



ODRŽIVI RAZVOJ ZA SVE

Preporuke:

Ispunjenost standarda Međunarodne organizacije rada kao preduslov održivog razvoja u Srbiji

Izradu ovog dokumenta omogućile su vlade Švajcarske i Nemačke u okviru Platforme „Održivi razvoj za sve” koju sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a kao deo projekta Reforma javnih finansija - Agenda 2030. Partneri na sprovođenju Platforme su Fondacija Ana i Vlade Divac, Fondacija Centar za Demokratiju, Beogradska otvorena škola, Beogradski fond za političku izuzetnost, Centar za visoke ekonomske studije i Timočki omladinski centar.

Stavovi izneti u tekstu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Vlada Švajcarske i Nemačke, kao ni Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Apstrakt

Cilj ove analize je pružanje doprinosa ispunjenju UN Agende održivog razvoja do 2030. u Republici Srbiji, sa fokusom na cilj održivog razvoja pod rednim brojem 8. „Promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve“. Predmet analize je procena stanja usklađenosti radnih prava u Srbiji sa standardima Međunarodne organizacije rada (MOR), koji su višestruko relevantni za našu zemlju. Oni utiču na pripremu propisa, sudsku praksu i kreiranje javnih politika i, ujedno, čine deo agende usklađivanja domaćih propisa sa pravom EU. Srbija se sa 77 ratifikovanih konvencija MOR nalazi na visokom 24. mestu od 187 država članica ove organizacije. Međutim, tempo ratifikacije instrumenata MOR opao je od 2000. na samo jednu ratifikaciju na svake dve godine.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Publikacija je proizvedena u okviru projekta “Održivi razvoj za sve”, koji podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Za više informacija kontaktirajte sdgsforall@giz.de

Među 36 neratifikovanih instrumenata nalaze se mnogi koji su od značaja za unapređenje stanja radnih prava u Srbiji, kao što su oni koji utvrđuju standarde koji se odnose na rad od kuće, nasilje i uznemiravanje na radnom mestu i položaj radnika i radnica koji pružaju zdravstvenu negu.

Posebno zabrinjava nedovoljna primena preuzetih radnih standarda, kako u smislu neusklađenosti propisa, tako i njihove primene, na šta redovno ukazuju nadzorna tela MOR, kao i sindikati i udruženja poslodavaca. Pored toga, Srbija ne raspolaže dovoljnim kapacitetima za praćenje primene i izveštavanje o primeni ratifikovanih instrumenata, niti zainteresovanu javnost obaveštava o tom procesu. Zbog toga je potrebno hitno: pokrenuti ratifikaciju preostalih 36 instrumenata MOR, značajno unaprediti primenu ratifikovanih instrumenata, ojačati kapacitete ministarstva za rad za praćenje primene i izveštavanje o primeni instrumenata i unaprediti transparentnost tog procesa.

„Rad nije roba“.

Deklaracija o ciljevima i svrsi Međunarodne organizacije rada, Međunarodna konferencija rada, Filadelfija (SAD), 1944.

Uvod

Cilj ove analize je pružanje doprinosa ispunjenju Agende održivog razvoja do 2030. godine (koju su Ujedinjene nacije usvojile 2015. godine) u Republici Srbiji, sa fokusom na cilj održivog razvoja pod rednim brojem 8. „Promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve“. Predmet analize je procena stanja ispunjenosti potcilja 8.8 „Zaštiti radna prava i promovisati bezbedno i sigurno radno okruženje za sve radnike, uključujući radnike migrante, a posebno žene migrante i one koji rade u prekarnoj zaposlenosti“, posmatrano putem pokazatelja 8.8.2 „Povećanje stepena usklađenosti radnih prava (sloboda udruživanja i kolektivno pregovaranje) na nacionalnom nivou na osnovu tekstualnih izvora Međunarodne organizacije rada i nacionalnog zakonodavstva, po polu i migrantskom statusu“. Pritom, radna prava će biti posmatrana u celosti, prema važećim radnim standardima Međunarodne organizacije rada (MOR), umesto fokusa samo na slobodu udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje, kako je to sadržano u navedenom pokazatelju.

Dostojanstven rad za sve zauzima visoko mesto među prioritetima postavljenim Agendom održivog razvoja do 2030. godine. Ovaj koncept, koji je MOR formulisala 1999. godine Agendom dostojanstvenog rada, sadrži četiri osnovna elementa: nova radna mesta, socijalnu zaštitu, radna prava i socijalni dijalog. Pored posebnog cilja održivog razvoja pod rednim brojem 8, osnovni elementi dostojanstvenog rada prema konceptu MOR postali su deo velikog broja drugih ciljeva Agende¹. Kako se u njoj navodi, države članice UN će raditi na izgradnji privrede usmerene na dobrobit ljudi, između ostalog,

¹ International Labour Organization, *The Rules of the Game*, Geneva 2019, str. 13.

„putem promovisanja dostojanstvenog rada za sve“². Na taj način su UN otišle daleko dalje u odnosu na prethodnu globalnu razvojnu strategiju, Milenijumske ciljeve razvoja, koji su važili do 2015. godine, i koji nisu sadržali dostojanstven rad kao poseban cilj. Štaviše, Milenijumska deklaracija Ujedinjenih nacija iz 2000. godine samo na jednom mestu pominje dostojanstven rad, i to samo za mlade, tako što se države članice UN obavezuju da „razviju i usvoje strategije koje će svim mladim ljudima dati realnu šansu da pronađu dostojanstven i produktivan posao“³. Ne samo da su Ciljevi održivog razvoja prepoznali dostizanje dostojanstvenog rada kao jedan od globalnih razvojnih prioriteta, već su postavili jasne i merljive pokazatelje u cilju praćenja njegovog ostvarivanja. Inkorporiranje međunarodnih radnih standarda (utvrđenih konvencijama i preporukama MOR) u njih je dodatno olakšalo utvrđivanje stanja u državama članicama UN i MOR i njihovo međusobno poređenje. S druge strane, može se staviti opravdana primedba da pokazatelji obuhvataju samo slobodu udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje, što je tek mali deo bogatog globalnog nasleđa radnih prava koje je MOR izgradila u proteklih sto godina, a čiji je veliki deo Republika Srbija prihvatila.

Relevantni standardi MOR

MOR je od svog osnivanja 1919. godine putem Versajskog ugovora (Ugovora o miru sa Nemačkom) do danas postala ključni globalni akter u postizanju socijalne pravde u svetu, za šta je nagrađena Nobelovom nagradom za mir 1969. godine. Socijalna pravda utkana je u sam ustav ove organizacije koja je 1946. godine postala prva specijalizovana (i jedina tripartitna) agencija UN. Već u prvoj rečenici preambule Ustava MOR prepoznaje se da „opšti i trajni mir može biti postignut samo ukoliko je zasnovan na socijalnoj pravdi“⁴ i da je potrebno hitno unaprediti uslove rada u kojima takva pravda nije postignuta. MOR je do sada usvojila 190 konvencija, glavnih instrumenata putem kojih utvrđuje obavezujuće (pravne) standarde radnih prava za svojih 187 država članica⁵, među kojima je i Republika Srbija. Pored konvencija, usvojila je i 12 protokola, koji predstavljaju dopunske akte uz konvencije u cilju olakšavanja njihove primene ili proširenja obaveza koje one predviđaju, kao i 206 preporuka, koje, po pravilu, prate konvencije i sadrže dodatne radne standarde. Dok konvencije i protokoli podležu proceduri ratifikacije od strane država članica, za preporuke se to ne zahteva. Danas su na snazi 74 konvencije, kao i šest protokola i 82

² United Nations - General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, str. 8.

³ United Nations Millennium Declaration - General Assembly resolution 55/2 of 8 September 2000, tačka 20.

⁴ International Labour Organization Constitution, *Preamble*.

⁵ Prema najnovijem pregledu država članica od 4. oktobra 2019. godine, dostupnom putem linka: https://www.ilo.org/public/english/download/pp/191004_member%20state%20list_MASTER-EN-FR-SP.pdf. Države članice UN ne postaju članice MOR po automatizmu, pa tako UN trenutno imaju 193 države članice, šest više nego MOR.

preporuke⁶. Tačnije, u pitanju su oni instrumenti koji su spremni za ratifikaciju od strane država članica, odnosno oni koji se i dalje smatraju relevantnim za primenu⁷.

Radni standardi MOR pokrivaju 21 radnopravnu oblast ili posebno pitanje, odnosno kategoriju radnika: slobodu udruživanja, kolektivno pregovaranje i industrijske odnose; prinudni rad; iskorenjivanje dečijeg rada i zaštitu dece i mladih; jednakost šansi i tretmana; tripartitne konsultacije; aktivnosti državne uprave i inspekciju rada; politiku i promovisanje zapošljavanja; karijerno vođenje i obuku; sigurnost zaposlenja; zarade; radno vreme; bezbednost i zdravlje na radu; socijalnu sigurnost; zaštitu materinstva; socijalnu politiku; radnike migrante; pomorce; ribare; lučke radnike; starosedelačke narode; posebne kategorije radnika. Najvažniji standardi sadržani su u tzv. fundamentalnim konvencijama, kojih ima osam. U pitanju su konvencije koje se odnose na: zabranu prinudnog rada (konvencije br. 29 i 105); garantovanje slobode udruživanja i prava na sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje (konvencije br. 87 i 98); garantovanje prava na jednako nagrađivanje (konvencija br. 100); diskriminaciju (konvencija br. 111); minimalne godine starosti za zasnivanje radnog odnosa (konvencija br. 138); zabranu dečijeg rada (konvencija br. 182). Iako MOR teži univerzalnoj ratifikaciji, tj. tome da ove konvencije budu ratifikovane od strane svih država članica MOR, taj cilj još uvek nije postignut, jer je samo 145 država ratifikovalo svih osam fundamentalnih konvencija, dok je jedino Konvenciju o najgorim oblicima dečijeg rada ratifikovalo svih 187⁸. Kada je reč o ostalim fundamentalnim konvencijama, Konvenciju o prinudnom radu ratifikovalo je 178 država, Konvenciju o ukidanju prinudnog rada - 176, Konvenciju o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja - 175, Konvenciju o jednakoj zaradi i Konvenciju o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa - 173, Konvenciju o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje - 167, dok je Konvenciju o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje ratifikovalo samo 155 država članica MOR.

Stanje po pitanju usvajanja radnih standarda MOR je još gore kada je reč o ostalim konvencijama. Tako je, primera radi, Konvenciju o nedeljnom odmoru (u industriji) br. 14 iz 1921. godine ratifikovalo 120 članica, Konvenciju o bezbednosti i zdravlju na radu br. 155 iz 1983. godine - 69, Konvenciju o radnicima sa porodičnim dužnostima br. 156 iz 1981. godine - 45, dok je Konvenciju o zaštiti materinstva br. 183 iz 2000. godine ratifikovalo samo 39 članica. Ovako nedovoljan stepen preuzimanja radnih standarda utvrđenih konvencijama svakako nije nešto što su pisci ustava MOR imali u vidu, budući da je njime utvrđena obaveza svake države članice da u roku od godinu dana od usvajanja konvencije izvrše njenu ratifikaciju⁹. Posmatrano prema regionima, najvišu stopu ratifikacije ima Evropa, dok najnižu ima region Azije i Pacifika. Kada je reč o pojedinačnim državama, najveći broj ratifikacija (preko sto ratifikovanih

⁶ Na osnovu podataka na zvaničnoj prezentaciji MOR na dan 10. februar 2021. godine: International Labour Organization, *Up-to-date Conventions and Recommendations*, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12020::NO::>

⁷ Navedeno prema: NORMLEX User Guide, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:71:0::>

⁸ Izvor svih podataka o ratifikaciji instrumenata MOR je NORMLEX - *Information System on International Labour Standards*, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0>

⁹ International Labour Organization Constitution, član 19, stav 5. tačka (b).

konvencija) imaju Španija, Francuska, Belgija, Italija, Urugvaj, Holandija, Norveška, Finska, Bugarska i Luksemburg, dok najmanji broj imaju Brunej, Tuvalu, Palau (po dve) i Tonga (jednu). Ukoliko nadležni organi države članice ne prihvate da izvrše ratifikaciju neke konvencije nakon prijema obaveštenja koje im dostavi MOR, na državi svakako ostaje obaveza da izveštava MOR o tome na koji način se njeno pravo i praksa odnose prema standardima utvrđenim konvencijom, uključujući i njihovo preuzimanje putem propisa i kolektivnih ugovora, kao i o teškoćama koje sprečavaju ili odlažu postupak ratifikacije¹⁰. U svakom slučaju, osnovna obaveza država članica je da podnose godišnje izveštaje o primeni ratifikovanih konvencija, koji se dostavljaju MOR (a prethodno i reprezentativnim udruženjima poslodavaca i sindikatima radi davanja komentara) do 1. septembra tekuće godine. U pogledu ove obaveze država, nadležna tela MOR izražavala su „dugoročnu zabrinutost zbog malog broja izveštaja“¹¹ koje ta organizacija prima u navedenom roku. Nakon prijema, te dokumente razmatraju Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka (KEPKP), koji čine nezavisni eksperti i Konferencijski komitet za primenu standarda (KKPS), koji čine predstavnici vlada, poslodavaca i sindikata (oba tela uspostavljena su 1926. godine). Dok KEPKP razmatra pojedinačne izveštaje država članica o primeni ratifikovanih konvencija, KKPS na osnovu tih izveštaja razmatra najgrublja kršenja preuzetih obaveza. Tako je na poslednjoj sednici Međunarodne konferencije rada, održanoj 2019. godine, ovo telo utvrdilo spisak od 24 pojedinačna slučaja kršenja radnih standarda. Pored ova dva nadzorna tela, 1951. godine osnovan je i Komitet za slobodu udruživanja, sa mandatom da prima žalbe podnete povodom povrede ove slobode i pruža podršku socijalnim partnerima da izvrše potrebna unapređenja u pravu i praksi¹².

Pored svog međunarodno priznatog uticaja na nacionalna prava putem pripreme i usvajanja instrumenata kojima utvrđuje međunarodne radne standarde, MOR ima i izraženu „meku“ moć u domenu međunarodnih radnih standarda, koja se ispoljava kroz: usvajanje deklaratornih akata, osnivanje *ad hoc* i tematskih radnih tela, pokretanje različitih istraživačko-analitičkih i promotivnih inicijativa, održavanje foruma i drugih oblika međunarodnog dijaloga, pružanje tehničke (stručne) pomoći državama članicama (koja se zasniva na tzv. *Decent Work Country Programmes* - Programima dostojanstvenog rada¹³), održavanje statističkih baza i vođenje bogate izdavačke delatnosti. Putem nekih inicijativa je pokušano čak da se kompenzuje to što nije postignuta univerzalna ratifikacija fundamentalnih konvencija, pa je tako Deklaracijom o fundamentalnim principima i pravima na radu i njenoj primeni i praćenju utvrđeno da države članice MOR imaju obavezu da „poštuju, unapređuju i ostvaruju, u dobroj veri i u skladu sa Ustavom, principe koji se odnose na fundamentalna prava“¹⁴, čak i

¹⁰ *Ibid.*, tačka (e).

¹¹ International Labour Conference - Conference Committee on the Application of Standards, *Record of Proceedings 2019*, Geneva 2019, str. 14.

¹² International Labour Organization, *The Rules of the Game*, Geneva 2019, str. 114-115.

¹³ Više informacija dostupno je na pod-stranici internet prezentacije MOR: *Decent Work Country Programmes (DWCPs)*, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/program/dwcp/lang-en/index.htm>.

¹⁴ International Labour Conference, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*, Geneva 1998.

ako nisu ratifikovale fundamentalne konvencije, jer to proističe iz same činjenice njihovog članstva u MOR.

Primena standarda MOR u Srbiji

Relevantnost standarda MOR za Srbiju je višestruka. Prema Ustavu Republike Srbije, potvrđeni međunarodni ugovori su sastavni deo njenog pravnog poretka i neposredno se primenjuju¹⁵. To znači da ratifikovane konvencije MOR imaju pravnu snagu domaćeg zakona, kao i to da za njihovu primenu nije potrebno usvajanje posebnih propisa ili dokumenata javnih politika. Međutim, u praksi se izvori prava MOR češće primenjuju tako da standardi koje oni utvrđuju bivaju inkorporirani u nova zakonska rešenja. Retko se dešava da sudovi zasnivaju svoje odluke na ratifikovanim izvorima prava MOR. Naposletku, standardi MOR utiču i na osmišljavanje javnih politika, što se ponekad od država izričito traži konvencijama ili utvrđuje preporukama. Na kraju, kada je reč o našoj državi, značaj ratifikovanih instrumenata MOR ogleda se i u tome što se na njih pozivaju i druge međunarodne organizacije, čiji je Srbija član ili čijem članstvu teži. U ovom pogledu svakako je od najvećeg značaja to što EU ove standarde uzima u obzir prilikom ocenjivanja usklađenosti prava Republike Srbije sa standardima EU u oblasti radnog prava. Tako se u Skringing izveštaju za Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje navodi da će u procesu usklađivanja sa pravom EU i „međunarodni sporazumi koji se odnose na zapošljavanje, pitanja rada i socijalna pitanja, kao što su relevantne konvencije MOR“¹⁶ morati da se uzmu u obzir. Evropska komisija je u svom najnovijem izveštaju o Srbiji ocenila da bi trebalo izmeniti Zakon o inspekcijском nadzoru, „kako bi bio u skladu sa relevantnim konvencijama Međunarodne organizacije rada koje je Srbija ratifikovala“¹⁷. Pored toga, i projekti koji se Srbiji odobravaju u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć po pravilu moraju da budu osmišljeni i sprovedeni uz poštovanje relevantnih standarda MOR¹⁸.

Imajući navedeno u vidu, pozitivno je to što se Republika Srbija sa 77 ratifikovanih konvencija MOR nalazi na visokom 24. mestu od 187 država članica ove organizacije (i daleko iznad proseka od 44 ratifikacije po državi). U okruženju naše zemlje, veći broj ratifikacija imaju Bugarska, Slovenija, Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija. Ono što je od dodatnog značaja jeste činjenica da je Srbija ratifikovala sve fundamentalne konvencije, i to gotovo odmah nakon učlanjenja u MOR 2000. godine (kada je ratifikovano šest od osam ovih konvencija, dok su preostale dve ratifikovane 2003. godine). S druge strane, ono što zabrinjava jeste usporavanje tempa ratifikacija

¹⁵ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ 98/2006, član 16 stav 2.

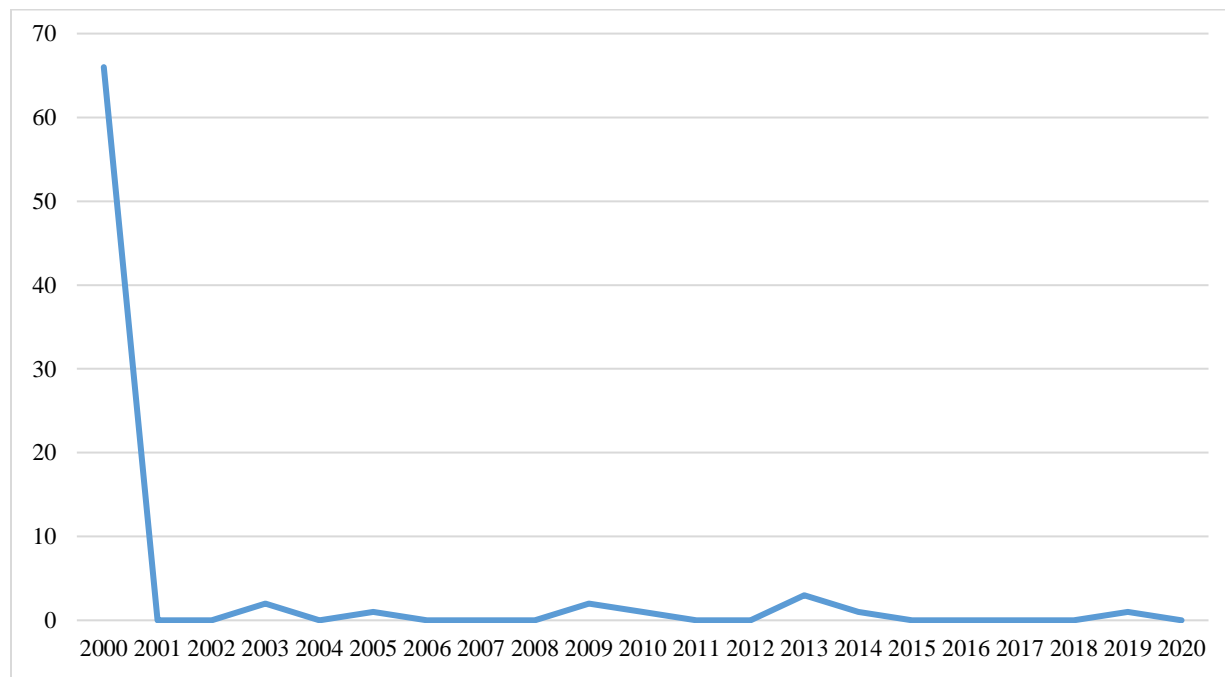
¹⁶ Izveštaj o skriningu Srbija - Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje, str. 2.

¹⁷ Evropska komisija, *Radni dokument Komisije - Republika Srbija: Izveštaj za 2020. godinu*, str. 105.

¹⁸ Primera radi, u smernicama za aplikante javnog poziva za dostavljanje predloga projekata u okviru programa podrške civilnom društvu (Eng. *Civil Society Facility Programme*) aplikant mora ispunjavati standarde koji se tiču ljudskih prava, uključujući i standarde MOR, kao što su konvencije o slobodi udruživanja i kolektivnom pregovaranju i iskorenjivanju prinudnog rada i dečijeg rada. Izvor: Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *Civil Society Facility Programme 2018 Republic of Serbia - Guidelines for grant applicants*, str. 28.

u protekle dve decenije (Grafikon 1). Zapravo, čak 66 od 77 konvencija ratifikovano je 2000. godine, a poslednja je ratifikovana još u martu 2019. godine.

Grafikon 1: Broj konvencija MOR koje je Republika Srbija ratifikovala u periodu od 2000-2020.



Izvor: International Labour Organization, NORMLEX - Information System on International Labour Standards;

Srbija nije ratifikovala 31 konvenciju i pet protokola koji su još uvek relevantni za primenu. Posmatrano prema oblastima, posebnim pitanjima ili kategorijama radnika, najviše relevantnih instrumenata čeka na ratifikaciju u pogledu posebnih kategorija radnika - sedam, zatim u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu - šest i u oblasti socijalne sigurnosti - pet. Po tri instrumenta nisu ratifikovana u pogledu: slobode udruživanja, kolektivnog pregovaranja i industrijskih odnosa; iskorenjivanja dečijeg rada i zaštite dece i mladih; radnog vremena. Po dva instrumenta nisu ratifikovana u pogledu zarada i aktivnosti državne uprave i inspekcije rada. Na kraju, po jedan nije ratifikovan u pogledu: zabrane prinudnog rada, jednakosti šansi i tretmana, lučkih radnika, starosedelačkog stanovništva, pomoraca i ribara. Zabrinjava to što Srbija nije ratifikovala konvencije koje regulišu pitanja od velikog i aktuelnog značaja za unapređenje radnih prava u našoj zemlji, kao što su: rad od kuće, nasilje i uznemiravanje na radnom mestu i položaj radnika i radnica koji pružaju zdravstvenu negu.

Svakako je za ostvarivanje radnih prava prema standardima MOR najznačajnije pitanje stepen primene ratifikovanih instrumenata. Najvažniji izvor za davanje odgovora na ovo pitanje su, svakako, izveštaji nadležnih tela MOR - KEPKP i KKPS. Kada je reč o KEPKP, dve su vrste upita koje ovo telo upućuje državi članici MOR povodom izveštavanja o primeni konvencija: zapažanja (Eng. *Observation*), koja sadrže komentare o suštinskim pitanjima proisteklim iz primene neke konvencije, i direktni zahtevi (Eng. *Direct request*), koji se odnose na tehnička pitanja ili na potrebu za dodatnim podacima¹⁹. KEPKP je do sada Srbiji uputio 59 zapažanja i 228 direktnih zahteva. Neke od najozbiljnijih primedbi koje je KEPKP do sada uputio Srbiji²⁰ tiču se: čl. 16 i 17 Zakona o inspekcijском nadzoru, kojima se propisuje obaveza inspektora rada da tri dana pre početka inspekcijскоg nadzora obaveste nadziranog subjekta o tome, čime se krše standardi Konvencije o inspekciji rada br. 81; čl. 216 Zakona o radu, kojim se propisuju prestrogi uslovi za osnivanje udruženja poslodavaca u odnosu na standarde Konvencije o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje br. 87; čl. 226 Zakona o radu, kojim se daje diskreciono pravo ministru nadležnom za rad da odluči o zahtevu za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata, odnosno udruženja poslodavaca i bez predloga Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca, što je rešenje koje nije u skladu sa Konvencijom o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje br. 98.

Kada je reč o KKPS, to telo je do sada dva puta na dnevnom redu svojih sednica sadržalo razmatranje slučajeva kršenja obaveze Srbije da poštuje proces izveštavanja i druge obaveze koje se tiču standarda ratifikovanih konvencija (2011. i 2019. godine). Slučajevi koji su razmatrani obuhvataju, pored navedene obaveze inspektora rada prema Zakonu o inspekcijском nadzoru i uslova za osnivanje udruženja poslodavaca prema Zakonu o radu, i kršenje obaveze primene Konvencije o tripartitnim konsultacijama br. 144 i slučajeve ugrožavanja fizičkog integriteta predstavnika i članova sindikata, koje su prijavili Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost“²¹.

Pored zvaničnog procesa izveštavanja od strane Srbije i rada nadzornih tela MOR, značajno je i to što su domaća i međunarodna reprezentativna udruženja poslodavaca i sindikata podnosila veliki broj zapažanja u pogledu primene konvencija od strane Srbije, pa su tako od 2000. podneli ukupno 229 zapažanja na ratifikovane konvencije, a 21 na neratifikovane. Takođe, za utvrđivanje stepena primene radnih standarda u Srbiji, uključujući i one utvrđene ratifikovanim konvencijama MOR, relevantni su i izveštaji međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija koje ne učestvuju zvaničnim putem u procesu praćenja primene ovih standarda. Tako Srbija već godinama prema

¹⁹ International Labour Organization, *The Rules of the Game*, Geneva 2019, str. 106.

²⁰ Primedbe su sadržane u sledećim izvorima: International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2020 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 109th Session, 2020; International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2019 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 108th Session, 2019.

²¹ Izvori: International Labour Organization, *Record of Proceedings 2019: Conference Committee on the Application of Standards*, International Labour Conference 108th Session, 2019; International Labour Organization, *Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings*, International Labour Conference 100th Session, 2011.

izveštajima Međunarodne konfederacije sindikata spada u četvrtu kategoriju zemalja kada je reč o radnim pravima, tj. u one u kojima se ona sistematski krše²². Prema ocenama Fondacije Centar za demokratiju, stanje radnih prava u Srbiji se pogoršava poslednjih godina, pa je tako stanje u 2020. godini dobilo ocenu od 1,78 na skali od 1 do 5²³. U nedavno objavljenom izveštaju u okviru projekta „Ciljevi održivog razvoja za sve“ ocenjeno je da Srbija nema strateški dokument koji se direktno bavi potcildjem održivog razvoja 8.8 „Zaštiti radna prava i promovisati bezbedno i sigurno radno okruženje za sve radnike, uključujući radnike migrante, a posebno žene migrante i one koji rade u prekarnoj zaposlenosti“, osim Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju od 2019. do 2022. godine (PDRRS), „koji to čini delimično“²⁴.

Na kraju, izazov u primeni standarda MOR u Srbiji predstavljaju i slabi kapaciteti nadležnih institucija za praćenje primene i izveštavanje o primeni ratifikovanih konvencija, koji dovode do nedovoljno kvalitetnih izveštaja i kašnjenja u njihovom dostavljanju²⁵. Naime, u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP), nadležnom za pripremu i dostavljanje godišnjih izveštaja o primeni konvencija MOR, samo jedan državni službenik radi na ovim poslovima koji su istovremeno i veoma složeni u stručnom pogledu i podrazumevaju veliki obim posla²⁶. Takođe, iako MRZBSP redovno dostavlja izveštaje na uvid socijalnim partnerima, oni još uvek nisu javno dostupni (recimo, putem internet prezentacije tog ministarstva ili preko internet portala Vlade), kako bi i drugi akteri, poput nevladinih organizacija koje prate stanje radnih prava u Srbiji, mogli da vrše nezavisni stručni monitoring primene konvencija.

Kao što je već napomenuto, MOR pruža tehničku pomoć državama kojima je ona potrebna za ostvarivanje standarda ratifikovanih konvencija te organizacije. Ona se pruža na osnovu zaključenog programa dostojanstvenog rada. U tom pogledu, PDRRS ima za cilj da pomogne Vladi Republike Srbije da odgovori na osnovne izazove koji se tiču radnih prava. Na neka od pitanja u kojima je hitno potrebno postići usklađenost sa standardima MOR ukazuju i sledeća merila učinka utvrđena ovim dokumentom: „Barem 50% preporuka MOR uneto u nove zakone, uključujući komentare u vezi sa jednakošću zarada (Konvencija 100), nediskriminacijom (Konvencija 111) i radnicima sa porodičnim obavezama (Konvencija 156)“ i „Do kraja 2021. godine, unapređen postojeći mehanizam za utvrđivanje minimalne cene rada, usklađen sa Konvencijom MOR br.

²² International Trade Union Confederation, *2020 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*, 2020, str. 12.

²³ Fondacija Centar za demokratiju, *2020: Crveni alarm za radna prava*, Beograd 2020., str. 6.

²⁴ Beogradska otvorena škola, *Srbija 2030 - Pripremljenost za sprovođenje Agende 2030*, Beograd 2020., str. 56.

²⁵ Tako je KEPKP 2018. konstatovao, „sa žaljenjem“, da Srbija još uvek nije dostavila izveštaj o primeni Konvencije o radnim klauzulama javnih ugovora br. 94, što je bila u obavezi da učini do 1. septembra 2016. godine. Izvor: International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2018 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 107th Session, 2018, str. 41.

²⁶ Iako se o primeni fundamentalnih konvencija i konvencija koje se odnose na upravljanje izveštava na svake tri godine, a o primeni ostalih na šest godina, u pitanju je veliki obim stručnog posla na godišnjem nivou, jer, pored redovnog izveštavanja, komiteti MOR često traže dopunu prethodno dostavljenih izveštaja. U 2021. i 2022. godini Srbija treba da podnese izveštaje o primeni po šest konvencija, dok u 2023. godini to treba da učini za čak 32 konvencije. Izvor: International Labour Organization, *Requested reports and replies to CEACR comments: Serbia*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14000:0:NO:14000:P14000_COUNTRY_ID:102839.

131“²⁷. Međutim, izveštaji o sprovođenju PDRRS, ili barem podaci o tom procesu, nisu javno dostupni, pa zbog toga nije moguće pratiti i ocenjivati napredak po pitanju ispunjenja obaveza Srbije prema ovom dokumentu.

Zaključci i preporuke

Značaj međunarodnih standarda rada u kontekstu Ciljeva održivog razvoja ogleda se u tome što oni omogućavaju dostojanstven rad za građane i građanke država članica UN i članica MOR. A bez dostojanstvenog rada nije moguće ostvariti ni druge ciljeve - iskorenjivanje siromaštva, dobro zdravlje, rodnu ravnopravnost i ekonomski rast, da navedemo samo neke. Naročito je dobro dokumentovana veza između radnih standarda i ekonomskog razvoja. Primera radi, kako se navodi u analizama MOR, kada strani investitori odlučuju o tome u koju zemlju da ulože svoja sredstva, oni stavljaju kvalitet radne snage i političku i društvenu stabilnost iznad niskih troškova rada²⁸.

Iako je Republika Srbija bila deo MOR od njenog osnivanja, prvo u sastavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1919. godine, pa preko nekoliko jugoslovenskih država do 1992. godine i, naposljetku, kao samostalna država od 2000. godine, međunarodni radni standardi koje je tokom proteklog veka preuzela danas su još uvek daleko od pune primene. Prema broju ratifikovanih konvencija Srbija se nalazi u desetak odsto država na vrhu liste članica MOR. Međutim, upadljivo je to da je tempo ratifikovanja drastično usporio od 2000. godine, od kada je u proseku ratifikovana tek po jedna nova konvencija na svake dve godine. Ono što posebno zabrinjava je činjenica da Srbija još uvek nije preuzela neke standarde koji bi joj pomogli da odgovori na brojne probleme sa kojima se njeno stanovništvo suočava kada su u pitanju radna prava, kao što su: rad od kuće, nasilje i uznemiravanje na radnom mestu i položaj radnika i radnica koji pružaju zdravstvenu negu.

Kada je reč o primeni standarda utvrđenih konvencijom, stanje još više zabrinjava. Tela nadležna za praćenje primene konvencija MOR do sada su uputila brojne zahteve Srbiji u cilju unapređenja prava i prakse kako bi međunarodni radni standardi bili ostvareni na adekvatan način. Nekoliko puta su bili razmatrani slučajevi grubog kršenja ovih standarda od strane Srbije, kao što je odredba Zakona o inspekcijском nadzoru kojom se propisuje obaveza inspektora rada da tri dana pre početka inspekcijского nadzora obaveste nadziranog subjekta o tome. Još je veći broj primedbi zbog kršenja standarda koje su podneli domaći i međunarodni sindikati i udruženja poslodavaca. Veliku pažnju ispunjenju standarda MOR posvećuje i EU, koja takođe sa zabrinutošću prati izostanak napretka po ovom pitanju. Iako je u 2020. godini usvojen Akcioni plan za Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje, mnogi rokovi za usklađivanje propisa u njemu su nerealno postavljeni, a neki su već protekli, bez ikakvih rezultata. Još je lošija situacija kada se uzmu u obzir davno istekli rokovi za

²⁷ Međunarodna organizacija rada - Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarija za Srednju i Istočnu Evropu, *Program dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju od 2019. do 2022. godine*, str. 10. i 22.

²⁸ International Labour Organization, *The Rules of the Game*, Geneva 2019, str. 15.

usklađivanje domaćih propisa sa pravom EU koji su bili predviđeni Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU.

Na kraju, zabrinjava i to što su kapaciteti nadležnog ministarstva za rad koji se odnose na praćenje i izveštavanje o primeni konvencija MOR i dalje vrlo slabi i što o tom procesu ne postoje javno dostupni izveštaji. Ista primedba važi i za program dostojanstvenog rada koji je MOR zaključila sa Srbijom.

Imajući navedeno u vidu, a u svetlu obaveze koju je Srbija preuzela u okviru Agende održivog razvoja UN, a koja obuhvata i cilj pod rednim brojem 8 koji se odnosi na dostojanstven rad, mogu se formulisati sledeće preporuke u cilju povećanja stepena usklađenosti radnih prava sa standardima MOR do 2030. godine:

- **Preporuka br. 1:** Vlada Republike Srbije treba da u što kraćem roku, u skladu sa obavezom svake države članice MOR da u roku od godinu dana od usvajanja neke konvencije izvrši njenu ratifikaciju, inicira ratifikaciju preostalih konvencija i protokola (ukupno 36 instrumenata), kako bi Narodna skupština mogla da ih potvrdi prema optimalnoj dinamici do 2030. godine, a imajući u vidu i moguće usvajanje novih instrumenata u narednom periodu; prioritetni instrumenti za ratifikaciju treba da budu utvrđeni prema relevantnim pokazateljima Agende održivog razvoja, u saradnji sa socijalnim partnerima u okviru Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije i u dijalogu sa ostalim akterima, poput nevladinih organizacija koje deluju u okviru Nacionalnog konventa o EU;
- **Preporuka br. 2:** Primena ratifikovanih instrumenata MOR, uključujući i prateće preporuke, treba da bude značajno unapređena, između ostalog, putem izmena i dopuna, odnosno usvajanja novog Zakona o radu i drugih propisa koji nisu usklađeni sa relevantnim standardima MOR, a prema nalazima nadzornih tela te organizacije, kao i jačanja kapaciteta organa nadležnih za primenu standarda, poput Inspektorata za rad i Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova;
- **Preporuka br. 3:** Kapaciteti za praćenje primene i izveštavanje o primeni ratifikovanih instrumenata MOR, pre svega u okviru ministarstva nadležnog za rad, treba da budu ojačani, kako bi obaveze Srbije bile ispunjavane blagovremeno i kvalitetno; u tom smislu, tehnička podrška MOR treba da bude omogućena i dodatno uvećana podrškom iz pretpristupnih fondova EU, kako bi se omogućilo ispunjavanje programa dostojanstvenog rada za Srbiju;
- **Preporuka br. 4:** Transparentnost procesa izveštavanja o primeni instrumenata MOR je potrebno značajno unaprediti, između ostalog, objavljivanjem izveštaja o primeni na internet prezentaciji ministarstva nadležnog za rad i/ili portala Vlade.

U svetlu i dalje aktuelne pandemije zarazne bolesti COVID-19, postoji realna pretnja da prihvaćeni međunarodni radni standardi u Srbiji budu još manje poštovani u narednom periodu, u odnosu na stanje pre izbijanja pandemije. Zbog toga je za ispunjenje navedenih preporuka na prvom mestu neophodno da svi donosioci odluka, a naročito oni u javnoj vlasti, unaprede svoj pogled na društveni razvoj, kao i na radna prava, koja predstavljaju njegovu okosnicu. Naime, treba da prihvate da radna prava, umesto suvišnog troška i nečega što je anahrono, zapravo predstavljaju ključno ulaganje u budućnost i bezbednost naše zemlje.

Spisak korišćene literature

1. Beogradska otvorena škola, *Srbija 2030 - Pripremljenost za sprovođenje Agende 2030*, Beograd 2020.
2. Fondacija Centar za demokratiju, *2020: Crveni alarm za radna prava*, Beograd 2020.
3. Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *Civil Society Facility Programme 2018 Republic of Serbia - Guidelines for grant applicants*
4. Evropska komisija, *Radni dokument Komisije - Republika Srbija: Izveštaj za 2020. godinu*
5. International Labour Conference, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*, Geneva 1998
6. International Labour Conference - Conference Committee on the Application of Standards, *Record of Proceedings 2019*, Geneva 2019
7. International Labour Organization Constitution, Preamble
8. International Labour Organization, *Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings*, International Labour Conference 100th Session, 2011
9. International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2018 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 107th Session, 2018
10. International Labour Organization, *The Rules of the Game*, Geneva 2019
11. International Labour Organization, *Record of Proceedings 2019: Conference Committee on the Application of Standards*, International Labour Conference 108th Session, 2019
12. International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2019 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 108th Session, 2019
13. International Labour Organization, *Application of International Labour Standards 2020 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 109th Session, 2020
14. International Trade Union Confederation, *2020 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*, 2020
15. Izveštaj o skriningu Srbija - Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje
16. Međunarodna organizacija rada - Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarija za Srednju i Istočnu Evropu, *Program dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju od 2019. do 2022. godine*
17. United Nations Millennium Declaration - General Assembly resolution 55/2 of 8 September 2000

18. United Nations - General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015
19. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ 98/2006