

УДК 349.3 (497.11)
331 (497.11) (094.2)
Изворни научни рад
Предато: децембар 2004.
BIBLID: 0550-2179, 38 (2004) 2:1: p. 347-368

Др Сенад Јашаревић, доцент
Правног факултета у Новом Саду

РАДНОПРАВНИ И СОЦИЈАЛНОПРАВНИ ОКВИРИ СРБИЈЕ КАО ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

Сажетак: У раду се врши анализа радног и социјалног права у Србији у контексту успостављања правне државе. Таква оцена подразумева двоструку анализу домаћег права – изв. правно-техничку и садржинску. У оквиру прве тачке оцењују се формални квалитети радног и социјалног права код нас, како би се утврдило да ли позитивно право може да обезбеди остваривање кључних правних вредности. Врши се и анализа радног и социјалног права из угла међународних стандарда рада које је донела Међународна организација рада, као и стандарда Европске уније. На крају се уопрећују решења у овим областима у разним фазама развоја правне државе у Србији.

Кључне речи: социјално-правна држава, социјална сигурност, социјално-економска права, радно право, социјално право, међународни стандарди рада.

1. Увод

Када се одређена држава посматра као „правна држава”, обично се примарно цене њен правно-политички систем, као и функционисање државних институција и органа. Међутим, правна држава не поседује само одређене поли-

тичке и правне атрибуте, већ има изражену и социјалну, економску и етичку компоненту.¹

Још почетком 20. века запажено је да за остварење идеје правне државе није довољно успостављање „владавине права”, ако са друге стране, становништво гладује, живи у лошим условима, оболева и ради под исцрпљујућим или опасним режимом. На основу тога се дошло до закључка да се уз развој политичке демократије, мора радити и на изграђивању економске демократије, која ће целокупном становништву обезбедити одговарајући квалитет живота. Док је први поменути сегмент правне државе оличен у „класичној правној сигурности” која се обезбеђује гарантовањем грађанских и политичких људских права,² други се изграђује у оквиру концепта „социјално-правне државе” (краће – социјална држава) којом се гарантује проширена – социјално-правна сигурност.³ За социјалноправну сигурност потребно је остваривање како грађанских и политичких права, тако и социјалних, економских и културних права (тзв. права друге генерације). Та права се великим делом изграђују управо у области радног и социјалног права. Зато, када говоримо о изградњи Србије као правне државе, мораморазмотрити њене радноправне и социјалноправне оквири. Пошто радно и социјално право у великој мери носе друштвено-економски печат, при оваквој анализи треба имати у виду и специфичне друштвене околности, ниво развоја, менталитет и новију историју нашег региона.⁴

Да би се оценили радноправни и социјалноправни оквири Србије, потребно је извршити двоструку анализу домаћег праватзв. правно-техничку и садржинску. Правно-техничка анализа би требало да пружи увид у формалне квалитете нашег радног и социјалног права, који чине основу његове функционалности, односно ефикасности. Садржинска анализа подразумева упознавање модерних – међународних оквира социјалне државе и упоређење наше легислативе са њима. Ти оквири постављени су у тзв. међународним стандардима рада које је установила Међународна организација рада (даље: МОП). Поред тога, за нашу земљу значајни су и правни стандарди Европске уније (ЕУ).

¹ О томе видети више: С. Пихлер, *Претходнавање и могућности конституисања правне државе*, Правни живот, бр. 12, Београд, 1995, стр. 803-806; С. Јашаревић, *Радно право и правна држава*, Правни живот, Београд, 1999. и *Специфичности правне државе у области радних односа*, Радно и социјално право, Београд, 1999.

² О особинама модерне правне државе и правној сигурности видети нпр. више у: Н. Висковић, *Теорија државе и права*, Загреб, 2001, стр. 84. и 146.

³ „Социјално-правна држава је, у ствари, реформисана правна држава која посредује између полова беде и богатства, у настојању да појам правне сигурности допуни појмом социјалне сигурности.” Ова дефиниција изложена је у: Љ. Тадић, *Филозофија права*, Београд, 1996, стр. 220. „Социјално-правна сигурност, дакле подразумева правне и друге облике заштите грађана и чланова њихових породица у вези са свим ризицима које носе живот и рад.” Из: С. Јашаревић, *Правна и социјална сигурности*, Правни живот, Београд, 2001.

⁴ Историјски преглед може да укаже на неке тенденције у развоју правне државе. Иначе, овај рад има и историјско полазиште пошто чини део пројекта Правног факултета у Новом Саду – „Поводом обележавања двестоте годишњице Првог српског устанка (1804-2004) и изградње модерне српске државе и правног система”.

2. Правно-техничка анализа прописа Србије

Само правилно успостављен правни систем може да обезбеди да се друштвени односи усмеравају на одговарајући начин. У оквиру тога, намеће се питање, могу ли прописи који чине радно и социјално право Србије да допринесу остварењу кључних правних вредности које би позитивно право требало да обезбеди. Најкарактеристичније вредности за право су, према Висковићу: слобода, праведност, мир и сигурност.⁵

Ако се важећи Закон о раду Републике Србије (даље: ЗОР), из 2001. године,⁶ посматра кроз призму обезбеђења слободе субјеката, може се противречно оценити. Са једне стране, послодавцима је донео дуго очекивану слободу потребну за ефикасно организовање рада (нпр. нема више дужности закључења колективног уговора, већ се услови рада могу уредити и правилником о раду, решавање вишка запослених је једноставније, као и дисциплински поступак).⁷ Са друге стране, оваква решења довела су до тога да су запослени постали изложенији самовољи послодаваца, што негативно утиче на њихову слободу и правну сигурност.

Јачањем позиције послодавца дошло је и до извесне ерозије „социјалне правде” у Србији. Социјална правда, као специфична врста правде подразумева да користи, као и терет у области рада буду равномерно или бар умерено равномерно распоређене између запослених послодаваца.⁸ Давањем широких овлашћења послодавцу, а без ефикасних механизма којима ће се под контролом држати њихова коректност (то су, између осталог, ефикасно радно судство, инспекција рада, развијен систем колективног преговарања),⁹ запослени су доведени у изразито неравноправан положај у односу на послодавце. Истовремено је нарушена и „сигурност запослења” зато што је Законом о раду либерализован режим отказивања. Нема више ни обавезе вођења дисциплинског поступка, тако да су изостале процедуралне гаранције за објективност дисциплинског кажњавања.

У погледу социјално-правне сигурности могу се противречно ценити и нови прописи из области социјалног осигурања. Њима се у овом тренутку заиста нарушава социјална сигурност корисника права из социјалног осигурања, али се то чини са циљем да систем социјалне сигурности у будућности постане поузданији. Тако је Закон о пензијском и инвалидском осигурању Србије из 2003.

⁵ Н. Висковић, *op cit*, стр. 136.

⁶ Сл. гласник РС, бр. 70/2001, 73/2001.

⁷ Видети чл. 3, 101, 104, 114, и 136. ЗОР.

⁸ О социјалној правди видети: Н. Висковић, *op. cit*, стр. 143. и С. Јашаревић, *Правна и социјална сигурности*, *op. cit*.

⁹ Нпр. у САД, где послодавци имају веома велику слободу у области рада, установљени у стандарди поштеног понашања у области рада, а контролише их независно тело – Национални одбор за радне односе – NLRB.

године (даље: ЗПИО),¹⁰ довео до укидања и сужавања многих права која су у нашем правном систему дуго постојала. Нпр. изостављена су права која су се стицала по основу умањене радне способности (распоредивање на други посао, рад са краћим радним временом, преквалификација и доквалификација, новчане накнаде због мање зараде на другом радном месту); пензија се више не обрачунава на основу најповољнијег десетогодишњег просека зараде, већ на основу целог радног века (што ће водити смањењу пензија); уведен је и неповољнији систем усклађивања пензија због чега ће такође постепено доћи до умањења њихове реалне вредности.¹¹ Овим решењима се задире у стечена права осигураника јер се мењају услови осигурања који су годинама важили, на основу којих су запослени уплаћивали доприносе, очекујући да ће у будућности моћи да користе поједина права. Сада неких од тих права више нема, а уложена средства су потрошена. Ипак, ова реформа има своју позитивну страну, пошто би новине у Закону требало да доведу до рационализације и боље финансијске позиције система пензијског и инвалидског осигурања, чиме ће се обезбедити сигурнија исплата пензија и осталих бенефиција.

Слично се у погледу нарушавања социјалне сигурности може оценити и нови Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (даље: ЗОЗ), из 2003. године.¹² Тај закон је, између осталог, донео смањење износа новчане накнаде у случају незапослености и поштравања услова за стицање статуса незапосленог лица. Ради се конкретно о условљавању добијања својства незапосленог лица активним тражењем запослења и прихватањем након три месеца незапослености било којег посла у занимању запосленог, за које се може тражити и нижа спрема од оне коју поседује, а након девет месеци – сваког понуђеног запослења.¹³ Овим се незапослена лица доводе у неповољнији положај него до сада, али су поменути законом, са друге стране, створени механизми за рационалнију употребу ограничених средстава и уводе се шире могућности деловања на повећање запослености. Примера ради, поред државних, уводе се и приватне агенције за запошљавање (које ће допринети бољем информисању и посредовању у запошљавању), дужност послодавца да пријави Националној служби за запошљавање упражњена радна места (боље информисање), дужност запослених да прихвате додатно образовање и обуку (јачање стручних способности у циљу лакшег запошљавања), обавеза активног тражења запослења и дужност прихватања понуђеног посла (повећана мотивација за тражење и прихватање посла), стимулативне мере за samozapošljavanje (смањење броја незапослених и активна употреба фондова за незапосленост), клубови за тражење посла (боља циркулација информација о понуђеним и траженим

¹⁰ Сл. гласник РС, бр. 34/2003.

¹¹ Видети чл. 18, 61-63, 80. Закона.

¹² Сл. гласник РС, бр. 71/2003.

¹³ Што нпр. значи да би доктор наука требало да прихвати да ради као физички радник, уколико очекује да оствари права као незапослено лице. Видети чл. 4, 93, 111. Закона.

пословима), запошљавање на јавним радовима (побољшање материјалног положаја незапослених, могућност обуке и трајног запошљавања).¹⁴

Нарушавањем основних правних вредности у поменутих прописима, а нарочито социјалне сигурности, дестабилизован је и „социјални мир”, због чега је у последње време увећан број штрајкова и социјалних протеста запослених. Социјални мир се мора трајно неговати, а базира се на толерантним односима запослених и послодаваца. Они се опет развијају кроз систем колективног преговарања, које је у нашој земљи прилично неуспешно. За то има више разлога, а тренутно је најважнији то што није до краја спроведена приватизација, тако да се у великом делу привреде не зна ко је стварно послодавац. Стога запослени не знају ко треба да им гарантује обавезе преузете приликом закључења колективних уговора.

Уз поменуте околности, у Србији су данас битан разлог нарушавања социјалног мира и неправилности у процесу приватизације, због којих се социјални терет приватизације углавном преваљује на запослене. Они масовно губе послове или настављају да раде под знатно лошијим условима него пре продаје предузећа, иако је учинак остао несмањен. Са друге стране, супротно принципу социјалне правде, користи од приватизације махом присваја друга страна. Веома је дестимулативно и то што купце у процесу приватизације у великом броју случајева чине бивши руководиоци истих предузећа, који су лошом пословном политиком и злоупотребама довели до њиховог пропадања.

При правно-техничкој анализи права Србије, требало би обратити пажњу и на осмишљеност, усклађеност, потпуност и прегледност правног система. Анализа битних закона из области радних односа и социјалне сигурности показује да у Србији нема целовите законодавне стратегије, већ се сваки пропис осмишљава сам за себе, при чему се имају у виду само тренутне околности и проблеми. Недостаје и процена дугорочних последица прописа, као и узимање у обзир будућих кретања. Сем тога, често се очекује да се одређени односи уреде прописима другесродне бранше, што касније буде заборављено. Карактеристично је и да свака нова власт некритички задире у новине које је увела претходна, мењајући фрагментарно прописе, чиме се нарушава идејна структура затечене регулативе. Све то води нестабилности правног система.

При доношењу прописа не води се довољно рачуна и о томе да правне норме испуне основне номотехничке захтеве: да буду јасне, прецизне али и гипке.¹⁵ То је нарочито случај са Законом о раду, у којем су услед недоречености извесне норме остале „сувише гипке” (тзв. каучук норме), због чега у пракси долази до противречних или злонамерних поступања. Тако нпр. према чл. 103. ЗОР, послодавац може запосленом да понуди закључење уговора о раду под измењеним условима, додуше само из „оправданог разлога”. Уколико запослени одбије закључење анекса уговора о раду, послодавац може да му

¹⁴ Видети чл. 4, 37, 42, 47, 51, 100. Закона.

¹⁵ Р. Степанов, Г. Вукадиновић, *Теорија права II*, Петроварадин, 2002, стр. 10.

откаже радни однос. У пракси се показало да се „оправдани разлог” схвата сувише широко од стране послодаваца.

Један од проблема јавио се и у вези са нејасно уређеним питањима у ЗОР, код којих се појављују опречна мишљења између судова различитог ранга, па чак и унутар истих судова (ради се нпр. поштовању затечених колективних уговора, карактеру упозорења код отказа, поштовању прописаног дисциплинског поступка).¹⁶ Има и супротних мишљења судова и надлежног министарства. Иначе, министарства у Србији редовно објављују своја виђења прописа иако у складу са принципом поделе власти, као органи извршне власти, за то нису надлежна. Ова мишљења правници у пракси, ненавикли на самостално закључивање, будно прате и примењују, да би касније у спору пред судом установили да су незаконито поступали.

У Србији има проблема и код утврђивања важећих правних норми. Пометњи нарочито доприносе следећа решења. Прво, почетком 2003. године, приликом формирања нове државне заједнице Србије и Црне Горе, Уставном повељом државне заједнице предвиђено је да се ранији савезни закони од сада примењују као прописи држава чланица, до доношења одговарајућих прописа.¹⁷ То је учињено да не би дошло до вакума у уређењу многих друштвених односа који су раније уређивани на нивоу Савезне Републике Југославије (СРЈ). Испоставило да није увек јасно који су бивши савезни закони искључени републичким законодавством. Правно сигурније решење би било да су набројани прописи који се и даље примењују.

Друго, законодавац је у Закону о раду, у складу са трендом дерегулације у области радних односа и повећања аутономије социјалних партнера, свесно оставио многе односе неуређене. Ипак, да би се избегле празнине, у чл. 176. се предвиђа да одредбе колективних уговора који су на били снази, уколико нису у супротности са тим законом, настављају да се примењују. Пошто у радним односима постоји правило да се нижим актом може предвидети повољније решење за радника (тако је и у ЗОР, чл. 7), произилази да се сва затечена решења повољнија по запослене и даље примењују. Међутим, код неких института законодавац је хтео да ослободи послодавце обавеза које су негативно утицале на флексибилност и дисциплину рада. Нпр., више се не говори се о условима распоређивања, нема јавног оглашавања код запошљавања, мањи послодавци су ослобођени доношења програма вишка запослених, а исти је случај и кад се у већим предузећима отпушта до 10% запослених годишње, није неопходно вођења дисциплинског поступка, смањена је минимална отпремнина за технолошке вишкове.¹⁸ У таквим ситуацијама није увек јасно да ли се и даље примењују затечене одредбе колективних уговора уколико су повољније за запослене. Нејасно је и да ли се, и у којој мери, примењују одредбе постојећег Општег колективног уговора, пошто два његова субјекта по Закону немају више свој-

¹⁶ Видети чл. 176. и 101. ЗОР.

¹⁷ Чл. 64. Повеље. Видети: Сл. лист Србије и Црне Горе, бр. 1/2003.

¹⁸ Видети нпр. чл. 101. ст. 4, чл. 114, чл. 117. Закона.

ство преговарача. То судржава, која више није предвиђена као учесник општег колективног уговора (чл. 142. ЗОР) и Привредна комора Србије која је као принудна организација послодаваца искључена из колективног преговарања (чл. 5. ст. 2. ЗОР).

Дакле, да бисмо изградили уклађен и ефикасан правни систем у области радних односа и система социјалне сигурности, потребно је више систематичности и координације.

3. Међународни стандарди рада

Међународни стандарди рада су својеврстан кодекс правила установљен конвенцијама, препорукама и другим документима МОП (резолуције, декларације, закључци, кодекси праксе, технички водичи).¹⁹ Само њиховом доследном применом може се обезбедити достојанствен, сигуран и праведан положај људи у области рада у данашњим условима.

Међународни стандарди рада се, према свом значају, сврставају у две групе:

- 1) основни – фундаментални принципи и права у области рада, и
- 2) остали стандарди.

Фундаментални принципи на раду установљени су пошто је запажено да се без поштовања одређених, основних принципа у вези са радним односима, сва остала права теже остварују, па чак и губе смисао. У складу са тим, МОП 1998. године доноси Декларацију о основним принципима и правима на раду, којом је установила четири основна права – принципа које све државе чланице, без обзира да ли су ратификовале конвенције које уређују дату материју, морају да савесно поштују и унапређују.²⁰ То су:

1. слобода удруживања и признање права на колективно преговарање;
2. укидање свих форми принудног или обавезног рада;
3. елиминација рада деце;
4. укидање дискриминације у вези са радним односом и занимањем.

Друга, шира класификација области које чине међународне стандарде рада обухвата: 1. основна људска права; 2. запошљавање; 3. социјалну политику; 4. радну администрацију; 5. индустријске односе; 6. услове рада; 7. заштиту безбедности и здравља на раду; 8. социјалну сигурност; 9. запошљавање жена; 10. запошљавање деце и младих особа; 11. права старијих радника; 12. заштиту рад-

¹⁹ О појму радног стандарда видети више: R. N. Block, P. Berg, K. Roberts, *Comparing and Quantifying Labour Standards in the United States and the European Union*, The International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations, Winter 2003, стр. 448. као и *Fundamental Rights at Work and International Labour Standards*, International Labour Office, Geneva, 2003, стр. 45.

²⁰ Видети: „ILO Declaration on fundamental principles and rights at work” (ILO је скраћеница за: International Labour Organization).

ника гиганата; 12. заштиту староседелачког и племенског становништва; 13. остале категорије (права помораца, пољопривредних радника, рудара и сл.).²¹

3.1. Реализација основних принципа на раду

Четири горе поменути фундаментална принципа на раду представљају основ правне државе уопште, мада то није увек лако видљиво. Наиме, за лице којем је ускраћена могућност да утиче на квалитет и правичност услова под којима ради, особе које су изложене ропском третману или другим облицима принудног рада, лица која раде под неповољнијим условима од осталих, тешко се може рећи да живе у правној држави, иако евентуално уживају многа друга права. Зато се наведеним принципима мора поклонити пуна пажња.

МОР је ову проблематику уредила са осам тзв. фундаменталних конвенција:

- Конвенција о принудном раду, из 1930 (бр. 29);
- Конвенција о слободи удруживања и заштити права на организовање, из 1948 (бр. 87);
- Конвенција о праву на организовање и колективно преговарања, из 1949 (бр. 98);
- Конвенција о једнаком плаћању, из 1952 (бр. 100);
- Конвенција о укидању принудног рада, 1956 (бр. 105);
- Конвенција о укидању дискриминације у вези са запошљавањем и занимањем, из 1958 (бр. 111);
- Конвенција о минималним годинама, из 1973 (бр. 138);
- Конвенција о најтежим формама рада деце, из 1999 (бр. 182).

Наша земља, односно претходна Југославија, ратификовала је све наведене конвенције.²² Додуше, конвенције бр. 105 и 182 ратификоване су тек 2002. и 2003. године, што значи да је наша земља тек тада преузела пуне обавезе у вези са реализацијом основних принципа на раду, тј. да су 2003. године заокружени оквири за успостављање економске демократије. Међутим, не треба мислити да је ратификацијом поменутих конвенција завршен процес успостављања основних принципа на раду. Ти принципи се морају уградити у домаће законе и испоштовати у пракси. На том плану треба похвалити одредбу ЗОР, чл. 1, стр. 1, у којој се каже да се права, обавезе и одговорности по основу рада уређују законом и посебним законом, у складу са потврђеним међународним конвенцијама. Тиме је отворена могућност да судови у области радних односа суде непо-

²¹ О овој категоризацији видети више: А. Wisskirchen and С. Hess, *Employers Handbook on ILO Standards-related Activities*, International Labour Office, Geneva, 2001, стр. 2.

²² Оне су, према редоследу како су горе наведене, објављене у следећим службеним ревијама: Сл. новине Краљевине Југославије, бр. 44-XVI, из 1930; Додатак Сл. листа ФНРЈ, бр. 5/1956; Додатак Сл. листа ФНРЈ, бр. 11/1958; Сл. весник ФНРЈ, бр. 12/1952; Међународни уговори, бр. 13/2002; Додатак Сл. листа ФНРЈ, бр. 3/1961; Додатак Сл. листа СФРЈ, бр. 14/1982; Међународни уговори, бр. 2/2003.

средно и према поменутиим конвенцијама МОП, у случају да закон са њима није усклађен.

Да би основни триници и други стандарди МОП заживели у пракси, потребно је створити и одговарајуће друштвене услове, а нарочито преузети конкретне кораке да се сви релевантни субјекти, као што су послодавци, запослени, њихове професионалне организације, инспекција рада, државна администрација, судови, придржавају прописаних обавеза. У даљем тексту рећи ћемо нешто о правним и фактичким условима за успостављање појединих стандарда рада и о нашој пракси у вези са тим.

1. Слобода удруживања и право на колективно преговарање – Према документима МОП, овај принцип чини неколико повезаних права. То су: *право на слободу удруживања, право на колективно преговарање и право на колективну акцију.*

Према већ поменутиим документима МОП (конвенције бр. 87 и 98) слобода удруживања подразумева укратко следеће: слободу организовања синдиката и организација послодаваца без одобрења; право удруживања тих организација у савезе; добровољно приступање професионалним организацијама; уздржавање власти од мешања у активности професионалних удружења; забрана њиховог распуштања; заштита од уплитања организација послодаваца у послове синдиката; забрана условљавања запослења неучлањивањем или неприпадањем синдикату, отпуштање или наношење штете радницима због чланства у синдикату или учешћа у синдикалним активностима. За слободно синдикално деловање веома је важно и да се обезбеди квалитетна заштита синдикалних активиста од шиканирања и отпуштања у вези са њиховим синдикалним активностима, а нарочито организовањем штрајкова. Ту област МОП је уредила у Конвенцији бр. 135 о радничким представницима, из 1971. године (ратификована 1982. године) и Препоруци бр. 143 о радничким представницима, из 1971. године (није усвојена код нас).²³

Код нас се слобода удруживања регулише на нивоу државне заједнице „Србија и Црна Гора” (даље: СЦГ), Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама (даље: Повеља СЦГ)чл. 32,²⁴ и Уставом Србије – чл. 44.²⁵ Тим актима се предвиђа право на удруживање и деловање професионалних организација без одобрења, уз упис у регистар. Нешто слично је утврђено и чл. 130. Закона о раду. Циљ деловања професионалних организација може да буде једино заштита права и унапређење професионалних економских интереса чланства. Дозвољено је ограничење тог права у посебним случајевима и то искључиво законима, ако је то неопходно ради: заштите јавне безбедности, јавног здравља и морала, националне безбедности и заштите права других лица. Изложена правила се у начелу уклапају у међународне синдикалне стандарде. Захваљујући томе запослени у Србији формално могу слободно да изразе

²³ Ове конвенције објављене су у Сл. листу ФНРЈ, бр. 8/58. и Додатку Сл. листа СФРЈ, бр. 14/82.

²⁴ Службени лист СЦГ, бр. 1/2003.

²⁵ Сл. гласник РС, бр. 1/1990.

своје колективне интересе. Ипак, у пракси је синдикални рад често отежан, нарочито у приватном сектору. Приватни послодавци су склони да примењују санкције против организатора синдиката и синдикалних активиста, што им омогућава и чињеница да се заштита синдикалних представника предвиђена ЗОР и Општим колективним уговором Србије (глава VI – „Услови за рад синдиката”),²⁶ неефикасно спроводи. Томе погодује и недовољна активност инспекције рада, непостојање специјализованих – радних судова и изузетна спорост у решавању радних спорова. Чести су случајеви одлука о враћању синдикалиста на посао неколико година након незаконитог отказа. Пошто до тада он мора некако да преживи, у пуној мери важи да „спора правда престаје бити правда”.

Колективно преговарање је основни механизам демократије у „индустријским односима” (како се још на Западу називају радни односи). Заснива се на договорном усклађивању интереса запослених и послодаваца, на бази постизања компромиса у вези са условима рада. Право на колективно преговарање уређено је следећим документима МОП: Конвенција о праву на организовање и колективно преговарање, бр. 98, из 1949. године, Препорука о колективним уговорима, бр. 91, из 1951. године, Препорука о решавању радних спорова у предузећима, бр. 130, из 1967. године, Конвенција о унапређењу колективног преговарања, бр. 154, из 1981. године и Препорука о унапређењу колективног преговарања, бр. 163, из 1981. године. Наша земља је ратификовала (или усвојила пошто се препоруке усвајају) само први од наведених докумената, што указује да у тој области законодавац не прати међународне стандарде.

На бази поменутих докумената, као основни друштвени услови за колективно преговарање могли би се издвојити: 1) правни и друштвени оквири за реализацију права на професионално удруживање и права на штрајк; 2) постојање квалитетних и слободних професионалних удружења; 3) пуна слобода колективног преговарања; 4) признање репрезентативних организација запослених у сврху колективног преговарања и спремност на сарадњу од стране послодаваца; 5) помоћ државе у процесу колективног преговарања (пружање информација, инсистирање на савесном и поштеном преговарању, стимулисање резултата преговарања кроз принудно спровођење колективних уговора).²⁷

Код нас су наведени услови данас претежно остварени.²⁸ При томе је стање у правном систему боље него фактичко. Највећу слабост у пракси представља то што социјални партнери не показују довољну зрелост за квалитетно колективно преговарање. Професионална удружења запослених и послодаваца су, због дугогодишњег начина деловања у социјализму, „закржљала” и тек последњих година се поново изграђују као класни заштитници својих социјалних група. Примера ради, према броју синдиката делује да је синдикална

²⁶ Овај акт објављен је у Сл. гласнику РС, бр. 22/1997, 53/1999, 12/2000, 31/2001.

²⁷ Ови услови су делимично преузети и прилагођени, из: F. Schmidt, A. C. Neal, *Collective Agreements and Collective Bargaining*, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XV – Labour Law, Tubingen, 1984, стр. 107.

²⁸ Колективни уговори уведени су у правни систем Србије индиректно, путем чл. 125. Устава, где се помињу као извори права чију уставност и законитост може да процени Уставни суд.

сцена код нас веома развијена– у јануару 2002. године било је регистровано 17.155 синдиката у предузећима.²⁹ Ипак, према стању у пракси не може се рећи да су организације запослених снажне и добро организоване. Неки од најважнијих проблема који оптерећују синдикалну сцену су: бирократизованост, осипање чланства, празни синдикални фондови, инертност, слаба међусобна сарадња синдиката, недовољно познавање међународних стандарда рада, колективног преговарања и мирног решавања спорова. Послодавци су такође недовољно добро организовани. Раније је их је у колективном преговарању, са недовољно суштинске заинтересованости заступала Привредна комора. Осим Коморе, за сада је једина релевантна послодавачка асоцијација „Унија послодаваца Србије” (основана 1992), а основано је и неколико нових организација послодаваца, као нпр. Удружење индустријалаца и предузетника Србије и Црне горе. Ова удружења јачају, али још увек показују почетничке слабости (нпр. склоне су мешању у политику, што је у супротности са принципима професионалног организовања; немају јасну стратегију развоја радних односа, начина привредног развоја).

У односу на раније законе о радним односима, Закон о раду направио је позитиван помак у уређењу права на колективно преговарање. Према чл. 136. ст. 2. тог закона, „Учесници у закључивању колективног уговора дужни су да преговарају”. Оваква обавеза ће подстицајно деловати на развијање културе дијалога код социјалних партнера. Са друге стране, за колективно преговарање је кључно да се не наруши принцип добровољности, чиме се осигурава демократичност тог процеса. Тако нешто је обезбеђено чл. 3. ст. 1. ЗОР, где се предвиђа да се, уколико се не постигне сагласност за закључивање колективног уговора, права, обавезе и одговорности из радног односа уређују правилником о раду или уговором о раду. Значи, колективни уговор се не мора по сваку цену закључити. Овим је обезбеђена добровољност колективног преговарања, која код нас није постојала по ранијим прописима.

У одредбама ЗОР о колективном преговарању треба истаћи још два нова решења која су на линији међународних стандарда. Према Препоруци МОР бр. 163 (чл. 2), потребно је да организације запослених и послодаваца које учествују у колективном преговарању буду слободне, независне и репрезентативне. У складу са тим, Закон је у чл. 5. увео услов добровољности, који раније није постојао за послодавачке асоцијације. Захваљујући томе, из колективног преговарања је искључена Привредна комора. Привредна комора је раније закључивала већину колективних уговора, при чему као принудна организација, није заступала стварне интересе послодаваца, нарочито приватних. Услед тога за приватнике су грански колективни уговори били „мртво слово на папиру”, чије су одредбе на све начине изигравали.

Закон о раду је увео и обавезно доказивање репрезентативности организација социјалних партнера у сврху колективног преговарања. Репрезента-

²⁹ Н. Рајковић, *Извештај о социјалном дијалогу у Републици Србији*, Београд, Министарство рада и запошљавања, мај, 2002, стр 7.

тивност подразумева да запослене и послодавце у преговорима представљају организације које уживају поверење већине у преговарачкој јединици.³⁰ Према одредбама чл. 136-141. ЗОР, репрезентативност синдиката одређује се: 1) уписом у регистар синдиката или 2) према броју чланова синдиката на основу приступница. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра синдикат у који је учлањено најмање 15% запослених код послодавца, а на вишим преговарачким нивоима тражи се да синдикат заступа 10% запослених у грани или делатности, односно на територији за коју се закључује колективни уговор. Исто тако, и послодавачка организација мора да покрива 10% послодаваца у преговарачкој јединици. Уколико ниједна организација запослених или послодаваца не испуњава услов репрезентативности, оне могу закључити споразум о удруживању ради заједничког преговарања.

Право на колективну акцију подразумева могућност вршења ненасилног притиска ради остваривања интереса запослених или послодаваца у области рада. То право примарно се односи на штрајк, али ту су и други облици притиска запосленихна послодавце и државу (бојкот, пикетинг, јавне кампање), као и тзв. штрајк послодавацалокаут. Наша земља преузела је обавезу признања права на штрајк још 1971. године, ратификацијом Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, из 1966. године (где се у чл. 8. утврђује ово право).³¹ Ипак, право на штрајк је уведено у позитивно право некадашње Југославије тек 1988. године, након доношења амандмана на Устав из 1974. Данас се право на штрајк предвиђа Повељом СЦГчл. 41, и Уставом Србије – чл. 37, док се локаут у нашем праву не помиње. Конкретна реализација права на штрајк регулисана је ранијим савезним Законом о штрајку (од 1996),³² који се и даље примењује у Србији. Може се рећи да је право на штрајк код нас уређено на задовољавајући начин. Ускраћено је једино запосленима у државним органима, професионалним припадницима војске и полиције, а ограничено је у делатностима од посебног друштвеног значаја (јавне службе, војна индустрија и друге делатности од јавног интереса).³³ Посебно су проблематичне једино одредбе из чл. 10. Закона о штрајку, о регулисању минимума рада за јавне службе и предузећа. Наиме, у њима се предвиђа да минимум рада једнострано утврђује оснивач, односно директор предузећа, тј. субјект против кога је штрајк усмерен (слично народној изреци: „Кадија те тужи, кадија ти суди”).

2. Укидање принудног или обавезног рада Као што смо видели, наша земља је потписник основног документа МОР из ове области, Конвенције бр. 105.³⁴ Крајем XX века у том домену код нас није било већих проблема. Ипак,

³⁰ Захтев репрезентативности постоји у многим правима (нпр. САД, Канада, Француска, Белгија).

³¹ Наша земља је ратификовала поменути пакт у Додатку Сл. листа СФРЈ – Међународни уговори, бр. 7/1971.

³² Службени лист Савезне Републике Југославије, бр. 39/1996.

³³ Видети чл. 9. Закона о штрајку, Сл. лист. СРЈ, бр. 53/1996.

³⁴ Конвенцијом о принудном раду, бр. 29, принудни рад се дефинише као „сваки рад или служба који врши нека особа под притиском казне и за који се може рећи да га та особа није прихватила добровољно”. Видети више: *Fundamental rights...*, *op. cit.*, стр. 34.

последњих година било је кршења овог права. Први случај је било сувише широко коришћење „обавезе рада”, приликом увођења ванредног стања 1999. године (у току бомбардовања НАТО). Након тога, веома квалитетне гаранције у овом погледу уведене су Повељом о правима СЦГ, у чл. 6, где се предвиђа да су у случају ратног или ванредног стања, ако је опстанак државне заједнице или државе угрожен, дозвољене мере одступања од људских и мањинских права зајемчених у Повељи и то само у оном обиму у коме је то нужно у датој ситуацији. Према ст. 6. истог члана, мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу појединих права, међу којима су и права из чл. 13. Повеље који носи наслов: „Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада”. Између осталог, овим чланом се забрањује трговина људима у сваком облику, као и сексуално или економско искоришћавање лица које је у неповољном положају, што се такође сматра принудним радом.

Други вид кршења овог стандарда МОП састоји се у томе што наша земља у последње време представља један од канала за трговину људима тј. за трансфер „белог робља” (трговина децом и женама). Принудни рад се код нас јавља и директно, у виду принудне проституције страних држављанки.³⁵ Државни органи би на овом плану требало да се одлучније ангажују, како се ова појава не би укоренила.

3. Укидање злоупотребе рада деце – Изненађује податак да је у XXI веку један од још увек нерешених светских проблема – експлоатација дечјег рада. Према подацима УНИЦЕФ и МОП, због тога што рано почну да раде, 130 милиона деце у свету нема приступ обавезном школовању, 1 милион деце се сваке године прода у робље, а 250 милиона деце ради, мада су млађа од узраста који је конвенцијама МОП предвиђен као услов за безбедан рад (то су, према чл. 7. Конвенције бр. 138. о минималним годинама за запошљавање, најмање 15 година старости, 18 година на опаснијим пословима, а само изузетно 13 година).³⁶ Поред тога што се ангажују на неодговарајућем узрасту, деца се експлоатишу на разне начине: исплаћивањем нижих зарада, непоштовањем максималног дневног и недељног радног времена, радом ноћу, умањењем годишњих одмора, необезбеђивањем социјалног осигурања и одговарајуће заштите на раду. У Конвенцији бр. 182. о најгорим облицима дечијег рада, коју смо ратификовали, детаљно се набрајају забрањени облици дечијег рада (чл. 3), као што су нпр. сви облици ропства, кметства, принудног и обавезног рада, регрутовања деце за учешће у оружаним сукобима, коришћење, набављање или нуђење деце за производњу порнографског материјала и за друге недозвољене активности, као што је кријумчарење дроге и други рад који је по својој природи и околностима штетан по њихово здравље, безбедност или морал. Закон о раду, у чл. 13. поштује минималне године старости за заснивање радног односа, ус-

³⁵ У дневној штампи се редовно појављују написи о томе. Видети нпр. наслове „Ромском децом и женама манипулише нарко-мафија” и „Из локала у Новом Саду продају на Косово па у Македонију”, дневни лист „Глас”, 30. 6. 2004, стр. 4-5.

³⁶ Подаци УНИЦЕФ и МОП за 1999. и 2000. годину. Видети у дневном листу „Блиц”, 18. децембар 2001. године, издање МОП, *World Labour Report*, International Labour Office, 2000, стр. 174.

ловљава рад лица млађих од 18 година сагласношћу родитеља или староца и тиме да не угрожава здравље, морал и образовање детета, односно да такав рад није забрањен законом, што се уклапа у поменуте стандарде. У пракси овде није било озбиљнијих проблема, али се у последње време региструје продаја деце, нарочито код сиромашнијих слојева (о чему смо говорили).

4. Укидање дискриминације у вези са радним односом и занимањем – Код нас се генерално уважавају међународни стандарди у вези са недискриминацијом у радном односу. Наша земља је ратификовала најважније документе ОУН и МОР из ове области, као што су поменуте Конвенције бр. 100 и 111. или Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, из 1979. године (ОУН).³⁷ Одредбе о недискриминацији заступљене су и у уставним документима, Закону о раду, Закону о запошљавању и многим другим законима.

Ако се анализирају одредбе поменутих прописа, може се закључити да је на плану равноправности грађана учињено доста, али не и довољно. Иако су формално једнаке са другима, многе „осетљиве” социјалне групе у ствари немају одговарајући положај у друштву и у вези са радом (то су нпр. припадници нижих социјалних слојева, инвалиди, жене). Наиме, код оваквих категорија није довољно само прописати једнакост, већ им треба и конкретно помоћи да се изједначе у погледу шанси за нормалан живот и стицање „пристојног посла” (тзв. доцент Њорк у стандардима МОР).

Примера ради, и поред остварене еманципације у многим областима, жене и даље имају много више породичних обавеза, теже се запошљавају, ређе долазе у прилику за стручно усавршавање и напредовање, слабије су заступљене на вишим радним местима, често трпе сексуално узнемиравање на радном месту. Да би се то исправило, многе европске државе донеле су посебне законе о једнакости полова.³⁸ Неке од њих имају и посебан закон који се односи само на радне односе (нпр. Шведска – Закон о једнаким шансама при запослењу, из 1980, Данска, закон сличног назива из 1998). Овакве законе су донеле и све земље у нашем окружењу, осим нас. Ми у ЗОР(део V) имамо посебне главе о заштити жена и омладине, заштити материнства, одсуствима у вези са тиме и заштити од отказа. Априла 2003. године уведено је и кривично дело „сексуално злостављање”.³⁹ У Војводини је установљен специјални „заштитник људских права” – тзв. омбудсман, који има специјалног заменика задуженог за равноправност полова,⁴⁰ а у августу ове године донете су и Декларација о равноправ-

³⁷ Ратификована у: Додатак сл. листа СФРЈ – Међународни уговори, бр. 11/1987. О међународним изворима везани за дискриминацију видети више у нашем раду: „Равноправност жена и мушкараца у области рада”, Радно и социјално право, Информатор и Удружење за радно право и социјално осигурање, 2003, бр. 4-7, стр. 101.

³⁸ У вези са равноправношћу полова као фундаменталном праву у ЕУ видети: *Labour Law in the Courts (National Judges and European Court of Justice)*, ed. by Silvana Sciarra, Hart Publishing, Portland, 2001, стр. 31. и 38.

³⁹ Видети: Кривични закон Републике Србије, Сл. гласник СРС, бр. 26/77, 28/77, 43/87, 6/89, 42/89, 21/90. и Сл. гласник РС, бр. 16/90, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002, 11/2002, 80/2002, 39/2003, 69/2003.

⁴⁰ Одлука о покрајинском омбудсману, Сл. лист АП Војводине, бр. 23/2002.

ности полова и Одлука о равноправности полова.⁴¹ Ипак, све се то у пракси показало као недовољно, тако да би ради истинског изједначавања жена и мушкараца у друштву било потребно донети и посебан закон о равноправности полова. Недостају нам и конкретнији прописи којима би се обезбедило „право на социјалну интеграцију” инвалида и других угрожених социјалних група. Иначе, право на социјалну интеграцију хендикепираних лица се предвиђа у Европској социјалној повељи (чл. 15), Савета Европе из 1961. године, организације у чије смо чланство недавно поново ступили.

3.2. Остали међународни стандарди рада

Због недостатка простора, осврнућемо се само на нека од важнијих питања у вези са осталим сегментима међународних стандарда рада МОП.

1. Основна људска права – Наша земља је потписница великог броја међународних докумената којима се уређују људска права, односно социјално-економска права. Међу њима су нарочито значајни акти које је донела Организација уједињених нација (као што су Општа декларација о правима човека, из 1948. године, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године)⁴² и МОП (у ту групу докумената се од стране МОП сврставају конвенције и препоруке о праву на организовање и колективно преговарање, затим акти којима се регулишу права представника запослених, принудни рад и једнакост у области запослења).⁴³ Најважнија права из ових докумената уграђена су у Повељу СЦГ, Устав Србије и законе који регулишу поједине области. Захваљујући томе код нас уставна права представљају: право на рад и слободу рада, право на зараду, слобода привређивања и предузетништва, право на социјалну сигурност, право на заштиту здравља, право на социјално осигурање, право инвалида на посебну заштиту, право на образовање и стручно усавршавање, право на здраве и правичне услове рада, право на једнакост на раду, право на удруживање, колективно преговарање, штрајк, учешће у управљању.⁴⁴ Правно стање код ових права је на задовољавајућем нивоу, што се не може рећи и за реално стање (нпр. код права на рад, права на социјалну сигурност, заштиту здравља). Оно је нарочито отежано дугогодишњом економском кризом и недостатком средстава, пошто већина социјално-економских права захтева конкретне државне активности и улагања.

⁴¹ Објављени су у Сл. листу АП Војводине, бр. 14/2004.

⁴² Оба пакта су ратификована у већ поменутом службеном листу из 1971. године.

⁴³ Видети више: *International Labour Standards*, International Labour Office, Geneva, 1990. и A. Wiskirchen, *op. cit.*, стр. 80.

⁴⁴ У вези са овим видети чл. 13, 32, 40, 41, 42, 43, 45. Повеље СЦГ и чл. 30, 35-40, 44. Устава Србије, као и С. Јашаревић. *Природна права из радних односа*, Зборник правног факултета у Новом Саду за 1997, Нови Сад, 1999.

2. Запошљавање – Стандарди МОП у овом домену обухватају документе о минималном узрасту за запошљавање, политици и мерама за подстицање запошљавања, службама за запошљавање, развоју људских ресурса, професионалној рехабилитацији и сигурности запослења. У легислативи у овој области не заостајемо битно за међународним стандардима. Нарочито нови Закон о запошљавању садржи многа напредна решења. Међутим, сектор запошљавања много више зависи од практичних активности, тј. од тзв. активне и пасивне политике запошљавања, у чему смо на самом дну у поређењу са европским земљама, па и државама у транзицији. На то указују и подаци о изузетно великој незапослености (која се званично креће око 1 милион, по чему улазимо у сам светски врх). Запошљавање би морало да у блиској будућности представља државни приоритет. Као што је то одавно запажено (Фурије), без права на рад се већина других људских права заиста свде на ништа.⁴⁵

3. Социјална политика – Најважнији документ МОП о социјалној политици је Конвенција бр. 117 о социјалној политици (основним циљевима и стандардима), из 1962. године. То што наша земља овај документ није ратификовала, указује на чињеницу да се социјалној политици код нас не поклања довољно пажње. Заборавља се чињеница да је то уз економску, најзначајнији вид друштвене политике, којим се може утицати на равномеран, социјално праведан и миран развој друштва. Код нас нема краткорочног, ни средњорочног, нити дугорочног социјалног планирања на нивоу државе. Такође, спорадичне мере социјалне политике које се спроводе нису увек довољно усклађене са економском политиком.

На овом плану би ускоро могао да буде направљен одређен помак, пошто је интензивирано формирање социјално-економских савета на свим нивоима у држави (у предузећима, општинама, окрузима, на нивоу Покрајине, републичком нивоу). Ових дана се очекује и доношење посебног закона о социјално-економским саветима. Ова тела, састављена од представника запослених, послодаваца и власти, у западним земљама дају велики допринос усклађивању нормативних и других решења са практичним социјалним потребама и могућностима друштва, тј. представљају један од канала за осмишљавање и усклађивање социјалне политике на разним нивоима.

4. Индустијски односи – МОП у овој групи садржи поменуте конвенције о колективном преговарању, о колективним консултацијама, комуникацијама, сарадњи запослених и послодаваца (партиципацији) и мирном решавању спорова. Од важнијих докумената из те области, наша држава је ратификовала/усвојила једино поменуту Конвенцију бр. 98.⁴⁶ То указује је ова област била застављена у претходној Југославији. Слично је стање и сада, осим када се ради

⁴⁵ Видети: Р. Пешић, *Радно право*, Сента, 1979, стр. 197.

⁴⁶ О којим се конкретним документима овде ради (то су препоруке МОП бр. 91, 92, 113, 129, 130, 163 и Конвенција 154, видети у: А. Wisskirchen, *op. cit.*, стр. 81. или саме документе на интернет адреси МОП: www.ilo.org.

о колективном преговарању где је направљен помак. Остали сегменти индустријских односа се неће моћи још дуго запостављати, зато што без њих нема развоја економске демократије, нити „социјалног мира” који је преко потребан нашој економији.

5. Услови рада – Услови рада представљају централну тему интересовања МОП. О разним аспектима услова рада је донет велики број докумената МОП, којима се уређују: зараде (минимум, одговарајући ниво, гарантоване исплате у случају несолвентности послодавца), радно време (пуно, непуно, прековремени рад), ноћни рад, одмори (у току дана, дневни, недељни, годишњи одмор), рад код куће. Наша земља је прихватила велики број докумената из ове области, захваљујући чему наше законодавство одговара стандардима МОП.

6. Заштита на раду – Од почетка свог постојања МОП поклања изузетну пажњу заштити на раду. Донето је преко 30 докумената о: заштити на раду, службама заштите на раду, повредама на раду и њиховој превенцији, заштити здравља у појединим делатностима, регулисању употребе појединих отровних супстанци (азбест, бели фосфор, антракс, олово, хемикалије), дејству радијације, буке, загађења ваздуха, вибрација, о раку изазваном деловањем услова рада. Наша земља је својевремено прихватила кључне документе о заштити на раду, али у последње време у томе заостаје. Већина новијих конвенција и препорука МОП о заштити на раду није код нас прихваћена, па стога ни уграђена у наше законодавство. Пошто безбедност на раду у Србији последњих година није на завидном нивоу, то би требало да буде један од облика појачаног деловања државе, како би се тако повећала општа лична сигурност грађана.

7. Социјална сигурност – Југославија је 1955. године ратификовала најважнији документ МОП из те области – Конвенцију бр. 102. о минималним стандардима социјалне сигурности, из 1952. године која је утврдила основе за све гране система социјалне сигурности.⁴⁷ Мада је већи број осталих докумената МОП о социјалној сигурности остао неусвојен, пошто су у нашем праву испуњени захтеви постављени у Конвенцији 102, наше законодавство одговара стандардима МОП. Ипак, општи ниво социјалне сигурности у Србији је последњих година веома низак. Проблем је хронични недостатак средстава, као и неприлагођеност система социјалног осигурања новим условима. Због тога је реални ниво социјалних бенефиција знатно испод потребног (нпр. ниво услуга и права у области здравствене заштите, пензије, накнаде инвалидима, породичне накнаде и потпоре), односно далеко од сличних давања у европским земљама.

8. Остали стандарди МОП – Што се тиче заштите на раду жена, млађих и старијих запослених, наше законодавство, а примарно ЗОР, уклапа се у правила МОП, пошто смо основна решења из докумената ове организације уградили у наше законодавство. Нема проблема ни са положајем радника миграната, којих иначе код нас има мали број, а ако раде легално, третирају се као и наши

⁴⁷ Додатак Сл. листа ФНРЈ, бр. 5/1955.

држављани. Остали раније поменути сегменти међународних стандарда код нас су слабије заступљени пошто су мање бројне и категорије на које се односе. Тако где их има (поморци, пољопривредни радници) уживају одговарајући ниво посебне заштите.

4. Регулатива Европске Уније и право Србије

Регулатива о радним односима у оквиру ЕУ значајна је за Србију из неколико разлога. Прво, наша земља жели да се придружи овој интеграцији, што значи да ће у тренутку евентуалног ступања у ЕУ морати у потпуности да усклади своје законодавство са њеним. Друго, иако полазе од решења МОР, стандарди ЕУ су нешто виши и модернији, пошто одговарају најбољим решењима из појединих држава чланица. Као такви могу да буду корисна оријентација у даљој изградњи нашег радног и социјалног права. Иначе, ЕУ је у овом сектору донела већи број докумената. Од аката општег карактера битни су Европска повеља о фундаменталним социјалним правима запослених из 1989. године и Повеља о фундаменталним људским правима у ЕУ, из 2000. године. Од конкретних докумената, мањи број чине „регулатионс“, што би се у овом случају могло превести као правила. То су акти највише правне снаге у ЕУ, која аутоматски обавезују све државе чланице (оваквим актом је нпр. уређено питање слободног кретања радника – 1968. године). Већи број питања уређен је директивама (упутство). Оне су акти мањег степена обавезности, тј. не примењују се аутоматски, већ се очекује њихова даља уградња у домаће право (директивама су нпр. уређене следеће теме: распоређивање запослених, рад на одређено време, права у случају трансфера предузећа, једнак третман, породилско одсуство, радно време, рад са непуним радним временом, безбедност на раду, савети запослених).⁴⁸

Прописи радног и социјалног законодавства Србије за сада нису усаглашени са правом ЕУ. Ипак, извесна усклађеност постоји, пошто се у изградњи оба правна система полази од регулативе МОР. Такође, нека решења из легислативе ЕУ уграђена су у измене Закона о раду које се очекују (нпр. о заштити потраживања у случају промене послодавца, укидању дискриминације, сексуалном узнемиравању, решавању вишка запослених).⁴⁹

⁴⁸ О комунитарном праву видети: Erika Szyszczak, *EC Labour Law*, UK, Essex, 2000; Rodger Blainpain, *European Labour Law*, The Hague – London – Boston, 1999; Brian Bercusson, *European Labour Law*, Butterworths, Toronto, 1996.

⁴⁹ У тренутку предаје овог текста поменуте измене нису биле усвојене.

5. Систем социјалне сигурности у Србији

Западањем земље у економску кризу временом је урушена и стабилност система социјалног осигурања. До тога је дошло нарочито зато што су средства из фондова институција социјалног осигуравања ненаменски и нерационално трошена.⁵⁰ Крајем деведесетих година прошлог века долази до финансијског колапса система социјалног осигурања, као и система социјалне, борачке и деције заштите. Данас је стање нешто боље, али држава и даље на овај систем троши сувише велики део средстава, уместо да се самофинансира из доприноса. Примера ради, у овом тренутку држава дотира фондовима пензијског осигурања око 1/3 средстава за пензије, што је у 2003. години износило 1 милион Евра. Због хроничног недостатка средстава је драстично опао квалитет услуга које пружају све бранше система социјалне сигурности. Тиме су постепено видљиво нарушени здравствено стање, стандард и социјална сигурност великог дела становништва, што наравно, не погодује развоју социјално-правне државе.

Увиђајући овакве проблеме, још почетком деведесетих година прошлог века код нас је започета реформа система социјалног осигурања која није успешно завршена до данас. Циљ реформе је примарно била финансијско оздрављење и стабилизација фондова социјалног осигурања, кроз свођење права у реалније оквире, јачање везе између доприноса осигураника и нивоа права, уз поштравање услова за остваривање бенефиција. На тој основи почивају сви наши новији прописи из области система социјалне сигурности.

Поред тога, предстоји и делимична приватизација свих видова социјалног осигурања. Делимичном приватизацијом социјалног осигурања дошло би до растеређења државе, чиме би себи се ослободила огромна сума коју наша држава већ годинама дотира за пензије и друге гране социјалног осигурања. Та средства би могла да буду много продуктивније уложена, нпр. за отварање нових радних места. У прилог приватизације социјалног осигурања говори и сумња да су држава, односно парадржавне институције социјалног осигурања, у стању да обезбеде рационално коришћење прикупљених средстава од доприноса за социјално осигурање.

6. Историјски преглед

Након I српског устанка, када се формирала модерна држава Србија, односи у раду били су на преткапиталистичком нивоу, тако да скоро да није било радних односа у данашњем смислу речи. Такви односи постојали су у државној администрацији и јавним службама, и малим делом у занатском сектору.

⁵⁰ О томе видети више: В. Голубовић, *Финансирање пензијског и инвалидског осигурања*, Нови Сад, 2002, стр. 68.

У тим делатностима се и јављају први облици радноправне заштите запослених, као и зачеци социјалног осигурања (године 1841. доноси се Уредба о пензијама чиновника, а 14. августа 1847. Уредба о еснафима). Током XIX века било је још сличних прописа, из којих се може закључити да је улога државе у обезбеђењу социјално-правне сигурности малобројних запослених и њихових породица била на елементарном нивоу. Због тога је у то време у Србији била веома развијена појава оснивања друштава за узајамно помагање и самопомоћ.

Велики искораци направљени су почетком XX века, када се доноси, за то време изузетно напредан, Закон о радњама, од 29. јуна 1910. Њиме се у домену радних односа предвиђа низ позитивних новина, између осталог: ограничење радног времена, дозвољава се синдикално организовање, штрајк, уводе се привредни инспектори (данашња инспекција рада) и специјализовани радни судови – тзв. судови добрих људи у којима су били заступљени представници запослених и послодаваца (такве судове данас немамо, мада су образовани у већини европских земаља).⁵¹ Уводи се и обавезно социјално осигурање за случај болести и повреде, а добровољно за случај „изнемоглости”, старости и смрти.⁵² Тиме се тадашња Србија сврстала у ред потенцијалних „социјалних” држава из перспективе тог времена. Ипак, испоставило се да ни друштво, ни држава, нису били зрели за такве прописе, те због недостатка воље, касније и рата, систем није заживео.

Радно и социјално законодавство у нивоу тада најразвијених земаља било је донето и у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (касније Краљевини Југославији), одмах после I светског рата. Прво се, 1921. доноси Закон о инспекцији рада, а затим 1922. године, Закон о заштити радника и Закон о осигурању радника. Закон о заштити радника садржао је многа чак и данас примењива решења (нпр. предвиђало се ограничено радно време, право на синдикално организовање, колективно преговарање, радничке коморе, раднички повереници, а индиректно и право на штрајк). Закон о осигурању предвидео је увођење као обавезних свих данашњих видова социјалног осигурања (здравствено, пензијско и инвалидско, осигурање за случај незапослености). Међутим, опет се јавља проблем, што ови и неки каснији прописи, никада нису до краја примењени. Уз толеранцију државе масовно су кршене одредбе о ограничењу радног времена, заштити на раду, зараде су биле испод нивоа егзистенције. Од свих видова социјалног осигурања једино су осигурање за случај болести и повреде на раду, односно пензијско осигурање, делимично функционисали.⁵³

Ову слабост, да се доносе напредни прописи, без озбиљне намере да буду доследно примењени, наследиће делом и „социјалистичка” Југославија. Ипак,

⁵¹ Априла 16. 1912. године донета је и Уредба о суду добрих људи, у којој је детаљније уређен рад ових судова.

⁵² О овоме видети више: Р. Пешић, *Настајак и развој социјалног осигурања у Југославији*, Београд, 1957; Д. Вуковић, *Социјално обезбеђење*, Краљево, 1994; С. Јашаревић, *International Encyclopedia of Laws, Social Security Law Serbia and Montenegro*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2004, стр. 15.

⁵³ Кажемо делимично, јер многи ризици и категорије лица остајали непокривени. Нпр. у пензијском осигурању се дешавало да радник, због тога што је стаж навршавао код више послодаваца, односно уплаћивао код више носилаца осигурања, на крају уопште не оствари право на пензију.

може се рећи да су у тој држави социјална сигурност и сигурност запослења били једно време на завидном нивоу, али не и радна дисциплина, као ни савесност субјеката приликом остваривања права из социјалног осигурања. Све то помогло је да дође до пропадања економије и фондова социјалног осигурања.

Ако се има у виду ефикасност данашњег радног и социјалног законодавства, може се запазити да проблем непоштовања или боље речено, недоследног поштовања закона у Србији и данас постоји. Очигледно је да та појава представља општу одлику менталитета, чиме се константно урушава правни систем и функционисање правне државе. Системом образовања морало би се утицати на менталитет становништва, како би се изградила „култура поштовања прописа”. Тек тада ће држава, уз одређене економске предуслове, моћи становништву да обезбеди већи степен социјало-правне сигурности.

7. Закључак

Правна држава није само држава која поседује одређене правне и политичке квалитете, већ има изражену и социјалну, економску и етичку компоненту. Та компонента намеће трансформацију појма класичне правне државе, у „социјално-правну државу”. Социјална држава се базира на социјално-правној сигурности, коју треба изградити реализацијом социјално-економских права грађана (као што су право на рад, синдикално организовање, колективно преговарање, право на праведне и безбедне услове рада). Ова права се великим делом изграђују у области радног и социјалног права, због чега те гране права чине битне претпоставке правне државе.

Радно и социјално право сваке земље носе печат друштвено-економских околности. Те околности су у Србији у овом тренутку веома неповољне, због укупне, друштвене, културне и економске кризе. Иако су наше радно и социјално право у великој мери прилагођени међународним стандардима рада, због насталих промена у нашем друштву, мора доћи до њихове реформе и прилагођавања новим околностима. Доградња права мора бити извршена у два правца. Први је – правно-техничко побољшање правног система, који пати од нестабилности, непрецизности, недостатка системске усклађености и нееластичности. Други корак је прилагођавање права условима деловања у глобализованој тржишној економији. У данашњим околностима радно право би требало да постане флексибилније, при чему се не сме запоставити правна сигурност запослених и њихових породица јер економски развој сам за себе нема смисла. Социјално право би требало да се реформише у правцу финансијске стабилизације система социјалног осигурања, како би се грађани у систем обезбеђења социјалне сигурности могли трајно поуздати.

Ако се историјски посматра квалитет радног и социјалног права у Србији, може се запазити да је још у раној фази развоја наше право пратило светске трендове, али је због одлика менталитета увек било недоследно поштовано. Увођење „културе поштовања закона” би требало да буде један од важнијих корака ка изградњи правне државе на нашем простору.

Senad Jašarević Ph. D., Docent (Assistant professor)
Novi Sad School of Law

Labor and social law framework of Serbia as a state of law

Abstract

Apart from the legal and political ones, a state of law possesses a strong social, economical and ethical component as well. Therefore, the notion of „social state of law” has been introduced recently. Such a state is based upon social and legal certainty, which is exercised through social and economic rights of citizens (such as the right to labor, to syndicate, to collective bargaining and to just and safe work environment). Those rights are primarily constructed within the field of labor and social law, which makes the fields a prerequisite for a state of law.

Legal and technical analyses of Serbian labor and social law show that our legal system suffers from instability, imprecision, inelasticity and that it lacks a systematic harmonization.

Analysis of Serbian law includes in particular a check of its harmonization with the international labor standards set by the International Labor Organization. The analysis shows that basic harmonization of Serbian law with the ILO standards has been performed, but that there are however certain gaps, which need to be covered. The law needs to be adjusted to the new conditions of acting within global market economy. Labor law should become much more flexible, whereas it may not neglect social certainty of employees. Social law should be aimed at revitalization and financial stabilization of the social security system.

Historical analysis of Serbian labor and social law reveals that it has never been applied consistently. Therefore it is necessary that a „culture of obedience of law” is developed .