

Dr Mario Reljanović
Pravni fakultet UNION

Originalni naučni rad
UDK: 331
349.2:342.726

MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA RADA I ZABRANA DISKRIMINACIJE PRI ZAPOŠLJAVANJU

Međunarodna organizacija rada funkcioniše od 1919. godine. Osmišljena je nakon I svetskog rata, kako bi aktivno učestvovala u poboljšanju položaja zaposlenih na međunarodnom – globalnom nivou. Tokom gotovo jednog veka postojanja, donet je niz konvencija koje su opšte prihvaćene od strane najvećeg broja država. Neke od najznačajnijih tiču se zabrane diskriminacije pri zapošljavanju, na radu i u vezi sa radom. One se fokusiraju na probleme koji postoje u odnosu na tzv. ranjive grupe, koje su tradicionalno bile diskriminisane u oblasti rada i radnog angažovanja. Efekti konvencija koje su analizirane vidljivi su ne samo u ujednačavanju zakonodavstava država koje pripadaju različitim pravnim kulturama, tradicijama i sistemima, već i u otklanjanju najrazličitijih predrasuda i stereotipa koji se vezuju za pojedine grupe, a koji su bili izvor diskriminisanja. Ipak, u nekim državama implementacija normativnih rešenja nije u skladu sa ciljevima ovih akata, dok je u pojedinim državama u odnosu na neka specifična pitanja – potpuno izostala. Rad se bavi analizom ovih problema, pre svega kroz praktične primere i primedbe koje su državama upućene u postupku kontrole implementacije usvojenih antidiskriminacionih akata.

Ključne reči: *Međunarodna organizacija rada, radno angažovanje, zapošljavanje, zabrana diskriminacije, radno pravo.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Međunarodna organizacija rada (u daljem tekstu: MOR) nastala je kao deo Versajskog mirovnog ugovora. U ratom razrušenom svetu, a pre svega Evropi, činilo se neophodnim da postoji nadnacionalni autoritet koji će braniti prava radnika i socijalne principe pravičnosti. MOR je zadržala svoj

status i nakon II svetskog rata, i 1946. godina postala prva specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija, što je status koji ima i danas.

Tokom gotovo jednovjekovnog postojanja, MOR je zaslužna za usvajanje niza konvencija i preporuka¹ koje su postavile i učvrstile mnoge od standarda radnog prava koje danas poznajemo, kao što su osmočasovno radno vreme, zabrana prinudnog rada, ograničenja vezana za zaštitu na radu dece i žena, dnevni, nedeljni i godišnji odmori, itd. Neki od najvažnijih principa koji se tiču zabrane diskriminacije, takođe su plod rada MOR-a. Tako je univerzalni princip „jednaka zarada za jednak uloženi rad“ potekao upravo iz dokumenata MOR-a. Uloga MOR-a u razvoju antidiskriminacionog prava u oblasti rada i radnog angažovanja je neprocenjiva, a tumačenja i pojašnjenja tekstova konvencija koje obuhvataju tu tematiku od strane Komiteta eksperata i danas utiču na razvoj nacionalnih zakonodavstava i praksu država u nizu socijalno osetljivih oblasti.

U poslednje dve decenije, uloga i uticaj MOR-a su opali. Tu pojavu prati i slabija aktivnost MOR-a na pripremi novih konvencija i preporuka. Ovo, međutim, ne znači da je MOR prevaziđen kao oblik međunarodnopravne saradnje u oblastima radnog i socijalnog prava. Uloga koju MOR ima ne može se zameniti nacionalnim, pa ni regionalnim mehanizmima – na ovo upozorava i Evropska unija, koja iako naglo razvija paletu posebnih pravila vezanih za radno angažovanje, u mnogim dokumentima poziva države da obnove poverenje i poštuju preuzete obaveze iz konvencija MOR-a koje nemaju alternativu na globalnom nivou.

Sledi pregled najvažnijih konvencija MOR-a koje su oformile univerzalni korpus antidiskriminacionih pravila u oblasti rada.

2. KONVENCIJA 100 O JEDNAKOJ ZARADI ZA ŽENE I MUŠKARCE

Konvencija 100 usvojena 1951, a stupila je na snagu 1953. godine.² Ovaj dokument spada u osnovne kada je reč o antidiskriminacionoj politici MOR-a i usmeren je na izjednačavanje radnopravnog položaja muškaraca i žena, po principu „jednaka naknada za jednak uloženi rad“. U praksi, to znači da muškarci i žene koji su zaposleni kod istog poslodavca moraju primati istu zaradu za jednaku vrednost ostvarenog rada. Princip jednakosti se odnosi na celokupnu zaradu – kako osnovnu, tako i dodatke. Time se ne dira u princip

¹ MOR ima 185 država-članica i usvojila je 189 konvencija i 202 preporuke, stanje na dan 01.09.2012.

² Sl.novine kraljevine Jugoslavije 100/1930. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka R90 o jednakoj zaradi, koja detaljnije razrađuje plan implementacije principa „jednaka zarada za jednaku vrednost rada“.

davanja dodataka koji proističu iz godina radnog staža zaposlenog. Prema članu 2, stav 2. Konvencije, princip jednakosti u vrednovanju rada se primenjuje kako u privatnom, tako i u javnom sektoru; on važi kako u odnosu na postojeće radne odnose, tako i na zapošljavanje novih radnika. U tome se ogleda značaj Konvencije u odnosu na suzbijanje diskriminacije pri zapošljavanju: države-potpisnice imaju obavezu da u svoje zakonodavstvo unesu posebne odredbe o jednakosti muškaraca i žena, na radu ali i pre nego što se radni odnos zasnjuje – kod pregovora o zapošljavanju i uslovima rada, naknadi, beneficijama i svim ostalim elementima koji su bitni za ostvarivanje prava iz radnog odnosa.

Konvenciju je ratifikovalo 169 država što govori o njenoj opšteprihvaćenosti i univerzalnom delovanju principa jednake naknade za jednak rad.³ Komitet eksperata MOR-a je, u osvrtnu na izveštaje država-potpisnica, ukazao na neke detalje u njenoj (ne)pravilnoj implementaciji:

- Slučajevi zakonskog regulisanja principa jednake naknade za jednak rad u kojima se poslodavcu ostavlja mogućnost da daje različitu osnovnu zaradu svojim radnicima, ako može da dokaže da takav način vrednovanja nije zasnovan na diskriminaciji prema polu, ne oslikava duh Konvencije. Ukoliko postoje dva radna mesta sa istim poslovima, na kojima rade podjednako kvalifikovani radnici koji ostvaruju iste rezultate rada, ne može biti opravdanja zašto bi se jedan od njih više plaćao.⁴ Kako je Komitet dalje zaključio, nije svrha izjednačiti muškarce i žene koji obavljaju iste ili slične poslove – jer poslodavac uvek može preformulisati kvalifikaciju sadržine posla kojeg obavlja zaposleni i na taj način pravdati davanje više ili niže zarade – već je suština da se svi radnici, bez obzira na pol, *plaćaju isto za istu vrednost svog rada*.⁵ Isto se odnosi i na zakonsku formulaciju koja izjednačava muškarce i žene „koji rade u jednakim uslovima“.⁶
- Nije dovoljno osigurati princip jednakog plaćanja za jednak rad u formalnom smislu, jer će to voditi jednakom plaćanju osnovne zarade, ali ne i drugih primanja, kao što su putni troškovi, dnevnice,

³ Stanje na dan 01.09.2012. godine. SAD nisu pristupile Konvenciji.

⁴ Komitet je npr. zamerio Azerbejdžanu da Zakon o jednakosti polova iz 2006. godine primenom ovakvog principa ne prati smisao Konvencije. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 2009, str. 358.

⁵ *Ibidem*. Gana je npr. kritikovana zato što u članu 68. Zakona o radu navodi princip „ista zarada za isti rad“, koji je, prema tumačenju Komiteta, uži od principa iz Konvencije „ista zarada za istu vrednost rada“. *Ibid*, str. 379. Isto na primeru Ukrajine, *ibid*. str. 422.

⁶ Član 86. Zakona o radu Konga. *Ibid*, str. 372.

regres za godišnji odmor, ili doprinosi za penzijsko i zdravstveno osiguranje.⁷

- Trebalo bi ostaviti mogućnost da i sindikati mogu podnose prijave sudu (ili drugom nadležnom telu prema nacionalnom zakonodavstvu) kada dođe do povrede principa sadržanog u Konvenciji.⁸
- Moraju se ustanoviti zakonske sankcije za kršenje principa jednake zarade za žene i muškarce.⁹

3. KONVENCIJA 111 O DISKRIMINACIJI U ODNOSU NA ZAPOŠLJAVANJE I ZANIMANJE

Konvencija o diskriminaciji u odnosu na zapošljavanje i zanimanje usvojena je 1958. a stupila je na snagu 1960. godine.¹⁰ Reč je o dokumentu koji je prihvatio najveći broj država sveta, njih 170.¹¹ Ova Konvencija se, uz Konvenciju 100, smatra najvažnijih antidiskriminacionim instrumentom donetim u okviru MOR-a.¹² Rešenja predviđena Konvencijom su u vreme donošenja bila progresivna i dalekosežna, a sam dokument je postao jedan od znakova raspoznavanja borbe MOR-a za socijalnu pravdu.¹³ Kratak tekst od samo 14 članova, od kojih praktično samo četiri predstavljaju materijalno pravo, pisan je imperativnim jezikom, koji na jezgrovit i nedvosmislen način zabranjuje diskriminaciju u svim fazama zaključenja, trajanja i prestanka radnog odnosa. Definicija diskriminacije iz člana 1. Konvencije i nakon 50 godina se smatra jednom od najobuhvatnijih, kada je reč o diskriminaciji na radu ili u vezi sa radom:

„1. U svrhu ove Konvencije izraz „diskriminacija“ obuhvata: svako pravljenje razlike, isključivanje ili davanje prvenstva na osnovu rase, boje

⁷ Komitet u tom smislu ukazuje na nedostatke odredbe iz člana 345. Zakona o radu Bangladeša, kao i Zakona 50 iz 1990. godine Kolumbije, koji profit preduzeća ne posmatra kao zaradu pa samim tim onemogućava primenu principa iz Konvencije na njegovu raspodelu. *Ibid*, str. 360 i 368. Zanimljiv je slučaj Holandije, gde postoji indirektna diskriminacija, tako što su svi zaposleni sa nepunim radnim vremenom izuzeti iz primene principa jednakosti kada je reč o nagradama i drugim novčanim bonusima; istovremeno, u Holandiji gotovo polovina zaposlene ženske populacije radi sa nepunim radnim vremenom, dok je procenat muške populacije sa nepunim radnim vremenom znatno niži, oko 17,4%. Dakle ova mera kao praktičan rezultat ima diskriminaciju žena. *Ibid*, str. 401.

⁸ *Ibid*, str. 383.

⁹ *Ibid*, str. 409.

¹⁰ Sl.list FNRJ – Međunarodni ugovori 3/61. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 111.

¹¹ Stanje na dan 01.09.2012. godine.

¹² Kevin Kitching (ur.), *Non-Discrimination in International Law – A Handbook for Practitioners*, London, 2005, str. 40.

¹³ *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, *op.cit*, str. 31.

kože, pola, vere, političkog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, koje ima za posledicu ukidanje ili narušavanje jednakosti mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju; svako drugo pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva koje ima za posledicu ukidanje ili narušavanje jednakosti mogućnosti ili tretmana u zaposlenju i zanimanju koje utvrdi zainteresovana članica nakon savetovanja sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, ako one postoje, i drugih odgovarajućih tela.

2. Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključivanje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao, zasnovano na uslovima koji su mu imanentni.

3. U smislu ove Konvencije izrazi „zaposlenje“ i „zanimanje“ uključuju pristup stručnom osposobljavanju, pristup zaposlenju i pojedinim zanimanjima, kao i uslove zapošljavanja i rada.“

Od država se traži saradnja sa udruženjima poslodavaca i radnika, kao i donošenje posebnih antidiskriminacionih odrebi u nacionalnom zakonodavstvu i donošenje i implementacija posebnih politika zapošljavanja. Takođe, ono što je karakteristično za tekst Konvencije jeste naglašena nadzorna uloga države u primeni svih antidiskriminacionih mera.¹⁴

Iako je prošlo više od pola veka od donošenja Konvencije, i dalje postoje problemi u njenoj implementaciji. Kao što je već naglašeno, razvoj ideje ljudskih prava i univerzalnost zabrane diskriminacije se ne dovode u pitanje. Ipak, primena antidiskriminacionih mera u pojedinim zemljama izostaje, što je obično praćeno zvaničnim objašnjenjima vlasti tih zemalja kako je njihovo društvo harmonično i diskriminacija ne postoji¹⁵, pa ne postoje ni razlozi za primenu Konvencije. Komitet eksperata međutim upozorava da nijedno društvo nije lišeno diskriminacije i da u praksi postoje različiti standardi njene primene, od kojih neki ne odgovaraju duhu i ciljevima zbog kojih je doneta:

- Legislativa ne sadrži definiciju diskriminacije, iako se proklamuje načelo jednakog tretmana. Nije dovoljno, prema stavu Komiteta eksperata, indirektno uneti antidiskriminacione odredbe, kroz izjednačavanje pojedinih kategorija stanovništva i jednako postupanje; potrebno je jasno definisati diskriminaciju, prema tekstu

¹⁴ Članovi 2. i 3. Konvencije.

¹⁵ Videti npr. izveštaj vlade Burundija povodom implementacije Konvencije 111. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, op.cit*, str. 364.

Konvencije, i zabraniti je u svakom obliku i situaciji kada je reč o zapošljavanju i radnim odnosima.¹⁶

- Ne zabranjuje se diskriminacija prema svim osnovama, a najčešće se izostavlja uspostavljanje jednakosti između polova. Ovo se posebno odnosi na zamerke upućene pojedinim državama sa većinskim muslimanskim stanovništvom i šerijatskim pravnim sistemom.¹⁷
- Država ne čini dovoljno na promociji antidiskriminacionih mera. Kao što je već napomenuto, Konvencija izričito traži od država aktivnu poziciju u antidiskriminacionim kampanjama, kroz javno podržavanje istih, ali i kroz planiranje i finansiranje kako projekata za podizanje svesti, tako i za edukaciju specifičnih ciljnih grupa (pripadnika sindikata, poslodavaca, i sl.).¹⁸
- Odredbe o zabrani diskriminacije se odnose i na proces kolektivnog pregovaranja, kao i na sastav različitih tela koja učestvuju u procesima zaštite i unapređivanja prava radnika; njihov sastav treba da odražava sastav zaposlenih u relevantnom sektoru za koji se telo formira.¹⁹

Zanimljivo je takođe da je Komitet zauzeo stav da lustracija predstavlja kršenje Konvencije, odnosno diskriminaciju u odnosu na političko mišljenje. Ovo međutim nije generalni stav Komiteta, već samo osvrt na pojedinačan slučaj nacionalnog zakonodavstva koje ograničava dostupnost radnih mesta u javnim službama pojedincima koji su sproveli politiku kršenja ljudskih prava u periodu vladavine prosovjetskog komunističkog režima u toj zemlji. Čini se da nije problem u lustraciji kao pravnom institutu, već u načinu na koji je ona instalirana u pomenutom zakonodavstvu.²⁰

Poželjno je što šire tumačenje Konvencije, kako u smislu zabranjenih osnova za diskriminisanje lica, tako i u smislu kategorija radnika koji se mogu smatrati zaposlenim (i zaštićenim) licima od svake vrste diskriminacije na radu i u vezi sa radom. Komitet je ovu činjenicu naglasio

¹⁶ *Ibidem*, str. 355. Slične kritike se upućuju onim državama koje nisu donele odgovarajuće političke i programske dokumente koji se odnose na suzbijanje diskriminacije. Videti primer Švajcarske, *ibidem*, str. 418-419.

¹⁷ Npr. Avganistan, Saudijska Arabija. To međutim nisu jedini slučajevi parcijalne implementacije Konvencije: Kanada još uvek nije u svoje zakonodavstvo unela „socijalno poreklo“ kao osnov diskriminacije. *Ibidem*, str. 355, 366 i 411-413.

¹⁸ *Ibidem*, str. 355, 363.

¹⁹ U pitanju je jednakost polova, dok se o drugim zahtevima za jednakost ne govori u konkretnom primeru (analiza antidiskriminacione politike Argentine) ali se mogu analogno primeniti i na nacionalni i rasni sastav takvih tela. *Ibidem*, str. 357.

²⁰ Ovo pitanje je pokrenuto u slučaju Češke i Zakona o lustraciji (451/1991) iz 1991. godine, koji je još uvek na snazi, a koji postavlja određena ograničenja za zapošljavanje u javnim službama.

prilikom utvrđivanja da li pojedine kategorije lica koja nisu u radnom odnosu a obavljaju kućne poslove u domovima drugih ljudi, mogu biti zaštićena od diskriminacije prema tekstu Konvencije.²¹ Sličan stav Komitet je zauzeo i kada je reč o radnicima-migrantima.²²

U skladu sa politikom ekstenzivnog tumačenja, Komitet je stao na stanovište (pri oceni izveštaja o implementaciji koji je podnela vlada Meksika) da se pod diskriminacijom podrazumevaju i sve vrste uznemiravanja, tj. kako obično tako i seksualno uznemiravanje.²³

Značaj Konvencije 111 na razvoj nacionalnih antidiskriminacionih zakonodavstava je nesumnjiv. Obaveza država da svake godine podnose izveštaje o implementaciji, omogućava Komitetu eksperata da kontinuirano vrši pritisak na sve zemlje koje izbegavaju da izvrše preuzete obaveze. Sa druge strane, većina zemalja u razvoju, kao i onih sa kratkom istorijom demokratskih institucija, nije u dovoljnoj meri razvila kulturu ljudskih prava i percipirala zabranu diskriminacije kao svakodnevnu praksu tolerancije i zajedničkog život različitih nacija, rasa, konfesija, i sl. Najveći broj država sveta podržava antidiskriminacionu politiku MOR-a²⁴; ogroman broj to radi ne samo formalno, nego i u praksi, i Komitet eksperata u svakom od svojih godišnjih izveštaja uočava poboljšanje u nekoj od „problematičnih“ država. Na osnovu nalaza Komiteta, može se van svake sumnje uočiti trend neprekidnog poboljšanja nacionalnih pravnih sistema i implementacije specifičnih antidiskriminacionih politika, projekata i inicijativa, usmerenih kako na iskorenjivanje diskriminacije pri zapošljavanju, tako i na afirmativnu akciju radi ublažavanja posledica prethodnih perioda diskriminisanja pojedinih kategorija stanovništva. U tom smislu, obaveza izveštavanja država ima, kroz potonje komentare Komiteta, značaj ne samo za sagledavanje situacije u pojedinim zemljama, nego i za tumačenje (pa čak i evoluciju tumačenja) odredbi Konvencije, što je još jedna pozitivna strana sistema koji je njome uspostavljen. Ovo je zasigurno jedan od razloga zašto Konvencija ostaje aktuelna i nakon više od pedeset godina od usvajanja.

4. KONVENCIJA 122 O POLITICI ZAPOSŁJAVANJA

Konvencija 122 o politici zapošljavanja je, uz Konvencije 100 i 111, jedan od dokumenata MOR-a koji je naišao na pozitivan pristup i značajno

²¹ *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, op.cit.*, str. 387.

²² *Ibid*, str. 390.

²³ *Ibid*, str. 397 i 423.

²⁴ Od država koje predstavljaju značajne činioce svetske politike, samo SAD nisu ratifikovale Konvenciju.

prihvatanje – na dan 01.09.2012. godine, Konvenciju je ratifikovalo 106 država.²⁵

Od značaja za problem diskriminacije pri zapošljavanju je već prvi član Konvencije. U stavu 2. se navode ciljevi Konvencije, među kojima je i „postojanje slobode izbora zanimanja, i najveća moguća šansa za svakog radnika da se kvalifikuje i koristi svoja znanja i sposobnosti za posao za koji je obučen, bez obzira na njegovu rasu, boju kože, pol, religiju, političko mišljenje, nacionalnu pripadnost i socijalno poreklo“.²⁶ Države se obavezuju da svoju ekonomsko-socijalnu politiku zasnuju na ciljevima Konvencije i da donesu posebne programe i mere za njihovu implementaciju.²⁷

Komitet je u oceni implementacije ove Konvencije došao do nekoliko zaključaka:

- U stvaranju strateško-političkih dokumenata o zapošljavanju, kao i u njihovoj kasnijoj operacionalizaciji i implementaciji, značajnu ulogu treba dati specijalizovanim organizacijama koje se bave poboljšanjem položaja i unapređivanjem prava ranjivih grupa.²⁸
- Realizacija nove politike zapošljavanja bez diskriminacije i predrasuda, podrazumeva aktivnu ulogu agencija za zapošljavanje (i državnih i privatnih), ali i njihovu edukaciju i struktuiranje na način koji će zaista doprineti ostvarenju ciljeva zacrtanih Konvencijom.²⁹
- Stvaranje statističkih baza podataka o zaposlenosti stanovništva, kao i strukturi zaposlenih (da bi se jasno pokazalo učešće žena, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom i drugih grupa u ukupnom broju radno angažovanih lica) od velikog je značaja za dalje donošenje i sprovođenje strateških dokumenata. Takođe, podstiče se korišćenje informacionih sistema kada god je to moguće, da bi se lakše i masovnije širile informacije koje su od značaja za zapošljavanje.³⁰
- Uloga države u sprovođenju zacrtane politike zapošljavanja se ne ograničava samo na mere koje direktno dovode do smanjenja nezaposlenosti, kao što je zapošljavanje ljudi u javnom sektoru, već se pod njome podrazumeva i niz mera koje imaju posredni ili dugoročni efekat na zapošljavanje, kao što su npr. promovisanje i

²⁵ Konvencija je doneta 1964, a stupila na snagu 1966. godine. Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori 34/71. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 122.

²⁶ Član 1, stav 2(c) Konvencije.

²⁷ Članovi 2. i 3. Konvencije.

²⁸ *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, op.cit.*, str. 499.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Videti komentare Komiteta na izveštaj Kine. *Ibidem*, str. 505.

davanje olakšica pri otvaranju malih i srednjih preduzeća, briga države o radnicima koji su izgubili posao kao tehnološki višak, ili podsticanje obrazovanja, prekvalifikacije ili dokvalifikacije za deficitarna zanimanja³¹, poreske olakšice i kreditiranje poslodavaca pod povoljnim uslovima³².

5. OSTALE KONVENCIJE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA OD ZNAČAJA ZA ZABRANU DISKRIMINACIJE PRI ZAPOŠLJAVANJU

- Konvencije 103 i 183 o zaštiti materinstva

Međunarodna organizacija rada je veoma rano počela da se bavi problemom poboljšanja položaja žena u radnom odnosu, i već 1919. godine je donela Konvenciju 3 o zaštiti materinstva. Ova Konvencija dopunjena je Konvencijom 103³³, da bi 2000. godine bila doneta nova Konvencija 183 koja se bavi istom tematikom³⁴. Iako je Konvencija 3 formalno još uvek na snazi, potonje dve konvencije su praktično preuzele sve njene odredbe i dodatno ih proširile³⁵, uz neminovno osavremenjivanje rešenja koja se i dalje zasnivaju na osnovnoj ideji zabrane diskriminacije majki i trudnica. Konvencija 183 bi trebalo da dopuni Konvenciju 103, ali sve države-potpisnice prethodne, nisu ratifikovale potonju Konvenciju.³⁶

Konvencija 103 se bavi generalnom zaštitom žena koje imaju ili planiraju porodicu. Ustanovljava se minimalno trajanje obaveznog porodijskog odsustva³⁷, zdravstvena zaštita trudnice kao i zdravstvena zaštita majke i deteta nakon porođaja, odsustvo radi nege deteta, i sl. Ova Konvencija ne predviđa zaštitu od diskriminacije pri zapošljavanju.

³¹ *Ibidem*.

³² Videti komentare Komiteta na izveštaj Srbije. *Ibidem*, str. 527.

³³ Doneta 1952, stupila na snagu 1955. godine. Sl.list FNRJ (dodatak) 9/55. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 95.

³⁴ Doneta 2000, stupila na snagu 2002. godine. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 191.

³⁵ Jedine države koje su ratifikovale Konvenciju 3 a nisu ratifikovale Konvenciju 103 su Burkina Faso, Nikaragva, Panama i Letonija.

³⁶ Kada država ratifikuje Konvenciju 183, sve odredbe Konvencije 103 koje obuhvataju ista pitanja koja reguliše potonja Konvencija prestaju da važe u odnosu na tu državu, tako da je jedini instrument koji ostaje na snazi Konvencija 183.

³⁷ Zanimljivo je da je Komitet eksperata u slučajevima Šri Lanke i Zambije ukazao da broj dece, odnosno dužina staža kod poslodavca, ne mogu biti uslovi za ostvarivanje prava na porodijsko odsustvo – ono mora zakonski biti postavljeno kao apsolutno i bezuslovno za sve. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, op.cit, str. 632.

Konvencija 183 se fokusira na nekoliko aspekata vezanih za trudnoću i porodijsko odsustvo žena, kao što su obezbeđivanje adekvatne zdravstvene zaštite, posebni uslovi rada i zabrana obavljanja određenih poslova, trajanje porodijskog odsustva, zabrana otpuštanja ili raspoređivanja na lošije poslove zbog trudnoće, i sl. Ono što je karakteristično kada je diskriminacija pri zapošljavanju u pitanju, jeste član 9. Konvencije, koji izričito navodi materinstvo kao jedno od zaštićenih ličnih svojstava – niko ne može biti stavljen u lošiji položaj pri zapošljavanju³⁸ zbog činjenice materinstva ili trudnoće. Istim članom se zabranjuje vršenje testa trudnoće kao uslova za zapošljavanje, osim ukoliko je reč o poslovima koji nisu dozvoljeni za obavljanje trudnicama, zbog povećanog rizika po zdravlje.³⁹ Mora se primetiti da, iako je dalekosežan, ovaj član ipak ne obuhvata sve slučajeve diskriminacije majki, budućih majki i trudnica, koji su praktično mogući prilikom pregovaranja dve „neravnopravne“ strane o zasnivanju radnog odnosa, kao što je npr. unošenje klauzule u ugovor o radu da se zaposlena odriče prava na zasnivanje porodice, odnosno rađanje dece, na određeni period vremena. Jedno od mogućih objašnjenja za izostavljanje takvih situacija koje se dešavaju u praksi, jeste da su ovakve odredbe apsolutno ništave prema većini nacionalnih propisa kojima se reguliše zasnivanje ugovora o radu.

- *Konvencija 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*⁴⁰

„Kada unapređujemo prava i dostojanstvo ljudi sa invaliditetom, osnažujemo pojedince, učvršćujemo ekonomije i oplemenjujemo društva u celini.“⁴¹ Ova misao generalnog sekretara MOR-a oslikava osnovne pravce politike koju ova specijalizovana agencija promovise prema osobama sa invaliditetom. Konvencija 159 i Preporuka 168 su potvrda te politike, tekstovi koji imaju za prevashodni cilj inkluziju osoba sa invaliditetom u društvo kao ravnopravnih jedinki, sa punim kapacitetom prava i sloboda i

³⁸ Pod lošijim položajem se podrazumevaju kako odbijanje da se kandidatkinja zaposli, tako i njeno zaposlenje uz ugovaranje posebnih uslova – npr, da se odriče porodijskog odsustva, naknade koja joj pripada za vreme porodijskog odsustva, i sl.

³⁹ Treba primetiti da je vršenje testova trudnoće kao uslov zapošljavanja Komitet eksperata ocenio suprotnim i sa Konvencijom 111 o diskriminaciji u odnosu na zapošljavanje i zanimanje, komentarišući praksu kod poslodavaca u Meksiku. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, op.cit, str. 397.

⁴⁰ Konvencija je doneta 1983, a stupila je na snagu 1985. godine. Sl.list SFRJ – Međunarodni ugovori 3/87. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 168.

⁴¹ Huan Somavia, *ILO Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention (No. 159) and Recommendation (No. 168)*, Geneva, 2008, str. 5.

podjednakom šansom na tržištu radne snage.⁴² Da bi se to postiglo, Konvencija od država zahteva više od donošenja odgovarajućeg zakonodavnog okvira i stvaranja normativnih pretpostavki – potrebna je aktivna uloga države putem podsticanja poslodavaca putem davanja olakšica i osmišljavanja strategija za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, zatim sprovođenja programa njihove obuke, dokvalifikacije i prekvalifikacije, kao i aktivne edukacije poslodavaca i zaposlenih o svim pitanjima koja se tiču zabrane diskriminacije ove ranjive kategorije lica.

Kada je o samom zapošljavanju reč, Konvencija sa jedne strane uspostavlja princip jednake dostupnosti radnih mesta svim kandidatima, sa invaliditetom ili bez, kao i jednakog tretmana u postupku zapošljavanja. Takođe, podstiče se afirmativna akcija koja se jasno označava kao društveno poželjna korektivna mera. Najzad, određuje se da sve mere predviđene Konvencijom država mora primeniti kako na javni sektor, tako i na privatne poslodavce.⁴³

Iako je Konvencijom zaokružen sistem mera za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom, čini se da je u pitanju samo najmanji zajednički interes oko koga su se države mogle složiti u trenutku njenog donošenja. Tekst Konvencije je očigledno lišen bilo kakvog konkretnog predloga mera koje bi mogle značiti detaljniju razradu i implementaciju osnovnih ideja, pa je ostavljeno praksi država da pokažu na koje se sve načine može izvršiti ambiciozna politika eliminacije diskriminacije prema jednoj od najosetljivijih i najranjivijih grupa u svakom društvu. U tekstu nema reči o uklanjanju arhitektonskih prepreka, obezbeđivanju gradskog ili dugih vrsta prevoza, obavezi poslodavaca da obezbede adekvatne uslove za rad osobama sa invaliditetom, obavezi zapošljavanja takvih lica i olakšicama koje bi država mogla ponuditi poslodavcima, kako bi im olakšala sprovođenje afirmativnih mera u zapošljavanju. Preporuka 168 sadrži kratak osvrt na neka od pomenutih problema, opet bez preciznijih usmerenja. Državama je u tom smislu ostavljena puna sloboda odlučivanja, što je dobro jer se podstiče iznalaženje novih mehanizama delovanja, ali je istovremeno i loše jer se može dogoditi da država zauzme pasivan stav i samo formalno ispuni svoje obaveze iz Konvencije, bez stvarnog podstreka uključivanju osoba sa invaliditetom u normalne procese tržišta rada i radnih odnosa.

⁴² Više o Konvenciji u: Jasmina Ivanova-Petrović, *Pravni aspekti zaštite osoba sa invaliditetom*, u: Nevena Petrušić (ur.), *Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije*, Niš, 2008, str. 424-427.

⁴³ Članovi 4. i 5. Konvencije.

- *Konvencija 169 o starosedelačkim i plemenskim narodima*⁴⁴

Konvencija 169 ustanovljava obaveze za države koje se svode na izjednačavanje položaja starosedelačkih i plemenskih naroda sa ostalim građanima. Značajan deo nove politike čini poboljšanje pozicije u odnosu na zapošljavanje, prava na radu i u vezi sa radom. Kada je reč o zapošljavanju, treba najpre napomenuti da su delovi IV i VI Konvencije posvećen stručnom obrazovanju, kako bi pripadnici starosedelačkih i plemenskih naroda mogli da adekvatno učestvuju na tržištu radne snage. Potom, član 20. (deo III) detaljno uređuje njihov položaj u postupku zapošljavanja i na radu. Prava koja se naročito naglašavaju su: jednak tretman prilikom zapošljavanja, unapređivanja i napredovanja; jednaka plata za jednaku vrednost uloženog rada; jednaka zdravstvena zaštita i socijalno osiguranje; jednaka zaštita na radu; uspostavljanje prava na udruživanje; jednakost muškaraca i žena i zabrana seksualnog uznemiravanja. Naročito je zabranjena diskriminacija prilikom zapošljavanja, dok se poslodavci podstiču za prijem pripadnika starosedelačkih i plemenskih naroda na radna mesta za koja se traži više obrazovanje ili posebna obuka. Posebnu dimenziju zloupotrebe prilikom zapošljavanja, koja je karakteristična za probleme koje pripadnici starosedelačkih i plemenskih naroda imaju, jeste tzv. prisilno regrutovanje za rad⁴⁵, obično na poslovima na kojima su uslovi rada loši, a opasnost po život i zdravlje povećana. Ovakvi postupci su prema Konvenciji označeni kao nedozvoljeni.

- *Konvencija 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje*⁴⁶

U smislu diskriminacije pri zapošljavanju, ova Konvencija je značajna zbog percepcije uloge agencija za zapošljavanje u zasnivanju radnog odnosa i uspešnosti u pronalaženju odgovarajućeg zaposlenja na tržištu radne snage, kao i mogućih pojava oblika diskriminacije kandidata u tom procesu. Prema članu 5. Konvencije, zabranjena je svaka diskriminacija po osnovu rase, boje kože, pola, verske pripadnosti, političkog mišljenja, nacionalnosti, društvenog porekla, ili bilo kog drugog osnova koji je sadržan u nacionalnom zakonodavstvu države, kao što su diskriminacija prema starosnom dobu ili zbog invaliditeta. Agencijama za zapošljavanje je zabranjeno prikupljanje, obrada i držanje podataka koji nisu relevantni za determinaciju obrazovanja, stručnosti i radnog iskustva kandidata koji traži posao.

⁴⁴ Doneta 1989, stupila na snagu 1991. godine. Srbija nije ratifikovala ovu Konvenciju.

⁴⁵ Npr. prisilno zapošljavanje lica po osnovu novčanog duga – dužničko ropstvo.

⁴⁶ Konvencija je doneta 1997, a stupila je na snagu 2000. godine. Srbija nije ratifikovala ovu Konvenciju. Uz Konvenciju je doneta i Preporuka 188.

Iako ne sadrži mehanizme zaštite od diskriminacije koji nisu od ranije poznati u mnogim nacionalnim zakonodavstvima država, ova Konvencija nije naišla na veliko interesovanje za ratifikaciju. Deceniju nakon stupanja na snagu, ratifikovale su je samo 23 države, od tog broja 12 država-članica Evropske unije.⁴⁷

6. OCENA AKTIVNOSTI MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

Međunarodna organizacija rada je specijalizovana agencija specifična zbog tripartitnog sastava svojih organa, ali i duge tradicije bavljenja radnim odnosima i stvaranja međunarodnog radnog prava. Postoji relativno jednostavan ali čini se efikasan sistem opšteg nadzora nad implementacijom konvencija koje su usvojene pod okriljem MOR-a. On se ispoljava dvojako, kroz obavezu država da podnose periodične izveštaje, kao i kroz podnošenje prigovora na neispunjenje obaveza država od strane ovlašćenih subjekata.⁴⁸

Najpre, tu je obaveza država da svake godine podnose izveštaje o merama koje su preduzele na implementaciji konvencija koje su ratifikovale.⁴⁹ Ukoliko država ne ratifikuje neku od konvencija, ima obavezu da objasni zašto to nije učinila. Sa druge strane, preporuke koje se donose nemaju obavezu snagu, ali države imaju obavezu da ih podnose na uvid nadležnim vlastima (na razmatranje), na taj način prihvatajući i obavezu povremenog izveštavanja o stanju zakonodavstva u oblasti koju preporuke pokrivaju, kao i postignutom stepenu harmonizacije. Neratifikovane konvencije stvaraju iste obaveze za države kao preporuke.⁵⁰

Komitet eksperata koji sačinjava dvadeset pravnika iz svih regiona sveta i svih pravnih sistema, osnovan je 1926. godine kao pomoćno telo Administrativnog saveta. Osnovni cilj ovog pomoćnog tela bio je i ostao da stručno obradi analizira izveštaje država i na osnovu rezultata takve analize sastavi opšti izveštaj o stanju nacionalnih zakonodavstava u odnosu na konvencije MOR-a, kako prema oblastima regulisanja, tako i za svaku državu pojedinačno. Izveštaj se dakle sastoji od opštih komentara i direktnih zahteva upućenih pojedinim državama. Na izveštaj mogu uticati i specijalizovane organizacije same zemlje koja dostavlja izveštaj (udruženja poslodavaca, sindikati) koji mogu upućivati „komunikacije“, odnosno prigovore i opažanja Komitetu eksperata, koje će ovaj uvrstiti u izveštaj, uz prethodno sprovedeno istraživanje i izjašnjavanje vlasti države u pitanju. Na ovaj način sačinjen izveštaj je dostupan javnosti i predstavlja jedan vid

⁴⁷ Stanje na dan 01.09.2012. godine.

⁴⁸ Videti: Zoran Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2009, str. 28-29.

⁴⁹ Za pojedine konvencije period izveštavanja je dvogodišnji.

⁵⁰ Članovi 19. i 22. Ustava Međunarodne organizacije rada.

suptilnog pritiska na državu da izvrši najvažnije izmene u svom nacionalnom pravnom sistemu, kako bi ga harmonizovala sa rešenjima iz konvencija. Osim toga, konačan tekst izveštaja usvaja Međunarodna konferencija rada koja može javno opomenuti pojedine države koje ne ispunjavaju preuzete obaveze.

Osim ove vrste opšteg nadzora, svaka država –članica može ukazati na neprimenu ili nedovoljnu (pogrešnu) primenu konvencija od strane bilo koje druge države-članice.⁵¹ Prigovori se podnose Administrativnom savetu, koji ih prosleđuje Komisiji za istragu, koja prikuplja od vlasti država u pitanju sve relevantne informacije i o tome sastavlja izveštaj sa preporukama koje mere bi mogle biti preuzete kako bi se spor rešio. Države mogu prihvatiti preporuke, čime se slučaj okončava; ukoliko ih ne prihvate, mogu odgovoriti na pitanje da li žele da iznesu spor pred Međunarodni sud pravde. Odluka Međunarodnog suda pravde je konačna.⁵²

Osim navedenih, postoje i posebna (specijalizovana) tela koja se bave nadzorom nad primenom određene konvencije. Ona se ređe ustanovljavaju na principu stalnosti⁵³, a češće *ad hoc*, za ispitivanje pojedinačnih prigovora.

Postavlja se pitanje kakav je realan uticaj MOR-a na suzbijanje diskriminacije pri zapošljavanju na nacionalnom nivou? Na osnovu svega iznetog, čini se da je MOR uspeo da postavi značajne međunarodne standarde u ovoj oblasti, pre svega kroz široko prihvaćene Konvencije 100 i 111. Mehanizmi izveštavanja država i tripartitno predstavljanje u svim osnovnim telima MOR-a uticali su na neposredan pristup problemima i uvid u aktuelno stanje u svakoj od država-članica. Otuda se može pretpostaviti da je uticaj MOR-a daleko veći nego što se na prvi pogled može učiniti. Ipak, ono što je karakteristično za poslednji vremenski period, jeste marginalizacija ove organizacije u odnosu na nacionalne i druge nadnacionalne instance uređivanja radnih odnosa. Ovo je i razlog zašto je Evropska unija pozvala na dalju saradnju država u okviru MOR-a i dinamičniju ratifikaciju konvencija. Ukoliko se pogleda produktivnost MOR-a, može se jasno videti da je broj konvencija značajno opao u poslednjoj deceniji – u periodu 2001-2010. donete su samo četiri nove konvencije, dok je u prethodnoj dekadi 1990-2000. bilo doneto čak dvanaest. Takođe, broj ratifikacija novodonetih konvencija nije na nivou koji se može smatrati dovoljnim da one budu opšteprihvaćene – nijednu od pomenute četiri konvencije nije ratifikovalo više od 17 država.⁵⁴ Ovi podaci međutim

⁵¹ Član 26. Ustava MOR.

⁵² Članovi 26-34. Ustava MOR.

⁵³ Npr. zaštitom sindikalnih sloboda bavi se Komisija za sindikalne slobode. Zoran Ivošević, *op.cit.*, str. 28-29.

⁵⁴ Stanje na dan 01.09.2012. godine.

ne mogu ni na koji način da derogiraju standarde koje je MOR do sada uspostavio u oblasti diskriminacije pri zapošljavanju, od kojih mnogi imaju karakter univerzalnih. Čini se da će bliska budućnost najbolje pokazati kako će se nesumnjivo značajna uloga MOR-a ubuduće definisati i koliki će biti dalji uticaj ove organizacije na nacionalna zakonodavstva i praksu.

Mario Reljanović
Faculty of Law,
INION

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION AND EMPLOYMENT DISCRIMINATION

International Labor Organization functions since 1919. It was designed to actively participate at global level in improvement of the rights of employees. In almost one century of its existence, numerous conventions were adopted in ILO – some of them are widely accepted by most of the states. Some of the most important of these conventions regulate questions of prohibition of employment discrimination. They focus on existing issues of traditionally discriminated and neglected social groups – so-called “vulnerable groups”. Effects of measures imposed by ILO conventions are visible not only through harmonization and unification of national legislations, but also in elimination of different stereotypes and prejudices in various legal cultures, traditions and systems – all of these were important sources of employment discrimination. However, in some countries implementation of normative solutions is not following basic goals of ILO conventions, while in some countries there is no implementation regarding some issues. This paper analyses all problems mentioned above, looking for practical examples and advices countries received from ILO through the mechanisms of control of implementation of commitments taken by adopting these international antidiscrimination acts.

Key words: *International Labor Organization, employment, prohibition of discrimination, labor law.*