nad jednim poslodavcem koji zapošljava hiljadu radnika, nego nad sto poslodavaca koji zapošljavaju po deset radnika, što je najčešće slučaj. Takođe, treba imati u vidu da je u Srbiji značajno veći broj slučajeva neregistrovanih poslodavaca, rada na crno, kao i drugih vidova kršenja propisa. Ne može se očekivati od inspektora rada da izvrši kontrolu nekoliko poslodavaca dnevno, ako će kod većine njih morati da se susretne sa nekim nepravilnostima na koje treba ukazati i koje treba administrativno konstatovati i procesuirati. Konačno, važno je napomenuti i da inspektori rada realizuju druge komponente iz svojih nadležnosti za koje je potrebno vremena – kao što je preventivna komponenta i rad sa poslodavcima po njihovim upitima i zahtevima za pojašenjenjem propisa.

Potrebno je dakle formirati veoma preciznu politiku zapošljavanja inspektora rada, i to u dva smisla. Najpre, potrebno je odrediti kvantitativne potrebe za inspektorima rada, imajući u vidu sve njihove aktivnosti. Način uređenja inspektorata mora biti u skladu sa realnim potrebama na terenu, i može se pri tome razmišljati o primeni klasičnih metodologija u određivanju: u odnosu na broj zaposlenih ili u odnosu na broj poslodavaca. Pri tome pojedina uporedna iskustva koja idu u pravcu zakonskog određivanja broja nužnih izvršenih nadzora (primer Rusije) bi mogao da bude pokazatelj kako se na godišnjem ili višegodišnjem nivou broj inspektora rada može kretati. Na primer, ukoliko je zadatak svakog odeljenja Inspektorata za rad da izvrši redovni nadzor nad 20% poslodavaca u njihovoj nadležnosti tokom jedne godine, uvećan za brojeve vanrednog nadzora i sprovođenje preventivnih mera, sasvim je jasno da bi se na osnovu odnosa redovnih i vanrednih nadzora i programa preventivnih

³⁷ *Screening report Serbia, Chapter 19 – Social policy and employment, op.cit.*, 2016, 11.

mera koji se inače izrađuju i planiraju unapred, mogli sačiniti godišnji planovi rada odeljenja koji bi uključivali približan broj svih nadzora koji će biti ostvareni, i u odnosu na to bi mogli da predvide broj inspektora rada koji će biti potrebni za realizaciju takvih planova.

Potom, trebalo bi odrediti obrazovne profile inspektora rada, kao i urediti njihove dodatne i kontinuirane obuke. Obrazovni profili inspektora rada su značajni zbog činjenice da integrisani nadzor, iako je efikasniji od redovnog opšteg nadzora, nije uvek najbolji način da se uoče nepravilnosti kod poslodavca, a inspektorima rada koji nisu obučeni za jednu od dve komponente nadzora koji tada primenjuju (radne odnose ili bezbednost i zdravlje na radu) stvara značajan pritisak. Stoga bi čini se bilo dobro da se inspektori rada specijalizuju za jednu ili više vrsta nadzora u odnosu na primenu postojećih kontrolnih lista. Integrisani nadzor bi mogao biti moguć samo kod vršenja redovnog nadzora kod poslodavca koji nema predistoriju nezakonitog ponašanja. Ovo naravno vodi do zaključka da bi inspektori rada mogli da se diversifikuju u profesionalnom smislu na nekoliko kategorija, a u skladu sa prethodno završenim formalnim obrazovanjem i eventualnim specijalizacijama, odnosno posebnim radnim iskustvom. Takođe, svi inspektori rada bi morali da imaju određenu kvotu radnih dana u toku godine koja bi bila predviđena za obavezno pohađanje obuka, radionica i drugih oblika permanentnog usavršavanja – naročito kada dođe do većih izmena u zakonodavstvu koje primenjuju.

Poboljšanje uslova rada inspektora rada mora biti jedan od elemenata reforme. Već će samim povećanjem broja inspektora doći do izvesnog olakšanja i manjih napora, naročito kroz kvantifikaciju broja nadzora koji odgovara realnim mogućnostima jednog inspektora. Nemali pomak će biti i podmlađivanje inače izuzetno stare strukture zaposlenih. Uslovi rada međutim podrazumevaju suočavanje sa daleko većim brojem detalja, od broja inspektora i prosečnih godina starosti. Podaci sa terena su često poražavajući, pa tako inspektorima nedostaju osnovna sredstva za rad, kao što su automobili, računari, telefoni. Komunikacija sa drugim inspekcijским organima je takođe često otežana zbog objektivnih okolnosti – ova situacija bi trebalo da bude promenjena najavljenom primenom računarskog programa koji integriše delovanje i omogućava efikasniju komunikaciju između inspekcija različite nadležnosti.

Konačno, izvesno je da je inspekciji rada potrebno uvesti daleko šira ovlašćenja ali i veći stepen odgovornosti samih inspektora. Posmatrajući tradicionalnu podelu nadležnosti inspektora rada na preventivni, korektivni i represivni segment, može se doći do zaključka da trenutno nijedan od njih nije uređen kako bi trebalo. Prevencija se svodi na dve aktivnosti, individualne konsultacije poslodavca sa inspektorom rada i postojanje kontrolnih lista. One

su od izuzetnog značaja ali se ne eksponiraju kao mehanizmi koje bi poslodavci trebalo češće da koriste, iako bi se njihovom primenom posao inspektora rada mogao značajno unaprediti. Kako navode Kovačević i Janković, aktivnosti inspektora rada se ne ograničavaju na primenu propisa već i na edukovanje i savetovanje koja deluju na jačanje svesti učesnika u radnom procesu o potrebi što doslednije primene radnih standarda³⁸. Pretpostavka je da nedostatak ljudskih resursa direktno umanjuje vreme koje inspektori rada mogu uložiti u savetodavne i edukativne aktivnosti, što navodi na zaključak da bi se one mogle izdvojiti kao poseban, kancelarijski vid delovanja inspekcije (ovo naravno podrazumeva i posebne inspektore koji bi se isključivo time bavili). Prevencija međutim podrazumeva i jednu drugu standardizaciju – tumačenja propisa, što često nije slučaj i nije moguće imajući u vidu njihovu nepreciznost i višeznačnost zakonskih ili podzakonskih rešenja. Standardizacija tumačenja podrazumeva pre svega kvalitetnije propise, ali i usklađenost inspeksijske prakse sa sudskom praksom – može se i ovde dakle razmišljati o posebnom telu koje bi se bavilo ovim pitanjima.³⁹ Kada je reč o korektivnim merama, one su relativno dobro uređene ali se čini da bi mogle biti daleko bolje precizirane samim Zakonom o radu, naročito u situacijama kada nije izvesno da li je inspekcija rada uopšte nadležna, odnosno šta inspektor rada može preduzeti u konkretnim okolnostima. Konačno, represivne mere su izuzetno loše normirane, budući da inspektori rada ne mogu izricati kazne već samo mogu pokretati prekršajni postupak protiv poslodavca – ovo je začuđujuće rešenje budući da se razlikuje od većine evropskih modela (osim Francuske, sve posmatrane države poznaju ovakvu mogućnost). Izricanje novčane kazne od strane inspektora rada svakako bi doprinelo težini inspeksijskog nadzora i autoritetu inspektora, dok bi striktna primena Zakona o radu mogla dovesti i do ozbiljnih finansijskih posledica po poslodavca, koji bi samim tim bio više motivisan da poštuje propise i da mnogo više pažnje pokloni prevenciji – pre svega kontrolnim listama ali i savetovanju sa inspektorima rada pre izvršenja nadzora.

Odgovornost inspektora rada takođe nije kvalitetno uređena. Veća nadležnost i šira ovlašćenja podrazumevaju da se moraju ustanoviti i efikasni mehanizmi kontrole rada. Trenutno važeći Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole inspekcije u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i u oblasti socijalne zaštite⁴⁰ ne reguliše odgovornost inspektora rada na adekvatan način. Odredbe o tome ko vrši kontrolu, na kakav način i koje su

³⁸ Kovačević, T., Janković, T., 2018, „Ovlašćenja inspekcija rada povodom povrede osnovnih prava iz radnog odnosa“, u: Kovačević, Lj., Reljanović, M. (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd: ASTRA, str. 233.

³⁹ Inače ovakav način delovanja inspekcije rada nije nepoznat u drugim državama, pa čak i u smislu davanja komentara i mišljenja na predloge propisa u relevantnim oblastima.

⁴⁰ Službeni glasnik RS, broj 118/2017.

posledice po inspektora rada ukoliko se utvrde značajne nepravilnosti u njegovom radu, moraju se precizirati a potencijalne sankcije pooštriti.⁴¹ Iako je tačna tvrdnja Lipovčić da je efikasnom delovanju inspekcije rada doprineo i rad na terenu, odnosno primena sistema „rotacije“ koji podrazumeva slanje inspektora jednog upravnog okrugana vršenje nadzora van svog matičnog okruga, čime se sprečava mogućnost korupcije, ovoj meri bi trebalo pristupati samo ukoliko se inspektorima rada obezbede tehnički i drugi uslovi za ovakvu vrstu vršenja radnih dužnosti.⁴²

Navedene mere unapređenja rada ne mogu biti zamišljene kao kratkoročne. Naprotiv, na kratak rok može doći do povećanja broja inspeksijskih nadzora, ali do kvalitetnije kontrole i efikasnijeg rada inspektora put je dug i podrazumeva značajna ulaganja države u ljudske i materijalne resurse kojima ovaj organ raspolaže. Pitanje nezavisnosti i samostalnosti u radu verovatno za sada nije rešivo. Sasvim je izvesno da se poljsko rešenje ne može prepisati, a svako eksperimentisanje sa položajem Inspektorata za rad u okviru državne uprave moglo bi da poništi druge napore kojima bi se rad inspektora rada poboljšao. Zbog toga se u kratkoročnim i srednjoročnim strategijama mora uglavnom pažnja posvetiti navedenim merama reforme, a sve u okviru pregovaračkog poglavlja 19, dok se dugoročna rešenja mogu potencijalno tražiti tek nakon što inspekcija rada profunkcioniše u skladu sa očekivanjima i omogući pravilnu primenu radnog zakonodavstva, odnosno efikasne korektivne mehanizme za ispravljanje nezakonitosti.

LITERATURA

1. *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, A SYNDEX report for the European Federation of Public Service Unions (EPSU)(Brisel: EPSU, 2012).
2. *Akcioni plan za postepeno transponovanje pravnih tekovina Evropske unije u zakonodavstvo Republike Srbije i kreiranje neophodnih kapaciteta za njihovu primenu u svim oblastima koje su obuhvaćene Poglavljem 19*, treći nacrt, maj 2019. godine.
3. Beljanski Slobodan, Pajvančić Marijana, Marinković Tanasije, Valić Nedeljковиć Dubravka, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti* (Beograd: Centar za pravosudna istraživanja, 2019).

⁴¹ Detaljnija analiza Pravilnika: Mario Reljanović, *Unutrašnja kontrola, ali kakva?*, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>.

⁴² Lipovčić, S., 2019, „Inspeksijski nadzor kao instrument borbe protiv faktičkog rada u domaćem i međunarodnom pravu“, *Strani pravni život* 3/2019, str. 113.

4. *Država Juri, Jura državi?*, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8400-drzava-juri-jura-drzavi>.
5. KovačevićTijana, JankovićTeodora, „Ovlašćenja inspekcija rada povodom povrede osnovnih prava iz radnog odnosa“, u: KovačevićLjubinka, Reljanović Mario (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije* (Beograd: ASTRA, 2018).
6. Lipovčić Sanja, „Inspeksijski nadzor kao instrument borbe protiv faktičkog rada u domaćem i međunarodnom pravu“, *Strani pravni život* 3/2019.
7. *Ministar Đorđević najavio kršenje zakona*, <https://www.masina.rs/?p=12282>.
8. Mišljenje Zaštitnika građana 4210-23/19, del. br. 32073 od 31.10.2019. godine.
9. *Od Jure inspekciji četiri automobila*, <https://www.danas.rs/ekonomija/od-jure-inspekciji-cetiri-automobila/>.
10. *Performance of labour inspection systems, selected countries*, https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_160321/lang--en/index.htm.
11. *Poverenik: Ministarstvo za rad da dostavi zapisnik o pogibiji radnika*, <http://www.radnik.rs/2020/01/poverenik-ministarstvo-za-rad-da-dostavi-zapisnik-o-pogibiji-radnika/>.
12. Reljanović Mario, *Izobicaavanje radnog prava*, <https://pescanik.net/izobicaavanje-radnog-prava/>.
13. ReljanovićMario, *Unutrašnja kontrola, ali kakva?*, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>.
14. *Screening report Serbia, Chapter 19 – Social policy and employment*, 2016.
15. *Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy* {COM(2019) 260 final}.
16. Stojšić Ljiljana, *Inspeksijski nadzor u oblasti rada*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu 2013. godine.
17. Urdarević Bojan et alia, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji* (Beograd: Centar za dostojanstven rad, 2019).
18. *Zaključak Komiteta za primenu standarda u slučaju Srbije – pobjeda sindikalne argumentacije*, <https://nezavisnost.org/zakljucak-komiteta-za-primenu-standarda-u-slucaju-srbije-pobeda-sindikalne-argumentacije/>.
19. Zakon o inspeksijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018.
20. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018.
21. 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.
22. Zakon o ratifikaciji Konvencije 129 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada u poljoprivredi, Službeni list SFRJ 22/75.
23. Zakon o ratifikaciji Konvencije 81 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada u industriji i trgovini, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 5/56.

EFFICIENT MONITORING OVER THE IMPLEMENTATION OF REGULATIONS AS A PRECONDITION FOR HARMONIZATION IN THE FRAMEWORK OF NEGOTIATION CHAPTER 19

Mario Reljanović, PhD⁴³

Abstract: The Republic of Serbia faces significant difficulties in opening negotiations on Chapter 19. There has been almost no progress compared to 2014 when the screening assessment was completed and 2016 when the Screening Report for Chapter 19 was published. One of the reasons for concern and negative assessments regarding the readiness of the Republic of Serbia to accept obligations in the field of employment, labour and social law is the poor implementation of existing regulations. In this segment, a key role is played by the Labour Inspectorate, which operates within the line of Ministry of Labour and which is the central authority charged with overseeing the application of labour laws. Although the Labour Inspectorate has encountered many problems over the last few decades and achieved highly debatable results that are the product of both weak human and financial potential and rigid interpretation of the regulations governing its work, its functioning does not seem to be the focus of state concern when it comes to improving the monitoring system. The research is therefore concerned with the analysis of the aforementioned problems, their causes and consequences and comparative solutions that may be useful in some future labour inspection reform. Through a critical analysis of the normative framework and practice of the Labour Inspectorate, proposed solutions could be applied in the short, medium and long term, all with the aim of achieving a different structure, system of action and greater efficiency, notably by increasing preventive and corrective actions in the work of labour inspectors.

Keywords: negotiation Chapter 19, labour inspection, labour law enforcement, harmonisation with the legal framework of the European Union.

⁴³ Institute for Comparative Law, Belgrade.