

Jovana Misailović⁹⁶³
Marija Banzic⁹⁶⁴

INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE BEZBEDNOSTI I ZDRAVLJA NA RADU I NJEGOV ZNAČAJ ZA BORBU PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE

Apstrakt

U cilju zaštite zdravlja i bezbednosti na radu, Republika Srbija donela je posebne zakone i ratifikovala konvencije Međunarodne organizacije rada kojima se garantuje zaštita zdravlja i bezbednosti na radu. Aktivnošću Inspektorata za rad, Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, Saveta za zdravlje i bezbednost na radu, Udruženja za zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu, Službe medicine rada, kao i određenim aktivnostima Socijalno-ekonomskog saveta, Republika Srbija nastoji da sprovodi adekvatan nadzor nad primenom merodavnih propisa, kao i da doprinese njihovoj delotvornoj primeni i dobrom funkcionisanju sistema zaštite bezbednosti i zdravlja na radu.

Glavni problem sa kojim se Republika Srbija suočava kada je reč o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu jeste broj povreda na radu, koje za posledicu nekada imaju i smrtni ishod, pogotovo u oblasti građevinarstva i industrije, kako pokazuju izveštaji Inspektorata za rad i Uprave za bezbednost i zdravlje na radu. Upravo ove dve grane privrede jesu one, u kojima se beleži i najveći broj radnika 'na crno'. Radnici 'na crno', koji u nedostatku boljih mogućnosti za rad ili, u slučaju radnika migranata i iz straha od deportacije, pristaju na nebezbedne uslove rada, jesu posebno ranjiva kategorija radnika, čiji nivo zaštite gotovo i da ne postoji. Kako bi se radna eksploatacija, koja u godinama migrantske krize predstavlja ne tako retku pojavu, sprečila, potrebno je adekvatno izgraditi i razvijati normativni, a potom i institucionalni okvir zaštite zdravlja i bezbednosti na radu. U skladu sa tim, neophodno je rasteretiti Inspektorat za rad, pre svega zapošljavanjem većeg broja inspektora za rad ali i tako da se nadležnost za sprovođenje nadzora nad primenom zakonodavstva o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu podeli, kako bi se jednako uključili i Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Udruženje za zaštitu zdravlja i bezbednost na radu, Savet za bezbednost i zdravlje na radu, ali i Služba medicine rada čija je aktivnost na ovom polju posebno isticana u ratifikovanim konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada. Činjenica je da su gotovo sve institucije nadležne za sprovođenje nadzora nad zaštitom zdravlja i bezbednosti na radu preokupirane identičnim zadacima, što dokazuje i Akcioni plan za sprovođenje strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za 2013-2017. godinu.

Dalje, povrede na radu, koje za posledicu mogu imati i smrt zaposlenog usled nebezbednih uslova

963 Studentkinja master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, jovana.misailovic@yahoo.com.

964 Studentkinja osnovnih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, banzic.marija@gmail.com.

rada, takođe mogu biti smanjene ako ne i u potpunosti iskorenjene adekvatnim nadzorom i preventivnim merama službe medicine rada, čije postojanje nije propisano kao obavezno kod poslodavca, niti je razvoj službe medicine rada deo opšte zdravstvene strategije, niti strategije bezbednosti i zdravlja na radu. Veliki je nedostatak našeg zakonskog rešenja i to što ne postoji definicija profesionalnih bolesti. Ovakav propust stvara mogućnost da bolest koja je uslovljena profesionalnom delatnošću ne bude kvalifikovana kao takva, a poslodavcima se omogućava da izbegnu odgovornost za zdravstveno stanje zaposlenog. Dokaz prethodno navedenog jeste i činjenica da u 2017. godini, niko od poslodavaca nije prijavio nijedno profesionalno oboljenje svojih zaposlenih. Propisivanje konkretne definicije profesionalnih bolesti uz pospešivanje i obaveznu aktivnost službe medicine rada, koja pre svega mora biti propisana kao obavezna služba kod poslodavaca, imalo bi pozitivan učinak na zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu. Dodatno, nepostojanje jedinstvenog registra profesionalnih bolesti i povreda na radu, takođe je jedan od velikih problema koji otežavaju sprovođenje nadzora nad zaštitom zdravlja i bezbednosti radnika jer se podaci koji su nadležni organi dužni da dostave Upravi za bezbednost i zdravlje na radu razlikuju. Ovaj nedostatak omogućava poslodavcima da prikaz broja i načina povreda i profesionalnih bolesti zloupotrebe, što ponovo za posledicu može imati olakšavanje radne eksploatacije, a mogao bi se nadomestiti uvođenjem komunikacije između nadležnih institucija i poslodavaca elektronskim putem, kako bi se mogućnost podnošenja netačnih podataka predupredila. Aktivnost Uprave za bezbednost i zdravlje na radu u borbi protiv radne eksploatacije, mogla bi se ogledati i u omogućavanju redovne i obavezne edukacije o najčešćim zloupotrebama koje čine poslodavci u cilju postizanja prednosti na osnovu iskorišćavanja nepovoljnijeg položaja radnika.

Kada je reč o radnicima 'na crno', posebno zabrinjava činjenica da radnici prihvataju posao u inostranstvu sigurni u zakonitu delatnost agencija za zapošljavanje, koje nisu registrovane za obavljanje delatnosti posredovanja u pronalaženju posla, kao i da u Strategiji bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za 2013-2017. godinu kao ni u Akcionom planu za njeno sprovođenje nema ni reči o radnoj eksploataciji. Upravo saznanje da radnici mogu biti žrtve radne eksploatacije tako lako, dovodi do velike potrebe za nadzorom nad radom agencija za zapošljavanje, a sve u cilju da se rad neregistrovanih subjekata iskoreni u potpunosti. Udruženje za zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu bi sprovođenjem npr. istraživanja u pogledu potreba maloletnika, migranata i lica koja rade 'na crno' moglo da spozna šta je rešenje ključnog problema koji ove kategorije zaposlenih neprestano svrstava na sam vrh žrtava radne eksploatacije. Dodatno, primera radi, moglo bi se razmisliti i o unošenju u Krivični zakonik Republike Srbije posebnog krivičnog dela 'eksploatacija radne snage' ili, u cilju manje rigoroznog rešenja podići svest o takvim slučajevima posredstvom medija, koji bi svakako trebalo da posvete pažnju ovom problemu, jer verujemo da kada bi bili edukovani, radnici bi mogli da smanje rizik da postanu žrtva radne eksploatacije. Sa druge strane, poslodavcima bi trebalo omogućiti temeljnije informisanje i tumačenje propisa, koje se može ostvariti kroz seminare održane od strane specijalizovanih lica u oblasti zaštite na radu, ili na primer zapošljavanjem stalnog konsultanta koji bi imao savetodavnu funkciju kod poslodavaca na nivou lokalne samouprave i bio dostupan za predlaganje rešenja svih nedoumica koje poslodavci mogu imati u procesu postizanja sveobuhvatne zaštite radnika na radnom mestu. Prethodno navedeno moglo bi se garantovati kolektivnim ugovorom o radu, što bi se moglo obezbediti aktivnošću Saveta za bezbednost i zdravlje na radu koji ima obavezu da preduzme inicijativu za podsticanje socijalnih partnera da pitanja bezbednosti i zdravlja na radu regulišu kroz sistem kolektivnog pregovaranja. Smatramo da ukoliko bi se zaštititi zdravlja i bezbednosti na radu posvetila adekvatna pažnja najpre na nivou poslodavca, potreba za aktivnošću državnih institucija na višim nivoima bila bi manja, čime bi se i troškovi njihove aktivnosti smanjili a ujedno, time bi se omogućilo i da se njihova delatnost eventualno specijalizuje i time postane efikasnija. Na posletku, Socijalno- ekonomski savet kao tripartitno telo, sastavljeno od predstavnika vlasti, poslodavaca i zaposlenih, koji za prvenstveni cilj ima razvoj socijalnog dijaloga i mirno rešavanje radnih sporova, moglo bi predlaganjem zakonskog propisivanja postupka medijacije, kada je reč o radnim sporovima koji za predmet imaju radnu eksploataciju, da doprinese zaštiti prava radnika. Ovo tim pre, što bi se posredstvom medijacije najpre rasteretili sudovi, pred kojima radni sporovi mogu trajati i nekoliko godina, a ujedno i omogućila promptnija zaštita radnicima.

1. Normativni okvir zaštite bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji

Pravo na zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu (pravo na rad u bezbednoj radnoj sredini, pravo na zaštitu na radu) jedno je od osnovnih prava garantovanih radnicima. Ono u sebi obuhvata pravo na bezbedne uslove rada kojima će se sprečiti povrede na radu, mogućnost profesionalnog oboljenja kao i zdrava životna sredina koja je i preduslov za efikasno obavljanje rada.⁹⁶⁵ U tom smislu, značajno je naglasiti da se pod zdravljem ne podrazumeva samo odsustvo bolesti već potpuno fizičko i mentalno zdravlje zaposlenih.⁹⁶⁶

Poštovanje radnog vremena, obezbeđenje adekvatnog prostora i opreme za rad, omogućavanje prijatne radne okoline, poštovanja dnevnog, nedeljnog i godišnjeg odmora jesu prava radnika koji spadaju u korpus prava na rad u bezbednoj radnoj sredini, čijom zloupotrebom od strane poslodavaca, dolazi do eksploatacije radnika u vidu iscrpljivanja radnika prekovremenim radom, uskraćivanjem prava na odmor, radom u ponižavajućem okruženju. Radnoj eksploataciji posebno su izloženi radnici migranti, pogotovo maloletnici jer, u nedostatku boljih mogućnosti pristaju da rade 'na crno' za minimalnu naknadu. Takva vrsta rada donosi poslodavcu poseban benefit, koji obuhvata i nepostojanje troškova obezbeđivanja propisanih uslova rada.

Motivi poslodavaca uvek idu u smeru povećanja konkurentske delatnosti ali nepoštovanje propisa i iskorišćavanje radnika kao slabije strane radnog odnosa ne sme biti nekažnjeno. U tom cilju, propisno regulisana zaštita radnika u Republici Srbiji sadržana je u Ustavu Republike Srbije, zakonima, podzakonskim aktima, kolektivnim i individualnim ugovorima o radu.

Prema Ustavu Republike Srbije garantovano je da svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu.⁹⁶⁷ Takođe Ustavom, propisane su i garancije posebne zaštite na radu: „Ženama, omladini i invalidima omogućuje se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada u skladu sa zakonom.“⁹⁶⁸ Ove garantije treba posmatrati i u svetlu korpusa osnovnih ljudskih prava zajemčenih međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koje je ratifikovala naša država.

Republika Srbija ratifikovala je najvažnije konvencije Međunarodne organizacije rada koje uređuju pitanje bezbednosti i zdravlja na radu. Tako, Konvencija broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini,⁹⁶⁹ nalaže da bi sistem zaštite na radu trebalo da se uredi na nacionalnom nivou uz konsultacije sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika i na taj način svede povrede, nesreće na radu ili u vezi sa radom na najmanji mogući nivo. Sa druge strane, Konvencija broj 161 o službama medicine rada⁹⁷⁰ predviđa da su službi medicine rada poverene preventivne funkcije, dužnost davanja saveta poslodavcima, radnicima i njihovim predstavnicima u pogledu zaštite zdravlja i stvaranja bezbedne i zdrave radne okoline. Na ova rešenja nadovezuje se i Konvencija broj 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu⁹⁷¹, koja takođe nalaže da, sistem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu bi trebalo progresivno razvijati i preispitivati, u dogovoru sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika.

Pravo na zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu zajemčeno je kao osnovno ljudsko pravo i na nivou Saveta Evrope.⁹⁷² Tako, Revidirana evropska socijalna povelja,⁹⁷³ pored odredaba kojima se garantuje obezbeđenje zdravih i bezbednih uslova rada uz konsultacije sa organizacijama poslodavaca i radnika, nalaže da države članice obezbede primenu takvih propisa merama odgovarajućeg nadzora, da unaprede postepeni

965 Branko A. Lubarda, *Uvod u radno pravo, sa elementima socijalnog prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 143.

966 Borivoje Šunderić, Ljubinka Kovačević, *Radno pravo - priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Službeni glasnik, Beograd, 2017, str. 248.

967 Ustav Republike Srbije - URS, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006, čl. 60, st. 4.

968 *Ibid.*, čl. 60, st. 5.

969 Konvencija 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1987, čl. 4.

970 Konvencija 161 o službama medicine rada, *Službeni list SFRJ*, br. 14/1989.

971 Konvencija 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 42/09, čl. 4, st. 1.

972 Vid. Nikola Trajković, *Osnovna prava i obaveze poslodavca u oblasti zaštite bezbednosti i zdravlja na radu u domaćem i stranim pravim*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 19.

973 Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, *Službeni glasnik Republike Srbije- Međunarodni ugovori*, br. 42/09, čl. 3.

razvoj službe medicine rada za sve radnike, koja bi imala prevashodno preventivne i savetodavne funkcije. Sve navedene odredbe svedoče, naime, o činjenici da je naša država, ratifikacijom navedenih i drugih instrumenata za zaštitu ljudskih prava preuzela obavezu da stvori uslove za delotvorno ostvarivanje i zaštitu prava na bezbednost i zdravlje na radu, a što uključuje i izgradnju, održavanje i obezbeđivanje dobrog funkcionisanja institucionalnog okvira za zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu.⁹⁷⁴

Najvažniji akt kojim je utvrđen sistem zaštite bezbednost i zdravlja na radu u Republici Srbiji jeste Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu,⁹⁷⁵ dok je Zakonom o radu predviđeno da sva zaposlena lica imaju pravo na bezbednost i zaštitu života i zdravlja na radu, pri čemu Zakon o radu pravi distinkciju između opšte zaštite, i posebne zaštite žena, omladine i osoba sa invaliditetom.⁹⁷⁶ Pravni režim zaštite zdravlja i bezbednosti na radu uređuje i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, kojim se propisuje režim sprovođenja društvene brige za zdravlje na nivou Republike, autonomne pokrajine, grada, poslodavca i pojedinca.⁹⁷⁷

Imajući u vidu to da Republika Srbija na svom putu ka priključivanju Evropskoj uniji stremi ka što je moguće doslednijoj harmonizaciji našeg sa evropskim radnim pravom, to i direktive Evropske unije, imaju određenu ulogu kada je u pitanju regulisanje zaštite zdravlja i bezbednosti na radu u našoj državi.⁹⁷⁸ U tom smislu, najznačajnija je Direktiva Saveta 89/391/EEZ o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja radnika na radu⁹⁷⁹ koja je usvojena kao okvirna direktiva i postavlja načela zaštite bezbednosti i zdravlja na radu, zbog čega služi kao osnova za rešavanje pitanja zaštite zaposlenih na pojedinim radnim mestima koja nose određene posebne rizike. Republika Srbija je u Zakonu o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu predvidela sistem saradnje poslodavca i radnika propisan pomenutom direktivom i propisala osnovne obaveze poslodavca i zaposlenog u cilju sprovođenja preventivnih mera u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti na radu.

Podzakonski akti značajni su obzirom na to da se osnovni postulati i načela sadržani u Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu, detaljnije razrađuju⁹⁸⁰ na nivou poslodavca u zavisnosti od osobenosti određenih privrednih grana, tako da zaštita zdravlja i bezbednost na radu bude prilagođena rizicima koji u tim granama postoje vezano za izloženost zaposlenih određenim agensima, procesima itd.

Na nivou poslodavca akt o proceni rizika najznačajniji je akt koji poslodavac donosi u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti na radu,⁹⁸¹ i koji je u rangu sa pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova.

2. Institucionalni okvir zaštite bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji

2.1. Opšta razmatranja

U Republici Srbiji, institucije nadležne za nadzor nad sprovođenjem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji između ostalog obavlja poslova državne uprave koji se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, kao i inspeksijski nadzor u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu,⁹⁸² a u okviru Ministarstva, formirana je Uprava za bezbednost i

974 Više o standardima Međunarodne organizacije rada vid.: Aleksandra Stamenić, *Razvoj normative delatnosti Međunarodne organizacije rada u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti na radu*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015; Join in building a culture of prevention on OSH, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_387178.pdf, 17. maj 2018. godine.

975 Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu - ZBZR, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017.

976 Zakon o radu - ZoR, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 i 13/2017 i 113/2017, čl. 12.

977 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2005, 72/2009 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013, 93/2014, 96/2015, 106/2015 i 113/2017, čl. 9-15.

978 Više o standardima Evropske unije u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu vid.: Anita Todorović, *Usklađenost našeg zakonodavstva o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu sa pravom Evropske unije*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.

979 Council Directive 89/391/EES of June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (*Official Journal L 183, 29/06/1989*).

980 Vid. Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad na radnom mestu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 21/2009.

981 Dragoslav Nešković, „Zakonitost akta o proceni rizika u formalnom i materijalnom smislu“, *Rizik i bezbednosni inženjering* 6/2011, 172.

982 Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/14, 14/2015, 54/2015, 96/2015 i 62/2017, čl. 16.

zdravlje na radu i Inspektorat za rad. Pored Ministarstva, institucionalni okvir čine i Socijalno-ekonomski savet i Savet za bezbednost i zdravlje na radu.⁹⁸³ Takođe, u skladu sa revidiranom Konvencijom broj 161 o službi medicine rada, ova institucija ima nadležnosti koje su od velike koristi u cilju prevencije povreda na radu i profesionalnih oboljenja, kao i pri proceni rizika.

2.2. Uprava za bezbednost i zdravlje na radu

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu obrazovana je u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, na osnovu Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.⁹⁸⁴ Osnovne obaveze Uprave su da se stara o harmonizaciji propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada, kao i da prikuplja i analizira podatke o povredama na radu⁹⁸⁵, profesionalnim oboljenjima, bolestima u vezi sa radom i pojavama koje utiču na zdravlje zaposlenih.⁹⁸⁶ Pored toga, Uprava podstiče razvoj u oblasti humanizacije rada i pruža stručnu pomoć u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu zaposlenih, organizuje savetovanja i vrši edukaciju zaposlenih, obavlja informaciono-dokumentacionu delatnost u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, vrši nadzor nad radom pravnih lica, preduzetnika i odgovornih lica sa licencom.⁹⁸⁷

Na osnovu Pravilnika o sadržaju i načinu izdavanja obrasca izveštaja o povredi na radu i profesionalnom oboljenju⁹⁸⁸, poslodavci su u skladu sa svojom obavezom dostavljali veoma detaljne izveštaje o povredama na radu.⁹⁸⁹ Zahvaljujući ovoj aktivnosti poslodavaca, kao i adekvatnim radom Uprave, može se steći uvid u podatke o povećanim rizicima po bezbednost i zdravlje radnika, kao i gde je potrebno učiniti dodatne napore da bi se smanjila učestalost povreda.

Glavni nedostatak valjane zaštite bezbednosti i zdravlja na radu - jeste nepoštovanje odredaba Zakona o bezbednosti i zaštiti na radu, što dalje rezultira povećanim rizicima pri radu, koji se često ostvaruje u nebezbednim uslovima rada i neprijateljskom okruženju.

Aktivnošću Uprave, rad u nehumanim uslovima koji dovodi do pojave radne eksploatacije, bio bi predupređen ukoliko bi se radnicima omogućila redovna i obavezna edukacija o najčešćim zloupotrebama koje čine poslodavci u cilju postizanja prednosti na osnovu iskorišćavanja nepovoljnijeg položaja radnika. Sa druge strane, poslodavcima bi trebalo omogućiti temeljnije informisanje i tumačenje propisa, koje se može ostvariti kroz seminare održane od strane specijalizovanih lica u oblasti zaštite na radu ili na primer, zapošljavanjem stalnog konsultanta koji bi imao savetodavnu funkciju kod poslodavaca na nivou lokalne samouprave i bio dostupan za predlaganje rešenja svih nedoumica koje poslodavci mogu imati u procesu postizanja sveobuhvatne zaštite radnika na radnom mestu.

Takođe, rad Uprave i Inspektorata za rad, preklapa se u tom smislu, da su i jedna i druga institucija

983 Vera Božić Trefalt, „Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu - Pretpostavke i principi“ (ur. B. Nikolić), *Bezbednost i zdravlje na radu*, knjiga 1, opšti deo, Visoka škola strukovnih studija Novi Sad, Novi Sad, 2010, str. 1-13.

984 ZBZR, čl. 1, st. 2.

985 Kao najčešći uzrok povreda na radu Uprava za bezbednost i zdravlje na radu zabeležila je neprimenjivanje, odnosno nepoštovanje posebnih pravila bezbednosti na radu, čak (26,46%), neprimenjivanje osnovnih pravila bezbednosti na radu (21,92%), kao i izvođenje radne operacije na način protivan pravilima bezbednosti na radu (17,64%). Povrede na radu najčešće se dešavaju pri kretanju zaposlenih u objektima gde se obavlja rad, pomoćnim prostorijama, odnosno drugim izvorima u zavisnosti od radne okoline (32,30%), prilikom upotrebe alata pri obavljanju posla (22,70%) i pri korišćenju mašina i uređaja (10,25%).

986 *Izveštaj uprave za bezbednost i zdravlje na radu za 2016. godinu*, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_uprave_za_2016.pdf, 19. maj 2018. godine.

987 Ksenija Petovar, Nikola Grujić, *Ka efektivnom postupanju prekršajnih sudova i inspekcija rada u zaštiti prava radnika*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2012, str. 10-12.

988 Pravilnik o sadržaju i načinu izdavanja obrasca izveštaja o povredi na radu i profesionalnom oboljenju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/06, 84/06 i 4/16, čl. 7.

989 Poslodavci su 2016. godini dostavili Upravi ukupno 9.065 izveštaja o povredama na radu i profesionalnim oboljenjima (samo 1 izveštaj). Uprava je izvršila analizu ukupno 771 povrede na radu (8 smrtnih i 763 teških povreda na radu) koje su se dogodile u 2016. godini na radnom mestu. Posmatrano iz perspektive pretežne delatnosti poslodavca, najveći broj povreda na radu zabeležen je u prerađivačkoj industriji (26,59%) Prema analizi povreda na radu u odnosu na broj zaposlenih kod poslodavaca najveći broj povreda u 2016. godini dogodio se kod onih poslodavaca koji zapošljavaju više od 500 zaposlenih (39,04%). Kada se analizira učestalost javljanja povreda na radu u odnosu na pol povređenih može se konstatovati da se muškarci značajno više povređuju, (68,87%), najčešće u starosnom dobu od 30 do 49 godina. *Izveštaj o radu uprave za bezbednost i zdravlje na radu za 2016. godinu*, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_uprave_za_2016.pdf, 18. maj 2018. godine

nadležne za prikupljanje pojedinih istovetnih podataka u vezi zaštite zdravlja i bezbednosti na radu,⁹⁹⁰ što je neopravdano opterećivanje obe institucije. Adekvatniji nadzor nad zaštitom zdravlja i bezbednosti na radu bio bi omogućen ukoliko bi podela rada među nadležnim službama bila jasno razgraničena

2.3. Udruženje za bezbednost i zdravlje na radu

Udruženje za bezbednost i zdravlje na radu Republike Srbije jeste pravni sledbenik Saveza zaštite na radu SRJ od 2000. godine. Značaj ovog udruženja ogleda se u bliskoj saradnji sa Upravom u cilju stvaranja bezbednog i zdravog radnog okruženja u Republici Srbiji. Uloga Udruženja je eksplicitno prepoznata u Strategiji bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period 2013-2017. godine, kao strateškog partnera, koja nalaže podeljene nadležnosti i odgovornosti svim subjektima sistema kako bi se ohrabrila saradnja između socijalnih partnera: države, udruženja poslodavaca i zaposlenih. Udruženje učestvuje u kreiranju socijalnog dijaloga i socijalne politike, kao i u radu Saveta za bezbednost i zdravlje na radu. Aktivnosti Udruženja jesu izrada zakonodavstva prilagođenog uslovima poslovanja i izrada nacionalne strategije sa definisanim akcionim merama za realizaciju postavljenih ciljeva. U tom kontekstu, Udruženje aktivno učestvuje u postupku donošenja zakona, podzakonskih propisa, strateških dokumenata i pratećih akata sistema bezbednosti i zdravlja na radu, informativnoj mreži, promociji bezbednosne prakse i dr.⁹⁹¹

Kroz promociju bezbednosne prakse, Udruženje bi moglo posredstvom uticaja na poslodavca da doprinese zaštiti posebno osetljive kategorije radnika koji su najčešće žrtve radne eksploatacije. Udruženje bi sprovođenjem npr. istraživanja u pogledu potreba maloletnika, migranata i lica koja rade 'na crno', moglo da spozna šta je rešenje ključnog problema koji ove kategorije zaposlenih neprestano svrstava na sam vrh žrtava radne eksploatacije, jer to očigledno pokazuje da zakonska regulativa nije adekvatna i da se nadzor nad njihovom zaštitom ne sprovodi efikasno.

2.4. Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije

Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije osnovan je 2001. godine, na osnovu Sporazuma o osnivanju, delokrugu i načinu rada, koji su zaključili Vlada Srbije, Savez samostalnih sindikata Srbije, Ujedinjeni granski sindikati "Nezavisnost", Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata i Unija poslodavaca Srbije.⁹⁹² Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu,⁹⁹³ Savet je dobio zakonski okvir za osnivanje i funkcionisanje i definisan kao nezavisno telo koga čine predstavnici Vlade Republike Srbije, predstavnici reprezentativnih udruženja poslodavaca i predstavnici reprezentativnih sindikata, zastupljeni u ravnopravnom odnosu broja članova⁹⁹⁴, čime je poštovano načelo tripartizma iz Konvencije MOR-a broj 144⁹⁹⁵. Načelo tripartizma, kao jedno od osnovnih načela radnog prava je posebno značajno jer tripartizam ima za cilj „integraciju sindikata i poslodavaca u strategiju socijalne kontrole.“⁹⁹⁶

Savet daje doprinos razvoju bezbednosti i zdravlja na radu posredstvom davanja stručnih mišljenja o nacrtima zakona i drugih propisa kojima sa uređuju socijalna i ekonomska pitanja zaposlenih.⁹⁹⁷ Upravo

990 Upor. *Izveštaj o radu uprave za bezbednost i zdravlje na radu za 2016. godinu.*, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_uprave_za_2016.pdf, 18. maj 2018. godine, *Izveštaj inspektorata za rad za 2017. godinu*, <https://www.minrzs.gov.rs/pres/saopstenja/izvestaj-o-radu-inspektorata-za-rad-za-2017-godinu.html>, 18. maj 2018. godine.

991 Vid. *Hajde da prvo krenemo kroz 'vrata' bezbednosti*, <http://ubzrs.rs/6944-2/>, 4. maj 2018. godine.

992 Socijalno-ekonomski savet, www.socijalnoekonomskisavet.rs, 19. maj 2018. godine.

993 Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/2004, čl. 1.

994 Savet ima 18 članova: šest predstavnika Vlade, šest predstavnika poslodavaca Srbije, i šest predstavnika sindikata zaposlenih, kao predstavnika organizacija zaposlenih i poslodavaca koje su dokazale svoju reprezentativnost na nacionalnom nivou.

995 Zakon o ratifikaciji Konvencije broj 144 o tripartitnim konsultacijama (međunarodni radni standardi) iz 1976. godine, Preporuka broj 152 o tripartitnim konsultacijama (aktivnosti MOR) iz 1976. godine i Preporuka broj 113 o pregovaranju (na nivou privrede i nacionalnom nivou) iz 1960. godine, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 1/2005.

996 Lord Wedderburn of Charlton, *The worker and the law*, Penguin Books, London, 1986, str. 28.

997 Branko Lubarda, *Radno pravo - rasprava o socijalnom dijalogu i dostojanstvu na radu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 407.

postojanje tripartitnog sastava Saveta je od velike koristi prilikom sastavljanja nacрта propisa u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti na radu jer, time se omogućava da predstavnici vlasti, poslodavaca i zaposlenih, izraze svoje zahteve i predloge, i da se konsenzusom⁹⁹⁸ usvoji najpovoljnije rešenje. Tako, možemo zaključiti da razmatranja Saveta mogu biti od najveće koristi prilikom odlučivanja o najpovoljnijim i najpomirljivijim rešenjima, jer je to jedini način da se istovremeno razmatra stav vlasti, poslodavaca i zaposlenih, posebno ako se uzme u obzir diskrepanca njihovih ciljeva. Ovo tim pre što se time ostvaruju i najvažniji ciljevi Saveta – uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga i podsticanje mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova.⁹⁹⁹ U skladu sa ovim ciljem Saveta korak koji bi mogao da se učini po pitanju problema nebezbednih radnih uslova i radne eksploatacije jeste razvijanje sistematičnijeg i lakšeg pristupa pravnoj zaštiti radnika u radnim sporovima posredstvom medijacije jer bi se time rasteretili sudovi, pred kojima postupci povodom radnih sporova traju i po nekoliko godina. Ovakav vid zaštite efikasno bi delovao i psihološki na radnike, koji znajući mogućnost trajanja radnog spora, često odlučuju da ne traže zaštitu svojih povređenih prava.

2.5. Savet za bezbednost i zdravlje na radu

Na osnovu Zakona o Vladi Republike Srbije¹⁰⁰⁰ doneta je odluka o formiranju Saveta za bezbednost i zdravlje na radu. Savet za bezbednost i zdravlje na radu je tripartitno telo u čijem radu pored predstavnika ministarstva nadležnog za poslove rada, zapošljavanja i socijalne politike i socijalnih partnera, učestvuju i predstavnici drugih ministarstava, visokoobrazovnih ustanova i nevladinih organizacija.

Delokrug Saveta za bezbednost i zdravlje na radu, značajan za oblast zaštite zdravlja i bezbednosti na radu je: davanje inicijative za donošenje propisa i izradu nacionalnog programa razvoja bezbednosti i zdravlja na radu, kao i preventivne politike iz ove oblasti,¹⁰⁰¹ razmatranje izveštaja o radu Uprave, kao i izveštaja o radu Inspektorata za rad za prethodnu godinu.¹⁰⁰²

Članovi Saveta za bezbednost i zdravlje na radu su na sednici 2016. godine jednoglasno zaključili da se u narednom periodu posebna pažnja mora posvetiti jačanju tehničkih i kadrovskih kapaciteta, kao i materijalnom stanju Inspektorata za rad, u cilju poboljšanja njegove efikasnosti, kao i da bi što pre trebalo urediti pitanje jedinstvenog registra povreda na radu.¹⁰⁰³

Akcioni plan za sprovođenje strategije bezbednosti i zdravlja na radu za 2013.-2017. godinu,¹⁰⁰⁴ nalaže da bi Savet za bezbednost i zdravlje na radu trebalo da preduzme inicijativu za podsticanje socijalnih partnera da pitanja bezbednosti i zdravlja na radu regulišu kroz sistem kolektivnog pregovaranja, kako posebnih kolektivnih ugovora, tako i kolektivnih ugovora na nivou poslodavaca.

2.6. Služba medicine rada

Medicina rada se shvata kao medicinska specijalnost koja se bavi procenom uticaja uslova na radu na zdravlje radnika. Na taj način medicina rada utiče na zdravlje stanovništva i daje veliki doprinos javnom zdravlju u celini.¹⁰⁰⁵

998 *Ibid.*, 156.

999 B. Lubarda (2016), str. 55.

1000 Zakon o Vladi Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 5/91 i 45/93, čl. 26, st. 2

1001 Odluka o obrazovanju Saveta za bezbednost i zdravlje na radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 40/05 i 71/07.

1002 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2013. do 2017. godine, <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/bezbednost/Strategija%20bezbednosti%20i%20zdravlja%20na%20radu%20u%20RS%20za%20period%20od%202013%20do%202017.pdf>, 19. maj 2018. godine.

1003 Održana 18. Sednica Saveta za bezbednost i zdravlje na radu, <http://www.minrzs.gov.rs/lat/pres/saopstenja/odrzana-18-sednica-saveta-za-bezbednost-i-zdravlje-na-radu.html>, 19. maj 2018. godine.

1004 Akcioni plan za sprovođenje strategije bezbednosti i zdravlja na radu za 2013.-2017. godine, http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/bezbednost/Akcioni_plan_za_sprovođenje_Strategije_bezbednosti_i_zdravlja_na_radu_RS_2013_2017.pdf, 18. maj 2018. godine.

1005 Osnovni zadaci medicine rada, <http://www.imrs.rs/index.php?id=153>, 18. maj 2018. godine.

Organizaciju službe medicine rada na primarnom nivou čini zdravstvena delatnost u okviru službe za zdravstvenu zaštitu radnika u domu zdravlja ili u privatnoj ordinaciji i Zavoda za zdravstvenu zaštitu radnika, a na sekundarnom nivou je čini zdravstvena delatnost koja se obavlja na više nivoa, pri Institutu za medicinu rada Srbije „Dr Dragomir Karajović“.¹⁰⁰⁶

Među prioritetnim ciljevima medicine rada,¹⁰⁰⁷ jesu obuhvatanje svih radnika (zaposlenih i nezaposlenih, uključujući i poljoprivrednike registrovanih domaćinstava) službama medicine rada i očuvanje i unapređenje zdravlja radnika na radnom mestu.

Problem rada službe medicine rada između ostalog jeste i činjenica da Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu pominje bolesti u vezi sa radom¹⁰⁰⁸, ali konkretna definicija nije data. Takođe Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁰⁰⁹ propisuje kada se javljaju profesionalne bolesti, ali ih ne klasifikuje. Konkretna klasifikacija profesionalnih bolesti data je u Pravilniku o utvrđivanju profesionalnih bolesti.¹⁰¹⁰ Da zakonska regulacija u pogledu profesionalnih bolesti trpi opravdane kritike pokazuju i podaci Inspektorata za rad, u 2017. godini prema kojem nadležnoj inspekciji rada poslodavci nisu prijavili nijedno profesionalno oboljenje.¹⁰¹¹ Poslodavci ne poštuju zakonske obaveze o pojedinačnom prijavljivanju i registrovanju profesionalnih bolesti, a kao mogući razlog tome javlja se i nejasno normativno određenje mnogih profesionalnih oboljenja, koja se potom ne tretiraju kao takva, zbog neprepoznavanja uzročne veze između bolesti i nehumanih uslova rada. Dodatno je otežavajuća okolnost da ne postoji odgovarajuća razmena podataka o broju dijagnostikovanih, verifikovanih i prijavljenih oboljenja, između zdravstvenih ustanova, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Inspektorata za rad.

Još jedan nedostatak našeg sistema službe medicine rada ukoliko se osvrnemo da uporednopravna rešenja jeste činjenica da Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu ne nalaže obavezu osnivanja službe medicine rada, niti predviđa sistem organizacije službe medicine rada, infrastrukturu, nadležnost, alternativne modele pružanja usluga niti način finansiranja kao što to predviđaju zakoni u Francuskoj, Švedskoj, Nemačkoj, Belgiji.¹⁰¹² Nalaže se samo da *poslodavac angažuje službu medicine rada za određene poslove*.¹⁰¹³ S tim u vezi, neophodno je propisati obavezno formiranje službe medicine rada kod poslodavca i detaljno predvideti način sprovođenja njene delatnosti, a sistem njenog finansiranja trebalo bi preusmeriti sa javnog sektora na poslodavca, i time ga uskladiti prema sadržaju Konvencije broj 161 Međunarodne organizacije rada o službama medicine rada.¹⁰¹⁴ Potrebno je rasteretiti javni sektor i podeliti troškove zaštite na radu sa poslodavcima, u cilju podsticanja zdravstvene i socijalne sigurnosti radnika na radnom mestu.

Kao posledica prethodno navedenih problema u radu službe medicine rada, može se smatrati i odlazak većeg broja lekara specijalista medicine rada u druge sektore, najčešće u primarnu zdravstvenu zaštitu, kao izabranih lekara u domovima zdravlja, čime je smanjena pokrivenost službama medicine rada, što predstavlja dodatan problem sistema zaštite zdravlja i bezbednosti na radu u Republici Srbiji.¹⁰¹⁵

1006 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 i 45/13; Uredba o planu mreže zdravstvenih ustanova u Srbiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 42/2006, 119/2007, 84/2008, 71/2009 i 85/2009.

1007 Nacrt Strategije medicine rada Republike Srbije za 2014 - 2017. godinu, <http://www.imrs.rs/index.php?id=319>, 18. maj 2018. godine.

1008 ZBZR, čl. 41-42.

1009 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br.34/2003, 64/2004, 84/2004, 85/2005, 101/2005, 63/2006, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 i 142/2014, čl. 24.

1010 Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br.105/03.

1011 *Izveštaj o radu inspektorata za rad za 2017.godinu*, [http://www.minrzs.gov.rs/pres/saopstenja/izvestaj-o-radu-inspektorata-za-rad-za-2017-godinu.html](http://www.minrzs.gov.rs/pres/saopštenja/izvestaj-o-radu-inspektorata-za-rad-za-2017-godinu.html), 18. maj 2018. godine.

1012 B. Lubarda (2013), str. 409.

1013 ZBZR, čl. 41.

1014 Konvencija broj 161 o službama medicine rada, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori* br.14/89.

1015 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2013. do 2017. godine, <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/bezbednost/Strategija%20bezbednosti%20i%20zdravlja%20na%20radu%20u%20RS%20za%20period%20od%202013%20do%202017.pdf>, 27. april 2018. godine.

2.7. Inspektorat za rad

2.7.1. Opšta razmatranja

Veliki doprinos zaštiti u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu učinjen je donošenjem Zakona o inspeksijskom nadzoru 2015. godine.¹⁰¹⁶ Inspektorat za rad, kao organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, vrši nadzor nad primenom zakona i drugih propisa u oblasti rada, prvenstveno u oblasti radnih odnosa i oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Cilj ukupne politike nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, je pre svega sprečavanje povreda na radu i profesionalnih oboljenja, a zasniva se na pokretanju niza aktivnosti u više oblasti delovanja kao što je na primer: uspostavljanje odgovornosti poslodavca u svim fazama rada, primena preventivnih mera u svim oblicima rada i tehnološkim fazama rada, procena rizika i upravljanje istim na svim mestima rada, osposobljavanje zaposlenih za bezbedan i zdrav rad, praćenje njihovog zdravstvenog stanja, praćenje parametara uslova radne sredine i slično.

Konkretno, nadzor Inspektorata za rad kod poslodavca odnosi se na primenu: Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, podzakonskih propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, opštih, posebnih i pojedinačnih kolektivnih ugovora i opštih akata, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, opštih akata kojima se uređuju radna mesta, vrsta i stepen stručne spreme, potrebna znanja i drugi potrebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa na tim radnim mestima, ugovora o radu, u delu u kojem se uređuju prava, obaveze zaposlenih i poslodavaca u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, tehničkih propisa i nacionalnih standarda, u delu koji se odnosi na bezbednost i zdravlje na radu.¹⁰¹⁷

2.7.2. Vrste nadzora

Prema Zakonu o inspeksijskom nadzoru, nadzor može biti redovan, vanredni, kontrolni i dopunski. *Redovan inspeksijski nadzor* vrši se prema planu inspeksijskog nadzora¹⁰¹⁸ i predstavlja sveobuhvatan nadzor nad primenom propisa iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, tehničkih mera i nacionalnih standarda u delu koji se odnosi na bezbednost i zdravlje na radu.

Vanredni kontrolni nadzor vrši se: kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja godišnjeg plana inspeksijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekat; kada se postupaju po predstavi pravnog ili fizičkog lica.¹⁰¹⁹

Kontrolni inspeksijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspeksijskog nadzora.¹⁰²⁰

Dopunski inspeksijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspeksijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom

1016 Zakon o inspeksijskom nadzoru - ZIN, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2015.

1017 Nadležnost inspektorata, <https://www.minrzs.gov.rs/lat/nadleznost-inspektorata.html>, 5.maj 2018.godine.

1018 Plan inspeksijskog nadzora podrazumeva sadržinu aktivnosti Inspektorata za rad u oblasti radnih odnosa, bezbednosti i zdravlja na radu i integrisanog nadzora koji u sebi obuhvata i nadzor u pogledu radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. Godišnji plan za 2018. godinu, nastoji da obuhvati gotovo sve grane radne delatnosti, trgovine na malo i veliko, metalurške industrije, preko građevinarstva i poljoprivrede, do nadzora nad radom vrtića, škola i ambulanti. Ono što posebno privlači pažnju jeste podatak da se nadzoru u oblasti građevinarstva posvećuje čak osam meseci. Taj podatak dodatno svedoči o posebnoj potrebi o nadzoru nad bezbednošću i zdravljem radnika u ovoj oblasti, obzirom da su građevinski radnici najčešće žrtve radne eksploatacije. Mogući predlog u cilju unapređenja efikasnosti rada Inspektorata u ovoj oblasti bilo bi formiranje posebnog tela koji bi bio nadležan samo za ovu oblast i tako rasteretio potrebu da vreme mogućeg nadzora nad drugim oblastima rada bude predugo potrošeno na oblast građevinarstva, čiji nadzor zahteva duži vremenski period. Vid. *Plan inspeksijskog nadzora Inspektorata za rad*, <https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/plan-inspeksijskog-nadzora-inspektorata-za-rad-za-2018-godinu.html>, 9. maj 2018.godine.

1019 ZIN, čl. 6, st. 3.

1020 *Ibid.*, čl. 6, st. 4.

ili kontrolnom inspeksijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspeksijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspeksijskog nadzora.¹⁰²¹

2.7.3. Ovlašćenja inspekcije rada u oblasti zaštite bezbednosti i zdravlja na radu

U postupku inspeksijskog nadzora inspektor rada ima pravo i dužnost da preduzima radnje, kojima se kontrolišu bezbednost i zdravlje na radu a naročito higijena i uslovi rada, proizvodnja, stavljanje u promet, korišćenje i održavanje sredstava za rad, sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu, opasnih materija i drugo. Ova ovlašćenja posebno su značajna za zaštitu radnika jer neadekvatna sredstva za rad u velikom broju slučajeva jesu uzrok povreda na radu. Stoga, inspektori imaju i ovlašćenja da pregledaju opšte i pojedinačne akte poslodavca kojima se garantuje zaštita zaposlenima, da razgovara sa odgovornim licima i pregleda radna mesta i opremu za rad. Inspektorat za rad utiče na zaštitu zaposlenih i na taj način što poslodavcima, zaposlenima, njihovim predstavnicima i sindikatu daje obaveštenja i savete u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, kao i o merama čijom primenom se obezbeđuje izvršavanje Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.¹⁰²²

Inspektorat za rad raspolaže merama koje za svoj cilj imaju da, što je moguće efikasnije spreče i otklone posledice kršenja propisa od strane poslodavaca i na taj način ostvari zadatak koji mu je poveren. Mere koje Inspektoratu za rad stoje na raspolaganju su: korektivne, represivne i preventivne.

Korektivnim merama inspektor rada po pravilu pisanim aktom (najčešće rešenjem ili nalogom) utvrđuje određene nedostatke ili nepravilnosti u primeni propisa, koji su učinjeni od strane poslodavca, pa istom nalaže da ih u određenom roku otkloni.

Represivne mere podrazumevaju određeni oblik sankcije - oduzimanje, zabranu, novčanu kaznu i sl. koja se može preduzeti prema licu koje je prekršilo norme radnog zakonodavstva. U okviru represivnih mera na raspolaganju inspektorima rada najčešće su: izricanje novčanih kazni, pokretanje postupaka pred nadležnim organom za utvrđivanje prekršajne odgovornosti, određivanje zabrane obavljanja određenih radnji, angažovanja određenih lica ili upotrebe određenih sredstava, iniciranje pokretanja krivičnog postupka, izricanje zabrane obavljanja delatnosti poslodavcu, povlačenje datih saglasnosti, oduzimanje izdatih dozvola i sl.

Preventivne mere odnose se na delovanje inspektora rada „snagom argumenta“ prema drugim činiocima u oblasti rada sa ciljem podizanja svesti o značaju ove oblasti i potrebi preduzimanja aktivnosti za uspostavljanje zdravog i bezbednog radnog okruženja i efikasnog sistema ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca. U ove mere spadaju na primer: davanje saveta inspektora rada poslodavcima i zaposlenima o najefikasnijim načinima ostvarivanja svojih prava i ispunjavanja svojih obaveza, upozoravanje poslodavca ili zaposlenog na posledice nepridržavanja propisa, organizovanje tematskih kampanja o primeni propisa u oblasti rada, priprema i distribucija štampanih materijala o primerima dobre i loše prakse, rad sa socijalnim partnerima, pružanje informacija putem medija i sl.¹⁰²³

Sve mere kojima raspolaže Inspektorat za rad u službi su osnovnog cilja: zaštita zaposlenih kroz unapređivanje uslova rada i sprečavanje radne eksploatacije. Tako na primer, prilikom uzimanja izjave i posmatranjem radnih mesta inspektor bi trebalo da posveti i posebnu pažnju proceni samog fizičkog i psihičkog stanja radnika, jer nije redak slučaj da u strahu od otkaza radnici kriju loše uslove u kojima su prinuđeni da rade. Danas je posebno teško otkriti psihičko zlostavljanje na radu čije su žrtve najčešće žene jer,

1021 *Ibid.*, čl. 6, st. 5.

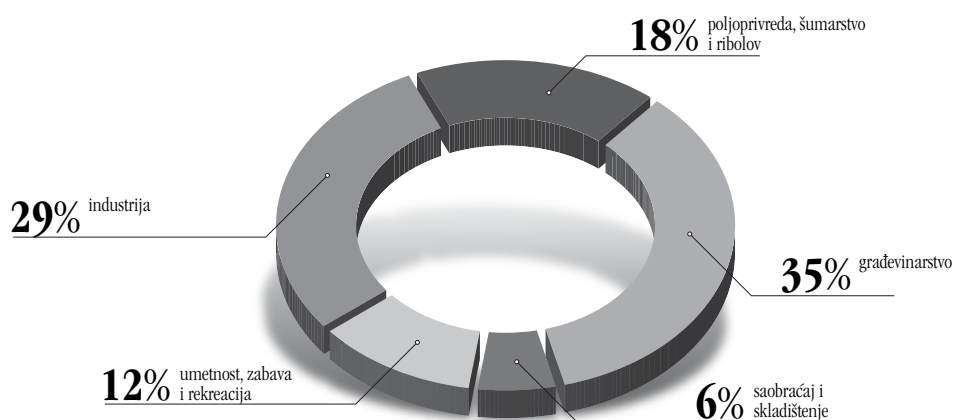
1022 Nadležnost inspektorata, <https://www.minrzs.gov.rs/lat/nadleznost-inspektorata.html>, 25. april 2018. godine.

1023 Ljiljana Stojić, *Inspeksijski nadzor u oblasti rada*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2013, str. 403-405.

dok se sami radnici ne uključe u borbu protiv radne eksploatacije, državne institucije ih i dalje mogu, ali na teži i sporiji način, zaštititi.¹⁰²⁴

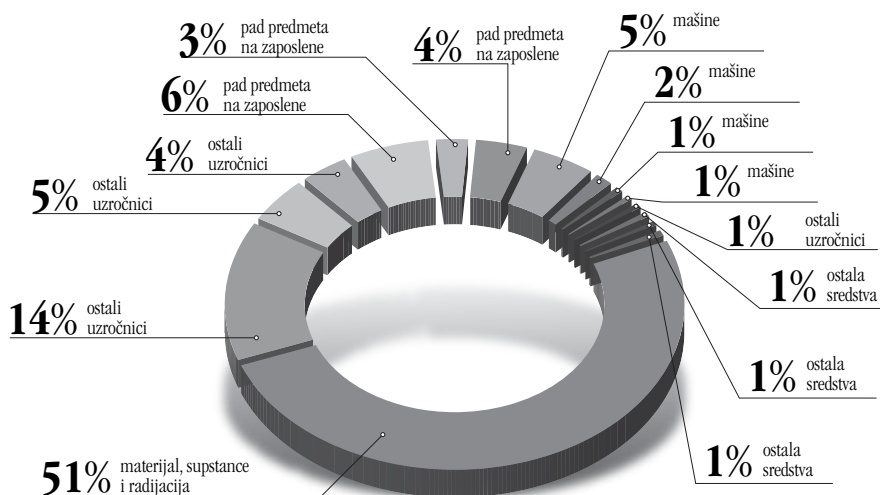
Dodatno, veliki problem u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti, prema podacima Inspektorata za rad jesu i povrede na radu, posebno u oblasti građevinarstva i industrije, uključujući teške povrede, koje dovode do smrtnog ishoda, a što dalje otvara pitanje kako zaštititi radnike, odnosno propisno kazniti poslodavce koji zapošljavaju radnike `na crno`, budući da njihov rad natkriljuje posebno izražen rizik od povreda na radu.

Teške povrede sa smrtnim ishodom u 2017. godini - po delatnostima



Izvor: *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*¹⁰²⁵

Teške povrede na radu u 2017. godini - po delatnostima



Izvor: *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*¹⁰²⁶

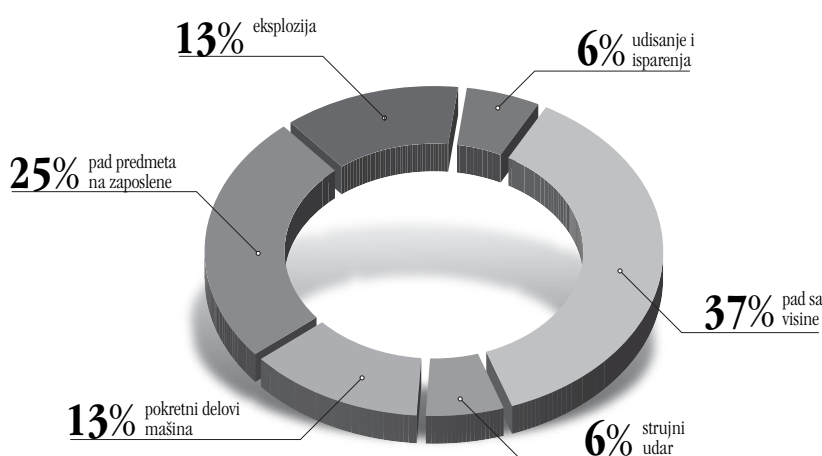
1024 Inspektorat za rad je u 2017. godini zatekao ukupno 22.411 lica na faktičkom radu tj., radu `na crno` kod registrovanih i neregistrovanih subjekata što je za 15% više nego u istom periodu 2016. godine, kada je na radu `na crno` zatečeno 19.472 lica. Ovaj broj je za 37% više nego u istom periodu 2015. godine, kada je na radu `na crno` zatečeno 16.408 lica. Iako bi se iz ovih podataka dalo zaključiti da mere u borbi protiv rada `na crno`, nisu efikasne jer podaci pokazuju da broj radnika koji obavlja poslove `na crno` iz godine u godinu raste, svetla činjenica jeste ta, da je nakon preduzetih mera inspektora rada, zasnovan radni odnos sa 21.171 licem, tj., sa 94% od ukupnog broja lica zatečenih na radu `na crno`, što je za 20% više nego u istom periodu 2016. godine, i što je za 73% više nego u istom periodu 2015. godine kada su posle nadzora Inspektorata za rad poslodavci zasnovali radni odnos sa 12.250 lica Delotvornost mera Inspektorata za rad u 2017. godini ogleda se i u smanjenom broju lica koja su izgubila život usled povreda na radu. Inspektori rada su u 2017. godini ukupno izvršili 39 inspeksijskih nadzora povodom smrtnih i teških povreda na radu sa smrtnim ishodom, pa je u 2017. godine broj lica, koja su izgubila život usled povreda na radu smanjen za 8% u odnosu na 2016. godinu, kada su izvršena ukupno 42 nadzora povodom smrtnih i teških povreda na radu sa smrtnim ishodom. *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*, <https://www.minrzs.gov.rs/pres/saopštenja/izvestaj-o-radu-inspektorata-za-rad-za-2017-godinu.html>, 17. maj 2018. godine.

1025 *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*, <https://www.minrzs.gov.rs/pres/saopštenja/izvestaj-o-radu-inspektorata-za-rad-za-2017-godinu.html>, 17. maj 2018.

1026 *Ibidem*.

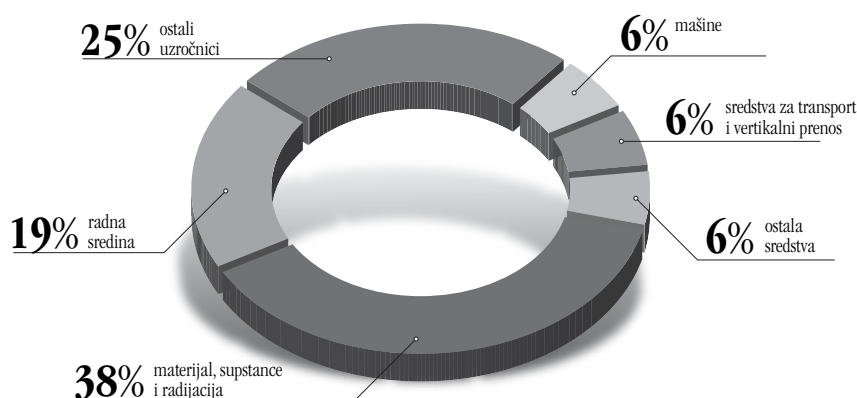
Analizom uzroka i okolnosti zbog kojih je došlo do povreda na radu, utvrđeno je da su najčešći uzroci povređivanja na radu u oblasti građevinarstva i industrije u kojima se ujedno beleži i najveći ukupan broj povreda na radu sledeći: nebezbedan rad na visini i na nepropisno montiranim skelama, nekorisćenje propisanih sredstava i opreme za ličnu zaštitu na rad, prvenstveno rad bez zaštitnog šlema i zaštitnog opasača, rad u nepropisno obezbeđenim iskopima, neprimenjivanje osnovnih načela organizacije izvođenja radova, odstupanje od propisanog i utvrđenog procesa rada, nepropisna saradnja (koordinacija) učesnika u radu, nepropisan rad sa opremom za rad, neosposobljenost angažovanih na radu za bezbedan rad, nepotpuno sprovođenje mera bezbednosti i zdravlja na radu na mestima rada, angažovanje znatnog broja neobučenih lica koja rade `na crno`.

Teške povrede sa smrtnim ishodom u 2017. godini - po uzroku povređivanja



Izvor: *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*¹⁰²⁷

Teške povrede sa smrtnim ishodom u 2017. godini - po izvoru povređivanja



Izvor: *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu*¹⁰²⁸

Grafički prikazani uzroci povreda na radu dokazuju da poslodavci u cilju smanjenja troškova rada, napretka poslovanja i postizanje profita zanemaruju važnost bezbednih uslova rada pre svega kada je reč o neobezbeđivanju adekvatne opreme prilikom rada sa opasnim materijalima, neulaganje u obezbeđenje sigurnosti na radu na propisanim visinama ili radu na iskopinama, što za rezultat neretko ima pojavu radne eksploatacije radnika u oblasti građevine i industrije. Problem koji se javlja jeste i činjenica da jedinstvena definicija radne eksploatacije nije usvojena u savremenoj literaturi ali se najšire može razumeti kao zloupotreba

1027 *Ibidem.*

1028 *Ibidem.*

tudeg osetljivog položaja radi sticanja koristi, što podrazumeva rad u lošim i nehumanim ulovima.¹⁰²⁹ Najčešće žrtve radne eksploatacije jesu radnici migranti, a razlog tome jeste činjenica da migranti, usled nepostojanja adekvatnih dokumenata i straha od deportacije, pristaju na preterano niske zarade i gotovo potpuno nebezbedne uslove rada. S druge strane poslodavci rado zapošljavaju radnike migrante znajući da su troškovi njihovog rada znatno manji, jer usled straha od kažnjavanja zbog nezakonitog boravka u državi prijema, radnik migrant neće pokrenuti postupak protiv poslodavca, u slučaju da mu kao radniku, prava nisu poštovana.¹⁰³⁰

Slikovit prikaz radne eksploatacije predstavljaju primeri strahota koje proživljavaju žrtve radne eksploatacije u oblasti građevinarstva. Tako, slučaj eksploatacije radnika koji su većinom bili mladi muškarci, starosti između 18 i 22 godine, uz nekoliko žena slične starosne dobi, iz 2009. godine u građevinskoj kompaniji *SerbAz Project and Construction LLC (SerbAz)* u Azerbejdžanu jeste jedan od najpotresnijih, ne samo u Republici Srbiji već i u regionu. Radnici su bili smešteni u prostorijama gde je 96 ljudi bilo prinuđeno da koristi tri toaleta, od kojih samo jedan za veliku nuždu. Ukoliko bi se to pravilo prekršilo, bili bi kažnjeni, pretnjama prebacivanjem na druga gradilišta ali i fizički. Voda za pranje veša i tuširanje dovožena je u cisternama ali, dešavalo se da i do četiri dana izostane, kada su radnici morali samostalno da se snalaze za održavanje higijene. Grejanja gotovo i da nije bilo, a broj ćebadi nije bio dovoljan ni za trećinu broja radnika. Pored toga, ne tako retko, ni pijaća voda nije bila dostupna. Hrana je bila prejako zapržena kako bi se smanjio osećaj gladi, ali i nedovoljna. Najpotresniji jesu uslovi rada na samom gradilištu: *zabrana korišćenja rukavica i šlemova, nepostojanje toaleta, sendviči koji su dostavljani u crnim kesama namenjenim za otpad, radno vreme od 36 sati, nepostojanje aparata za gašenje požara u limenim halama bez ventilacije gde je opasnost od požara bio svakodnevni rizik, nemogućnost poštede za vreme trajanja bolesti, neisplaćene zarade itd.*, koji su za posledicu imali smrt državljanina BiH, čiji su posmrtni ostaci prebačeni tek nakon 15 dana.¹⁰³¹ Ovakav primer nažalost, nije usamljen, s obzirom na to da je sličan vid radne eksploatacije (i povrede prava na zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu) zabeležen i u slučaju radnika u Sočiju koji su bili smešteni u objekat koji je podsećao na garažu, bez prozora i mokrog čvora, opremljen samo ormarima i ležajima. Na gradilištu gde je bilo angažovano između 900 i 1000 radnika radilo se po 12 sati dnevno, bez slobodnih dana, samo sa jednom pauzom u toku dana za obrok.¹⁰³² Prethodna dva primera dokazuju da se radna eksploatacija vrši sistematski, narušavanjem prava na osnovne životne uslove, a ne samo zloupotrebom prava koja su garantovana radnicima, poput na primer, prava na radno vreme ili bezbedne uslova rada.

U cilju prevencije radne eksploatacije, jedan od predloga bio bi uvođenje krivičnog dela u Krivični zakonik Republike Srbije: „eksploatacija radne snage“, i na taj način krivično goniti i kažnjavati sve one koji radnike odvođe i eksploatišu, zapošljavaju bez ugovora, prisiljavaju na prekovremeni i neplaćeni rad.

Na ovom mestu nije na odmet ukazati na problem zaštite na radu koji se pojavljuje i u susednim zemljama. Na primer, u Republici Hrvatskoj veliki problem jeste pitanje odgovornosti poslodavca za povredu na radu. Poslodavac ima pravo da novčano kažnjava radnika a ustaljena je i praksa da se nesreća na radu plaća u novcu oštećenom. Stručna mišljenja idu u pravcu da takav vid rešenja nije adekvatan¹⁰³³ što je stav koji i mi delimo.

Pomoć u zaštiti radnika od eksploatatorskih uslova rada pružila bi i adekvatna saradnja službe, institucije i pojedinaca čiji programi sadrže aktivnosti na suzbijanju povređivanja na radu. Pre svega na taj način što će im se omogućiti efikasna podela poslova kada je u pitanju sam postupak sprovođenja nadležnosti

1029 Ljubinka Kovačević, „Radna eksploatacija“, u: Đorđe Ignjatović (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji*, VIII deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018.

1030 *Ibidem*.

1031 Nav. prema: NVO ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, NVO La Strada, NVO Partnerstvo za društveni razvoj, *Slučaj radne eksploatacije državljanina Republike Srbije, Republike Bosne i Hercegovine i Republike Makedonije u Republici Azerbejdžanu – Izveštaj iz zemalja porekla*, 2009.

1032 Milica Batričević, Isidora Petrović, Trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije - sociološka perspektiva, http://www.academia.edu/35906031/ASTRA_Trgovina_ljudima_u_cilju_radne_eksploatacije_-_sociolo%C5%A1ka_perspektiva, 27. april 2018. godine.

1033 Nikola Muslim, „Sudska praksa i Zakon o zaštiti na radu“, *Sigurnost* 2010, Vol 52, str. 83.

nad zaštitom zdravlja i bezbednosti na radu. Ovo tim pre što odgovarajuće obaveze predstavljaju i ugovorne obaveze koje za našu državu proizlaze iz ratifikovanih konvencija Međunarodne organizacije rada. U tom pravcu, trebalo bi i strogo proveravati, uz nadgledanje, od strane za tu svrhu angažovanog stručnog, licenciranog lica da li je lice koje bi trebalo da bude angažovano na poslovima sa utvrđenim visokim procentom mogućih povreda, obučeno i adekvatno zaštićeno prilikom obavljanja ugovorenog posla, u određenom vremenskom periodu koji ne bi trebalo da bude kraći od dve nedelje

Dodatno, izrada i promocija brošura u cilju razvoja nacionalne kulture prevencije u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu (podizanje svesti i informisanje javnosti) doprinela bi edukaciji radnika i povećanju njihove svesti o značaju bezbednih i zdravih uslova rada koja je od velikog značaja u pogledu radnih mesta sa povećanim rizikom. Upravo je kod radnih mesta sa visokim rizikom kao problem ustanovljena velika neusaglašenost između procenjivača rizika kod određivanja ovakvih radnih mesta, tako da različiti procenjivači, pri istim ili sličnim poslovima i istim ili sličnim uslovima rada, dijametralno različito utvrđuju nivo rizika, pa i radna mesta sa povećanim rizikom. U tom smislu trebalo bi utvrditi jednoznačne parametre koji bi sprečili nastanak ovakve vrste problema. Pored toga služba medicine rada često nije uključena u procenu rizika, ni u određivanje mera za njihovo otklanjanje, što je svakako propust koji bi odgovarajućim aktom trebalo regulisati.¹⁰³⁴

Naposletku, nedostatak koji jednako pogađa sve segmente zaštite zdravlja i bezbednosti na radu, i time olakšava pojavu radne eksploatacije, jeste nedovoljan broj stručnih lica koja mogu kvalitetno obavljati poslove nadzora nad bezbednošću i zdravljem na radu.¹⁰³⁵ Kao posledica toga, poslodavci se opredeljuju da poslove nadzora nad bezbednošću i zdravljem na radu povere pravnim licima ili preduzetnicima sa licencom koji su istovremeno angažovani kod većeg broja poslodavaca, pa ne mogu ostvariti kvalitetno obavljanje poslova i kontrolisati primenu mera za bezbedan i zdrav rad, što je suština njihovog angažovanja. Imajući to u vidu neophodno je obezbediti adekvatan broj licenciranih inspektora, jer bi se adekvatnim i pravovremenim nadzorom sprečile posledice neadekvatne zaštite zaposlenih.

2.7.4. Delatnost inspekcije rada na polju zaštite posebno osetljivih kategorija lica

Potrebu za posebnom pažnjom na pojedine kategorije zaposlenih inspekcija rada je prepoznala u odnosu na posebnu zaštitu žena i to u pogledu ostvarivanja prava po osnovu zaštite materinstva. U tom smislu inspektori rada utvrdili su nekoliko ključnih problema koji ukazuju na nedovoljnu zaštitu žena kojima bi posebno trebalo da se posveti pažnja: neizdavanje rešenja poslodavca o utvrđivanju prava zaposlene na porodiljsko odsustvo, nesprovođenje postupka za ostvarivanje refundacije sredstava za naknadu zarade po osnovu porodiljskog odsustva ili odsustva radi nege deteta, neisplaćivanje naknade zarade za vreme korišćenja porodiljskog odsustva ili odsustva radi nege deteta, otkazivanje ugovora o radu zaposlenoj ženi ubrzo posle povratka sa odsustva radi nege deteta i sl.

Mogući način rešavanja i delovanja na poslodavce može predstavljati uključenost medija kao dominantnog instrumenta delovanja na svest poslodavaca i zaposlenih, posebno onih koji nemaju široke mogućnosti za prikupljanje potrebnih informacija (kao što su mala preduzeća, zaposleni u kolektivima gde nema sindikalnog organizovanja, migranti, sezonski radnici i dr.). Mediji kao moćno sredstvo uticaja, dolaze i do onih lica koja inspektori rada teško mogu sresti (zbog ograničenih resursa ili zato što se ta lica kriju), te se putem medijske kampanje može delovati i na njihovu svest. Zbog toga je neophodno u aktivnosti inspekcije rada uključiti i ovo sredstvo.

1034 Lj. Stojšić, *op.cit.*, str. 367.

1035 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period od 2013. do 2017. godine, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, 26. april 2018. godine.

3. Aktivnosti evropske agencije za zdravlje i bezbednost na radu: inspiracija i model za domaćeg zakonodavca

Jedna od najznačajnijih institucija koja ima nadležnost nad sprovođenjem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu na regionalnom nivou je Evropska agencija za zdravlje i bezbednost na radu.¹⁰³⁶ Na ovom mestu biće predočene osnovne aktivnosti Evropske agencije koje mogu poslužiti kao primer kako i u Republici Srbiji smanjiti broj slučajeva nebezbednih i nezdravih uslova rada, i time unaprediti rad Inspektorata za rad tako, Evropska agencija: prikuplja naučne analize o zaštiti na radu i analizira sve informacije o zdravlju i bezbednosti na radu kod zemalja članica i vrši dalju distribuciju ovih informacija, promovira i podržava razmenu informacija o zaštiti na radu između zemalja članica, organizuje konferencije, seminare i druge naučne rasprave o problemima oko zaštite i bezbednosti na radu; snabdeva informacijama organe Unije i zemlje članice preko kojih se gradi politika o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu, formira mrežu informacija između zemalja članica i koordinira aktivnosti između njih i međunarodnih tela, sprovodi tehničke, ekonomske i naučne mere u vidu pomoći malih i srednjih kompanija o zaštiti na radu i promociju dobre prakse, razvija akcione planove o podršci i razvoju zaštite zdravlja i bezbednosti na radu itd.

Sve ove nadležnosti Evropske agencije su usmerene ka ostvarenju njenog osnovnog cilja koji je razvoj i poboljšanje u oblasti radne sredine.¹⁰³⁷ Evropska agencija radi koordinirano sa ostalim organima Unije, čime se povećava njena efikasnost i značaj. Posebno je važno to što Evropska agencija radi na stvaranju mreže između socijalnih partnera u zemlji članici i nacionalnog zakonodavstva sa suppanacionalnim sistemom zaštite na radu. Sa druge strane, sve zemlje članice imaju obavezu da dostavljaju informacije o zdravlju i bezbednosti na radu i to kako u odnosu na legislativu, tako i podatke o praktičnim aspektima primene i povezanim problemima.¹⁰³⁸

U odnosu na posebne kategorije zaposlenih (žene i omladina), Evropska agencija preuzima sve korake i aktivnosti, kao i zaštitu zdravlja i bezbednosti generalno. Kod ovih kategorija zaposlenih, pravi i dodatne analize i prikuplja informacije, s obzirom na ranjivost ovih grupa, a sa ciljem njihove efikasnije zaštite. Posebno je pozitivno što Evropska agencija prikuplja, obrađuje i distribuira najznačajnija pitanja i probleme koji se javljaju kod ovih kategorija zaposlenih pri zaštiti na radu i dostupni su za sve, preko sistema i mreža informisanja. U ovom pravcu se sprovode i informacije i ideje o stvaranju dobre prakse i poboljšanju nacionalnih zakonodavnih sistema kod zemalja članica.¹⁰³⁹

Zaključak koji se može izvući na osnovu prethodno iznetog jeste taj da osnova kontrole bezbednosti i zdravlja na radu počiva na sistematskoj saradnji socijalnih partnera koja bi trebalo da se primeni i na teritoriji Republike Srbije kao i sistemima obaveštenosti i konstantnog praćenja sprovođenja inovativnih rešenja. Aktivna saradnja nadležnih organa posredstvom moderne tehnologije, umesto komplikovane i preduge komunikacije putem papiroloških izveštaja, učinila bi postupak nadzora nad sprovođenjem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu lakšim, bržim i efikasnijim.

4. Zaključak

pre donošenja Zakona o inspeksijskom nadzoru, jedan od osnovnih predloga kako unaprediti nadzor nad zaštitom zdravlja i bezbednosti na radu bio je upravo da se pomenuti zakon donese. Danas, kada je Zakon na snazi i kako se moglo videti iz izveštaja Inspektorata za rad, ova institucija iz godine u godinu ima sve više uspeha u svom radu, i dalje je potrebno raditi na unapređivanju njene efikasnosti i otklanjanju

1036 Agencija ima svojstvo pravnog lica, a njeni organi su Upravni odbor, sastavljen od 78 članova u tripartitnom sastavu, Biro, sastavljen od 11 članova i Direktor. Vid. European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA), https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-osha_en#structure, 18. maj 2018. godine.

1037 Lazar Jovevski, Pravno-organizacioni sistemi aspekti sistema zaštite zdravlja i bezbednosti na radu u Evropskoj Uniji, *Harmonius*, 2013, str. 61.

1038 Branko Lubarda, *Evropsko radno pravo*, CID, Podgorica, 2004, str. 248.

1039 Vid. *Healthy Workplaces Campaigns*, <http://osha.europa.eu/en/campaigns>, 19. maj 2018. godine.

nedostataka koji je koče. Najveći problem jeste sprečavanje povreda na radu, ali i moguće eksploatacije radnika angažovanih posredstvom nelegalnih i neproverenih agencija koje radnicima obezbeđuju poslove u inostranstvu.

Republika Srbija se i dalje nalazi na svom putu tranzicije i neophodno je probuditi svest radnika da u cilju ostvarivanja veće zarade, ne smeju pristajati na rad u nebezbednim i nezdravim uslovima rada, baš kao što obezbeđivanje sredstava za život ne sme predstavljati dovoljan razlog da pristanu na to da ih poslodavci eksploatišu i krše njihova radna prava. To je sistematski problem o kome se mora voditi računa. U tom smislu, smatramo da bi od velike koristi bilo i osnivanje posebnih upravnih agencija usko specijalizovanih za vršenje upravnog nadzora nad: primenom posebnih zakona, radom posebnih kategorija zaposlenih i radom na poslovima sa povećanim rizikom. Bezbednost i zdravlje na radu moraju biti shvaćeni kao opšta vrednost koja doprinosi očuvanju ljudskih resursa i stoga, obezbeđivanje zdravih i bezbednih uslova rada ne sme biti viđeno kao trošak koji opterećuje poslodavce, već kao ulaganje koje može doneti veću produktivnost zaposlenih, a time i veću dobit za poslodavce.

Bojana Radević¹⁰⁴⁰

Aleksandra Arsić¹⁰⁴¹

Violeta Matović¹⁰⁴²

Srdan Šuput¹⁰⁴³

INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE POSEBNO OSETLJIVIH KATEGORIJA LICA OD RADNE EKSPLOATACIJE

Apstrakt

Radna prava su prava koja pripadaju radnicima kao takvima, bilo da traže zaposlenje, ili su angažovani za obavljanje plaćenog rada ili su bili radno angažovani. Uživavanje ovih prava obezbeđuje radnicima ostvarivanje ekonomske sigurnosti, ličnog dostojanstva i porodične stabilnosti. Navedene ciljeve bi trebalo ostvarivati obavljanjem rada koji podrazumeva zaštitu ekonomskih, socijalnih i drugih ljudskih prava radnika i to u uslovima slobode, pravde, sigurnosti i dostojanstva. Nažalost, u praksi uslovi rada mogu biti i drugačiji. Moguće su povrede merodavnih izvora radnog prava, koje mogu voditi radnoj eksploataciji. U radu je posebna pažnja usmerena na potrebu za posebnom zaštitom od radne eksploatacije osetljivih kategorija radnika i to dve kategorije osetljivih radnika: maloletnika i migranata.

Maloletnicima se kao posebno osetljivoj kategoriji zaposlenih posvećuje posebna pažnja kako u domaćim tako i u međunarodnim izvorima radnog prava. Ta potreba za posebnom regulacijom njihovog položaja uslovljena je specifičnim psiho-fizičkim svojstvima maloletnika. Ipak, i pored posebne regulacije radnog angažovanja maloletnika i dalje su prisutni oblici radne eksploatacije maloletnika, kao i najgori oblici dečijeg rada. Posebna regulacija u oblasti zapošljavanja maloletnika ogleda se u propisivanju posebnog uzrasta potrebnog za zasnivanje radnog odnosa, određivanja poslova na kojima je zabranjeno angažovanje maloletnika, kao i propisivanje niza zaštitnih mera u cilju zaštite fizičkog, intelektualnog razvoja i obrazovanja maloletnika. Nastojali smo da ispitamo i koji su to osnovni međunarodni standardi koji se tiču zabrane dečijeg rada, u kojoj meri je naš pravni sistem usklađen sa propisanim međunarodnim standardima i koje najvažnije konvencije je Republika Srbija ratifikovala. Ukazano je i na koji način je u pozitivnopravnoj regulativi Republike Srbije regulisan položaj maloletnika i na koji način i da li su maloletnici adekvatno zaštićeni od svih oblika radne eksploatacije. Posebna pažnja usmerena je na pravne propise Republike Srbije kojima se reguliše autorizovano zapošljavanje maloletnika. Naime, zasnivanje radnog odnosa u mnogim pravnim sistemima, kao što je i naš, uslovljava se saglasnošću zakonskih zastupnika deteta (roditelja, odnosno organa starateljstva). Pitanje koje se nameće kada je reč o saglasnosti zakonskih zastupnika maloletnika za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom je: da li je ugovor o radu zaključen bez takve saglasnosti rušljiv ili ništav ugovor? Odnosno, da li u situaciji kada je reč o radu kojim se ne ugrožava zdravlje, obrazovanje i bezbednost maloletnika, a nedostaje saglasnost

1040 Studentkinja doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, bojana.radevic1992@gmail.com.

1041 Studentkinja Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, alexarsic95@gmail.com.

1042 Studentkinja master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, violeta.matovic@advokatibg.rs.

1043 Student master akademskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, srdjan.suput@gmail.com.

roditelja deteta za zasnivanje radnog odnosa, moguće istu nadomestiti saglasnošću kolizijskog staratelja. Takođe, primećeno je da postojeće normativno uređenje Republike Srbije se nije pokazalo kao dovoljno za suzbijanje najčešćih oblika iskorišćavanja maloletnika (prosjachenje, maloletnička prostitucija, fizički rad koji nije prikladan njihovom uzrastu i dr.). Propisane kazne za lica koja su označena kao organizatori prosjačenja možemo označiti kao blage i bez preventivnog karaktera, što dovodi do toga da su počinioci ovih dela nakon kratkog vremena ponovo na slobodi. Sa druge strane, centri za socijalni rad nemaju dovoljno ni sredstava ni smeštajnih kapaciteta kako bi se pružila posebna zaštita ovoj osetljivoj kategoriji lica. Jedno od predloženih rešenja jeste i osnivanje posebnih `sigurnih kuća` za maloletna lica koja su bila žrtva radne eksploatacije. Radi uklanjanja nedostataka u primeni pozitivnopravnih propisa uočenih u praksi i zaštite maloletnika od svake vrste radne eksploatacije bitnu ulogu imaju inspekcija rada i drugi državni organi. Inspekcija rada, kao državni organ, treba da omogući da se ne samo otklone, već i preduprede svi mogući oblici radne eksploatacije maloletnika. Potrebna je jasna nacionalna politika sprovođenja zakona, posebna obuka inspektora rada u pogledu pisanja izveštaja u skladu sa međunarodnim standardima i procedurama izveštavanja, kako bi se efikasno pratilo stanje u oblasti radne eksploatacije maloletnika, jer tek jasnim uvidom u postojeće stanje, moguće je blagovremeno reagovanje i primenjivanje mera za suzbijanje svakog oblika radne eksploatacije maloletnika. Nesporno je da inspekcija rada ne može sama rešiti problem radne eksploatacije maloletnika, te je potpuno opravdano proširiti saradnju sa drugim državnim organima.

Globalizacija i porast stope nezaposlenosti u nerazvijenim zemljama, kao i sve veći broj ratnih sukoba, doveli su do masovnih migracija na teritoriji Zapadne Evrope, naročito u poslednjih nekoliko godina. U isto vreme povećana je potražnja za nestručnom radnom snagom u razvijenim zemljama. Prisustvo stranaca kao radno angažovane populacije u Republici Srbiji je danas činjenica sa kojom se svakodnevno susrećemo. Ako se ukratko osvrnemo na današnji trend priliva ekonomskih migranata, u odnosu na teritoriju Evropske unije naša država nije tretirana kao željeno tržište (zemlja destinacije). Ovome su u najvećoj meri doprineli ekonomski razvoj naše zemlje i visoka stopa nezaposlenosti. Imajući u vidu da su uzroci priliva migranata ekonomske i političke prirode, potrebno je da se spreče svi negativni efekti gde se pre svega javlja negativan odnos javnosti i društva prema njima, nedovoljno izgrađen institucionalni okvir zaštite stranaca koji na legalan i ilegalan način obavljaju rad na našoj teritoriji, kao i nedovoljno uređen sistem pozitivnopravnih propisa koji se odnosi na njihov položaj.

Veliki broj organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava upoređuju položaj migranata koji rade u nekoj zemlji kao `moderno ropstvo`. Rad na unapređenju zajedničke migracione politike u okviru Evropske unije daje značajne rezultate i vidljiv napredak u borbi protiv radnog i drugog iskorišćavanja, a posebno je značajna stavka da se ide ka tome da se ne pravi razlika u odnosu na njihov boravišni status. U ovom izveštaju posebno smo se osvrnuli na probleme sa kojima se susreću migranti koji zakonito borave na teritoriji Republike Srbije, iregularni migranti, lica koja obavljaju „slobodna“ zanimanja i migranti koji rade kao kućno i pomoćno osoblje.

Posebno smo obradili problem sa kojim se suočavaju iregularni migranti, a tiče se njihove fizičke i pravne nevidljivosti. Govorimo o njihovoj teškoj materijalnoj situaciji, ali i nepostojanju pomoći i podrške od strane državnih organa čija oblast rada bi trebala da bude usko specijalizovana kada se radi o stranim državljanima koji borave na našoj teritoriji. Ovo se naročito odnosi na Inspekciju rada, policijske službenike, ali i na Nacionalnu službu za zapošljavanje koji nemaju razrađen sistem zaštite lica koja nelegalno borave na našoj teritoriji. Nemogućnost ostvarenja kontakta sa njima dovodi do toga da migranti kao pravni laici nisu upućeni na koji način da poboljšaju svoj položaj ili da svoj rad uklope u zakonske okvire Republike Srbije.

Ono što smo predložili kao moguća rešenja u cilju ostvarenja zaštite ove posebno osetljive kategorije lica jeste usklađivanje propisa čime bi se radnicima migrantima pružala neophodna besplatna pravna pomoć, kao i određena socijalna davanja za najugroženije. Takođe, istakli smo kao jedan od ključnih problema nedostatak zakonske regulative u situacijama kada, na primer, lica kojima istekne boravišna i radna dozvola,

i koja moraju da napuste zemlju ne dobiju priliku da se zaštite od poslodavca kod koga su vršila rad suprotno zakonskim propisima.

1. Potreba osetljivih kategorija radnika za posebnom zaštitom od radne eksploatacije

O osetljivom položaj radnika možemo govoriti u užem i širem smislu. U širem smislu osetljivi radnici su svi zaposleni, jer je reč o licima koji rade u okviru radnog odnosa, obavljaju podređeni rad i ekonomski su zavisni od poslodavca. Ekonomska zavisnost zaposlenih od poslodavca najčešće je uslovljena činjenicom da za veliki broj zaposlenih zarada predstavlja jedini izvor prihoda iz kojih se lično izdržavaju, kako oni tako i članovi njihovih porodica. U strahu da ne izgube jedini izvor izdržavanja, većina zaposlenih neće pokrenuti postupak protiv poslodavca čak i onda kada su uslovi rada ozbiljno pogoršani.¹⁰⁴⁴ Sa druge strane, ako govorimo o osetljivom položaju radnika u užem smislu, onda govorimo o posebnoj osetljivosti pojedinih kategorija radnika, kao što su maloletnici i migranti. Osetljivost maloletnika je uzrokovana činjenicom da je reč o licima za koje poslodavac veruje da ih je lakše kontrolisati, što zbog nezrelosti i nedostatka iskustva, tako i zbog nedovoljnog poznavanja svojih prava kao zaposlenih. Usled navedenih faktora, maloletnici često nisu ni u stanju da prepoznaju situacije u kojima su njihova prava kao zaposlenih ili ozbiljno ugrožena ili sasvim isključena. Upravo usled tih činjenica prve intervencije država u svetu ticale su se ukidanja najgorih oblika ekonomske eksploatacije dece i omladine. Međutim, intervencije su uglavnom išle u smeru ograničavanja godina starosti potrebnih za zasnivanje radnog odnosa, odnosno isključivanja lica mlađih od određenog uzrasta. Ipak, koliko su mere doprinele da se na određeni način zaštite maloletna lica u procesu rada, toliko su i dovele do angažovanje dece za faktički rad (tzv. rad na crno) i druge oblike eksploatacije.¹⁰⁴⁵

Sa druge strane, globalizacija i porast stope nezaposlenosti u nerazvijenim zemljama, kao i sve veći broj ratnih sukoba, doveli su do masovnih migracija na teritoriju Zapadne Evrope. Ovo tim pre što je u razvijenim državama povećana potražnja za niskokvalifikovanom radnom snagom. Radnopravni položaj migranata obeležavaju brojni problemi i izazovi, počevši od rizika (ne)posredne diskriminacije na tržištu rada na osnovu državljanstva, boje kože, rase i etničkog porekla, do problema očuvanja stečenih i očekivanih prava u oblasti socijalne sigurnosti. Ovi problemi postaju posebno izraženi u slučaju iregularnih migranata koji su neretko uskraćeni za ostvarivanje osnovnih radnih prava, kako onih individualnih, tako i onih kolektivnih, budući da poslodavci neretko zloupotrebljavaju njihov položaj (neregulisani status, strah od deportacije, ekonomska nesigurnost, nepoznavanje prava i prilika u državi prijema, ograničenje slobode kretanja i tsl.) za maksimizaciju profita. Ta njihova fizička i pravna "nevidljivost" pretpostavlja i potrebu za naročitom zaštitom za čije se uvođenje zalažemo, tim pre što u našoj državi, inspekcija rada, policijski službenici i Nacionalna služba za zapošljavanje nemaju razrađen sistem zaštite lica koja nelegalno borave na našoj teritoriji.

2. Institucionalni okvir zaštite maloletnih radnika

2.1. Potreba maloletnika za posebnom zaštitom na radu i odgovarajući međunarodni radni standardi

Usled njihovih posebnih psiho-fizičkih svojstava, radnopravna regulativa posvećuje posebnu pažnju regulisanju radnopravnog položaja maloletnika. U tom smislu propisuje se minimalni uzrast za zasnivanje radnog odnosa. Broj godina koji je potreban za zasnivanje radnog odnosa postepeno je pomeren i usklađivan sa uzrastom u kojem se završava obavezno obrazovanje deteta. Povezivanje granice za zasnivanje radnog odnosa i uzrasta u kojem se završava obavezno obrazovanje ima za cilj da se nakon završetka obaveznog obrazovanja, ukoliko ne žele da nastave isto, maloletnici što ranije uključe u tržište rada. Takođe, fizička svojstva maloletnika

¹⁰⁴⁴ Ljubinka Kovačević, „Radna eksploatacija – određenje pojma, razgraničenje od drugih sličnih pojava i njihov međusobni odnos“, *Kaznena reakcija u Srbiji* (ur. Đorđe Ignjatović), VIII deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, str. 1. i dalje.

¹⁰⁴⁵ *Ibidem*.

uslovljavaju da se ograniči i krug poslova koje oni mogu obavljati, imajući u vidu da se opreme i mašine na većini radnih mesta prilagođene potrebama odraslih radnika. Usled, nezrelosti i manjka iskustva maloletnici na radu mogu ugroziti i svoje zdravlje i bezbednost u situacijama koje od njih zahtevaju pravilnu procenu situacije i načina postupanja u istoj. Stoga, radnopravna zaštita je usmerena na zaštitu zdravlja, bezbednosti, fizičkog i intelektualnog razvoja maloletnika. Posebna zaštita maloletnika zagantovana je i u pogledu trajanja njihovog radnog vremena i u pogledu zabrane ili ograničenja noćnog i prekovremenog rada.¹⁰⁴⁶ Pored napred navedenih zaštita i utvrđivanja minimalnog uzrasta za zasnivanje radnog odnosa, posebna zaštita se ostvaruje i uslovljavanjem zapošljavanja maloletnika saglasnošću zakonskih zastupnika maloletnika, zabranom zapošljavanja maloletnika uz posredovanje privatnih agencija za zapošljavanje, izdavanje posebnih dozvola za rad maloletnika i drugi vidovi njihovog autorizovanog uključivanja u tržište rada. Na važnost ovih mera upozorava činjenica da je dečiji rad, prisutan u mnogim zemljama sveta, kako kao posledica siromaštva, tako i usled nedelotvornosti nacionalnih i međunarodnih sistema nadzora nad primenom propisa o zabrani dečijeg rada.¹⁰⁴⁷

Prag životne dobi i područje primene zakonodavstva o dečijem radu, varira među zemljama i područjima. Delovanje međunarodnih organizacija u oblasti zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda obuhvatilo je i zaštitu prava posebno osetljive kategorije populacije- dece. Usvojeni su mnogi značajni međunarodni dokumenti koji na neposredan ili posredan način regulišu dečija prava. Naročito je važno ukazati na aktivnosti Ujedinjenih nacija, Međunarodne organizacije rada, Evropske unije kao i drugih međunarodnih i regionalnih organizacija koje su usvojile veliki broj konvencija, preporuka i drugih akata kojima su uspostavljeni međunarodni standardi za ukidanje i zabranu najgorih oblika dečijeg rada.¹⁰⁴⁸

Veoma značajan međunarodni dokument o zaštiti prava deteta je Konvencija UN-a o pravima deteta iz 1989. godine u kojem se utvrđuje obaveza država da preduzimaju zakonske, administrativne, socijalne, obrazovne mere za zaštitu deteta od svih oblika fizičkog i mentalog nasilja, povrede ili zloupotrebe, zanemarivanja, zlostavljanja ili iskorišćavanja.¹⁰⁴⁹ Ova konvencija prvi put tretira dete kao subjekt prava. Ona izričito ne predviđa pravo deteta da zasnjuje radni odnos, ali to čini posredno, jer govori o zaštiti deteta prilikom zasnivanja radnog odnosa.¹⁰⁵⁰

Najznačajniji međunarodni standardi o radu dece i omladine usvojeni su pod okriljem Međunarodne organizacije rada, koja je borbu protiv radne eksploatacije maloletnika definisala kao prioritetan cilj njenog postojanja i posebno se fokusirala na donošenje konvencija koje se odnose na minimalni uzrast potreban za zapošljavanje na određenim vrstama poslova.¹⁰⁵¹ Važeći standardi u ovoj oblasti sadržani su u Konvenciji broj 138 o minimalnom uzrastu za zapošljavanje¹⁰⁵² i Konvenciji broj 182 o najgorim oblicima dečijeg rada.¹⁰⁵³ S tim u vezi, važno je uočiti da, u smislu odredaba ovih dveju konvencija, pojam „dečiji rad“ ima sasvim osobeno značenje – značenje oblika rada koji obavljaju deca i koji su zabranjeni konvencijama broj 138 i 182. Cilj Konvencije broj 138 o minimalnom uzrastu za zapošljavanje je da obaveže države koje je ratifikuju da stvore i sprovode aktivnu politiku sprečavanja dečijeg rada koja bi dovela do njegovog potpunog nestanka, kao i da jasno definišu granicu u pogledu minimalnih godina koje su potrebne za zasnivanje radnog odnosa, te da tu granicu kasnije progresivno pomeraju na više. Taj cilj bi bio ostvaren tek ukoliko bi pojmovi “rad” i “obrazovanje” bili međusobno isključivi, tj. ukoliko bi bilo onemogućeno zapošljavanje dece do godina kada se obavezno obrazovanje završava.¹⁰⁵⁴ Kako bi se omogućila što šira primena i što masovnija ratifikacija

1046 Ljubinka Kovačević, „Univerzalni međunarodni standardi o zabrani dečijeg rada i njihova primena u pravu Republike Srbije“, *Kaznena reakcija u Srbiji. VII deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 186-218.

1047 *Ibidem*.

1048 Emina Hasanagić, „Najbolji interes djeteta i primjena međunarodnih standarda o zabrani dječijeg rada“, *Najbolji interes djeteta u zakonodavstvu i praksi* (ur. Suzana Bubić), Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, Mostar, 2014, str. 233.

1049 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Službeni glasnik SFRJ-Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Službeni list SRJ-Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

1050 E. Hasanagić, *op.cit.*, str. 236.

1051 Borivoje M. Sunderić, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2001, str. 423.

1052 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama za zapošljavanje, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 14/82.

1053 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečijeg rada, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 2/03.

1054 Ben White, *Defining the Intolerable: Child Work, Global Standards and Cultural Relativism*, Institute of Social Studies, The Hague 1999, str. 138.

konvencije, svakoj državi koja izvrši ratifikaciju su date određene slobode u pogledu određivanja minimalnih godina za rad, imajući u vidu kulturološke, ekonomske, socijalne, razvojne i druge okolnosti koje variraju od države do države i od kontinenta do kontinenta. Ograničenje postoji u tome da minimalne godine za rad ne mogu biti ispod petnaeste godine života (kada se smatra da je obavezno obrazovanje dece u najvećem broju zemalja okončano), kao i da mora postojati granica od osamnaest godina za obavljanje poslova koji mogu ugroziti zdravlje, bezbednost ili moral mladih ljudi (godine kada se smatra da je okončan psiho-fizički razvoj deteta), što propisuje član 3. Konvencije.¹⁰⁵⁵

Sa druge strane Konvencija broj 182, za razliku od Konvencije broj 138 ne sadrži bilo kakve klauzule fleksibilnosti, niti pravi razliku između razvijenih i nerazvijenih zemalja, već se primenjuje na sve osobe mlađe od 18 godina i ista je više usmerena ka hitnom eliminisanju najgorih vrsta dečijeg rada, dok je Konvencija broj 138 prevashodno usmerena ka postepenom ostvarivanju dugoročnog cilja, a to je nestanak najgorih oblika dečijeg rada, a kakvim smatra:

- sve oblike ropstva ili prakse koja nalikuje na ropstvo, kao što su prodaja dece, trgovinadecom, dužničko ropstvo i služenje, kao i prinudni ili obavezni rad, što obuhvata iprinudnu ili obaveznu regrutaciju dece za učešće u oružanim sukobima;
- korišćenje, dobavljanje ili nuđenje dece za prostituciju, proizvodnju pornografije i pornografske predstave;
- korišćenje, dobavljanje ili nuđenje dece za nezakonite aktivnosti, i to naročito za proizvodnju i trgovinu drogom, onako kako je to određeno u relevantnim međunarodnim sporazumima;
- rad za koji je verovatno, s obzirom na okolnosti u kojima se obavlja, da će naškoditi zdravlju, bezbednosti ili moralu dece, dok je na nacionalnim organima vlasti da odrede prirodu takvog štetnog rada.¹⁰⁵⁶

Bitno je napomenuti da Konvencija ne definiše preciznije šta se podrazumeva pod “radom koji može da naškodi zdravlju, bezbednosti i moralu dece” već to ostavlja na konkretizovanje državi koja ju je ratifikovala. Kako bi se pomoglo državama u konkretizovanju takvih oblika rada, Međunarodna organizacija rada je iste godine kada je donela Konvenciju broj 182, usvojila i Preporuku broj 190, u kojoj se daju određene smernice državama, kao što su one u kojima se predlaže da se pod štetnim radom za decu treba podrazumevati svaki rad koji decu izlaže psihičkom ili fizičkom zlostavljanju, rad pod zemljom, pod vodom, rad sa opasnom mašinerijom, predug rad, noćni rad, itd.¹⁰⁵⁷

Uprkos postojećim međunarodnim standardima koji se odnose na ukidanje i zabranu najgorih oblika dečijeg rada, danas je u svetu i dalje prisutan problem dečijeg rada na poslovima koji su štetni za njihovo zdravlje i psihofizički razvoj.¹⁰⁵⁸

Prikazani univerzalni međunarodni radni standardi inspirisali su i evropske standarde u ovoj oblasti, te i oni zabranjuju zapošljavanje lica mlađih od 15 godina. Međutim, standardi Saveta Evrope,¹⁰⁵⁹ kao i izvori prava Evropske unije, ne zabranjuju apsolutno zapošljavanje lica mlađih od 15 godine, već prave izuzetke u pogledu lakih poslova, kod kojih ne postoji opasnost da bi mogli ugroziti njihovo zdravlje, moral i obrazovanje. Takođe, standardi Saveta Evrope razlikuju se od standarda Međunarodne organizacije rada i po tome što deca čiji su poslodavci njihovi srodnici nisu isključena iz zaštitnog zakonodavstva.¹⁰⁶⁰

1055 Branko Lubarda, *Radno pravo - rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012, str. 200.

1056 Konvencija broj 182, član 3.

1057 Nikola Đaković, *Radnopravni položaj maloletnika sa posebnim osvrtom na zabranu dečijeg rada*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 62-64.

1058 Prema podacima Međunarodne organizacije rada za 2012. godinu, na svetskom nivou broj dece koja rade iznosi 168 miliona. Radi se o poslovima koji su teški, opasni i u suprotnosti sa odredbama međunarodnih dokumenata koji propisuju zaštitu dece od ekonomskog eksploatisanja i rada koji šteti njihovom obrazovanju i opasan je za njihovo zdravlje i razvoj. Navedeno prema: E. Hasanagić, *op.cit.*, str. 234.

1059 Revidirana evropska socijalna povelja, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 42/09, čl. 7, st. 1.

1060 Ljubinka Kovačević, Uroš Novaković, „Saglasnost zakonskog zastupnika za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom“, *Pravo i privreda*, br. 4-6/2017, str. 662-690.

Rad maloletnika uređen je i propisima Evropske unije čije države članice su takođe dužne da zabrane dečiji rad i da obezbede da minimalni uzrast za zasnivanje radnog odnosa ne bude niži od uzrasta u kojem se završava obavezno obrazovanje utvrđeno nacionalnim zakonodavstvom, svakako ne niži od 15 godina života.¹⁰⁶¹ Ipak, sekundarno zakonodavstvo Evropske Unije dopušta derogaciju zabrane dečijeg rada, ukoliko ona ne bi bila štetna za redovno školovanje ili za ostvarivanje svih benefita deteta iz obrazovanja, ali samo u specijalnim slučajevima i pod posebnim uslovima.¹⁰⁶²

Republika Srbija je ratifikovala sve važne konvencije koje se odnose na zabranu dečijeg rada i regulaciju rada maloletnika, dakle Konvenciju UN o pravima deteta, kao i dve konvencije Međunarodne organizacije rada: Konvenciju br. 138 o minimalnom uzrastu za zasnivanje radnog odnosa i Konvenciju br. 182 o zabrani najgorih oblika dečijeg rada.

2.2. Radnopravni položaj maloletnika u zakonodavstvu Republike Srbije

Ustavom¹⁰⁶³, Zakonom o radu¹⁰⁶⁴, Porodičnim zakonom¹⁰⁶⁵, Krivičnim zakonikom¹⁰⁶⁶ i drugim zakonskim propisima u Republici Srbiji zajamčena je potpuna zaštita porodice i dece, i utvrđeni su metodi borbe protiv radne eksploatacije dece, tj. zabrane dečijeg rada.

U pogledu same definicije deteta, zakonodavstvo Republike Srbije ovaj pojam izvodi preko definisanja pojma potpune poslovne sposobnosti. U vezi sa tim, prema Ustavu i odredbama Porodičnog zakona, punoletstvo se stiče sa navršениh 18 godina, pa se detetom može smatrati svaka osoba mlađa od tog uzrasta, a punoletstvom se stiče i poslovna sposobnost. Krivični zakonik pod pojmom maloletno lice podrazumeva lice koje nije navršilo 18 godina, a dete kao lice koje nije navršilo 14 godina, što znači da je maloletnik lice koje je navršilo 14, ali ne i 18 godina. Član 24. stav 1. Zakona o radu, postavlja opštu granicu radne sposobnosti na 15 godina života, uz dodatni uslov da se moraju u svakom konkretnom slučaju ispuniti i posebni uslovi koje utvrđuje zakon.¹⁰⁶⁷

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine jasno određuje zaštitu dece i maloletnika i zabranu dečijeg rada kao jedno od prioritetnih pitanja kojima se država ima baviti. Ustav propisuje da se **ženama, omladini i invalidima omoguđuju posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom**¹⁰⁶⁸, kao i da deca mlađa od 15 godina ne mogu biti zaposlena niti, ako su mlađa od 18 godina, mogu biti zaposleni na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral.¹⁰⁶⁹ Što se tiče radne eksploatacije dece, Ustav propisuje da su deca zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog kao i svakog drugog zloupotrebljavanja ili iskorišćavanja.¹⁰⁷⁰ Dakle, vidimo da Ustav kao najviši pravni akt propisuje zaštitu dece i omladine na adekvatan način i što je izuzetno bitno, određuje minimalnu starosnu granicu za zapošljavanje, čineći je ustavnom kategorijom i samim tim maloletnim radnicima pruža odličnu zaštitu od bilo kakvih pokušaja smanjivanja te granice. Na taj način se na nivou najvišeg pravnog akta države definiše borba protiv dečijeg rada kao izuzetno bitna kategorija i time joj se predviđa bitno mesto koje joj i pripada.¹⁰⁷¹

Mehanizmi borbe protiv dečijeg rada utvrđeni su i nizom zakona. Tako Zakon o radu određuje

1061 C. Hamilton, B. Watt, 140; Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work (*Official Journal* L 216, 20.8.1994, p. 12–20) – u daljem tekstu: Direktiva Saveta 94/33/EZ, čl. 1, st. 1.

1062 Lj. Kovačević, U. Novaković, *op.cit.*, str. 662-690.

1063 Ustav Republike Srbije - URS, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

1064 Zakon o radu – ZoR, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 i 113/2017.

1065 Porodični zakon - PZ, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

1066 Krivični zakonik Srbije - KZS, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013, član 163.

1067 Antonela Arhin, "Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije: struktura i dinamika pravnog okvira u Republici Srbiji", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 34, br. 2, 2013, str. 1019-1042.

1068 URS, čl. 60, st. 5.

1069 *Ibid.*, čl. 66, st. 4.

1070 *Ibid.*, čl. 64, st. 3.

1071 N. Đaković, *op.cit.*, str. 83.

granicu od 15 godina za zasnivanje radnog odnosa i granicu od 18 godina za obavljanje "opasnih poslova". Radni odnos može se zasnovati sa licem koje ima najmanje 15 godina života i ispunjava druge uslove za zasnivanje radnog odnosa predviđene zakonom ili pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova¹⁰⁷², dok se radni odnos može zasnovati sa licem mlađim od 18 godina samo uz saglasnost njegovih roditelja ili staratelja i samo ukoliko se radi o poslovima koji ne ugrožavaju njegovo zdravlje, moral ili obrazovanje i ukoliko nije nezakonit i da je za zasnivanje radnog odnosa potreban nalaz nadležnog zdravstvenog organa kojim se potvrđuje sposobnost tog lica za obavljanje rada i potvrđuje da ta vrsta rada ne bi bila opasna po njega.¹⁰⁷³ Za određene poslove mogu da se utvrde i posebni uslovi, uključujući i uslove vezane za uzrast radnika.¹⁰⁷⁴

Pored zabrane dečijeg rada, pažnja našeg zakonodavca bila je usmerena i ka zaštiti bezbednosti, kao i zdravlja maloletnika koji se nalaze u radnom odnosu. Kao i u pogledu dečijeg rada i u ovoj oblasti najvažniji izvor prava predstavlja Zakon o radu, koji raznim odredbama utvrđuje propise koji se odnose na što bolju i efikasniju zaštitu maloletnih radnika, kao najrizičnije kategorije zaposlenih lica.

Zakona o radu propisuje i da zaposleni mlađi od 18 godina ne može da radi na poslovima: na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini; koji uključuju izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili koja prouzrokuju nasledna oboljenja, kao i rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije, kao i na poslovima koji bi, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, mogli štetno i sa povećanim rizikom da utiču na njegovo zdravlje i život s obzirom na njegove psihofizičke sposobnosti.¹⁰⁷⁵

Što se radnih časova koje obavljaju maloletni radnici tiče, tu je naš Zakon o radu koristi rešenja već etabrirana u većini evropskih zemalja, pa propisuje da se puno radno vreme maloletnika ne može odrediti u trajanju dužem od 35 časova nedeljno, odnosno 8 časova dnevno.¹⁰⁷⁶ Pored toga, zabranjuje se prekovremeni rad i preraspodela radnog vremena zaposlenom mlađem od 18 godina, kao i da zaposleno lice mlađe od 18 godina ne može obavljati rad noću osim: 1) ako obavlja poslove u oblasti kulture, sporta, umetnosti i reklamne delatnosti; 2) kada je neophodno da se nastavi rad prekinut usled više sile, pod uslovom da takav rad traje određeno vreme i da mora da se završi bez odlaganja, a poslodavac nema na raspolaganju u dovoljnom broju druge punoletne zaposlene.¹⁰⁷⁷

Naravno, u ovoj oblasti pored Zakona o radu, značajan izvor prava predstavlja i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Ovaj zakon propisuje da agencija za zapošljavanje ne može da se bavi zapošljavanjem maloletnih lica, kao ni zapošljavanjem na poslovima sa povećanim rizikom.¹⁰⁷⁸ Kako bi se obezbedilo poštovanje ove odredbe, propisano je izricanje novčana kazna u iznosu od 200.000,00 do 600.000,00 dinara agenciji za zapošljavanje koja obavlja zapošljavanje maloletnih lica ili zapošljavanje na poslovima sa povećanim rizikom.¹⁰⁷⁹ Ove odredbe upravo postoje da bi se sprečila radna eksploatacija maloletnika koja je bila veoma izražena ranije, ne samo kod nas nego i u ostalim evropskim i svetskim zemljama. Dosta često su agencije za zapošljavanje služile kao paravan za eksploataciju dece, što je nažalost i danas slučaj i u svetu i kod nas, ali se o tome slabo piše i govori. Maloletnici se najčešće zapošljavaju u ugostiteljskim delatnostima (hoteli, pekare, kafici) u kojima imaju iscrpljujuće radno vreme (najčešće rade u trećoj smeni) i primaju jako malu naknadu za svoj posao, a nemali broj njih obavlja prividni nezavisni rad ili tzv. rad na crno.¹⁰⁸⁰

1072 ZoR, čl. 24.

1073 *Ibid.*, čl. 25.

1074 Predrag Jovanović, „Radnopravna sposobnost (sticanje radne sposobnosti i njena zaštita na radu)”, *Radno i socijalno pravo*, br. 1/2016, str. 4.

1075 ZoR, čl. 84.

1076 *Ibid.*, čl. 87.

1077 *Ibid.*, čl. 88.

1078 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti - ZZOZSN, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017, čl. 20.

1079 *Ibid.*, čl. 103.

1080 N. Đaković, *op.cit.*, str. 85.

Osim ova dva zakona i Krivični zakonik Srbije se bavi problemom koji proizilazi iz nepoštovanja zakonskih odredbi koji se odnose na zasnivanje radnog odnosa sa ugroženim kategorijama (ženama, maloletnicima i invalidima), ipropisuje da će se lice koje se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i invalida ili o pravima iz socijalnog osiguranja i time drugome uskraćuje ili ograničava pravo koje mu pripada, kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.¹⁰⁸¹

Iz prikazanih odredaba vidimo da je naš Zakon o radu vrlo dobro pokrio najvažnije elemente koji mogu dovesti do radne eksploatacije maloletnika, te da se može reći da pruža solidan pravni okvir za uređivanje rada maloletnika, ali i dalje ima mesta napretku. Jedan od glavnih problema u ovoj oblasti sve do 2017. godine bio je taj što u našem zakonodavstvu nisu bili bliže definisani opasni poslovi, tj. «poslovi koji mogu ugroziti zdravlje, moral ili obrazovanje». Velika eksploatacija dece u različitim delatnostima javila se kao posledica veoma uskog tumačenja toga koja vrsta rada se može definisati kao „opasan rad“. S tim u vezi, u Republici Srbiji deca su najviše angažovana na teškim poljoprivrednim radovima u kojima postoji veoma veliki rizik od povrede pa čak i smrtnih slučajeva kao posledica nestručnog rukovanja mehanizacijom ili izloženosti toksičnim hemikalijama, kao što su pesticidi. Napred navedeno, uslovalo je potrebu donošenja Uredbe o uređivanju opasnog rada za decu kojoj je propisano da je opasan rad onaj rad koji je verovatno štetan po zdravlje, bezbednost ili moral dece, izlaže ih štetnostima, obavlja se u okviru opasnih okolnosti ili opasnih delatnosti za decu.¹⁰⁸²

Takođe, naš zakonodavac utvrdio je opšta i posebna pravila vezana za starosnu granicu za zasnivanje radnog odnosa, ali nije predvideo ni jedan izuzetak u kojem bi radni odnos mogao da se zasnjuje sa licem mlađim od 15 godina. Ovo rešenje ima prednosti ali i neke nedostatke. Glavna prednost je to što je minimalni uzrast za zasnivanje radnog odnosa određen kao opšti standard. Naš zakonodavac pominje obavljanje poslova u oblasti umetnosti, kulture, sporta i u reklamnoj delatnosti u Zakonu o radu samo u pogledu ograničenja zabrane noćnog rada maloletnika. Tako da kod nas nije dopušteno zasnivanje radnog odnosa sa licima mlađim od 15 godina u ovim oblastima, a pitanje njihovog angažovanja van radnog odnosa nije uopšte uređeno. Konvencijom broj 138 načelno je zabranjeno učešće dece u umetničkim i sličnim manifestacijama, ali ona dopušta i odstupanje od ovog pravila u individualnim slučajevima. Ovo pitanje bi trebalo urediti, kako bi se uvažila potreba za učešćem dece u kulturnim sličnim događajima, ali samo ako to dozvole nadležni organi javne vlasti.¹⁰⁸³

Takođe, kada je u pitanju saglasnost roditelja za zasnivanje radnog odnosa smatramo pogodnim rešenje češkog prava da saglasnost roditelja ne treba da bude presudan uslov za zasnivanje radnog odnosa, ali roditelj treba da ima ovlašćenje da inicira prestanak radnog odnosa, ako smatra da je rad protivan najboljem interesu deteta.¹⁰⁸⁴

2.3. Autorizovano zapošljavanje maloletnika u Republici Srbiji - problemi i dileme vezane za saglasnost zakonskog zastupnika

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom iz Zakona o radu govore protiv eksploatacije dečijeg rada, koja postoji ako rad ugrožava fizički, mentalni, emotivni i obrazovni razvoj deteta. Zakonsko definisanje predmetnog uslova govori u prilog shvatanja da je potrebno da ne postoji opasnost po obrazovanje, moral i zdravlje deteta, što dalje znači da u postupku davanja dozvole treba procenjivati da rad nema štetan efekat po dete, a ne postojanje pozitivnog efekta rada. Postavlja se pitanje ako su ispunjeni svi uslovi iz člana 25. stav 1 Zakona o radu, kako prevazići odbijanje zakonskog zastupnika deteta da da saglasnost za zapošljavanje deteta na poslu koji ne ugrožava zdravlje, moral i obrazovanje deteta? Ako su ograničenja postavljena u najboljem interesu deteta, a u konkretnoj situaciji takvih objektivno nema, onda nalazimo

1081 KZ, čl. 163.

1082 Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu, *Službeni glasnik RS*, broj 53/2017, čl. 2.

1083 Lj. Kovačević (2018), str. 186-218.

1084 Lj. Kovačević, U. Novaković, *op.cit.*, str. 662-690.

da u tom slučaju i nije potrebno tražiti dodatno i saglasnost zakonskog zastupnika. Opravdanje za ovakvo ograničenje stupanja maloletnika u radni odnos može se naći u tome da roditelj deteta ipak najbolje može proceniti da li je konkretan posao u najboljem interesu deteta i kako bi to uticalo na njegov dalji razvoj.¹⁰⁸⁵

Imajući u vidu da je ugovor o radu posebna vrsta ugovora i da se za zaključenje svake vrste ugovora traži ispunjenost opštih uslova, pre svega u pogledu sposobnosti ugovornih strana za zaključenje istog. Važno je ukazati na opšta pravila o ugovornoj sposobnosti osoba koje nemaju potpunu poslovnu sposobnost. Za punovažnost ugovora potrebno je da onaj ko zaključuje ugovor ima poslovnu sposobnost potrebnu za zaključenje tog ugovora. Dete, kao ograničeno poslovno sposobno lice, može bez odobrenja svog zakonskog zastupnika zaključivati samo one ugovore čije mu je zaključivanje zakonom dozvoljeno. Ako zakonski zastupnik ne da odobrenje za zaključenje ugovora, takav ugovor je rušljiv, ali može biti osnažen naknadnim pristankom zakonskog zastupnika.¹⁰⁸⁶ Prema Zakonu o radu, zaključivanje ugovora o radu (zasnivanje radnog odnosa) nije moguće bez saglasnosti zakonskog zastupnika deteta, stoga se postavlja pitanje ako se zaključi ugovor o radu sa maloletnikom bez saglasnosti njegovog zakonskog zastupnika, da li u pitanju rušljiv ili ništav ugovor? Naime, nema dileme da je za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom neophodno da je reč o licu koje je navršilo 15. godinu života, da je reč o poslovima na kojima nisu ugroženi zdravlje, obrazovanje i moral deteta, da se radni odnos ne zasniva za obavljanje posla na kojem je zakonom zabranjeno zapošljavanje maloletnika, dok se saglasnost zakonskog zastupnika deteta javlja kao sporan uslov po pitanju mogućnosti njegovog naknadnog ispunjenja.¹⁰⁸⁷

Zakonska formulacija ne govori o tome da li je potrebno da zakonski zastupnik dâ saglasnost kao prethodnu (u istom trenutku kada maloletnik potpisuje ugovor - bez nje nema ni zaključenog ugovora) ili je moguće da se saglasnost dâ (i) naknadno (nakon što je maloletnik potpisao ugovor).¹⁰⁸⁸ Pitanje je da li je moguća naknadna saglasnost zakonskog zastupnika. Takođe, na činjenicu da je reč o prethodnoj saglasnosti roditelja ukazuje zahtev Zakona o radu da je data pismena saglasnosti roditelja. Ako saglasnosti nema, onda ni ugovor ne nastaje. Posebno treba istaći odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na ugovore ograničeno poslovno sposobnih lica (maloletnika) koje podrazumevaju da postoje ugovori za koje je potrebno odobrenje zakonskog zastupnika i ugovori za koje se ne traži odobrenje zakonskog zastupnika. Ako je reč o odobrenju, onda se javlja mogućnost da nedostatak odobrenja prouzrokuje nepunovažnost ugovora, ne i nemogućnost njegovog nastanka, kao i mogućnost opstanka ugovora, ako se dâ naknadno odobrenje zakonskog zastupnika. Zakon o obligacionim odnosima govori samo o odobrenju, što je termin kojim se obuhvata i prethodna saglasnost (dozvola) i naknadna saglasnost (odobrenje). Prihvatanjem tumačenja da je potrebno odobrenje zakonskog zastupnika, onda takvi ugovori, usled nedostatka odobrenja, jesu rušljivi. Ipak, izričita odredba o saglasnosti roditelja u Zakonu o radu i nedostatak odgovarajućih pravila u Porodičnom zakonu navode na zaključak da je za zasnivanje radnog odnosa potrebna saglasnost zakonskog zastupnika deteta.¹⁰⁸⁹

2.4. Ovlašćenja organa starateljstva od značaja za sprečavanje radne eksploatacije

Kada je u pitanju saglasnost organa starateljstva, razlikujemo dva slučaja: kada organ starateljstva daje saglasnost usled nepostojanja saglasnosti roditelja i kada organ starateljstva daje saglasnost usled odbijanja saglasnosti roditelja.¹⁰⁹⁰

Organ starateljstva daje saglasnost maloletniku za zasnivanje radnog odnosa, ako roditelji nisu živi, nepoznati su, lišeni su roditeljskog prava ili neopravdano odbijaju da daju saglasnost. Posmatrajući odredbe Zakona o radu, ako roditelj, kao zakonski zastupnik, ne dâ saglasnost za zasnivanje radnog odnosa, radni

1085 *Ibidem*.

1086 Zakon o obligacionim odnosima - ZOO, *Službeni glasnik SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93 i *Službeni list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja, član 20.

1087 Lj. Kovačević, U. Novaković, *op.cit.*, str. 662-690.

1088 Obren Stanković, Vladimir Vodinelić, *Uvod u građansko pravo*, Nomos, Beograd, 2007, str. 180.

1089 Marko Đurđević, „Ugovor ograničeno poslovno sposobnog maloletnika“, *Pravni život*, br. 10/1996, str. 484.

1090 Lj. Kovačević, U. Novaković, *op.cit.*, str. 662-690.

odnos nije moguće zasnovati. Međutim, postavlja se pitanje šta ako roditelj neopravdano uskraćuje saglasnost, odnosno ako je utvrđeno da rad nije protivan moralu, obrazovanju i zdravlju deteta. Imajući u vidu da se roditelji kao zakonski zastupnici deteta dužni da uvek postupaju na način koji je u najboljem interesu deteta, kao i u slučaju sukoba interesa roditelja i interesa deteta, detetu se postavlja kolizijski staratelj, koji će zastupati dete u tom spornom odnosu. Osim navedenog slučaja do postavljanja kolizijskog staratelja dolazi i u slučaju osporavanja ili utvrđuje materinstvo ili očinstvo deteta, a dete i roditelj se nalaze u suprotstavljenim ulogama, odnosno u situaciji kada postoje suprotni interesi između dece, koja imaju istog zakonskog zastupnika.¹⁰⁹¹

Nametanje ograničenja u pogledu saglasnosti roditelja za zasnivanje radnog odnosa maloletnika može dovesti do toga da dete i roditelj imaju suprotne interese, onda bi se u toj situaciji detetu postavio kolizijski staratelj. Ako, kolizijski staratelj utvrdi da je rad u skladu sa zakonom i da ne šteti moralu, obrazovanju i zdravlju deteta, onda bi mogao doneti odluku kojom bi, umesto saglasnosti roditelja, dao saglasnost za zasnivanje radnog odnosa. Prihvatanje ovakvog rešenja iziskivalo bi promenu zakonskog rešenja, u smislu uvođenja pravila da se nedostatak saglasnosti roditelja može nadomestiti saglasnošću staratelja, ako roditelji odbijaju da daju saglasnost za zasnivanje radnog odnosa sa.¹⁰⁹²

2.5. Uloga inspekcije rada u borbi protiv radne eksploatacije maloletnika

Iako konačni cilj treba da bude ukidanje dečijeg rada, prioritet treba dati ukidanju njegovih najgorih oblika. Ovde je veoma važna uloga i inspekcije rada. Inspekcija rada, u svojim nastojanjima da pruži svoj maksimum u prepoznavanju zloupotrebe dečijeg rada, nailazi na teškoće u njegovom izdvajanju na radnim mestima gde se ignorišu radni propisi. Tome doprinosi slabo finansiranje tog organa, ali takođe i stanje nezainteresovanosti u pogledu problema sa kojim se suočavaju romska deca, kao i viđenjem rada na selu kao tradicionalnog i pozitivnog.¹⁰⁹³ Da bi inspekcija rada u svom delovanju bila efikasna i uspešna u borbi protiv dečijeg rada, ona mora znati da identifikuje probleme i bude oprezna zbog mogućih posledica po maloletnika. Potrebno je usavršiti postupke prikupljanja, evidentiranja podataka, pisanja izveštaja, kako bi se delotvorno pratilo stanje kod raznih oblika zloupotrebe dece. Kako bi se pomoglo inspektorima da izvrše svoju ulogu u otkrivanju nedostataka u zakonima i politici neophodno je u obuku uključiti poznavanje međunarodnih standarda i procedura izveštavanja. Inspekcija rada mora da ima jasnu nacionalnu politiku sprovođenja zakona koja pretpostavlja precizna politička uputstva o inspekciji rada i dečijem radu. Nesporno je da inspekcija rada ne može sama rešiti problem dečijeg rada, te je potpuno opravdano proširiti saradnju sa drugim državnim nivoima vlasti u zajedničkom nastupu.¹⁰⁹⁴

Država je preduzela određene mere kojima bi se smanjila mogućnost pojave dečijeg rada. Jedna mera jeste sprovođenja programa dečijeg dodatka prema kome bi se najsiromašnijim porodicama u Srbiji davao dečiji dodatak u vidu određenog novčanog iznosa ukoliko imaju decu stariju od sedam godina i ukoliko ta deca pohađaju školu. Druga mera jeste pomoć u obrazovanju romske dece putem različitih vrsta kampanja sa ciljem da se što veći broj romske dece (kao kategorije najčešće izložene radnoj eksploataciji) školuje, ali i davanja materijalnih sredstava i drugih podsticaja roditeljima koji svoju decu šalju u školu. Ipak, mora se pomenuti to da je u Srbiji radna eksploatacija dece još i najmanji problem i da daleko veći problem predstavlja oblast kojom se bavi Krivični zakonik, kao što je korišćenje dece u prostituciji, trgovina decom, itd.

Normativno uređenje, onako kako je predstavljeno, izgleda da ipak nije dovoljno da bi se iskorenili

1091 „Ako između deteta i njegovog zakonskog zastupnika postoje suprotni interesi, dete zastupa kolizijski staratelj. Dete koje je navršilo 10. godinu života i koje je sposobno za rasuđivanje može samo odnosno preko nekog drugog lica ili ustanove zatražiti od organa starateljstva da mu postavi kolizijskog staratelja. Dete koje je navršilo 10. godinu života i koje je sposobno za rasuđivanje može samo odnosno preko nekog drugog lica ili ustanove zatražiti od suda da mu postavi privremenog zastupnika zbog postojanja suprotnih interesa između njega i njegovog zakonskog zastupnika“. PZ, član 265.

1092 Lj. Kovačević, U. Novaković, *op.cit.*, str. 662-690.

1093 Saša Perišić, „Eksploatacija dečijeg rada i trgovina decom“ *Socijalna prava i ekonomska kriza* (ur. Aleksandar Petrović), Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Beograd, 2009, str. 398.

najčešći oblici iskorišćavanja dece primoravanjem na protivzakonite oblike rada – prosjačenje, maloletničku prostituciju, vršenje lakših krivičnih dela (npr. sitne krađe), fizički rad koji je neprikladan njihovom uzrastu i sl. S obzirom na to da su kazne koje se izriču za prekršaje prosjačenja, čak i kada je reč o osobama koje su označene kao organizatori, veoma blage i nemaju preventivni već isključivo retributivni karakter (kazne iznose do 30 000 dinara ili 30 dana zatvora za vršenje prosjačenja u grupi od tri ili više lica, čak i kada je u pitanju iskorišćavanje maloletnih lica) - počinioци ovakvih dela su po pravilu u roku od nekoliko sati ponovo na ulici. Istovremeno, centri za socijalni rad nemaju dovoljno sredstava ni kapaciteta da se bave slučajevima dece koja se na ovaj način koriste. Ne postoje „sigurne kuće“ ili prihvatilišta, kao ni dugoročna strategija koja bi se pozabavila isključivo decom koja se izrabljuju na napred opisane načine. Ovakvim postupanjem zakonske odredbe ostaju uglavnom samo mrtvo slovo na papiru, a one koje se sprovode u delo ne ispunjavaju svoju svrhu i ne doprinose suzbijanju ovih negativnih društvenih pojava.¹⁰⁹⁵

2.6. Uloga drugih državnih organa i institucija u borbi protiv radne eksploatacije maloletnika

Vlada Republike Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja 2007. godine, a Akcioni plan za njeno sprovođenje 2010. godine. Savet za prava deteta je izradio Nacionalni plan akcije za decu 2004. godine za period do 2015. godine, koji je označio sedam ključnih oblasti značajnih za decu, od kojih je jedna zaštita dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja. Opšti protokol za prevenciju i zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja je usvojen 2005. godine. Narodna skupština Srbije je 2010. godine formirala Odbor za prava deteta, kao svoje posebno stalno radno telo. Zaštitnik građana Srbije je ustanovljen 2005. godine, a od 2008. godine ima 4 specijalizovana zamenika od kojih je jedan zadužen za prava deteta i isti je 2010. godine pokrenuo posebnu internet stranicu namenjenu deci putem koje mogu da se obaveste o svojim pravima i upute pritužbu u slučaju kršenja tih prava. U decembru 2011. godine predstavljen je Prednacrt zakona o pravima deteta koji je pripremila Radna grupa Zaštitnika građana kao izraz napora da se koncept prava deteta u Srbiji zaokruži u pravnoj teoriji i praksi i da se na taj način na celovit način uredi zajedno za primjenom i odgovornostima. NVO Centar za prava deteta, Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima 2011. javnosti su predstavili Nacrt Strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji 2012.-2016. Nacrt je stvoren kroz dvogodišnju saradnju i široki konsultativni proces koji je uključio vladine, nevladine i međunarodne aktere, i predstavlja polaznu osnovu za dalji rad na strategiji. Pored ovih pozitivnih aktivnosti, Komitet za prava deteta preporučuje da Srbija unapredi svoje bilateralne, regionalne i međunarodne pravosudne i policijske aktivnosti, i da ratifikuje Hašku konvenciju o zaštiti dece i saradnji pri međunarodnom usvojenju, Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualne zlopotrebe i seksualnog iskorišćavanja i Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica. Kao potpisnica Palermo protokola, a prema članu 6 (4), Republika Srbija je obavezna da pruži sledeću pomoć i zaštitu deci žrtvama trgovine ljudima: (1) postavljanje staratelja koji će pratiti dete kroz čitav proces; (2) obezbeđivanje adekvatnog skloništa kako bi se izbegla reviktimizacija; (3) obezbeđivanje zaštite deteta i njegovih prava i interesa tokom krivičnog postupka; (4) obezbeđivanje brzog i bezbednog povratka deteta u domovinu kada se ustanovi da je repatrijacija u najboljem interesu djeteta; itd. U sklopu obaveza kao jedne od potpisnica Konvencije Saveta Evrope, a prema članu 5 (5), Republika Srbija mora da preduzme posebne mere u cilju smanjenja izloženosti dece trgovini ljudima, pre svega stvaranjem klime koja pogoduje zaštiti dece. Shodno ovim obavezama, pravni sistem Republike Srbije obezbeđuje odgovarajuću starateljsku negu i kroz član 6. Porodičnog zakona preduzima sve mere zaštite deteta od zanemarivanja, psihičkog, fizičkog, emocionalnog i drugog oblika iskorišćavanja ili zlostavljanja.¹⁰⁹⁶

Na osnovu datih primera smo videli da je zaštita maloletnika koji se nalaze u radnim odnosima u našoj državi “pokrivena” sa više različitih zakona, čime se poboljšava efektivnost i efikasnost zaštite ove kategorije radnika. Naravno, mesta za poboljšanje uvek postoji i to se prvenstveno odnosi na postojanje

1095 Mario Reljanović, „Sprečavanje eksploatacije dece – međunarodni standardi i stanje u Srbiji“, *Strani pravni život*, br. 2/2008, str. 87-106.

1096 A. Arhin, *op.cit.*, str. 1019-1042.

adekvatne zakonske odredbe kojom se precizno definiše koje vrste rada se smatraju “opasnim” po maloletnike, ali i jačanje kapaciteta i bolje finansiranje Inspekcije rada i Centra za socijalni rad, kao institucija nadležnih za praćenje primene zakona u ovoj oblasti.

3. Institucionalni okvir zaštite radnika migranata

3.1. Potreba migranata za posebnom zaštitom od radne eksploatacije i njen pravni okvir

Migracije (lat. *migratio* - „seoba“, „putovanje“) predstavljaju globalnu pojavu koja podrazumeva promenu mesta boravka (dobrovoljno ili prinudno) jednog ili više lica radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u nekoj državi. One podrazumevaju kretanje ljudi iz jednog područja u drugo gde postoji mogućnost svakog čoveka da se kreće po sopstvenoj volji na veoma širokom području, što ujedno predstavlja jedno od osnovnih prava čoveka – pravo na slobodu kretanja.

Ne postoji jedinstvena definicija migranata s obzirom na to da postoji velika heterogenost ove grupe lica. To mogu biti različite kategorije poput izbeglica, azilanata, ekonomskih migranata i slično, u zavisnosti od motiva migriranja. Može se izdvojiti dihotomna klasifikacija.¹⁰⁹⁷ U prvu grupu spadaju strani državljani koji po različitim osnovama borave u drugoj državi (državama) ili lica koja dugo nisu boravila u svojoj državi, ali se iz nekog razloga uvek u nju vrate. Njih uglavnom čine radnici migranti, ali mogu biti i migranti po nekom drugom osnovu (školovanje, brak). Druga grupa migranata, za koju zajedničku karakteristiku treba da predstavljaju mere države radi njihove što bolje integracije i afirmacije s obzirom na to da se susreću sa naročito velikim poteškoćama u realizaciji svojih prava, čine izbeglice, tražioci azila, žrtve trgovine ljudima i povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji.

Svaka država svojim propisima u skladu sa međunarodnim konvencijama utvrđuje na koji način i pod kojim uslovima se strancima dozvoljava nastanjivanje na njenoj teritoriji. Ustav Republike Srbije propisuje to da: „stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.“¹⁰⁹⁸ Izuzeci se odnose na izborno pravo, kao i pravo države da protera stranca na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku, i to pod uslovom da ga ne vrati u državu u kojoj mu prethodi progon iz Ustavom navedenih razloga (zbog njegove rase, pola, vere i sl.).¹⁰⁹⁹ Takođe, Ustav Republike Srbije garantuje pravo na utočište strancu koji osnovano strahuje od progona zbog njegove nacionalne pripadnosti, vere i slično, i taj postupak se uređuje zakonom. Strancima se Ustavom garantuju i neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima (član 19), zatim se jemči zabrana diskriminacije (član 21), pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23), pravo na život (član 24), slobodu kretanja (član 39) pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 43) i slično.

Jedna od osnovnih funkcija univerzalne međunarodne organizacije Ujedinjenih nacija jeste zaštita ljudskih prava. Kontrolišući i unapređujući stanje ljudskih prava u svetu, ova međunarodna organizacija je preko svojih organa donela veliki broj izuzetno značajnih konvencija, deklaracija i ostalih akata u oblasti ljudskih prava, a koje se odnose i na migrante. Jedna od najznačajnijih jeste Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine¹¹⁰⁰ gde se zabranjuje prinudni rad i garantuje pravo na udruživanje i osnivanje sindikata, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine¹¹⁰¹ koji je uneo jako značajan napredak u oblasti zaštite od diskriminacije, a predstavlja i veoma značajan akt u oblasti zaštite

1097 Ivana Krstić, *Zaštita prava migranata u Republici Srbiji- priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama*, CBMM projekat Međunarodna organizacija za migracije, Beograd, 2012, str. 11.

1098 URS, čl. 17.

1099 URS, čl. 39, st. 3, čl. 53, st. 1.

1100 *Sl. list SFRJ-Međunarodni ugovori*, br. 7/1971.

1101 *Sl. list SFRJ*, br.7/71.

ekonomskih i socijalnih prava, od prava na rad, preko prava na pravičnu zaradu do prava na pravedne uslove rada, što je izuzetno značajno jer se povreda suštine ovih prava i smatra radnom eksploatacijom, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965¹¹⁰². godine i ostale. Pod okriljem Saveta Evrope 1950. godine usvojena je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹¹⁰³ (koja je posebno značajna zbog zabrane prinudnog rada, ropstva, ropskog položaja (član 4) i slobode udruživanja (član 11), dok su ekonomska i socijalna prava zajemčena Evropskom socijalnom poveljom, koja garantuje 19 osnovnih ekonomskih i socijalnih prava, odnosno Revidiranom evropskom socijalnom poveljom koja sadrži garantije čak 31 osnovnog ekonomskog i socijalnog prava i koju je naša država ratifikovala.

Od međunarodnih ugovora koji se odnose na pravni položaj migranata od izuzetnog značaja je Međunarodna konvencija o zaštiti prava radnika i migranata i članova njihovih porodica¹¹⁰⁴ koja je usvojena 1990. godine pod okriljem Ujedinjenih nacija, međutim Republika Srbija je ovu konvenciju samo potpisala ali ne i ratifikovala. Takođe, Međunarodna organizacija rada je donela veliki broj konvencija i preporuka koje regulišu položaj radnika migranta, poput konvencije broj 97¹¹⁰⁵ i 143¹¹⁰⁶, 48¹¹⁰⁷, 102¹¹⁰⁸, 19¹¹⁰⁹. U nas Zakon o strancima propisuje da je stranac svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije.¹¹¹⁰ Pod strancima se, u smislu ovog zakona ne podrazumevaju lica koja nemaju državljanstvo Republike Srbije, a imaju poseban status kao što su to lica bez državljanstva, azilanti i izbeglice. „Ovim zakonom se uređuju uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranaca i nadležnosti poslovi organa državne uprave Republike Srbije u vezi sa ulaskom, kretanjem i boravkom stranaca na teritoriji Republike Srbije“.¹¹¹¹ Prvi put u Zakonu o strancima se uvode ovlašćenja Bezbednosno-informativne agencije (BIA), kojima se vrše bezbedonosne provere radi utvrđivanja postojanja rizika po bezbednost Republike Srbije i njenih građana.

Republika Srbija je donela 2014. godine Zakon o zapošljavanju stranaca,¹¹¹² a tri godine kasnije i Zakon o dopunama i izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.¹¹¹³ Ovi zakoni kao *lex specialis* regulišu poseban režim radnih odnosa sa strancima. „Novina koju je uveo Zakon je postojanje više vrsta dozvola, a u cilju zaštite domaće radne snage uveden je tzv. *labour market test* odnosno test tržišta rada koji se sastoji u tome da poslodavac podnosi zahtev Nacionalnoj službi za zapošljavanje koja utvrđuje da li na evidenciji nezaposlenih postoje lica koja ispunjavaju uslov za određeno radno mesto“.¹¹¹⁴

3.2. Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji – opšta pravila i ograničenja

Zakon o zapošljavanju stranaca postavlja dve grupe uslova za zapošljavanje. Prva grupa uslova za zapošljavanje se odnosi na državljane Evropske unije, a druga na ostale državljane. Inače ova podela je napravljena kao da smo već postali zemlja članica Evropske unije, mada, pošto nismo, ove odredbe koje se odnose na zapošljavanje državljana Evropske unije primenjivaće se onda kada Republika Srbija bude postala njena članica. Što se tiče prve grupe uslova, državljani Evropske unije (državljanin država članica Evropske

1102 *Sl. list SFRJ*, br. 1/67.

1103 *Sl. glasnik SCG*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005-isp.

1104 Rezolucija 45/158, 18.12.1990 (akt nije ratifikovan).

1105 *Sl. list SFRJ*, br. 5/68.

1106 *Sl. list SFRJ*, br. 12/80.

1107 Konvencija broj 48 koja se odnosi na ustanovljavanje međunarodne šeme za očuvanje prava iz osiguranja za slučaj invalidnosti, starosti i smrti izdržavaoca porodice, *Službeni list DFJ*, br. 92/45.

1108 Konvencija broj 102 o minimalnoj normi socijalne sigurnosti, *Službeni list FNRJ*, broj 1/55.

1109 Konvenciji broj 19 o jednakosti tretmana domaćih i stranih radnika u pogledu obeštećenja radnika u slučaju nesreće na radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 95-XXII/27.

1110 Zakon o strancima - ZS, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, čl. 3.

1111 ZS, čl. 1.

1112 *Sl. glasnik RS*, br. 128/14 i 113/17.

1113 *Sl. glasnik RS*, br. 113/17.

1114 Svjetlana Stanković, *Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 47. U slučaju da poslodavac odluči da ne primi nezaposleno lice, dužan je da obrazloži svoje razloge u pisanom izveštaju. Navedeni Zakon je uveo postojanje više vrsta dozvola, a u cilju zaštite domaće radne snage. Podnošenjem ovih obrazloženja država jasno daje prednost našim državljanima pri zapošljavanju u odnosu na strance.

unije, Evropskog ekonomskog prostora ili Švajcarske konfederacije) i članovi njihovih porodica imaju slobodan pristup tržištu rada u Republici Srbiji, te im stoga nije potrebna dozvola za rad. Takođe, strani poslodavac koji ima sedište u jednoj od članica Evropske unije ili Evropskog ekonomskog prostora može bez dozvole za rad uputiti svog zaposlenog koji nije državljanin Evropske unije na rad u našu zemlju.

Treba napomenuti da se Zakon o zapošljavanju stranaca ne primenjuje u odnosu na određene kategorije lica koja uživaju imunitet, koje volontiraju, pružaju humanitarnu pomoć i slično. Takođe, Zakon se ne primenjuje na strance čiji boravak ne traje duže od 90 dana u okviru šest meseci od dana prvog ulaska u zemlju ako je stranac, vlasnik je privrednog društva registrovanog u Republici Srbiji, učestvuje na profesionalnih skupovima, obavlja privremene obrazovne, sportske, umetničke, kulturne i druge slične aktivnosti, izvodi radove na osnovu ugovora o nabavci robe, nabavci ili zakupu mašina ili opreme i njene isporuke, instaliranja montaže opravke ili obučavanja za rad na tim mašinama ili opremi, za potrebe stranog poslodavca vrši opremanje štandova, izlaganje na sajmovima.¹¹¹⁵

Što se tiče druge grupe uslova, a to su uslovi za zapošljavanje ostalih stranaca, treba istaći da se u tu kategoriju stranaca ubrajaju lica koja nisu državljani Republike Srbije, članice Evropske unije ili Švajcarske konfederacije. Uslovi za zapošljavanje stranaca jesu opšti i posebni. Zakon o radu predviđa opšti uslov za zapošljavanje, a to su navršenih 15 godina života i ispunjenje uslova za rad predviđenih zakonom i pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova. Za lice koje je navršilo 15 a ima manje od 18 godina potrebno je postojanje pismene saglasnosti roditelja ili staratelja ili usvojioca, kao i zdravstvena sposobnost koja se potvrđuje uverenjem nadležne lekarske ustanove. Pored opštih uslova koji se odnose i na domaće državljane, da bi se stranac zaposlio u Republici Srbiji potrebno je da budu ispunjeni i posebni uslovi, i to dva kumulativno ispunjena uslova. Prvi od njih tiče se odobrenja za privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji, dok se drugi uslov tiče posedovanja dozvole za rad.¹¹¹⁶ Što se tiče prvog uslova, odobrenje za privremeni boravak bez obzira na vremensko trajanje boravka ili stalno nastanjenje, izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova u skladu sa odredbama Zakona o strancima. Sa druge strane, dozvola za rad predstavlja akt na osnovu kojeg stranac može da se zapošljava ili samozapošljava u Republici Srbiji.¹¹¹⁷ Dozvolu za rad izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje i tu postoji podela na ličnu radnu dozvolu (izdaje se na zahtev stranca) i radnu dozvolu, gde razlikujemo onu koja se izdaje na zahtev poslodavca, radnu dozvolu za posebne slučajeve zapošljavanja i radnu dozvolu za samozapošljavanje. Lična radna dozvola izdaje se na zahtev stranca koji ima odobrenje za stalno nastanjenje, koji ima status izbeglice ili pripada posebnoj kategoriji stranaca (tražilac azila, žrtva trgovine ljudima itd.), odnosno koji je član uže porodice stranca koji ima odobrenje za stalno nastanjenje ili koji ima status izbeglice ili koji je član uže porodice državljanina Republike Srbije ili stranca srpskog porekla do trećeg stepena srodstva u pravoj liniji. Sa druge strane, radna dozvola za zapošljavanje izdaje se pod uslovom da poslodavac pre podnošenja zahteva nije otpuštao zaposlene na predmetnom radnom mestu po osnovu viška zaposlenih, kao i da mesec dana pre podnošenja zahteva nije na evidenciji nezaposlenih pronašao državljanina Republike Srbije odgovarajućih kvalifikacija. Ova radna dozvola izdaje se na određen period, a najduže dok traje privremeni boravak. Troškove izdavanja snosi poslodavac.

Postupak izdavanja boravišne dozvole, dakle, podrazumeva to da Ministarstvo unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da izda ili ne izda dozvole za boravak. Zatim, ukoliko lice ispunjava uslove da nakon dozvole boravka dobije i radnu dozvolu, dokazi o ispunjenosti uslova za zapošljavanje stranca čuvaju se u poslovnom prostoru u kome stranac radi iz razloga nadzora nad primenom propisa, odnosno kako bi inspekcija rada imala sve neophodne informacije u slučaju kontrole.

Način na koji zakonodavac uređuje ova pitanja govori o nekoj vrsti zaštite od lica koja dolaze u našu zemlju u cilju obavljanja određenog rada, a imajući u vidu da se prethodnim dobijanjem odobrenja za

1115 Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, čl. 3.

1116 Borivoje Šunderić, Ljubinka Kovačević, *Radno pravo - Priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Službeni glasnik, Beograd, 2017, str. 127.

1117 *Ibidem*.

boravak prethodno proveravaju smetnje za dozvolu boravka koje se odnose na zaštitu javnog reda i poretka, bezbednost i zaštitu zdravlja stanovništva, kao i postojanja materijalnih sredstava dovoljnih za izdržavanje stranca i članova njegove porodice za vreme boravka u Republici Srbiji.

Posebnu vrstu ograničavanja zapošljavanja stranaca čini i ograničavanje broja stranaca kojima se izdaju dozvole za rad putem sistema kvota¹¹¹⁸ što je u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije. Tako, Vlada može odlukom da ograniči broj stranaca kojima se izdaje dozvola za rad, odnosno može da utvrdi kvotu u skladu sa migracionom politikom i stanjem i kretanjem na tržištu rada i to u slučaju naglog povećanja stope nezaposlenosti ili smanjenja obima poslova u Republici u pojedinim delatnostima, granama, na pojedinim područjima ili u pojedinim zanimanjima, postojanja velikog broja viška zaposlenih kod poslodavaca na teritoriji Republike Srbije, u slučaju manje potrebe za zapošljavanjem i radom stranaca koji je rezultat aktivne politike zapošljavanja ili u slučaju postojanja drugih poremećaja na tržištu rada, ako je izvesno da će na taj način poremećaji biti ublaženi.¹¹¹⁹

3.3. Problemi i izazovi integracije migranata u domaće tržište rada, sa posebnim osvrtom na institucionalni okvir zaštite

Iako se Republika Srbija trenutno suočava sa velikim brojem lica koja traže međunarodnu zaštitu i migriraju u nju, dok se u samoj zemlji nalazi manji broj migranata koji ostaju, evidentno je da će sve više njih, sa porastom i širenjem ekonomije, izraziti nameru da živi i radi na našoj teritoriji. Značajno je napomenuti da je u okviru Nacionalne službe za zapošljavanje formiran *Migracioni servisni centar* koji ima nekoliko filijala na teritoriji Republike i koji „svakodnevno pruža individualnu pomoć i savetovanje migrantima i potencijalnim migrantima o rizicima ilegalne migracije i mogućnostima za zapošljavanje u okviru legalnih migracija, upućuje na relevantne lokalne institucije sa ciljem razvijanja individualnih znanja i veština i povećanja mogućnosti za zaposlenje u zemlji i inostranstvu“.¹¹²⁰

Nedavno je usvojena i Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište¹¹²¹ koja predviđa da se licu kome je odobren status izbeglice obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja na tržište rada u vidu: 1) pomoći u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; 2) pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih diploma; 3) obezbeđivanja uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada; 4) pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja. Obuke u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuju pružaoci usluga koji sprovode sertifikovane programe obuke. Pomenute mere se obezbeđuju u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Nacionalnom službom za zapošljavanje.

Za razliku od „regularnih migranata“ prema zakonima Srbije, stranci koji nemaju pravni osnov za ostanak na teritoriji Republike, nazivaju se „iregularnim migrantima“. Iregularni migrant je stranac koji ne ulazi na teritoriju Republike regularnim putem (ulazak izvan graničnog prelaza, ulazak sa krivotvorenom ili na drugi način iregularnom putnom ispravom) ili koji ulazi u zemlju regularno, ali nakon isteka legalnog boravka ne napusti teritoriju Srbije. Prema odredbama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, migranti u iregularnoj situaciji nemaju pristup radu, a ne postoji propis koji ih prepoznaje kao ugrožena lica, te su automatski u većoj opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima ili da budu učesnici u izvršenju nekog od brojnih krivičnih dela, bilo kao izvršioци ili kao žrtve.

1118 Boško Latković, „Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji - dosadašnji razvoj i aktuelna rešenja, *Pravo i privreda*, broj 7-9/2015, str. 16.

1119 Zakon o zapošljavanju stranaca - ZZS, *Službeni glasnik RS*, br. 128/14 i 113/17, čl. 24.

1120 Više o tome vid. na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje RS: <http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/programi/migracioni-servisni-centar.cid253>.

1121 Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Službeni glasnik RS*, br. 101/16, čl. 7.

Zakon o zapošljavanju stranaca propisuje sankcionisanje neregularnog odnosno nezakonitog zapošljavanja i mogućnost za finansijsko kažnjavanje poslodavaca koji zapošljavaju ilegalne migrante.¹¹²² Pomenute odredbe dale su svoj doprinos u borbi protiv iregularnih migracija na taj način što su uvažile Direktivu 2009/52 o minimalnim standardima u pogledu sankcija i mera protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država koji nelegalno borave u državi članici.¹¹²³

Jedini zakon koji poznaje termin „iregularni migranti“ jeste Zakon o upravljanju migracijama¹¹²⁴ koji predviđa da Komesarijat za izbeglice i migracije ima obavezu da predlaže program za razvoj sistema mera namenjenih porodicama stranaca koji borave na teritoriji Republike Srbije bez relevantnih nacionalnih dozvola i predlaže programe za podršku dobrovoljnog povratka takvih stranaca u njihove zemlje porekla. Do danas, Srbija nije donela ni jedan poseban program niti meru namenjenu porodicama stranaca koji iregularno borave na teritoriji Republike Srbije.

Osnovni problem sa kojim se suočavaju iregularni migranti jeste njihova fizička i pravna nevidljivost. Oni ne samo što su najčešće u teškoj materijalnoj situaciji, već teško mogu da dođu do bilo kojeg državnog organa ili organizacije koja može da ih zaštiti. Ovo se naročito odnosi na Inspekciju rada, policijske službenike, ali i na Nacionalnu službu za zapošljavanje koji nemaju razrađen sistem zaštite lica koja nelegalno borave na našoj teritoriji. Nemogućnost ostvarenja kontakata sa njima dovodi do toga da migranti kao pravni laici nisu upućeni na koji način da poboljšaju svoj položaj ili da svoj rad uklope u zakonske okvire Republike Srbije. Dakle, migranti faktički postoje, ali nemaju pravni subjektivitet. Rezultat ovoga je sledeći – izbegavanje kontakata između neregularnih migranata i državnih organa obostrano je „korisno“ jer država zaposlenja zbog vlastitih interesa, tj. održavanja niske cene rada u pojedinim sektorima ili održavanja ravnoteže na tržištu rada u odnosu na poslove koji nisu „privlačni“ lokalnom stanovništvu ne razrađuje adekvatan sistem zaštite, a sa druge strane migranti „ne postoje“ odnosno nevidljivi su za te državne organe, te su na neki način zaštićeni od procesuiranja. Ova praksa donosi i veliku korist za poslodavce, te su naizgled svi interese zadovoljeni, ali samo prividno, imajući u vidu da migranti rade za naknade ispod minimalnih, da im nisu obezbeđeni osnovni uslovi za rad i život i da se često dešava da postaju kriminogeno orijentisani, s obzirom na to da misle da država neće sankcionisati njihovo ponašanje. Jedan od glavnih problema koji ukazuje na osetljiv položaj radnika migranata jeste nepostojanje adekvatne sudske zaštite koja je naročito izražena kada govorimo o iregularnim migrantima. Na prvom mestu postoji ogromna ekonomska zavisnost imajući u vidu da migranti predstavljaju kategoriju lica koja su potpuno materijalno neobezbeđena i kojima je naknada koju dobijaju radeći za određenog domaćeg poslodavca jedini izvor prihoda. Time postaju potpuno ekonomski zavisni. Situaciju dodatno pogoršava činjenica da obično migriraju zajedno sa članovima svoje porodice koje moraju da izdržavaju, te nisu u poziciji da se suprotstave poslodavcu čak ni kada rade pod izuzetno lošim uslovima rada. Dodatan problem pravi jezička barijera, ali i nepoznavanje propisa zemlje destinacije. Ono što je neophodno da bi se ostvarila zaštita ove posebno osetljive kategorije lica jeste usklađivanje propisa čime bi se radnicima migrantima pružala neophodna besplatna pravna pomoć, kao i određena socijalna davanja za najugroženije. Naročito treba urediti tretman neregularnih migranata jer se često dešava da, na primer, lica kojima istekne boravišna i radna dozvola, i koja moraju da napuste zemlju ne dobiju priliku da se zaštite od poslodavca kod koga su vršila rad suprotno zakonskim propisima.

Možda je od najizraženijih oblika iskorišćavanja radno iskorišćavanje migranata koji su zaposleni u domaćinstvima poslodavaca. Nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava godinama upozoravaju na iskorištavanje i najgore oblike zlostavljanja kojima su izloženi radnici migranti koji na ovaj način vrše rad. Sa ciljem iskorišćavanja, poslodavci odbijaju da zaključe ugovor o radu, te samim tim dolazi do nametanja celodnevnog radnog vremena, zabranjuje im se dnevni, nedeljni ili godišnji odmor, a često im se uskraćuje plata sa obrazloženjem da nešto nisu dobro uradili. Deca migranti su ovde najugroženija kategorija. Neretko

1122 ZZS, čl. 34-36.

1123 Directive 2009/52/EC of June 2009 for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal L/168/24*.

1124 *Službeni glasnik RS*, br. 107/12.

se dešava da dadilje kojima je prvobitno rečeno da treba sa detetom da rade na nekom stranom jeziku na kraju budu radno ili seksualno eksploatisane.

Još jedan od potencijalnih problema čine tzv. „slobodna zanimanja“. Posebno su lica koja se zapošljavaju kao zabavljači najčešće žrtve radne eksploatacije. Smatramo da u ovim profesijama treba da postoji tačno određena zakonska regulativa, sa taksativno nabrojanim neophodnim kvalifikacijama za obavljanje ovih poslova. Takođe, sprovođenje učestalih nadzora od strane Inspekcije rada, ali i udruženi rad sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i organizacijama koje se bave zaštitom ljudskim prava, te ispitivanje radnika od strane psihologa ili drugih lica koja migrantima ne ulivaju strah u značajnoj meri bi doprineli razotkrivanju i sprečavanju radne eksploatacije. Osvrnućemo se i na radnike migrante zaposlene na sezonskim poslovima. Oblasti koje su najproblematičnije jesu turizam, ugostiteljstvo i poljoprivreda.

Na kraju, neki od primera dobre prakse u stvaranju uslova za delotvorno ostvarivanje prava na rad migranata tražilaca azila jesu primeri iz zakonodavstva i prakse Švedske i Nemačke. Tražiocima azila u Švedskoj dozvoljeno je da rade odmah nakon podnošenja zahteva za azil, dobijaju dnevnice, besplatne časove jezika, medicinsku pomoć itd.¹¹²⁵ Jako uspešan je i projekat pod nazivom Mreža za promociju učešća izbeglica na tržištu rada¹¹²⁶, koji je finansiran od strane Saveznog Ministarstva za rad Nemačke i Evropskog socijalnog fonda.

Iskustvo naprednih ekonomija Evrope pokazuje da migranti stvaraju prilike kako za sebe, tako i za većinu članova zajednice u kojoj žive. Međutim, oni to mogu učiniti samo ako su im dati instrumenti i prilike da se u te zajednice integrišu. Već sada, regularni migranti, bilo da su privremeni ili trajni, makar formalno imaju ista prava kao i domaći državljani, i to: pravo da rade, da steknu obrazovanje, dobiju pristup socijalnim uslugama, kao i da budu sigurni i bezbedni na teritoriji Republike Srbije.

Naše mišljenje je da bi radne dozvole za radnike migrante trebalo izdavati nezavisno od jednog određenog poslodavca s obzirom na to da vezivanje migracijskog statusa radnika za tačno određenog poslodavca državi zaposlenja ne pruža nikakve garancije osim što država ima jemca za pokriće troškova deportacije, a radnik se nalazi u položaju u kome mora da trpi zloupotrebe, fizička i psihička zlostavljanja.

Stabilan institucionalni okvir kada je reč o zapošljavanju stranaca i uopšteno tretmanu migranata u našoj zemlji od velikog je značaja za ispunjenje zahteva za približavanje Evropskoj uniji, ali i ispunjenja svih postulata koji su utkani u pozitivno zakonodavstvo Republike Srbije, a koji se odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava.

1125 European Commission, Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers, requested by AT EMN NCP on 9 January 2013, Compilation produced on 9 April 2013; Council of Europe, Refugees and the right to work Report, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 3 24. mart 2014, rapporteur Mr. Christhofer Chope, str. 9.

1126 *Ibid.*, 10.

Milena Radojković¹¹²⁷
Nikolina Zubac¹¹²⁸

MIRNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA OVLAŠĆENJA REPUBLIČKE AGENCIJE ZA MIRNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA

Apstrakt

U početnoj fazi obezbeđivanja zaštite radnih prava, dominantan je bio sudski metod rešavanja sporova, a danas se u razvijenim zemljama, iz razloga ekonomičnosti, efikasnosti i hitnosti, daje prednost mirnim metodama rešavanja sporova. Delotvorna i efikasna zaštita radnih prava bi se najadekvatnije mogla ostvariti kroz osnivanje specijalizovanih radnih sudova, a s obzirom na to da ne postoje naznake da će u našoj državi, u skorije vreme do toga doći, neophodno je sav trud usmeriti na unapređenje mirnih metoda za rešavanje radnih sporova.

Arbitraža može biti uspešna zamena za sudsko rešavanje sporova povodom povrede radnih prava samo ako njena primena može doneti korist i poslodavcu i zaposlenom. Zajednička korist strana u sporu ogleda se u mogućnosti da se spor reši na način koji je fleksibilniji i neformalniji od presuđivanja i koji može da se oblikuje tako da odgovara njihovim potrebama, kao i okolnostima konkretnog slučaja. Ipak, arbitražno rešavanje sporova natkriljuje rizik da bude zloupotrebjeno od strane poslodavca, kao jače strane u radnom ili drugom odnosu koji se zasniva povodom rada, koja po svaku cenu nastoji da izbegne negativni publicitet zbog usvajanja tužbenog zahteva, kao i kazne i troškove sudskog postupka i pravnog zastupanja, ali i posredne troškove učešća u parnici (u smislu nastojanja da radna sredina nastavi da funkcioniše bez tereta koji prate dugotrajne postupke). O tome, svakako, valja voditi računa, prilikom procene podesnosti rešavanja sporova povodom povrede pojedinih radnih prava van suda. Ovo tim pre što, kao i u slučaju rešavanja sporova posredovanjem, i u slučaju njihovog arbitražnog rešavanja, postoji primedba da privatna atmosfera u kojoj se oni rešavaju, koliko god da može biti pogodna za strane u sporu, uskraćuje široj javnosti mogućnost uvida u odluke koje mogu uticati na promenu odnosa javnosti prema radnoj eksploataciji. Mirno rešavanje sporova ima, naime, mnogo manji kapacitet da doprinese izgradnji prakse u oblasti zaštite od radne eksploatacije, nego što to može sudska praksa. No, i pored tih ograda, postoji potreba da se u određenim slučajevima, gde je mirno rešavanje sporova pogodno, iskoriste sve njegove prednosti.

Jačanje mirnih metoda rešavanja radnih sporova predstavljalo bi pogodno tlo za sprečavanje nastanka i efikasno rešavanje radnih sporova, a ujedno i sporova povodom radne eksploatacije. Takav način rešavanja radnih sporova potencira se i na međunarodnom planu, gde Međunarodna organizacija rada, čija je

1127 Studentkinja master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, milena_meda@hotmail.com.

1128 Studentkinja osnovnih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, nikolina.zubac@icloud.com.

članica i naša zemlja, sve češće daju preporuke da se radni sporovi rešavaju, koliko god je to moguće, mirnim putem. Ratifikacijom Revidirane evropske socijalne povelje, države ugovornice, među kojima je naša država, obavezale su se da će svojim građanima obezbediti uživanje svih prava garantovanih ovim dokumentom Saveta Evrope, a ujedno su prihvatile obavezu da uspostave odgovarajuće institucije posredstvom kojih će se, putem mirnih metoda, brže rešavati radni sporovi. U pogledu ovih sporova, akcenat se stavlja na prevenciju i rešavanje sporova na miran, efikasan i pravičan način, uz minimalne troškove, sa ciljem očuvanja socijalnog mira i postizanja društvenog blagostanja. Jedna od bitnih karakteristika alternativnog rešavanja radnih sporova je poštovanje načela hitnosti, koje se ogleda u vremenski kratkim rokovima. Pored toga, pristup ovim metodama je u potpunosti besplatan za strane u sporu, s obzorom na to da se čitav postupak finansira iz budžeta Republike Srbije i nije neophodno angažovanje advokata. Intimna atmosfera odvijanja postupka i pojačana interaktivnost između stranaka omogućava lako postizanje kompromisa. Nadalje, prisustvo javnosti u ovim sporovima se može isključiti na zahtev stranaka, posebno u sporovima gde bi javnost mogla nepovoljno da utiče na ishod samog postupka, kao što je to na primer slučaj sa sporovima pod ovom diskriminacije i zlostavljanja na radu. Cilj ovih metoda je interesna orijentacija, tačnije usmerenost ka rešavanju sporova, a ne ka utvrđivanju koja od strana je u pravu, jer za razliku od sudske presude, gde je jedna strana uvek na gubitku, ovde se teži ka zadovoljenju interesa obeju strana kao i njihovoj daljoj saradnji.

Na teritoriji Republike Srbije, prvi korak ka uvođenju metoda mirnog rešavanja sporova, načinjen je 2004. godine, kada je kao način za prevazilaženje velikog broja radnih sporova, donet Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova. Ovim zakonom prvi put je konstituisana Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, kao posebna organizacija koja se bavi mirnim rešavanjem individualnih i kolektivnih radnih sporova, a to je ujedno jedina specijalizovana institucija koja se na ovim prostorima bavi radnim pravom.

Iako je od donošenja prvog zakona u ovoj oblasti prošlo četrnaest godina, različiti faktori i društvene prilike dovele su toga da su rezultati njegove primene i dalje slabi. Uzrok ovako slabe primena zakona leži u činjenici da mirno rešavanje radnih sporova nije u dovoljnoj meri razvijeno, jer u društvu nema svesti o značaju ovih metoda, niti su zaposleni i poslodavci, bilo u javnom ili privatnom sektoru u dovoljnoj meri upućeni da svoje sporove mogu besplatno rešavati uz pomoć miritelja i arbitra Republičke agencije za mirno rešavanje sporova. Jedan od faktora koji su doveli do nezadovoljavajuće primene ovog zakona leži u činjenici da država ne ulaže dovoljno napora u sprovođenju ovog zakona, niti je sama Agencija u proteklom periodu preduzimala dovoljno aktivnosti u cilju promocije svoga rada i mirnih metoda za rešavanje sporova. Zbog toga je od krucijalnog značaja, raditi na promociji i afirmaciji Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova kako putem sredstava javnog informisanja, tako i putem seminara ili obuka, jer se jedino na taj način može stvoriti svest u društvu o važnosti ovih metoda, kao i poverenje u ovu instituciju. Primetno je da je sudsko rešavanje sporova na ovim prostorima i dalje primaran metod zaštite prava zaposlenih, iako se sudovi pri rešavanju ovih sporova ne pridržavaju načela hitnosti. Objašnjenje za ovakvo stanje nalazimo u činjenici da je naša pravna kultura, tradicija i dosadašnja praksa uvek davala primat sudu, koji je neretko predstavljao jedini način za zaštitu prava zaposlenih. Uz to, sudski postupak, karakteriše izrazit formalizam kao i visoki troškovi, dužina trajanja postupka i utrošeno vreme. Sve to čini da ovaj metod nije najbolja opcija za zaposlene i njihovo efikasno ostvarivanje prava zagantovanih u heteronomnim i autonomnim propisima. Takođe, sudije nedovoljno reaguju na sve promene koje se dešavaju na ovim prostorima, a uz to nisu ni dovoljno spremne, niti zainteresovane da interpretiraju norme međunarodnog i evropskog radnog prava.

Pored svega toga, primetno je da na ovim prostorima nije iskorišćen sav potencijal koji metodi mirnog rešavanja radnih sporova mogu imati za uspostavljanje i očuvanje socijalnog mira, što dodatno širi prostor za kršenje radnih prava. Metodi mirnog rešavanja sporova mogu dati svoj doprinos i na ovom polju ukoliko se konstituiše i formira dobar pravni i instuticionalni okvir za njihovu primenu. Adekvatne i efikasne metode mirnog rešavanja radnih sporova bi stvorile pogodne uslove u kojima bi došla do izražaja prevencija radne eksploatacije, a ujedno i zaštita osnovnih ljudskih i socijalnih prava.

Zakonodavnom telu Republike Srbije podnet je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čime je nastavljen proces podsticanja i unapređenja socijalnog dijaloga posredstvom alternativnih metoda rešavanja sporova kroz proširenje nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, a sa nadom da će doći do smanjenja broja sudskih sporova, kao i veće sigurnosti u oblasti rada. Smatramo da će se kroz proširenje nadležnosti u pogledu rešavanja individualnih i kolektivnih radnih sporova, uvođenjem mogućnosti zaključenja sporazuma u individualnim sporovima, kao i uvođenje praćenja rezultata rada i okončanih sporova dodatno afirmisati ovaj način rešavanja sporova. Posebno je važno što se predloženim izmenama i dopunama prošireni i precizirani rokovi i pravila postupka, što će naročito doprineti efikasnijem radu miritelja i arbitra. Predložene izmene i dopune trebalo bi podsticajno da deluju na zaposlene i poslodavce, kako bi oni sve svoje sporove rešavali mirnim putem, posredstvom miritelja i arbitra Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, jer se jedino na taj način mogu izbeći dugi i skupi sudski postupci.

U pogledu daljeg unapređenja ove oblasti, zalažemo se za uvođenje dvostepenosti arbitražnog postupka u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, jer bi na taj način u potpunosti bilo ostvareno ustavom zajemčeno pravo na pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Dvostepenost bi mogla biti ostvarena kroz osnivanje drugostepenog veća u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, uz taksativno propisivanje osnova i rokova za njeno izjavljivanje. Smatramo da je za celishodno odvijanje postupka mirnog rešavanja sporova neophodno i usaglasiti Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Na taj način bi se omogućilo nesmetano odvijanje postupka izvršenja rešenja arbitra, čime bi u potpunosti bilo ostvareno pravo na pravnu zaštitu.

Takođe smatramo, da država treba da usmeri posebnu pažnju ka razvijanja socijalnog dijaloga u Srbiji, jer je on ključni faktor za napredak u procesu tranzicije i evrointegracija, a ujedno i instrument za prevenciju radne eksploatacije i prevenciju nastanka radnih sporova. Da bi se sve to postiglo, od ključnog je značaja raditi na promociji i afirmaciji Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova kako putem sredstava javnog informisanja, tako i putem seminara ili obuka, jer se jedino na taj način može stvoriti svest u društvu o važnosti ovih metoda, kao i poverenje u ovu instituciju. Država je ta koja svojim mehanizmima treba da utiče na odnose socijalnih partnera, da podstiče, razvija i jača socijalni dijalog, jer se samo na taj način mogu preduprediti eventualni radni sporovi i postići društveno blagostanje i radno-socijalni mir. Uspešno rešavanje radnih sporova neophodno je radi nesmetanog funkcionisanja industrijskog sistema, a ujedno i države.

1. Pojam i vrste radnih sporova

1.1 Određenje pojma radnog spora i klasifikacija radnih sporova

Svrha mirenja je da dvodimenzionalnu bitku pretvori u trodimenzionalno istraživanje, koje će dovesti do osmišljavanja ishoda. (Edvard de Bono, 1986.) U vreme krupnih promena u organizaciji rada, koje je izazvala svetska ekonomska kriza, tranzicija, proces evrointegracija i drugi društveni faktori, kao i reforma radnog zakonodavstva i deficit radnih mesta, radni sporovi su sve učestalija pojava, posebno u manje razvijenim zemljama.¹¹²⁹ Svaka država teži da ih svede na minimum, s obzirom na to da oni neminovno utiču na očuvanje socijalnog mira. Oni su svuda prisutni, ali se od zemlje do zemlje razlikuju metode koje se propisuju za njihovo rešavanje. Ono što je svima zajedničko jeste da sve više dobijaju na značaju upravo mirne metode, tj. metode koje se pojavljuju kao alternative sudskom rešavanju radnih sporova, ali i da se radi na otkrivanju novih mehanizama za njihovo suzbijanje i rešavanje.¹¹³⁰ Iako nije moguće identifikovati najbolji

¹¹²⁹ Kevin Foley, Maedhbh Cronin, *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima, Praktični vodič*, Međunarodna organizacija rada, Budimpešta, 2015, str. 1.

¹¹³⁰ Milena Radojković, *Kolektivni radni spor - pojam i moguće klasifikacije*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, str. 67.

pristup među različitim sistemima koji postoje za rešavanje ovih sporova, važno je dobro razmotriti kako ih sprečiti, ali i kako ih efikasno rešiti kada se pojave.¹¹³¹ Poseban značaj ogleda se u tome što ove metode imaju izuzetan značaj za borbu protiv radne eksploatacije, s obzirom na činjenicu da žrtve radne eksploatacije koje, u slučaju povrede svojih osnovnih prava i sloboda, moraju uživati ne samo krivičnoppravnu, već i delotvornu radnopravnu zaštitu, a što dalje može delovati pozitivno na sprečavanje i odvracanje poslodavca od kršenja prava radnika.

Određivanje pojma radnog spora zavisi od društvenih prilika, kao i stepena razvoja radnog zakonodavstva jedne zemlje, pa je zbog tih razlika teško dati jednu univerzalnu definiciju. Često se događalo da sa „promenom državnog uređenja ili političke klime u pojedinim zemljama i same definicije radnog spora postanu prevaziđene, nepotpune i jednostrane“.¹¹³²

Moglo bi se reći, da je radni spor konflikt koji se iskazuje kao sukob interesa, vrednosti, radnji, akcija i procedura u oblasti radnih i socijalnih pitanja.¹¹³³ To su zapravo sporovi koji nastaju između subjekata radnog odnosa koji imaju različite ciljeve, interese, a između kojih u komunikaciji ili pri ostvarivanju prava ili izvršenju obaveza dolazi do sukoba.¹¹³⁴

Ako bismo pošli od bitnih elemenata, radni spor bismo mogli definisati kao „spor između zaposlenog (radnika) i poslodavca, ili sindikata i poslodavca, u vezi sa zaključenjem, postojanjem ili prestankom individualnog ili kolektivnog ugovora o radu, koji se rešava pred nadležnim sudom ili drugim organom (arbitraža) u utvrđenom (sudskom ili arbitražnom) postupku“.¹¹³⁵

Gledano iz ugla sudske prakse, sudovi često prave razliku između *radnog spora* i *spora iz radnog odnosa*. Prema rešenju Višeg trgovinskog suda radni spor je „spor, u kome povodom povrede prava iz radnog odnosa, sudsku zaštitu traži zaposleni, a njega valja razlikovati od spora povodom povrede prava iz radnog odnosa koga pokreće poslodavac“.¹¹³⁶

Iz unapred iznetih definicija možemo videti da se radni spor razlikuje u zavisnosti od broja učesnika u sporu i predmeta spora, te se stoga radni sporovi dele na individualne i kolektivne radne sporove.

Individualni spor nastaje između zaposlenog i poslodavca i to povodom povrede prava priznatim opštim aktima bilo heteronomnog, bilo autonomnog prava, kao i pojedinačnim aktom poslodavca.¹¹³⁷ Ukoliko pogledamo važeću pravnu regulativu u ovoj oblasti, možemo videti da naš Zakon o radu, u XVII odeljku koji nosi naziv *Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih*, propisuje da ukoliko je zaposlenom rešenjem povređeno neko pravo, on može zatražiti zaštitu tog prava pred nadležnim sudom, s tim što ima pravo da ga na osnovu izdatog ovlašćenja na sudu zastupa predstavnik sindikata.¹¹³⁸ Iz ovog člana možemo zaključiti da je reč o individualnom radnom sporu, ali ni ovaj član ne bi mogao biti uzet za definiciju, jer ne obuhvata spor po tužbi poslodavca, koji takođe ima pravo da pokrene radni spor. Ovi sporovi se u praksi najčešće rešavaju posredstvom suda, a od efikasnosti rada sudova prilikom rešavanja ove vrste radnog spora zavisi i sam ugled pravosuđa.¹¹³⁹ Razlog za pokretanje individualnog radnog spora može da nastane kako u momentu zasnivanja tako i tokom trajanja, ali i po prestanku radnog odnosa. Zapravo do spora dolazi zato što je zaposlenom

1131 *Collective Dispute Resolution through Conciliation, Mediation and Arbitration: European and ILO Perspectives*, International Labour Office, Geneva 2007, 19 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/documents/meetingdocument/wcms_366949.pdf 07.05.2018.

1132 Bojan Urdarević, „Nastanak i pojam radnih sporova“, *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope. Tom 2*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2007, str. 69-70.

1133 G. Celine, „Definition et typologies des conflits au travail“, Bureau-recherche et publication de documents, 2009, 1, nav. prema: Todor Kalamatiev, Lazar Jovevski, *Labour disputes, Iustinianus Primus Law Review*, br. 10/2014, str. 2.

1134 M. Radojković, *op.cit.*, str. 6.

1135 Branko Lubarda, *Uvod u radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 110.

1136 Rešenje Višeg trgovinskog suda, Pž. 3777/2005 od 20.06.2005. godine.

1137 Ana Stefanović, *Prednosti i nedostaci mirenja i posredovanja kao načina za rešavanje radnih sporova*, master rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 8.

1138 Zakon o radu -ZoR (*Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 i 13/2017- odluka US) čl. 195. str. 1.

1139 Bojan V. Božović, *Radni i socijalni sudovi- društvena uloga i opravdanost uvođenja u pravosudni sistem Republike Srbije*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 45.

uskraćeno neko pravo ili nije ispunjena neka obaveza, koja proističe iz zakona, kolektivnog ugovora ili ugovora o radu.¹¹⁴⁰

S druge strane, kolektivni radni spor „u užem smislu je spor povodom zaključenja i primene kolektivnog ugovora o radu, a u širem smislu podrazumeva i spor povodom primene kolektivnih prava zaposlenih (saveta zaposlenih) i poslodavaca, sadržanih u drugim opštim aktima heteronomnog (zakon, uredba) i autonomnog prava (radni sporazum, pravilnik i slično)“.¹¹⁴¹ Često se kaže da ovi sporovi predstavljaju jednu vrstu vandrednog stanja u društvu, posebno zbog posledica koje mogu nastati ako se na vreme ne preduzmu odgovarajući mehanizmi putem kojih bi se njihov nastanak mogao sprečiti. Koliko su oni sami po sebi specifični govori činjenica da pri rešavanju ove vrste radnog spora sudovi nemaju „monopol“, već se primat daje mirnim metodama: mirenju, posredovanju i arbitraži.

Upravo je zbog nivoa na kom se ovi sporovi mogu javiti, u teoriji radnog prava izvršena podela na sporove kod poslodavca, granske, nacionalne, transnacionalne i evropske kolektivne radne sporove. Pored toga, ovi sporovi mogu nastati kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, gde postoji potreba da se ovi sporovi brzo i kvalitetno reše, zbog značaja koji te delatnosti imaju za čitavo društvo. Svakako najznačajnija podela kolektivnih radnih sporova izvedena je prema predmetu spora, te razlikujemo sporove koji mogu nastati u momentu zaključivanja, izmene ili dopune kolektivnog ugovora, tzv. interesne kolektivne radne sporove, i pravne kolektivne radne sporove, koji se javljaju povodom tumačenja i primene kolektivnog ugovora o radu. Interesni pravni kolektivni radni sporovi se međusobno razlikuju ne samo po predmetu, već i po metodima predviđenim za njihovo rešavanje. Tako se obe vrste ovih sporova mogu rešavati putem mirnih metoda, a stranke same shodno načelu autonomnosti i dobrovoljnosti biraju jednu od zakonom propisanih metoda na osnovu koje će rešiti nastali spor, osim ako zakonom nije drukčije propisano.¹¹⁴² S druge strane, pored ovih mirnih metoda, postoje i metode kolektivne akcije u koje spadaju štrajk, piketing, bojkot, lokaut, a koje su rezervisane samo za interesne kolektivne radne sporove. Metodi kolektivnog delovanja su poslednje sredstvo borbe u rešavanju kolektivnih radnih sporova. S toga se prednost uvek daje vanpravnim, alternativnim metodama, kako bi se na taj način lakše i bolje okončao spor, predupredio štrajk i postigao radno-socijalni mir.¹¹⁴³

Podela na individualne i kolektivne radne sporove posebno je značajna u procesu globalizacije i digitalizacije. Celokupni razvoj radnog prava kretao se ka kolektivizaciji, dok u savremenim društvenim odnosima, zbog fleksibilizacije radnih odnosa radi postizanja većeg profita, dolazi do individualizacije radnog prava, pa se sve više zaposleni izmeštaju iz procesa kolektivnog pregovaranja.¹¹⁴⁴ Sve je to dovelo do toga da su zaposleni postali manje zaštićeni, jer se kolektivni ugovori sem u javnom sektoru, relativno retko zaključuju u privatnom sektoru, a poslodavci uvećanjem profita i stvaranjem multinacionalnih kompanija uvećavaju svoju moć.¹¹⁴⁵ Takav nejednak položaj često dovodi do manjih ili većih sukoba, odnosno konflikata. S toga je zadatak države da kroz svoje radno i socijalno zakonodavstvo stvori balans između zaposlenih i poslodavaca, njihovih asocijacija, odnosno da obezbedi adekvatnu primenu i zaštitu njihovih prava, kao i da kroz odgovarajuće mehanizme utiče na socijalne partnere da zaključuju kolektivne ugovore, jer se jedino na taj način može postići trajniji radno-socijalni mir.¹¹⁴⁶

1.2. Subjekti radnog spora

Jedan od elemenata, bez kojih se ni jedna vrsta radnog spora ne može zamisliti jeste postojanje najmanje dva subjekta, koji imaju suprotstavljene interese. To su zapravo lica između kojih je zaključenjem

1140 M. Radojković, *op.cit.*, str.18.

1141 Branko Lubarda, *Radno pravo, Rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 927.

1142 M. Radojković, *op.cit.*, str. 40.

1143 *Ibid.*, 41.

1144 B. Božović, *op.cit.*, str. 46.

1145 *Ibid.*, 46.

1146 M. Radojković, *op.cit.*, str. 67.

ugovora o radu nastao radni odnos, a iz koga su za obe strane proistekla određena prava, obaveze i odgovornosti. Najčešće se u ulozi subjekata radnog spora, na jednoj strani pojavljuje zaposleni odnosno sindikat, a na drugoj poslodavac odnosno organizacija poslodavaca.¹¹⁴⁷ Zapravo, radni spor postoji između subjekata koji nisu u stanju da se slože o predmetu spora¹¹⁴⁸, odnosno između kojih postoji sukob povodom nekog prava koje je propisan zakonom ili kolektivnim ugovorom.

Individualni radni spor može postojati samo između lica koja su u radnom odnosu, odnosno između zaposlenog i poslodavca. Zaposleni se prema Zakonu o radu definiše kao fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca.¹¹⁴⁹ On zaključenjem ugovora o radu stupa u jedan pravni, ali ekonomski odnos iz koga se rađaju određena prava, obaveze i odgovornosti za obe ugovorne strane.¹¹⁵⁰ Svaka od njih ima različite ciljeve: poslodavac teži da uz što manje troškove ostvari što veću dobit, a zaposleni da kroz rad obezbedi egzistenciju sebi i izdržanim članovima porodice.¹¹⁵¹ S obzirom da je za zaposlenog zaključenjem ugovora o radu nastala dužnost da svoje obaveze izvršava pod nadzorom poslodavca, ujedno je došlo i do uspostavljanja pravne podređenosti, koja proizilazi iz ekonomske potrebe da se radna snaga zaposlenog iskoristi kao sredstvo za postizanje poslovnih ciljeva poslodavca.¹¹⁵² Pravna subordinacija je jedan od bitnih elemenata neophodnih za postojanje radnog odnosa iz koje proizilaze upravljačka, normativna i disciplinska vlast poslodavca. Poslodavac je strano odnosno domaće, fizičko ili pravno lice koje zapošljava jedno ili više lica.¹¹⁵³ Bez obzira na to što je poslodavcu data mogućnost da organizuje proces rada, propisuje uslove i kažnjava zaposlene, on mora i poštovati osnovna prava koja proizilaze iz heteronomnih i autonomnih propisa, odnosno da svakom zaposlenom obezbedi zdrave i za čoveka dostojne uslove za rad.¹¹⁵⁴ Poslodavci mogu koristiti različita sredstva za iskorišćavanje tuđeg rada (i tuđeg osetljivog položaja) uključujući uvođenje i održavanje vrlo nepovoljnih uslova rada, što sve može voditi radnoj eksploataciji. Ovi sporovi najčešće nastaju zato što se jedna od strana ne pridržava prava i obaveza koje proističu iz ugovora o radu. Zbog toga se i kaže da je radni spor je deo radnog odnosa i njegovog sadržaja.¹¹⁵⁵

Krug subjekata individualnog radnog spora, dosta je uži u odnosu na krug lica koja mogu biti stranke u kolektivnom radnom sporu. Svojstvo subjekata kolektivnog radnog spora prema važećim propisima mogu imati samo učesnici kolektivnog ugovora i oni na koje se taj kolektivni ugovor primenjuje, a Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova taj krug lica širi te subjekti kolektivnog radnog spora mogu biti štrajkački odbor, osnivač za javno preduzeće, društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće, društva kapitala i javne službe čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.¹¹⁵⁶ Smatramo da su učinjene izmene dobre, jer subjekti kolektivnog radnog spora mogu biti i štrajkački odbor i osnivač za javna preduzeća i javne službe.

1.3. Predmet radnog spora

Pored subjekata, još jedna bitna karakteristika radnog spora jeste postojanje predmeta spora. Moglo bi se reći da je ovo i suštinski element, jer on određuje oko čega se stranke spore. Predmet radnog spora čine individualna ili kolektivna prava iz radnog odnosa, koja su uređena u okviru heteronomnih ili autonomnih propisa.¹¹⁵⁷ Naš Zakon o radu propisuje samo minimum prava koja se garantuju svakom radniku, ali ostavlja

1147 Radoje Brković, *Radni sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2003, str. 22.

1148 *Ibidem*.

1149 ZoR, čl. 5 st. 1.

1150 M. Radojković, *op.cit.*, str. 17.

1151 *Ibidem*.

1152 B. Lubarda, *op.cit.*, str. 22.

1153 ZoR, čl. 5. st. 2.

1154 M. Radojković, *op.cit.*, str. 17.

1155 T. Kalamatiev, L. Jovevski, *op.cit.*, str. 2.

1156 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 1. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4356-17.pdf 15.05.2018.

1157 Živko Kulić, *Radni spor*, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 41.

mogućnost da se kolektivnim ugovorom ili nekim drugim aktom poslodavca, shodno načelu *in melius*, mogu propisivati veća prava i povoljniji uslovi od onih propisanih zakonom.¹¹⁵⁸

Radni spor se i pokreće radi zaštite nekog prava nastalog iz radnog odnosa. Ako se vratimo na definiciju radnog spora, možemo uočiti da predmet radnog spora pored povrede nekog prava, može biti i povreda neposrednog ličnog interesa, kao i radne obaveze proistekle iz takvog odnosa.

Predmet individualnog radnog spora može biti samo povreda individualnog prava, odnosno interesa, koje proističe iz radnog odnosa. To može biti povreda bilo kog prava koje pripada zaposlenom, a koje je proklamovano ustavom, zakonima i autonomnim propisima kod poslodavca. Zapravo, individualni radni spor nastaje u momentu kada dođe do povrede nekog prava ili pojedinačnog interesa zaposlenog.¹¹⁵⁹

Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova propisuje da predmet ove vrste spora može biti spor povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu, otkaza ugovora o radu, kao i spor nastao pri ugovaranju ili u vezi sa isplatom minimalne zarade, zatim spor povodom naknade troškova za ishranu u toku rada, naknada troškova za dolazak i odlazak sa posla, isplata jubilarne nagrade, isplata regresa za korišćenje godišnjeg odmora.¹¹⁶⁰ Predloženim izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova predviđeno je proširenje nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, na spor povodom neisplaćivanja pune zarade, a ne samo minimalne kako to trenutno predviđa važeći Zakon, ali kao i na spor povodom isplate otpremnine za odlazak u penziju. Takođe, po ovoj noveli, arbitrabilnost odlikuje i spor povodom utvrđivanja radnog vremena, spor povodom ostvarivanja prava na godišnji odmor, spor povodom isplate naknade troškova za ishranu u toku rada, za dolazak i odlazak sa rada, zatim regres za korišćenje godišnjeg odmora, ali i spor povodom isplate jubilarne nagrade.¹¹⁶¹

Predmet kolektivnog radnog spora mogu biti kolektivna prava ili kolektivni interesi subjekata kolektivnog spora.¹¹⁶² Zapravo to su sva kolektivna prava koja pripadaju sindikatima, odnosno udruženju poslodavaca, putem kojih se oni bore da ostvare svoje interese. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, služeći se metodom enumeracije nabroja šta sve može biti predmet kolektivnog radnog spora, pa tako nabroja da to može biti spor povodom zaključivanja, izmene, dopune i primene kolektivnog ugovora, primene opšteg akta kojim se regulišu prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih, poslodavaca i sindikata, zatim spor povodom ostvarivanja prava na sindikalno organizovanje i delovanje, štrajk, spor povodom ostvarivanja prava na informisanje, konsultovanje i učešće zaposlenih u upravljanju. Prema predloženim izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, predviđa se proširenje nadležnosti Agencije i na sporove povodom utvrđivanja reprezentativnosti sindikata kod poslodavca i sporove oko utvrđivanja minimum procesa rada u toku štrajka.¹¹⁶³ Ovakve izmene bile su neophodne radi usaglašavanja potreba prakse, a posebno što je u pogledu ovih sporova neophodno efikasno postići dogovor.

2. Pravni i institucionalni okvir za mirno rešavanje radnih sporova u Republici Srbiji

2.1. Uvodna razmatranja

Na univerzalnom nivou, gde Međunarodna organizacija rada, čija je članica i naša zemlja, sve češće daje preporuke da se radni sporovi rešavaju, koliko god je to moguće, mirnim putem. Ratifikacijom Revidirane evropske socijalne povelje, države ugovornice, među kojima je naša država, obavezale su se da će svojim građanima obezbediti uživanje svih prava garantovanih ovim dokumentom Saveta Evrope, a ujedno

1158 M. Radojković, *op.cit.*, str. 16.

1159 Ž. Kulić, *op.cit.*, str. 47.

1160 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova - ZMRRS (*Službeni glasnik RS*, broj 125/2004 i 104/2009), čl. 3. st. 1. i 2.

1161 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 2. st. 1 t. 1)-7).

1162 B. Lubarda (2013), 932.

1163 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 2 st. 1 t. 3. i 5.

su i prihvatile obavezu da uspostave odgovarajuće institucije posredstvom kojih će se, putem mirnih metoda, brže rešavati radni sporovi.¹¹⁶⁴ U pogledu ovih sporova, akcenat se stavlja na prevenciju i rešavanje sporova na miran, efikasan i pravičan način, uz minimalne troškove, sa ciljem očuvanja socijalnog mira i postizanja društvenog blagostanja. Zbog toga, poslednjih godina, vlade i socijalni partneri sve više traže tehničku podršku Međunarodna organizacija rada za uspostavljanje institucija i organa usmerenih ka mirnom rešavanju sporova.

Moderni ustavi širom sveta proklamuju osnovna ljudska prava, između ostalog, lična, politička, ekonomska, kulturna, a pored toga, jedna od najvažnijih- socijalna prava. Među njima nema hijerarhije, s obzirom da se oni međusobno prožimaju. Osnovni cilj socijalnih prava je postizanje dostojanstva na radu i trajnijeg radno-socijalnog mira. Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt pored osnovnih ljudskih prava, jemči i pravo na rad, uz najviši cilj, a to je poštovanje dostojanstva ličnosti na radu. Njime su potvrđena osnovna prava koja proizilaze iz radnog odnosa, dok se zakonom i podzakonskim aktima ta prava detaljnije uređuju.¹¹⁶⁵ Tako, Zakon o radu, kao *lex generalis* u ovoj oblasti, pored propisivanja osnovnih prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca, predviđa i opšte uslove za zaštitu prava koja proizilaze iz radnog odnosa. Ovaj zakon pored sudske zaštite predviđa i sporazumno, odnosno arbitražno rešavanje samo individualnih radnih sporova. S toga je bilo neophodno donošenje zakona kojim će na sveobuhvatan način biti uređena oblast mirnog rešavanja radnih sporova.

2.2. Zakonodavstvo o mirnom rešavanju radnih sporova i nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova

Prvi korak ka uvođenju metoda mirnog rešavanja sporova, načinjen je 2004. godine, kada je kao način za prevazilaženje velikog broja radnih sporova, donet Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, čiju su inicijativu za uređivanje ove materije podržali socijalni partneri.¹¹⁶⁶ Osnovni cilj ovog zakon je prevencija nastanka radnih sporova, a u slučaju da do njih ipak dođe predviđa se njihovo ekonomičnije i efikasnije rešavanje putem mirenja, posredovanja i arbitraže.¹¹⁶⁷ Iako je od donošenja prvog zakona u ovoj oblasti prošlo četrnaest godina, različiti faktori i društvene prilike dovele su toga da su rezultati njegove primene i dalje slabi.

Ovim zakonom prvi put je konstituisana Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, kao posebna organizacija koja se bavi mirnim rešavanjem individualnih i kolektivnih radnih sporova, a ujedno je kod nas jedina specijalizovana institucija koja se bavi radnim pravom. Ova institucija pored navedenih obavlja i stručne poslove koji se odnose na izbor miritelja i arbitra, njihovo stručno usavršavanje, odlučuje o njihovom izuzeću, vodi Imenik miritelja i arbitra, kao i evidenciju o postupcima mirnog rešavanja radnih sporova.¹¹⁶⁸

Uzrok ovako slabe primena zakona leži u činjenici da mirno rešavanje radnih sporova nije u dovoljnoj meri razvijeno, jer u društvu nema svesti o značaju ovih metoda, niti su zaposleni i poslodavci, bilo u javnom ili privatnom sektoru u dovoljnoj meri upućeni da svoje sporove mogu besplatno rešavati uz pomoć miritelja i arbitra Republičke agencije za mirno rešavanje sporova. Jedan od faktora koji su doveli do nezadovoljavajuće primene ovog zakona jeste taj da država ne ulaže dovoljno napora u sprovođenju ovog zakona, niti je sama Agencija u proteklom periodu preuzimala dovoljno aktivnosti u cilju promocije svoga rada i mirnih metoda za rešavanje sporova.

Primetno je da je sudsko rešavanje sporova i dalje primaran metod zaštite prava zaposlenih, iako se sudovi pri rešavanju ovih sporova ne pridržavaju načela hitnosti. Na to ukazuje činjenica da je tokom

1164 Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje (*Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 42/09) čl. 6. st. 3.

1165 Ustav Republike Srbije -Ustav RS (*Službeni glasnik RS*, br. 98/2006), čl. 60.

1166 Dejan Kostić, „Sporazumno rešavanje radnih sporova u zakonodavstvu Srbije“, *Zaštita prava u oblasti rada* (ur. Zoran Ivošević), Glosarijum, Beograd, 2013, str. 167.

1167 Predrag Jovanović, *Radno pravo*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2012, str. 399.

1168 ZMMRS, čl. 8.

2016. godine pred sudovima pokrenuto 30.000 radnih sporova.¹¹⁶⁹ Od 2005. do kraja 2016. godine, pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova, pokrenuta su 14.192 radna spora, od kojih je meritorno rešeno 5.118 individualnih radnih sporova i 126 kolektivnih radnih sporova.¹¹⁷⁰ Objašnjenje za ovakvo stanje nalazimo u činjenici da je naša pravna kultura, tradicija i dosadašnja praksa uvek davala primat sudu koji je neretko predstavljao jedini način za zaštitu prava zaposlenih. Uz to, sudski postupak, pritom, karakteriše izrazit formalizam kao i visoki troškovi, dužina trajanja postupka i utrošeno vreme. Sve to čini da ovaj metod nije najbolja opcija za zaposlene i njihovo efikasno ostvarivanje prava zagarantovanih u heteronomnim i autonomnim propisima. Zbog toga smatramo da bi pribegavanje sudskom rešavanju radnih sporova trebalo da bude poslednje sredstvo za zaštitu prava iz radnog odnosa, kome valja pribegavati samo onda kada nema drugih efikasnijih, ekonomičnijih i jednostavnijih načina.¹¹⁷¹

Mirno rešavanje sporova podrazumeva svako rešavanje sporova van suda. Ovakav pokušaj sporazumnog rešavanja spora nesumnjivo pruža podršku i podsticaj za održavanje ili uspostavljanje harmoničnih odnosa između stranaka radnog odnosa. Akcenat se uvek daje dijalogu, jer se jedino putem dijaloga može doći do kompromisa i održati kontinuitet u odnosima između sukobljenih strana.¹¹⁷² Jedna od bitnih karakteristika alternativnog rešavanja radnih sporova je poštovanje načela hitnosti, koje se ogleda u vremenski kratkim rokovima, putem kojih se može postići kompromisa i željenih rezultata. Pored toga, čitav proces rešavanja spora se odvija kroz nekoliko rasprava putem kojih se, kroz dijalog suprotstavljenih strana, a uz prisustvo trećeg nepristrasnog lica lakše postiže dogovor. Pristup ovim metodama je u potpunosti besplatan za strane u sporu, s obzorom na to da se čitav postupak rešavanja finansira iz budžeta Republike Srbije i nije neophodno angažovanje advokata, što bi u nekim situacijama možda moglo proizvoditi štetan efekat, s obzirom na činjenicu da su stranke često neuke. Intimna atmosfera odvijanja postupka i pojačana interaktivnost između stranaka omogućava lako postizanje kompromisa. Nadalje, prisustvo javnosti u ovim sporovima se može isključiti na zahtev stranaka, posebno u sporovima gde bi javnost mogla nepovoljno da utiče na ishod samog postupka,¹¹⁷³ kao što je to na primer slučaj sa sporovima podovom diskriminacije i zlostavljanja na radu. Cilj ovih metoda je interesna orijentacija, tačnije usmerenost ka rešavanju sporova, a ne ka utvrđivanju koja od strana je u pravu, jer za razliku od sudske presude, gde je jedna strana uvek na gubitku, ovde se teži ka zadovoljenju interesa obeju strana kao i njihovoj daljoj saradnji.

Jednom kada nastane, individualni radni spor se može rešiti na dva moguća načina, i to sporazumno ili odlukom nadležnog organa.¹¹⁷⁴ Dominantni oblik zaštite jeste sudska zaštita, zapravo zaštita u sudskom postupku gde zaposleni ima pravo da podnese tužbu protiv poslodavca ukoliko mu je povređeno pravo iz radnog odnosa rešenjem poslodavca ili nekom faktičkom radnjom.¹¹⁷⁵

Govoreći o sporazumnom, odnosno o arbitražnom metodu rešavanja individualnih radnih sporova, glavni izvori su Zakon o radu i Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova. Potrebno je ovde naglasiti da, u skladu sa Zakonom o radu, na ovaj način se mogu rešavati sve vrste individualnih radnih sporova. Ovim zakonom je uređeno da se kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu i ugovorom o radu može predvideti postupak sporazumnog rešavanja spornih pitanja između poslodavca i zaposlenog.¹¹⁷⁶ Sam postupak se pokreće u roku od tri dana od dana dostavljanja rešenja zaposlenom. Arbitrar će biti lice koje, sporazumom odrede strane u sporu. On je dužan da donese odluku u roku od 10 dana od dana podnošenja zahteva za sporazumno rešavanje spora.¹¹⁷⁷ Činjenica je da Zakon o radu najviše pažnje posvećuje rešavanju spora koji

1169 Obrazloženje Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4356-17.pdf 15.05.2018.

1170 Ljubinka Kovačević, Uroš Novaković, Mirno rešavanje sporova povodom diskriminacije zaposlenih na osnovu porodičnih dužnosti, *Pravo i privreda*, br. 4-6/2018, str. 431-460.

1171 Alan Uzelac, „Mirenje kao alternativa suđenju“, *Mirenje u građanskim, trgovačkim i radnim sporovima* (ur. Alan Uzelac et al.), Zagreb 2004, str. 11.

1172 K. Foley, M. Cronin, *op.cit.*, str. 13.

1173 ZMMRS, čl. 32.

1174 Ljubinka Kovačević, Borivoje Šunderić, *Radno pravo, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita*, Knjiga 11, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2017, str. 462.

1175 *Ibidem*.

1176 ZOR, čl. 194. st. 1. i 2.

1177 Lj. Kovačević, B. Šunderić, *op.cit.*, str. 462.

za predmet ima otkaz ugovora o radu. Zakonom je propisano da radni odnos zaposlenom miruje dok traje postupak i dodato da ukoliko arbitrar ne donese odluku u propisanom roku, rešenje o otkazu ugovora o radu postaje izvršno.¹¹⁷⁸

Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova govori o arbitražnom rešavanju individualnih radnih sporova u okviru i preko Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, kao posebne agencije osnovane ovim zakonom.¹¹⁷⁹ To nadalje znači, da se individualni radni spor, prema odredbama ovog zakona rešava sporazumno samo ako je predmet spora: otkaz ugovora o radu, ugovaranje i isplata minimalne zarade, diskriminacija i zlostavljanje na radu, naknada troškova za ishranu u toku rada, naknada za dolazak i odlazak sa posla, isplata jubilarne nagrade i isplata regresa za korišćenje godišnjeg odmora.¹¹⁸⁰ Prema tome, rešavanje ostalih radnih sporova arbitražom dolazi u obzir samo ako je takva mogućnost predviđena Zakonom o radu.¹¹⁸¹ Postupak se pokreće predlogom koji se podnosi zajednički ili pojedinačno Republičkoj agenciji za rešavanje radnih sporova. U slučaju kada se predlog podnosi pojedinačno, Republička agencija za mirno rešavanje sporova dostavlja drugoj strani predlog i ostalu dokumentaciju i ostavlja joj da se izjasni, u određenom roku, da li prihvata da spor bude rešen arbitražom.¹¹⁸² U skladu sa odredbama ovog zakona, direktor Republičke agencije za mirno rešavanje sporova bira arbitra iz Imenika miritelja i arbitara, samo u slučaju kada to stranke sporazumno ne učine. Potom se u roku od tri dana od dana prijema predloga i dokumentacije zakazuje rasprava, kojom rukovodi arbitrar. On je vezan zahtevima stranaka, jer on svoje ovlašćenje dobija upravo na osnovu saglasnosti volja stranaka. Njegov primarni cilj jeste da reši spor, stoga on uzima izjave i izvodi dokaze u toku postupka. Stranke uglavnom koriste sledeće vrste dokazivanja: isprave, svedočenje, veštačenje i uviđaj. Arbitrar će na osnovu činjenica koje mu stranke budu predočile doneti arbitražnu odluku. Rasprava je u većini slučajeva javna, osim kada arbitrar na zahtev strana u sporu isključi javnost, zbog toga što za to postoje opravdani razlozi.¹¹⁸³ Ukoliko je predmet spora u dovoljnoj meri raspravljen, arbitrar zaključuje raspravu i donosi odluku u roku od 30 dana od dana otvaranja rasprave.¹¹⁸⁴ Takva odluka je pravno obavezujuća i izjednačava se sa pravosnažnom sudskom odlukom, što dalje znači da ona odmah postaje izvršna.¹¹⁸⁵

Kao što smo unapred istakli, kod kolektivnih radnih sporova neophodno je brzo reagovati, s obzirom na to da ovakvi sporovi mogu paralizovati čitavu privredu jedne zemlje. Zbog toga se kod ovih sporova primat uvek daje mirnim metodima: mirenju, posredovanju i arbitraži. Koja će od ovih metoda u konkretnom slučaju biti primenjena zavisi od toga o kojoj vrsti kolektivnog radnog spora je reč.

Kada je reč o interesnim kolektivnim radnim sporovima, način njihovog rešavanja predviđaju Zakon o radu, ali i Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova. Predmet ovih sporova jeste donošenje novog ili izmena postojećeg pravnog pravila sadržanog u kolektivnom ugovoru o radu.¹¹⁸⁶ To je proces u kome učesnici pregovaranja kroz dijaloge ostvaruju svoje pravo da se bore za ostvarenje kolektivnih prava i interesa koji će biti interpretirani kroz pravne norme kolektivnog ugovora o radu.

Prema Zakonu o radu, učesnike kolektivnog pregovaranja zakon obavezuje da pristupe pregovaranju i da pokušaju na taj način da uredi svoja međusobna prava, obaveze i odgovornosti.¹¹⁸⁷ Međutim, oni nisu dužni da zaključe ugovor. Jedina njihova obaveza je da pristupe pregovaranju, a da li će doći do zaključenja kolektivnog ugovora to zavisi od njihove volje i spremnosti da pristanu na kompromise.¹¹⁸⁸ Ukoliko u roku od 45 dana od otpočinjanja pregovora učesnici ne postignu saglasnost, zakon ih obavezuje da obrazuju arbitražu

1178 *Ibidem*.

1179 *Ibid.*, str. 463.

1180 ZMMRS, čl. 3. st. 1. i 2.

1181 Lj. Kovačević, B. Šunderić, *op.cit.*, str. 463.

1182 *Ibidem*.

1183 *Ibidem*.

1184 *Ibidem*.

1185 B. Lubarda (2013), str. 331.

1186 Branko Lubarda, *Kolektivni ugovori o radu*, Radnička štampa, Beograd, 1990, str. 150.

1187 ZoR, čl. 254, st. 1.

1188 P. Jovanović, *op.cit.*, str. 397.

i da pokušaju na taj način da nađu kompromisno rešenje kojim će obe strane podjednako biti zadovoljne. Sastav, način rada i dejstvo odluke arbitraže sporazumno utvrđuju učesnici u zaključivanju kolektivnog ugovora, s tim što odluka mora biti doneta najkasnije u roku od 15 dana od dana obrazovanja arbitraže.¹¹⁸⁹

Pomenuti zakon sadrži i jednu instruktivnu normu, te upućuje da se sporovi koji se jave u postupku zaključenja, izmena i dopuna kolektivnog ugovora o radu u delatnostima o opšteg interesa moraju rešavati u skladu sa Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova.¹¹⁹⁰ Prema tom zakonu, strane su dužne da pristupe mirnom rešavanju spora, tako da ovde postoji odstupanje od načela dobrovoljnosti. Postupak se pokreće podnošenjem zajedničkog predloga Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova u roku od tri dana od nastanka spora.¹¹⁹¹ Ukoliko učesnici u zaključivanju kolektivnog ugovora to ne učine, direktor Agencije će *ex officio* pokrenuti postupak mirenja i odrediti miritelja.¹¹⁹²

Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova uređuje i postupak rešavanja spornih pitanja koji mogu nastati u postupku zaključenja, odnosno izmena i dopuna kolektivnog ugovora o radu u drugim delatnostima. Učesnicima u postupku kolektivnog pregovaranja ovaj zakon daje mogućnost da angažuju miritelja, time što će Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova (zajednički ili pojedinačno) podneti odgovarajući predlog. Miritelj je treće, nepristrasno lice kome su stranke dale ovlašćenje da upravlja njihovom diskusijom. On u svom radu mora biti nezavistan, nepristrasan, poštovan i osoba od poverenja. Jedini zadatak miritelja je da kroz diskusiju navodi stranke da izbegnu spor, dajući savete, smernice i argumente. Zbog toga se često kaže da je mirenje „svojevrsni produžetak kolektivnog pregovaranja“.¹¹⁹³

Ukoliko ni angažovanje miritelja nije bilo dovoljno da se spreči nastanak spora, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova predviđa rešavanje spora pred Odborom za mirenje, koga pored posrednika kao predsedavajućeg čini i po jedan predstavnik strana u sporu. Zadatak posrednika je da balansira tokom celog postupka, da se trudi da sukobi još više ne eskaliraju, odnosno da se odnosi među strankama ne pogoršaju, jer će onda biti teže da se postigne bilo kakav kompromis.¹¹⁹⁴ Ako je posrednik dobro potkovan znanjem, iskustvom, ali i informacijama o stavovima, interesima suprotstavljenih strana, on će znati i u kom pravcu treba da ih usmerava kako bi one same postigle dogovor o predmetu spora.¹¹⁹⁵ Odbor daje preporuku za rešenje spora sa obrazloženjem, koja nema pravnoobavezujuću snagu, ali ukoliko je strane prihvate doći će do zaključenja sporazuma o rešenju spora i taj sporazum će postati sastavni deo kolektivnog ugovora o radu, a ujedno i izvor prava.¹¹⁹⁶ Ukoliko u roku od 30 dana od dana otpočinjanja postupka strane ne reše spor, miritelj će raspustiti Odbor i nastaviti da pruža svoje usluge na odvojenim sastancima, pokušavajući da ubedi strane da se opet sastanu i pokušaju da sporazumno reše nastali spor.¹¹⁹⁷

Zakonom o radu i Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova predviđaju se dva načina za rešavanje pravnih kolektivnih radnih sporova, to su: mirenje i arbitraža. Pravni kolektivni radni sporovi su sporovi koji se javljaju nakon zaključenja kolektivnog ugovora o radu, odnosno povodom njegovog tumačenja i primene. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova predviđa mirenje kao način za rešavanje ove vrste radnog spora. Samim zakonom je detaljno uređen postupak mirenja, koji se vodi pred Odborom za mirenje, a koga pored miritelja kao predsedavajućeg, čini i po jedan predstavnik strana u sporu. Miritelj je dužan da u roku od tri dana od prijema predloga i dokumentacije zakaže raspravu i o tome obavesti strane u sporu. On rukovodi raspravom, dok predstavnicima strana u sporu daje mogućnost da na raspravi iznose svoje stavove i predloge kako bi se spor što pre okončao.¹¹⁹⁸ Miritelj putem formalnih i neformalnih sastanaka

1189 ZoR, čl. 255.

1190 *Ibid.*, čl. 254, st. 3.

1191 ZMRRS, čl. 19, st. 1.

1192 *Ibid.*, čl. 19, st. 2.

1193 B. Lubarda (2013), 951.

1194 M. Radojković, *op.cit.*, str. 48.

1195 K. Foley, M. Cronin, *op.cit.*, str. 62.

1196 B. Šunderić, Lj. Kovačević, *op.cit.*, str. 473-474.

1197 ZMRRS, čl. 29.

1198 B. Šunderić, Lj. Kovačević, *op.cit.*, str. 475.

pokušava od stranaka da prikupi sve informacije na osnovu kojih će stvoriti pravu sliku o datom sporu i moći da nađe način kako da usmeri stranke kako da dođu do kompromisa i postignu sporazum koji će okončati spor.¹¹⁹⁹ Nakon okončanog postupka mirenja, miritelj će zaključiti raspravu i sa članovima Odbora pokušati da donese preporuku o načinu rešenja spora, a ako Odbor ne uspe u roku od pet dana od dana zaključenja rasprave da predloži moguće rešenje spora, onda će miritelj samostalno dati svoj predlog o načinu rešenja spora. Preporuka ne obavezuje strane u sporu, ali će, ako je strane prihvate doći do zaključenja sporazuma o rešenju spora, koji se može izvršiti prinudnim putem, odnosno koji ima snagu izvršne isprave.¹²⁰⁰ Strana koja nije prihvatila preporuku, dužna je da u roku od tri dana od dana dostavljanja preporuke, navede razloge zbog kojih je nije prihvatila.¹²⁰¹ Na zahtev miritelja, Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova može preporuku i razloge za njeno neprihvatanje objaviti u sredstvima javnog informisanja.¹²⁰² Shodno načelu hitnosti, postupak mirenja okončava se pred Odborom i to zaključenjem sporazuma o rešenju spora u roku od 30 dana od dana otvaranja rasprave. Ukoliko ne dođe do zaključenja sporazuma o rešenju spora, miritelj raspušta Odbor i nastavlja postupak neposrednim kontaktom sa stranama u sporu, pokušavajući na taj način da ih ubedi da se ponovo sastanu i da zajednički reše spor.¹²⁰³

Arbitražno rešavanje pravnih kolektivnih radnih sporova uređeno je Zakonom o radu. Ovaj zakon predviđa da se sporna pitanja koja se mogu javiti u primeni kolektivnih ugovora mogu rešavati putem arbitraže, koju zajednički obrazuju učesnici kolektivnog ugovora, u roku od 15 dana od dana nastanka spora.¹²⁰⁴ U okviru kolektivnog ugovora o radu uređuje se sastav i način rada arbitraže, a sama arbitražna odluka je pravno obavezujuća za strane u sporu.¹²⁰⁵

3. Noveliranje domaćeg zakonodavstva o mirnom rešavanju radnih sporova - predlog ministarstva za poslove rada i kritike i sugestije nauke i struke

Zakonodavnom telu Republike Srbije podnet je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čime je nastavljen proces podsticanja i unapređenja socijalnog dijaloga posredstvom alternativnih metoda rešavanja sporova kroz proširenje nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, a sa nadom da će doći do smanjenja broja sudskih sporova, kao i veće sigurnosti u oblasti rada.¹²⁰⁶ Zbog mnogobrojnih problema koji su se javljali u praksi bilo je neophodno izvršiti izmene i dopune važećeg Zakona, te su kao ključne promene naglašene odredbe o proširenju nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova.

U pogledu kolektivnih radnih sporova, prema predloženim izmenama i dopunama predviđa se proširenje nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova i na sporove povodom utvrđivanja reprezentativnosti sindikata kod poslodavca i sporove oko utvrđivanja minimum procesa rada u toku štrajka.¹²⁰⁷ Dosadašnje odredbe zakona u pogledu kruga lica koja mogu biti aktivno legitimisane strane u sporu su bile ograničene na učesnike kolektivnog ugovora i one na koje se isti primenjuje,¹²⁰⁸ a sada se taj krug lica širi, te subjekti kolektivnog radnog spora mogu biti štrajkački odbor, osnivač za javno preduzeće, društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće, društva kapitala i javne službe čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.¹²⁰⁹

1199 M. Radojković, *op.cit.*, str. 54.

1200 B. Šunderić, Lj. Kovačević, *op.cit.*, str. 475.

1201 *Ibidem.*

1202 *Ibidem.*

1203 ZMRRS, čl. 29.

1204 B. Šunderić, Lj. Kovačević, *op.cit.*, str. 476.

1205 *Ibidem.*

1206 Obrazloženje Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4356-17.pdf 15.05.2018.

1207 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 2, st. 1, tač. 3. i 5.

1208 ZMMRS, čl. 2, st. 3.

1209 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 1.

U predloženim izmenama i dopunama, primetno je da su pojedini rokovi produženi, pa tako na primer, rok od tri dana za izjašnjenje druge strane o (ne)prihvatanju predloga produžen je sa tri na pet radna dana, dok su drugi rokovi samo bolje precizirani, pa se u njih isključivo računaju radni dani.

Predlagači su smatrali da je važeći Zakon dosta neprecizan u pogledu uloge miritelja u postupku kolektivnog pregovaranja, te se u okviru predloženih izmena preciznije definiše njegova uloga. Naime, miritelj je treće nepristrasno lice kome su stranke dale ovlašćenje da upravlja njihovom diskusijom, a njegov jedini zadatak je da tokom celog procesa navodi stranke da izbegnu spor, dajući im savete, smernice i argumente. Zbog toga se često kaže da je mirenje „svojevrsni produžetak kolektivnog pregovaranja“.¹²¹⁰ Upravo se sada u Predlogu navodi da miritelj pored obaveze da prisustvuje raspravama i obaveze da im ukazuje na predloge koji nisu u skladu sa zakonima i propisima, ima ulogu da im pruži pomoć da do spora ne dođe.¹²¹¹

Predviđenim izmenama rešeni su određeni problemi u pogledu kolektivnih radnih sporova u javnom sektoru, koji su se često javljali u praksi. S obzirom na to da javna preduzeća i javne službe spadaju u poseban režim štrajka, u pogledu njih imamo odstupanje od načela dobrovoljnosti, te je pribegavanje alternativnim metodama rešavanja kolektivnih radnih sporova pravilo.¹²¹² Prema Zakonu o mirnom rešavanju radnih sporova, subjekti kolektivnog radnog spora u javnom sektoru dužni su da se u roku od tri dana od dana nastanka spora obrate Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova.¹²¹³ S obzirom na to da je taj rok stvarao dosta problema u praksi, jer se dešavalo da su u taj rok ulazili i neradni dani, budućim izmenama taj problem je rešen, pa će se u okviru roka od tri dana računati samo radni dani.¹²¹⁴ Sličan problem bio je i sa rokom za zakazivanjem rasprave, koji je rešen analogno prethodnoj situaciji, tako da se rasprava zakazuje u roku od tri radna dana od prijema predloga i dokumentacije.¹²¹⁵

Vlada Republike Srbije je u Zaključku od 26.10.2017. godine dala preporuku državnim organima, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, drugim organima i organizacijama čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, kao i javnim agencijama, javnim službama, javnim preduzećima i društvima kapitala, da prilikom kolektivnog pregovaranja koriste mogućnost angažovanja miritelja kako bi se na taj način izbegli eventualni sporovi koji se mogu javiti radi zaključenja, izmene ili dopune kolektivnog ugovora o radu, kao i preporuku za unošenje odgovarajuće klauzule o mirnom načinu rešavanja kolektivnih radnih sporova koji se mogu javiti u primeni zaključenih kolektivnih ugovora.¹²¹⁶

Novim izmenama i dopunama, u slučajevima kada Odbor za mirenje ne donese preporuku u roku od tri dana od dana zaključenja rasprave, istu može predložiti miritelj na zahtev strana u sporu.¹²¹⁷ Smatramo da je ovakvo rešenje dobro, jer je velika verovatnoća da će se nastali spor uz volju obeju strana i uz stručno mišljenje miritelja, rešiti na najbolji mogući način.

Za okončanje postupka kolektivnog radnog spora prema važećem Zakonu, propisan je rok od 30 dana od dana otvaranja rasprave.¹²¹⁸ Međutim, taj rok je u praksi za pojedine sporove bio dosta kratak, te je data mogućnost da se na zahtev stranaka isti može produžiti za narednih 30 dana.¹²¹⁹ Ovakvo produženje trajanja samog postupka za dodatnih 30 dana kada za to u praksi postoje realne potrebe, u skladu je sa načelom hitnosti, što znači da će spor sigurno biti okončan u predviđenom vremenskom periodu kako to predviđaju Zakon o radu i Zakon o parničnom postupku.

1210 B. Lubarda (2013), 951.

1211 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 9.

1212 Branko Lubarda, *Rešavanje kolektivnih radnih sporova*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 49.

1213 ZMRRS, čl. 19. st.1.

1214 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 11.

1215 *Ibid.*, čl. 12.

1216 Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 11-10175/2017-1 od 26.10.2017. godine.

1217 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 14, st. 2.

1218 ZMMRS, čl. 28.

1219 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 17.

Možda je ipak najveći broj izmena učinjen u pogledu individualnih radnih sporova, s obzirom na to da su ovakvi sporovi u praksi mnogo češći, a što ujedno doprinosi sprečavanju radne eksploatacije. Upravo zbog toga će doći do proširenja nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, pa će spor ubuduće moći da se vodi povodom neisplaćivanja pune zarade, a ne samo minimalne kako to trenutno predviđa važeći Zakon, ali i spor povodom isplate otpremnine za odlazak u penziju. Takođe, ubuduće će pored spora povodom isplate pune zarade moći da se pokrene i spor povodom utvrđivanja radnog vremena, spor povodom ostvarivanja prava na godišnji odmor, spor povodom isplate naknade troškova za ishranu u toku rada, za dolazak i odlazak sa rada, zatim regres za korišćenje godišnjeg odmora, ali i spor povodom isplate jubilarne nagrade.¹²²⁰

I dalje se kao jedini postupak za rešavanje individualnih radnih sporova predviđa arbitraža, što je donekle ublaženo činjenicom da arbitar tokom celog postupka treba da ukazuje stranama u sporu na mogućnost sporazumnog rešavanja spora.¹²²¹ U sporovima povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu postupak se može okončati isključivo sporazumom, a ukoliko se isti ne postigne, može se voditi sudski postupak o istoj stvari.¹²²² Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova sada daje mogućnost da se na zahtev strana u sporu javnost može isključiti, posebno kada je reč o sporu povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu.¹²²³ Cilj ovakvih odredbi bi svakako bio očuvanje intimne atmosfere, posebno kada je reč o ovako osetljivim pitanjima.

Prvi zakon u ovoj oblasti, koji je donet 2004. godine, sadržao je odredbu o mogućnosti angažovanja veštaka, ali je potonjim izmenama ta odredba brisana, sa obrazloženjem da mogućnost angažovanja veštaka nesporno proizilazi iz generalnih ovlašćenja arbitra da rukovodi raspravom, izvodi dokaze i stara se da se tokom postupka utvrde sve relevantne činjenice. Sada predložene izmene i dopune pomenutog zakona ponovo vraćaju odredbu o angažovanju veštaka, čije će troškove snositi same strane u postupku.¹²²⁴ Smatramo da je ponovno vraćanje ove odredbe dobra opcija, jer se stranama daje mogućnost da se bolje i verodostojnije utvrde sve relevantne činjenice koje su od značaja za sam postupak.

Individualni radni spor može se okončati donošenjem rešenja arbitra na osnovu koga su strane u sporu postigle saglasnost ili kojim arbitra odlučuje o predmetu spora, ili na osnovu koga arbitar procenjuje da je spor postao nemoguće rešiti ili jednostavno obustavlja postupak.¹²²⁵ Ta odluka koju arbitar donese postaje automatski konačna i izvršna, pa se samim tim izjednačava sa sudskom odlukom. Za razliku od sudske odluke, povodom koje se može uložiti žalba, kod arbitražne odluke je to nemoguće, iako Ustav RS predviđa pravo na žalbu, protiv odluke kojom se odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.¹²²⁶ Time se neopravdano povređuje jedna od osnovnih prava i ustavnih garantija. Međutim, Zakon o arbitraži predviđa mogućnost ulaganja tužbe za poništaj domaće arbitražne odluke, povodom koje sud sprovodi naknadnu i ograničenu kontrolu.¹²²⁷ Ove odredbe Zakona o arbitraži trebalo bi tumačiti na način da je sudska kontrola arbitražne odluke moguća i kada je arbitražna odluka doneta pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova, odnosno u skladu sa Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova.¹²²⁸ S obzirom na to da se arbitražni postupak okončava sporazumom strana u sporu, i da se Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova ne predviđa dvostepenost arbitraže, to nikako ne znači da je arbitražno rešavanje individualnih radnih sporova nespojivo sa pravom stranaka da protiv odluke arbitra mogu uložiti

1220 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 2, st. 1, tač. 1)-7).

1221 Mario Reljanović, „Radno pravo u Srbiji u 2017. godini“, 5. <http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/FCD-Mario-Reljanovic-Radno-pravo-u-Srbiji-u-2017-godini.pdf> 08.05.2018.

1222 *Ibidem*.

1223 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 21.

1224 *Ibid.*, čl. 22.

1225 *Ibid.*, čl. 35a.

1226 Ustav RS, čl. 36, st. 2.

1227 Zakon o arbitraži (*Sl. glasnik RS*, br. 46/2006), čl. 57-63.

1228 Ljubinka Kovačević, Uroš Novaković, Mirno rešavanje sporova povodom diskriminacije zaposlenih na osnovu porodičnih dužnosti, *Pravo i privreda*, br. 7-9/2018, str. 431-460.

tužbu za poništaj domaće arbitražne odluke kako to predviđa Zakon o arbitraži.¹²²⁹ Moguće rešenje za prevazilaženje problema dvostepenosti mogao bi predstavljati predlog da se u okviru budućih izmena i dopuna novelom Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova uvede dvostepenost arbitražnog postupka, kako bi upotpunosti bilo ostvareno pravo na pravnu zaštitu kao ustavom garantovano pravo.¹²³⁰ Dvostepenost bi bila ostvarena kroz osnivanje drugostepenog veća u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje sporova, uz taksativno propisivanje osnova i rokova za njeno izjavljivanje. Smatramo da je za celishodno odvijanje postupka alternativnog rešavanja sporova neophodno usaglasiti Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Na taj način bi se omogućilo nesmetano odvijanje postupka izvršenja rešenja arbitra, čime bi u potpunosti bilo ostvareno pravo na pravnu zaštitu.

4. Zaključna razmatranja

Kroz istraživanje na ovu temu, došli smo do zaključka da bi najbolji način za smanjenje velikog broja predmeta koji se nalaze pred domaćim sudovima upravo bio organizovanje mreže radnih sudova, poput onih koje postoje u Francuskoj ili Sloveniji. Time bi u potpunosti bilo ostvareno načelo hitnosti u rešavanju radnih sporova, a ujedno bi se smanjio i broj podnetih predstavi Evropski sud za ljudska prava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. S obzirom na to da ne postoje naznake da će u skorije vreme doći do osnivanja mreže radnih sudova, onda je neophodno sav trud usmeriti na unapređenje mirnih metoda za rešavanje radnih sporova. Predložene izmene predstavljaju pogodan teren za dalje unapređenje oblasti alternativnog rešavanja radnih sporova, a samim tim pružaju veću sigurnost u oblasti radnih odnosa. Izmene su dobre u domenu proširenja nadležnosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, te smatramo da će u budućnosti više sporova biti pokrenuto pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova, čime će neminovno doći i do rasterećenja sudova. Da bi se sve to postiglo, od krucijalnog je značaja raditi na promociji i afirmaciji Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova kako putem sredstava javnog informisanja, tako i putem seminara ili obuka, jer se jedino na taj način može stvoriti svest u društvu o važnosti ovih metoda, kao i poverenje u ovu instituciju. Za postizanje ovih rezultata potrebno je uložiti veliki napor, a svi zajedno moramo biti svesni da ovakve krupne promene ujedno iziskuju dosta vremena. Takođe, neophodno je da se utiče na socijalne partnere da sve sporove koji se mogu javiti bilo prilikom zaključenja, izmena, dopuna ili u primeni kolektivnih ugovora obrate Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova. Uspešno rešavanje radnih sporova neophodno je radi nesmetanog funkcionisanja industrijskog sistema, a ujedno i države.

U pogledu daljeg unapređenja ove oblasti, predlažemo kao većina autora u našoj pravnoj teoriji uvođenje dvostepenosti arbitražnog postupka u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, kako bi se na taj način u potpunosti ostvarilo ustavom zajemčeno pravo na pravnu zaštitu. Dvostepenost bi mogla biti ostvarena kroz osnivanje drugostepenog veća u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, uz taksativno propisivanje osnova i rokova za njeno izjavljivanje. Smatramo da je za celishodno odvijanje postupka mirnog rešavanja sporova neophodno usaglasiti Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Na taj način bi se omogućilo nesmetano odvijanje postupka izvršenja rešenja arbitra.

Sve to zajedno doprinosi da zaštita prava zaposlenih bude sveobuhvatnija, efikasnija i pravičnija. Uz to, ne možemo da zaboravimo radnu eksploataciju, čiji pojam nije jedinstveno određen u savremenoj literaturi, ali se, najšire posmatrano, može razumeti kao korišćenje tuđeg osetljivog položaja za izvlačenje lične koristi, odnosno profita. Sam pojam radne eksploatacije sastoji se od dva bitna elementa, a to su: zloupotreba tuđeg osetljivog položaja i usmerenosti eksploatacije na stvaranja profita. Pravo na dostojanstvo je osnov zaštite od radne eksploatacije tj. prava da se ne bude eksploatiran na radu. Iskorišćavanja (zloupotreba) tuđeg

¹²²⁹ *Ibidem.*

¹²³⁰ *Ibidem.*

osetljivog položaja se sastoji u povredi radnih i drugih ljudskih prava radnikâ, sve to dalje može da dovede do radnog spora čime se dalje aktiviraju mehanizmi zaštite. Međutim, ovde treba razlikovati samu povredu radnog prava od radne eksploatacije jer svaka povreda radnog prava ne mora istovremeno biti kvalifikovana kao radna eksploatacija.¹²³¹ Ne možemo zanemariti činjenicu da se najveći broj sporova i dalje rešava pred sudovima, u postupcima koji vrlo često dugo traju. Povrh toga, sudije nedovoljno reaguju na sve promene koje se dešavaju na ovim prostorima, a uz to nisu ni dovoljno spremne niti zainteresovane da interpretiraju norme međunarodnog i evropskog radnog prava. Nije iskorišćen sav potencijal koji metodi mirnog rešavanja radnih sporova mogu imati za uspostavljanje i očuvanje socijalnog mira, što dodatno širi prostor za kršenje radnih prava. Metodi mirnog rešavanja sporova mogu dati svoj doprinos i na ovom polju ukoliko se konstituiše i formira dobar pravni i instutucionalni okvir za njihovu primenu. Adekvatne i efikasne metode mirnog rešavanja radnih sporova bi stvorile pogodne uslove u kojima bi došla do izražaja prevencija radne eksploatacije, a ujedno i zaštita osnovnih ljudskih i socijalnih prava.

Takođe smatramo, da država treba da usmeri posebnu pažnju ka razvijanja socijalnog dijaloga u Srbiji, jer je on ključni faktor za napredak u procesu tranzicije i evrointegracija, a ujedno i instrument za prevenciju radne eksploatacije i prevenciju nastanka radnih sporova. Smatramo da treba uticati na razvoj socijalnog partnerstva i omogućiti ostvarivanje sindikalnih sloboda i drugih prava. Uzimajući u obzir da radnici u sredinama u kojima postoje prepreke za osnivanje i rad sindikata neretko nisu svesni svojih prava, te se osećaju manje moćnim da pokretaću postupke protiv poslodavaca zbog kršenja radnih prava. S toga je potrebno učvrstiti položaj sindikata, čime bi došla do izražaja njihova moć. Država je ta koja svojim mehanizmima treba da utiče na odnose socijalnih partnera, da podstiče, razvija i jača socijalni dijalog, jer se samo na taj način mogu preduprediti eventualni radni sporovi i postići društveno blagostanje i radno-socijalni mir.

1231 Ljubinka Kovačević, „Radna eksploatacija- Određivanje pojma, razgraničenje od drugih sličnih pojava i njihov međusobni odnos“, *Kaznena reakcija u Srbiji. VIII deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, str. 6.

Mila Petrović¹²³²
Jovana Milić¹²³³
Jovan Karanović¹²³⁴

SUDSKA ZAŠTITA PRAVA RADNIKA I NJEN ZNAČAJ ZA BORBU PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE

Apstrakt

Predmet ovog izveštaja jeste sudska zaštita, kao nezaobilazan vid zaštite prava po osnovu rada i kao prepreka daljoj ekspanziji radne eksploatacije, čija zastupljenost u praksi nije zanemariva. Naime, fleksibilizacija radnih odnosa, nezaposlenost i drugi faktori karakteristični za savremeno tržište rada, u sprezi sa svakodnevnim životnim izazovima, predstavljaju pogodnu sredinu za razvoj pomenutog fenomena, koji predstavlja kako povredu prava na rad i slobode rada, tako i ozbiljnu degradaciju ljudskog dostojanstva. S tim u vezi, uz posebno kritički osvrt i uz isticanje pozitivnih i negativnih rešenja domaćeg prava, kao i uz ukazivanje na postojanje određenih pravnih praznina i neophodnost njihovog regulisanja, pokušali smo da utvrdimo primenljive i korisne predloge, posebno u oblasti sudske zaštite prava – kako iz radnog odnosa, tako i onih po osnovu prava koja sledeju licima koja rad izvršavaju van radnog odnosa. Sledstveno tome, ističemo da je najveći stepen zaštite pružen licima koja se nalaze u standardnom obliku radnog odnosa (radni odnos na neodređeno vreme i sa punim radnim vremenom, kod koga se rad obavlja u poslovnim prostorijama poslodavca), dok je taj stepen niži u pogledu fleksibilnih oblika zapošljavanja, kao i u pogledu rada van radnog odnosa.

Sudska vlast jeste jedinstvena i nezavisna, a u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Mana primećena u pogledu same strukture sudova jeste propust zakonodavca da utvrdi obavezu formiranja posebnih odeljenja za radne sporove u pogledu osnovnih sudova, kao i u pogledu Vrhovnog kasacionog suda. Ovakva situacija dovodi do prakse rešavanja radnih sporova u okviru građanskih odeljenja, pri čemu se od sudija koje sude u svim vrstama građanskih sporova ne može očekivati poseban senzibilitet koji radni sporovi zahtevaju. Dodatno, učinjen je i propust utvrđivanja obaveze sticanja produbljenih znanja iz oblasti zaštite socijalnih i ekonomskih prava, u pogledu sudija koji sude u parnicama iz radnih odnosa.

Radni sporovi pokreću se tužbom protiv rešenja kojim je povređeno pravo zaposlenog ili kad zaposleni sazna za povredu prava, i to u prekluzivnom roku od 60 dana od dana dostavljanja rešenja, odnosno od saznanja za povredu prava. Zamerku smo, u tom smislu, uputili nepostojanju izuzetaka u pogledu takvog roka, a s obzirom na to da njegovim istekom prestaje pravo na pokretanje radnog spora. Naime, Zakonom o radu utvrđeno je da sva novčana potraživanja iz radnog odnosa zastarevaju u roku od tri godine od dana nastanka

1232 Studentkinja doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, mila.petrovic89@gmail.com.

1233 Studentkinja master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, jovana.milic.ius@gmail.com.

1234 Student master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, jovan.karanovic@yahoo.com.