
РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

др Бранко ЛУБАРДА
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

РЕВИДИРАНА ЕВРОПСКА СОЦИЈАЛНА ПОВЕЉА (потврђивање, обавезе Србије, контрола примене)

Резиме

У раду се указује на обавезе које је Србија преузела потврђивањем Ревидиране европске социјалне повеље (2009), на улоју социјалних стандарта у имплементацији европских радних стандарда, као и на значај трипартићних институција. Разматра се механизам контроле на бази националних извештаја и колективних жалби.

Кључне речи: *Савет Европе, Повеља, социјална права, ратификација.*

I Ратификација ревидиране Европске социјалне повеље

Република Србија је потврдила Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године. Законом о потврђивању Србија је преузела веома велики број одредби Ревидиране европске социјалне повеље, што Србију сврстава у ред држава чланица Савета Европе које су у врху лествице по броју чланова, односно одредби Повеље које су прихваћене инструментом о ратификацији.

За разлику од европске судске заштите људских права предвиђених Европском конвенцијом о правима човека, која се обезбеђује пред Европским судом за људска права, није предвиђена европска судска за-

штита социјалних права садржаних у Ревидираној европској социјалној повељи – идеја о оснивању Европског суда за социјална права остаје за сада само у академским круговима. Посредно, међутим, судска заштита социјалних права садржаних у Ревидираној европској социјалној повељи обезбеђује се пред националним судовима држава чланица Савета Европе које изврше ратификацију Повеље. Устав Србије (2007) прихвата концепт монизма, односно предвиђа да су „потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују“. Поред тога, „Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.“ Од посебног је значаја и Уставна одредба о томе да се одредбе о људским правима тумаче „сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење“. Пракса међународних институција у погледу европских некомунитарних (радних) стандарда укључује, разуме се, не само праксу Европског суда за људска права већ и праксу Европског комитета за социјална права – надзорне институције Савета Европе за праћење примене Ревидиране европске социјалне повеље.

Трећи вид међународне заштите социјалних права почива не на праву појединца (запосленог) да судски (пред међународним – европским или националним судом) заштити своје право, већ на поступку испитивања редовних извештаја и колективних жалби, чије је предвиђање, од доношења Протокола о колективним жалбама из 1991. год., имало за циљ да и социјалним партнерима призна активну процесну легитимацију у поступку пред надзорним органима Ревидиране европске социјалне повеље. Србија, међутим, није ратификовала овај Протокол, тако да социјални партнери немају могућност да поднесу колективну жалбу ако сматрају да је повређено право из Ревидиране европске социјалне повеље.

Имајући у виду да је Србија инструментом о ратификацији преузела обавезе из готово свих одредби РЕСП, овде се указује на законодавну активност од значаја за примену РЕСП-а, односно за контролни механизам, имајући у виду да се први извештај после ратификације доставља у року од три године – дакле тек 2012. Влада Србије (уз консултовање социјалних партнера) треба да достави извештај Савету Европе (Европском комитету за социјална права).

II Садржина ревидиране Европске социјалне повеље

Европска социјална повеља садржи низ начела, односно социјалних права. Повеља из 1961. год. садржи 19, а Ревидирана Европ-

ска социјална повеља 31 начело којим се гарантују социјална права.¹ Социјална повеља оставља одређену слободу државама чланицама Савета Европе да приликом ратификације изабере начела и социјална права која ће их правно обавезивати. Социјална повеља, дакле, врши класификацију начела и социјалних права на најзначајније (тзв. тврдо језгро Повеље) – издваја седам најзначајнијих, и обавезује државу која врши ратификацију да изабере најмање пет од тих седам начела, односно социјалних права, која, тако, добијају правно обавезујућу снагу.² На тај начин, Европска социјална повеља се јавља истовремено као међународни инструмент правно обавезујућег (у погледу права која су ратификацијом прихваћена) и програмског карактера (у погледу социјалних права која нису ратификацијом обухваћена).³

У погледу Ревидиране европске социјалне повеље, државе чланице које желе да изврше њену ратификацију су дужне да изабере 16 од 31 социјалног права, с тим да је међу тих 16 неопходно да буде прихваћено најмање шест од девет начела која су проглашена као основна.⁴

У ред ових девет основних начела (тзв. тврдог језгра), поред оних шест која су преузета из Европске социјалне повеље, додата су још три основна социјална права: право деце и омладине на заштиту (чл. 7), право породице на социјалну, правну и економску заштиту (чл. 16) и право на једнакост шанси и поступања у областима запошљавања и занимања без дискриминације по основу полне припадности (чл. 20). У погледу тзв. тврдог језгра Ревидиране европске социјалне повеље, Србија је ратификовала у целости чланове 1 (право на рад), 5 (право на организовање), 12 (право на социјалну сигурност), 13 (право на социјалну и медицинску помоћ), 16 (право породице на социјалну, правну и економску заштиту) и 20 (право на једнаке могућности и једнак третман у питањима запошљавања и рада без дискриминације по основу пола), док у погледу члана 6 – право на колективно преговарање изјава о прихватању није обухватила став 4, који се односи на „право радника и послодавца на колективну акцију, у случају сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу да проистекну из колективних уговора које су претходно закључили“, али само „у односу на професионалне припаднике Војске Србије“. Наиме, Закон о полицији Србије (2005)⁵ предвиђа

1 D. Harris, *European Social Charter*, 1984, стр. 313–330; J.-P. Pancraccio, „Charte sociale et droit international public“ у: J.-F. Akandji-Kombé, S. Leclerc (eds), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, 2001, стр. 180.

2 D. Harris, *нав. дело*, стр. 9–10; J.-P. Pancraccio, *нав. дело*, стр. 184.

3 Th. Öhlinger, „Standard-setting activities by regional institutions, taking the Council of Europe as an example: The European social charter“, у: B. B. von Maydell, A. Nusberger (eds), *Social protection by way of international law*, Berlin, 1996, стр. 45–47.

4 J.-P. Pancraccio, *нав. дело*, стр. 188.

5 *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009.

право на штрајк полицијских службеника, уз обавезу очувања минимума процеса рада (дефинисаног самим овим Законом). Поред тога, изјава о ратификацији није обухватила обавезе државе из члана 17 – Право деце и омладине на социјалну, законску и економску заштиту, (алинеја 1а) „да осигурају да деца и омладина, узимајући у обзир права и дужности њихових родитеља, добију бригу, помоћ, образовање и обуку који су им потребни, нарочито кроз обезбеђивање оснивања и одржавања установа и служби довољних и одговарајућих за ову намену“. Најзад, инструментом о ратификацији нису обухваћени, из члана 19 – Право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ, ставови 11 и 12. Другим речима, Србија није преузела обавезу да „за потребе радника миграната и њихових породица унапреди или омогући наставу националног језика земље пријема, или уколико постоји неколико званичних језика у тој земљи, једног од ових језика“ (чл. 19, ст. 11), нити „да, за потребе деце радника миграната унапреде или омогуће, колико год је то изводљиво у пракси, наставу матерњег језика радника мигранта“ (чл. 19, ст. 12).

Од посебног значаја за ширење скале социјалних права која су признавана у Ревидираној социјалној повељи јесте навођење нових социјалних права која су дата у Ревидираној европској социјалној повељи (у односу на Европску социјалну повељу). Наиме, Ревидирана Европска социјална повеља садржи нова социјална права: право на заштиту у случају престанка радног односа; право на заштиту потраживања запослених у случају инсолвентности послодавца; право на достојанство на раду; право радника са породичним обавезама на једнакост шанси и третмана у запошљавању и на раду; право на информисање и консултовање у случају колективног отпуштања; право радничких представника на олакшице у раду и на посебну заштиту по основу обављања (синдикалних) активности; као и право на стан и заштиту од сиромаштва и искључености из друштва.⁶ Поред тога, Ревидирана европска социјална повеља успоставља виши ниво радних (социјалних) стандарда у односу на Европску социјалну повељу – нпр. за разлику од ЕСП-а која предвиђа право на плаћени годишњи одмор у трајању од најмање две недеље, РЕСП предвиђа право на плаћени годишњи одмор у трајању од најмање четири недеље,⁷ што је већ уважио Закон о раду (2005).

1. Основна социјална права (тзв. тврдо језгро) Ревидиране европске социјалне повеље

Пошто је Србија потврдила Ревидирану европску социјалну повељу, од кључног значаја је сагледавање сагласности радног законодав-

6 R. Blanpain, F. Hendrickx (eds.), *нав. дело*, стр. 371–373.

7 L. Samuel, *нав. дело*, стр. 46–54.

ства у Србији са становишта девет социјалних права која се издвајају у корпус најзначајнијих (тзв. тврдо језгро Повеље), међу којима свакако треба ратификацијом обухватити шест права, а Србија је готово у целости преузела обевезе у погледу свих девет основних социјалних права.

У погледу одредби тзв. тврдог језгра Ревидиране европске социјалне повеље, односно одредби девет чланова о основним социјалним правима, може се уочити да већина ових одредби коинцидира са осам конвенција Међународне организације рада које су, после доношења Декларације о основним принципима и правима из 1998. год. издвојене у оквиру МОР-а. Тако, конвенције о забрани принудног рада (29, 105) успостављају стандарде који су такође предвиђени одредбом члана 1. РЕСП-а (право на рад), као и одредбом члана 4 Европске конвенције о људским правима; конвенције о забрани дискриминације (100, 111) успостављају стандарде који су предвиђени и у РЕСП-овим члановима 1 (право на рад) и 20 (право на једнаке могућности и једнак третман у питањима запошљавања и рада без дискриминације по основу пола); конвенције о слободи удруживања и колективном преговарању (87 и 98) имају за свој европски еквивалент у РЕСП-овом члану 5 (право на организовање) и члану 6 (право на колективно преговарање); и, најзад, конвенције о забрани дечијег рада (138 и 182) имају свој европски израз у РЕСП-овом члану 7 (право деце и омладине на заштиту). Све то упућује на синергију међународних и европских радних стандарда и праксе међународних институција које надзиру њихово спровођење (Комитета експерата МОР-а, Комитета за слободу удруживања МОР-а;⁸ Европског комитета за социјална права). Штавише, РЕСП је била инспирација за уређивање основних социјалних права у Европској унији, приликом доношења Повеље о основним правима у ЕУ из 2000. (посебно поглавље Солидарност), која је, после ратификације Лисабонског споразума 2009, добила исту правну снагу као и Уговори (чл. 6 Лисабонског споразума). Уз то, Лисабонски споразум предвиђа да ће ЕУ, која је задобила својство правног лица, приступити Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода. На тај начин, ЕУ још чвршће афирмише заједничке вредности држава чланица које укључују и недискриминацију, солидарност, правду, једнакост између жена и мушкараца, у настојању да се остваре циљеви ЕУ о благостању и миру, у условима социјалне тржишне економије, пуне запослености, социјалног прогреса, борбе против социјалне искључености, искорењивања сиромаштва, економске, територијалне и социјалне кохезије.

8 Ближе: N. Valticos, *International Labour Law*, 1979; L. Betten, *International Labour Law*, 1994; D. Harris, *European Social Charter*, 1984; L. Samuel, *European Social Charter – Case Law of European Committee for Social Rights*, 2002.

Право на рад не подразумева само забрану принудног рада и забрану дискриминације већ и обавезу државе (али не и да гарантује по саом сваком лицу-тражиоцу запослења већ) да обезбеди одговарајућа средства за омогућавање слободног избора занимања, пуне запослености, приступа бесплатним службама за запошљавање, професионалну оријентацију и професионално образовање.⁹ У погледу оцене хармонизованости радног законодавства Србије значајно је указати да одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009. године садрже више одредби којима се афирмише концепт активног тражиоца запослења и активних мера политике запошљавања. Активне мере укључују и мере које изискују значајнија средства – професионално образовање (преквалификација, доквалификација), субвенције, samozapošljavanje, јавни радови, али и мере које не изискују тако велика средства, а које дају веома добре резултате у запошљавању – клубови за запошљавање, пословни центри, итд.

У погледу слободе избора занимања (и запослења), Закон о запошљавању може се оценити са становишта Ревидиране европске социјалне повеље као усклађен, с тим што се евентуално поставља питање усклађености са Повељом, као и саме уставности (са становишта слободе рада, која укључује и слободу избора занимања), одредбе Закона којом се дефинише појам одговарајућег посла. Наиме, током првих 12 месеци од увођења у евиденцију Националне службе за запошљавање, под одговарајућим запослењем подразумева се „запослење у оквиру стеченог нивоа и врсте образовања“. По истеку 12 месеци, одговарајуће запослење „јесте запослење на пословима на нижем нивоу у оквиру исте или сродне врсте стеченог образовања, у складу са индивидуалним планом запошљавања, узимајући у обзир радно искуство и стање на тржишту рада“. Пракса Европског комитета за социјална права допушта да после иницијалног периода незапослености кад се одговарајуће запослење схвата на ужи начин (у истом степену стручне спреме), овај појам схвата у ширем смислу – у оквиру занимања, узимајући у обзир стање на тржишту рада и друге околности.¹⁰

Право на организовање и право на колективно преговарање има не само значај са становишта основних социјалних права већ су *conditio sine qua non* успостављања и функционисања (демократских, плуралистичких) индустријских односа. Слобода удруживања укључује и свој позитиван и негативан вид, а у погледу негативног вида слободе удруживања и допуштености *closed shop* клаузуле, Комитет за социјална

9 L. Samuel, *Fundamental social rights, Case law of the European Social Charter*, Strasbourg, 2002, стр. 13.

10 L. Samuel, *нав. дело*, стр. 19.

права има мање категоричан став у односу на праксу Европског суда за људска права у случају *James, Young и Webster*, односно не сматра апсолутно недопуштеном клаузуле синдикалне сигурности (*closed shop*).

Право на синдикално организовање подразумева и право синдиката да предузима синдикалне активности, што подразумева заштиту од дискриминације по основу чланства и учешћа у синдикалним активностима (укључујући и заштиту од отказа по овим основима).¹¹

Најзад, право на синдикално организовање државних службеника – укључујући и професионалне припаднике војске и полиције, сходно Ревидираној европској социјалној повељи, може да уважи одређене специфичности због потребе да се заштити јавни поредак (одбрана земље) и јавна безбедност. При том, Комитет за социјална права сматра да законодавство држава чланица које забрањује припадницима полиције да оснивају синдикат или да му приступе, као и законско обавезивање припадницима полиције да ступе у синдикат не би било у складу са Повељом. Овај став Комитета за социјална питања је од посебног значаја у поступку законског регулисања радних односа државних службеника у Србији, која је и пре ратификације Ревидиране европске социјалне повеље Законом о полицији (2005), признала не само право на синдикално организовање већ и право на штрајк полицијским службеницима (уз обавезу обезбеђивања минимума процеса рада).¹²

Концепт права на колективно преговарање у Европској социјалној повељи постављен је на један широк начин – укључује не само колективно преговарање у ужем смислу (закључивање колективних уговора о раду) већ и колективно преговарање у ширем смислу – преговарање уз учешће треће стране, односно мирне методе решавања колективних радних спорова (мирење и арбитражу).

У погледу права на колективно преговарање у ужем смислу, Закон о раду (2005) је уредио квалитативне (слободан избор органа и начина деловања; финансијска аутономија) и квантитативне (бројност чланства) услове за признавање репрезентативности социјалних партнера, врсте колективних уговора о раду, правно дејство и проширење дејства, при чему министар за рад и социјалну политику доноси (коначно) решење о проширењу дејства, узимајући у обзир мишљење Социјално-економског савета. Тако, Социјално-економски савет је усвојио Мишљење којим се министру за рад и социјалну политику препоручује да потпише проширено дејство Општег колективног уговора, које је ступило на снагу 1.1.2009. године.

11 L. Samuel, *нав. дело*, стр. 103–134.

12 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

Повеља садржи обавезу државе чланице да унапређује оснивање и прибегавање механизму мирења и добровољне арбитраже, што је и био један од циљева одмах после потписивања РЕСП за припремање Закона о мирном решавању радних спорова у Србији, којим је основана Републичка агенција за мирно решавање радних спорова.¹³ Републичка агенција за мирно решавање спорова је у протеклом периоду развијала своје институционалне капацитете, успоставила Именик миритеља, арбитра, остварила почетне резултате у решавању индивидуалних радних спорова (већи успех у погледу спорова поводом неисплате минималне зараде, док је симболичан успех у погледу алтернативног решавања спорова поводом индивидуалног отказа уговора о раду), уз одређене резултате у решавању колективних радних спорова, као и у решавању колективних радних спорова у виталним службама.¹⁴ Потреба за даљим јачањем улоге Републичке агенције и подстицање социјалних партнера да своје спорове решавају мирним путем уз помоћ миритеља и арбитра, довела је до усвајања крајем 2009. Закона о изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова.¹⁵ Тако, у намери да се ојача ауторитет арбитраже, односно арбитра, предвиђен је допунски услов, односно да за арбитра може бити изабрано лице које има положен правосудни испит или је редовни професор факултета из позитивно-правних предмета. Допуна Закона се огледа у оснаженој улози Социјално-економског савета, коме Републичка агенција доставља обавештења у вези са подацима о којима води евиденције, а у случају да директор Агенције доноси решење о брисању из Именика, дужан је да затражи мишљење Социјално-економског савета. Социјално-економски савет РС је основао и Стално радно тело за колективно преговарање и мирно решавање радних спорова.

Све то је у вези са правом на колективну акцију коју Европска социјална повеља везује за решавање интересних колективних радних спорова. Премда РЕСП изричито не спомиње право послодавца на локаут, ово право је имплицитно садржано у Повељи у оквиру „права на колективну акцију послодавца“, што упућује на потребу за одговарајућом хармонизацијом радног законодавства Србије, пошто је још увек на снази Закон о штрајку из 1996. године, који не признаје право на (одбрамбени) локаут послодавцима.

13 Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004.

14 Ближе: Извештај о раду Републичке агенције за мирно решавање радних спорова за период 2005–2009, из кога се види да је решено око 3600 индивидуалних спорова, да су решена 42 колективна радна спора, као и да је смањен број штрајкова, посебно у делатностима од општег интереса (28).

15 Закон о изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Право деце и омладине на заштити укључује стандарде у погледу минималне животне доби за заснивање радног односа; ограниченог трајања радног времена; права на праведну зараду; одговарајуће трајање годишњег одмора; забрану запошљавања на пословима који су ризични, укључујући физичке и моралне ризике. Изузетно, деца млађој од 15 година може бити допуштен рад у области уметности (филм, позориште), уз додатне заштитне услове.¹⁶

У погледу *права на социјалну сигурност* Европска социјална повеља упућује на Конвенцију МОП-а бр. 102 о минималним стандардима социјалне сигурности, тако да обавеза држава уговорница које ратификацијом обухвате и овај члан налаже успостављање система социјалне сигурности најмање на нивоу који садржи Конвенција МОП-а бр. 102,¹⁷ коју је Србија ратификовала. Ово право подразумева оснивање и одржавање система социјалне сигурности, као и постепено побољшање система социјалне сигурности, као и једнак третман држављана других држава чланица у погледу социјалне сигурности.¹⁸ Државе чланице, при том, имају слободу да се одлуче о томе који модел (концепт) ће бити прихваћен – преовлађујући Бизмарков или Беверицев, односно комбинацију обележја и института ових модела.

У погледу *права на социјалну и медицинску помоћ* (помоћ) лицима која немају одговарајуће приходе („лица у стању социјалне потребе“), чије далеко порекло треба тражити у идеји и пракси милосрђа (улога цркве), што је израз тзв. моралне правде, Европска социјална повеља истиче да лица која су корисници социјалне и медицинске помоћи не смеју због тога да трпе у погледу остваривања других социјалних и политичких права. Треба указати да је Савет Европе донео и Европску конвенцију о социјалној и медицинској помоћи, на коју упућује и Европска социјална повеља (начело једнаког третмана).¹⁹

Право породице на социјалну, правну и економску заштиту има за циљ да подстакне развој породице, као основне јединице заједнице, што од држава чланица налаже предузимање мера у циљу унапређења економске, правне и социјалне заштите породичног живота – дечији додаци, пореске олакшице, подршка за становање, подршка новим супружницима, итд.²⁰

Право на једнакост шанси и једнакост у областима запошљавања и занимања без дискриминације по основу полне припадности укључује

16 L. Samuel, *нав. дело*, стр. 171–204.

17 *Ibidem*, стр. 287–289.

18 *Ibid.*, стр. 283–303.

19 *Ibid.*, стр. 305–331.

20 *Ibid.*, стр. 353–365.

питања од приступа запослењу, професионалне оријентације, образовања, до услова рада и напредовања на раду.²¹

2. Осврт на друга социјална права из Ревидиране европске социјалне повеље

а) Одредбе РЕСП-а које су у функцији заштите њихова права на рад

1) Право на заштиту у случајевима престанка радног односа – члан 24 РЕСП-а

Право на заштиту у случају престанка радног односа РЕСП-а конципира на начин који је прихваћен у Конвенцији МОП-а 158 о отказу радног односа на иницијативу послодавца, а која је ратификована од стране Србије /СРЈ/ 2000. године. Пракса Европског комитета за социјална права предвиђа да накнада за незаконити отказ треба да укључи реинтеграцију или накнаду штете која је довољно одвраћајућа за послодавца, као и довољна сатисфакција за запосленог. Отуда, Закон о раду Србије (2005) не предвиђа више обавезну реинтеграцију (сем посебно заштићених категорија запослених лица – запослених за време трудноће или породилског одсуства; радничких представника), пошто предвиђа могућност да послодавац уместо реинтеграције исплати незаконито отпуштеном раднику накнаду штете у висини до 36 просечних зарада (што је довољно одвраћајуће), а запосленом који не жели да се врати на рад код послодавца признаје се накнада штете у висини до 18 просечних зарада (што је довољна сатисфакција).

Што се тиче захтева за РЕСП-а да се обезбеди право радницима (који сматрају да им је радни однос престао без ваљаног разлога) на жалбу непристрасном телу, што је у вези и са правом на праведно суђење и суђење у разумном року који прокламује Европска конвенција за људска права (члан 6), нови Закон о уређењу судова (који је донет 2009., а примењује се од 1.1.2010.) предвиђа да је за решавање индивидуалних радних спорова (запослени – послодавац) у првом степену надлежан основни суд, у другом степену – Апелациони суд, а у трећем степену по ванредним правним лековима (ревизија) – Врховни касациони суд. Идеја специјализације је дошла делом до изражаја у поступку решавања радних спорова, пошто Закон о парничном поступку (2004) предвиђа одељак о посебном парничном поступку, како би се осигурала хитност решавања радних спорова. У настојању да се повећа ефикасност решавања радних спорова, ЗПП предвиђа да у овим споровима суд и странке настоје да се спор реши посредовањем (медијацијом), а Закон о мирном решавању радних спорова (2004, измене и допуне 2009)

21 *Ibid.*, стр. 445–449.

настоји да афирмише алтернативне методе решавања индивидуалних (поводом отказа, неисплате минималне зараде) и колективних радних спорова, посебно путем арбитраже (и у том циљу се захтева да арбитар испуњава услове и у погледу положеног правосудног испита).

У погледу права на заштиту од неоправданог разлога престанка радног односа државних службеника, који заснивају радни однос решењем старешине државног органа (управним актом), предвиђена је најпре интерна заштита права на рад. По жалби државног службеника (на извршилачким радним местима) против првостепеног решења одлучује Жалбена комисија Владе, а против коначног решења (управног акта), државни службеник може покренути тужбом управни спор пред Врховним судом Србије, односно пред Управним судом (од 1.1.2010.).

2) Право на информисање и консултовање у случајевима колективног отпуштања – члан 29 РЕСП-а

Ово право у РЕСП-у, које је на сличан мада детаљнији начин уређено и у Директиви 75/129/ЕЕС, Директива 92/56 детаљно је разрађено у Закону о раду (2005), у коме се предвиђа право репрезентативног синдиката да буде обавештен и консултован при доношењу програма од стране послодавца, који намерава да прибегне колективном отпуштању у одређеним роковима. Исто тако, програм се доставља Националној служби за запошљавање, како би могла дати своје мишљење, како би се увођењем мера, односно права свело на минимум број запослених којима престаје радни однос, односно врши распоређивање или преузимање /на рад код другог послодавца/; обезбеђује преквалификација или доквалификација. За запослене којима, ипак, престане радни однос, обезбеђује се исплата отпремнина у зависности од радног стажа. Од значаја за оцену испуњења обавеза Србије у погледу права на информисање и консултовање у случају колективног отпуштања јесу и одредбе Општег колективног уговора (2008), који ближе уређује питање мерила (критеријума) за одређивање запослених за чијим радом је престала потреба (резултати рада, као основни; имовно стање као корективни), при чему је ОКУ-ом утврђен виши износ отпремнине (једна трећина зараде, не нижа од 50% просечне у Републици на дан исплате отпремнине) у односу на минимални утврђен Законом о раду (2005).

3) Право радника на заштиту њихових потраживања у случају инсолвентности послодавца – члан 25 РЕСП-а

Премда Србија није ратификовала Конвенцију МОП-а бр. 173 о заштити потраживања запослених у случају инсолвентности, Закон о раду (2005) је готово у целости преузео стандарде из Директиве 80/987/

ЕЕС, чиме су испуњени услови које поставља и члан 25 РЕСП. Наиме, у другом стечајном реду (одмах после трошкова стечајног поступка) налазе се потраживања запослених која имају за циљ обезбеђивање достојанствене егзистенције (до девет минималних зарада; накнада зараде за годишњи одмор у висини минималне зараде; три отпремнине запосленом који је испунио услове за право на старосну пензију; накнада штете због повреде на раду), а предвиђено је, односно дошло је до оснивања и гарантне институције – Фонда солидарности, из којег се врши исплата заштићених потраживања запослених уколико стечајни управник нема средства за исплату привилегованих потраживања.

Узгред, саму висину минималне зараде, на основу Закона о раду (2005), утврђује Социјално-економски савет РС, који је постигао консензус о износу за период од шест месеци све до јуна 2009, кад је одлука о висини минималне зараде препуштена Влади (што је у вези са утицајем /светске/ економске кризе на уређивање овог права запослених).

4) Право на достојанство на раду – члан 26 РЕСП-а

Право на достојанство на раду, садржано у члану 26 РЕСП-а, има за циљ спречавање сексуалног узнемиравања на раду, као и спречавање /психичког/ злостављања на раду (мобинга). У погледу овог права, Србија је посветила одговарајућу пажњу спречавању сексуалног узнемиравања на раду у оквиру Закона о раду из 2005, док је у погледу спречавања злостављања на раду припремљен Предлог закона о спречавању злостављања на раду (2009), чије се усвајање очекује до краја 2009. године. На тај начин потврђује се Уставом Србије прокламовано начело да је људско достојанство неприкосновено и да су сви (дакле и послодавци и запослени) дужни да га поштују и штите.

Мобинг је начин понашања на местима рада, којим једно (ређе) или више (група) лица (по правилу више од четири лица) – других запослених, надређених (ређе подређених) систематски психички злоставља или застрашује друго лице, у релативно дужем периоду (готово свакодневно или периодично више месеци), са намером оспоравања професионалног угледа и моралног интегритета запосленог – професионалног и људског достојанства (својеврсна стигматизација, „агресивна манипулација“), у (релативно) дужем периоду, са циљем стварања неподношљивих услова рада (непријатељског и неетичког окружења, комуникације), при чему се жртва мобинга налази у готово беспомоћном положају, како би сам запослени отказао радни однос, чиме се избегава исплата накнаде због отпуштања од стране послодавца (из економских разлога), као и могућност вођења радног спора.²² Пред-

22 Сличну дефиницију даје индустријски психолог и медицински научник у области психијатрије, који је истраживао мобинг још у 80-тим годинама XX века у

лог закона о спречавању злостављања на раду Србије (2009) дефинише злостављање као „свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу откаже уговор о раду или раскине радни однос“.

Предлог закона о спречавању злостављања на раду урађен је имајући у виду решења из упоредног права, као и стандарде садржане у Европском оквирном колективном уговору о спречавању злостављања и насиља на раду (2007). Овим Предлогом закона се уређује забрана злостављања на раду; мере за спречавање злостављања и унапређење односа на раду; поступак заштите лица изложених злостављању на раду, укључујући поступак посредовања, као и судску заштиту и терет доказивања (на послодавцу, ако запослени учини вероватним да је извршено злостављање). На тај начин се омогућује унапређење свести, информисаности, поред мера спречавања понашања које је неприхватљиво или изразито негативно и увредљиво на радном месту или у вези са послом.

Имајући у виду модеран концепт Предлога закона о спречавању злостављања на раду, разумљиво је да је Социјално-економски савет РС усвојио (2009) Закључак којим се даје позитивно Мишљење на Нацрт закона о спречавању злостављања на раду, што је у функцији испуњења обавеза преузетих ратификацијом Ревидиране европске социјалне повеље. Очекује доношење овог закона у првој половини 2010. године.

2) Одредбе РЕСП-а које нису ратификоване

Једина два члана РЕСП-а која нису (у целини) обухваћени инструментом о ратификацији јесу чланови 27 и 31 Повеље.

а) Право радника са породичним обавезама на једнаке могућности и једнак третман – члан 27 РЕСП

Члан РЕСП-а који у целости није обухваћен инструментом о ратификацији јесте члан 27 – *Право радника са породичним обавезама*

Шведској: Н. Leymann, *The Mobbing Encyclopedia*, Psychological terrorization – the problem of terminology, file 11130e, 12100e, 12220e. Такође: К. Westhues, *Workplace Mobbing in Academy*, Department of Sociology, University of Waterloo, 2007, стр. 1; Е. Коић, П. Филаковић, Л. Мужинић, М. Матек, С. Вондрачек, „Мобинг“, *Раг сцiуp.*, бр. 7/2003, стр. 1.

на једнаке могућности и једнак њрејшман. Наиме, мада је Србија ратификовала Конвенцију МОР-а бр. 156 о радницима са породичним обавезама из 1981. још 2000. године, и премда је у доброј мери Закон о раду ближе уредио права запослених са породичним обавезама, како у погледу једнакости могућности и третмана запослених са породичним обавезама и других запослених, тако и у погледу обезбеђивања да породичне обавезе не могу да представљају ваљан разлог престанка радног односа, вероватно је разлог за нератификацију чл. 27 РЕСП-а и обавеза државе да „развије или да унапреди услуге, јавне или приватне, посебно у домену чувања деце или других облика дечије заштите“. Услед тенденције промена традиционалне породице (већи број самохраних родитеља; старење становништва), и поред доношења Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјане сигурности грађана (1991, 2005) процењено је да још увек није могуће испуњење у целости обавеза у домену чувања деце или других облика дечије заштите, што је у вези са финансијским могућностима државе, као и расположивим средствима локалне самоуправе као оснивача установа социјалне и дечије заштите.

б) Право на становање – члан 31 РЕСП-а

Успешна политика социјалног становања подразумева и транспарентна мерила за оцену животних – стамбених, радних и културних потреба свих социјалних група у насељу. У циљу примене стандарда РЕСП-а у погледу (социјалног) становања, потребно је донети Закон о социјалном становању, као и Националну стратегију социјалног становања, (донети, такође, Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама) који омогућавају и подстицу јавно-приватно партнерство, уважавајући захтеве у погледу регионалног, односно просторног развоја Србије, односно ублажавање изразито неравномерног регионалног развоја и неповољних демографских тенденција,²³ што је од значаја за процес европских интеграција, такође.

Инструментом о ратификацији нису обухваћени из члана 2 став 4; из члана 6 тачка 4 (у односу на професионалне припаднике Војске Србије); из члана 10 став 5 (професионална обука); из члана 17 став 1а (право на бригу, помоћ, образовање и обуку деце и омладине оснивањем установа и служби за ову намену); из члана 19, ставови 11 (језик државе пријема) и 12 (језик радника мигранта).

23 Закључци и ставови Републичке агенције за просторно планирање, Урбанистичког завода Београда и организација цивилног друштва – Палго центра и Групе 484 из 2009. са скупа: У сусрет националној стратегији развоја социјалног становања.

III Механизам контроле примене Ревидиране европске социјалне повеље

У погледу механизма контроле и заштите социјалних права садржаних у Европској социјалној повељи, поступак контроле примене Европске социјалне повеље, односно Ревидиране европске социјалне повеље почива на испитивању извештаја и поступку по основу колективних жалби, што значи да је поступак контроле инспирисан редовним механизмом контроле предвиђеним у оквиру Међународне организације рада. Србија је ратификовала до 2010. укупно 71 Конвенцију МОП-а, међу којима и Конвенцију бр. 144 о трипартитном консултовању (донета 1976, а ратификована 2005).²⁴ Конвенција бр. 144 предвиђа стандарде за успостављање трипартитног механизма за промоцију имплементације међународних радних стандарда, при чему су представници запослених и послодаваца представљени на једнакој основи. Трипартитно консултовање укључује не само питања од значаја за доношење међународних радних стандарда (конвенција) већ и у погледу контроле њихове примене на основу извештаја.

Контрола примене РЕСП-а, односно заштита социјалних права заснива се на два основна поступка: поступак испитивања извештаја и поступак по колективним жалбама. Значај система надзора огледа се у томе што су државе чланице често мењале законодавство и/или праксу, како би их ускладили са Ревидираном европском социјалном повељом, као и праксом Европског комитета за социјална права. Секретаријат Повеље сваке године објављује преглед промена у законодавству и пракси држава чланица, односно у којој мери је законодавство држава чланица у складу са Повељом.

1) Поступак испитивања националних извештаја

На основу чл. 22 Европске социјалне повеље, поступак контроле заснива се на испитивању извештаја које достављају државе чланице Савета Европе, у погледу примене (у законодавству и пракси) одредби Европске социјалне повеље које су ратификацијом прихватиле. Државе чланице (владе) су дужне да достављају периодичне извештаје Савета Европе,²⁵ које такође достављају и репрезентативним националним

24 *Службени листи СЦГ*, Међународни уговори, бр. 1/2005.

25 Због повећања броја чланица Савета Европе и немогућности да се у току једне године испитају сви извештаји, од 1985. год. је дошло до измене утолико што половина држава шаље извештаје једне, а друга половина држава чланица које су ратификовале Европску социјалну повељу друге године; L. Betten, *нав. дело*, стр. 417.

организацијама радника и послодаваца. Репрезентативни социјални партнери могу да захтевају да се њихови коментари на владин извештај доставе, односно приложе владином извештају.²⁶ Осим тога, Генерални секретар Савета Европе доставља националне извештаје и репрезентативним међународним невладиним организацијама, које имају консултативни статус у оквиру Савета Европе.²⁷

Поступак испитивања извештаја се одвија уз учешће Комитета независних експерата (Европског комитета за социјална права), Комитета владиних представника, Парламентарне скупштине Савета Европе, као и уз учешће Комитета министара. Према овај поступак има свој одређени значај, истиче се да највећа препрека у побољшању примене Европске социјалне повеље остаје одсуство активније улоге репрезентативних социјалних партнера (организација послодаваца и радника на националном и европском нивоу).²⁸ Тај недостатак се настоји ублажити са доношењем Додатног протокола којим се односи на систем колективних жалби из 1995. год., који даје одговарајуће место репрезентативним социјалним партнерима у поступку заштите права садржаних у Повељи.

Комитет независних експерата (касније Комитет за социјална права) испитује да ли државе чланице које су ратификовале Повељу испуњавају своје преузете обавезе, сходно клаузулама флексибилности, које дају извесну слободу у избору одредби које могу бити прихваћене. Другим речима, Комитет утврђује да ли су национално законодавство и пракса државе уговорнице у складу са (ревидираном) Европском социјалном повељом. Комитет ради на документационој основи, односно прегледа (испитује) националне извештаје (и приложене коментаре на национални извештај које могу дати репрезентативне организације послодаваца и синдиката). У раду Комитета учествује и представник МОП-а, без права гласа, односно са консултативним правима.²⁹

Комитет независних експерата има обавезу да достави свој извештај са закључцима Комитету владиних експерата и Парламентарној скупштини Савета Европе. Овај извештај садржи, поред општег увода – осврт Комитета на развој у погледу одређених области регулисаних Повељом (политика запошљавања, једнакост поступања, синдикалне слободе, колективно преговарање, итд.), два дела: први део – разматрање мера које држава предузима ради поштовања одредби Повеље (члан по

26 L. Betten, *нав. дело*, стр. 415–416; Th. Ohlingen, *нав. дело*, стр. 52–53.

27 Th. Ohlingen, *нав. дело*, стр. 53.

28 L. Betten, *нав. дело*, стр. 426–427; Th. Ohlingen, *нав. дело*, стр. 53–54.

29 Th. Ohlingen, *нав. дело*, стр. 54; L. Betten, *нав. дело*, стр. 416, 437.

члан); други део – процену места (позиције) које држава чланица заузима с обзиром на стање примене права из Повеље.³⁰

Комитет владиних представника састоји се само од представника влада држава чланица, при чему државе чланице Савета Европе које нису ратификовале Европску социјалну повељу имају своје представнике са консултативним овлашћењима (без права гласа).³¹ Комитет владиних представника је овлашћен да достави свој извештај Комитету министара, како би Комитет министара могао донети своје препоруке.³² Препоруке (закључци) садрже својеврсне политичке санкције према државама чланицама које не испуњавају обавезе из (ратификоване) Повеље и назначавачу мере које држава треба да предузме у циљу поштовања (примене) Повеље.

Извештај и закључци Комитета експерата достављају се и Парламентарној скупштини (која се до 1974. год. називала Саветодавна скупштина), која доставља своје мишљење о закључцима Комитету министара (у складу са чл. 28 Повеље). Мишљење Парламентарне скупштине правно не обавезује Комитет министара.

Парламентарна скупштина је настојала да превазиђе застој у односима између Комитета експерата и Комитета владиних представника, тражећи од Комитета министара да прихвати одговарајуће препоруке експерата који би били послати државама које не испуњавају своје обавезе из Повеље.³³

2) Поступак на основу колективних жалби

Поступак на основу колективних жалби, инспирисан одговарајућим поступком у оквиру МОР-а, и у циљу подизања нивоа заштите социјалних права садржаних у Повељи,³⁴ предвиђен је на основу Додатног протокола уз Европску социјалну повељу из 1995. године (који је ступио на снагу 1998. год.),³⁵ чије су одговарајуће одредбе нашле ме-

30 L. Betten, *нав. дело*, стр. 416; Th. Ohlgingen, *нав. дело*, стр. 54.

31 Th. Ohlgingen, *нав. дело*, стр. 55.

32 *Ibid.*, стр. 418.

33 Th. Ohlgingen, *нав. дело*, стр. 55; L. Betten, *нав. дело*, стр. 422; D. Harris, *нав. дело*, стр. 249–253.

34 Слабост контролног механизма заснованог на испитивању извештаја огледа се у неучешћу социјалних партнера, с једне, и у претерано дугом трајању поступка контроле, с друге стране; R. Harris, *нав. дело*, стр. 263–265.

35 R. Blanpain, F. Hendrikx, eds., *нав. дело*, стр. 357–360. Иначе, држава чланица Савета Европе не може изјавити да прихвата обавезну примену овог Протокола, ако претходно или истовремено није ратификовала Европску социјалну повељу (члан 13, ст. 2. Додатног протокола). *Ibidem*, стр. 360.

сто у Ревидираној европској социјалној повељи из 1996. год (члан Д).³⁶ Један од основних циљева Додатног протокола, односно инаугурисања система колективних жалби, јесте јачање улоге социјалних партнера – менаџмента и рада, као и одговарајуће учешће невладиних организација, у поступку заштите права утврђених Европском социјалном повељом. Наиме, активну процесну легитимацију имају међународне организације послодаваца (UNICE/EUROBUSINESS, IOE) и синдиката (ETUC, CESI), као и одговарајуће међународне невладине организације које имају саветодавни статус у оквиру Савета Европе (и које се налазе на посебној листи Владиног комитета), као и репрезентативне националне организације послодаваца и синдиката, у оквиру (судске) надлежности државе уговорнице против које је поднета колективна жалба (чл. 1 Протокола, односно члан Д Ревидиране европске социјалне повеље из 1996. год.),³⁷ те националне невладине организације у земљама које су посебно пристале на такво решење (до 2003. год. само Финска). Држава уговорница може да изјави да прихвата право и другој репрезентативној невладиној организацији у њеној јурисдикцији, а која се бави питањима која су уређена Европском социјалном повељом, да може поднети жалбу против ње, с тим да ово право може да буде временски ограничено. Изјава државе уговорнице се доставља Генералном секретару Савета Европе, који копије изјаве доставља странама уговорницама и објављује их (чл. 2 Протокола).

Жалба се доставља на посебном формулару у писаном облику, на енглеском или француском језику (као службеним језицима у Савету Европе) Генералном секретару, који потврђује њен пријем, обавештава државу уговорницу против које је жалба поднета, и прослеђује жалбу Комитету независних експерата (односно Европском комитету за социјална права). На захтев Комитета независних експерата, од подносиоца жалбе и/или државе уговорнице може да се захтева достављање писмених обавештења и разјашњења (нпр. о томе да ли подносилац жалбе има својство репрезентативности у националним оквирима) од значаја за допуштеност (прихватљивост) жалбе.

Ако Комитет независних експерата утврди да су испуњени услови за допуштеност (прихватљивост) жалбе, о томе, посредством Генералног секретара, обавештава државу уговорницу Повеље и подносиоца жалбе, остављајући им рок у коме могу да доставе своја писмена обавештења и разјашњења, односно коментаре (чл. 7, ст. 1 Протокола). Комитет независних експерата одлучује на основу пристиглих објашњења, информација или примедби које су благовремено поднеле странке, с

36 *Ibidem*, стр. 375.

37 *Ibid.*, стр. 357 и 375.

тим да Комитет може позвати представнике странака у спору на (ро-чиште за) усмену расправу (члан 7, ст. 4), која, ако то Комитет одлучи, може да буде и јавна расправа.

Комитет независних експерата доноси одлуку о меритуму жалбе, односно саставља свој извештај са закључцима о томе да ли држава уговорница на задовољавајући начин примењује одредбу Повеље на коју се односи жалба, односно да ли је прекршила своју обавезу из Повеље. Свој извештај Комитет екперата доставља Комитету министара, а прослеђује копију извештаја и држави уговорници у питању и подносиоцу жалбе. Осим тога, извештај се доставља Парламентарној скупштини и објављује у исто време кад и резолуција Комитета министара.

Комитет министара усваја резолуцију већином гласова, а ако извештај Комитета независних експерата садржи став о незадовољавајућој примени одредбе Повеље, Комитет министара може усвојити двотрећинском већином препоруку, која се доставља држави уговорници у питању.³⁸ Држава чланица којој је достављена препорука дужна је да у свом наредном извештају (који доставља на основу члана 21 Повеље) пружи обавештења о предузетим мерама у циљу реализације препоруке Комитета министара.³⁹

Branko LUBARDA, PhD

Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade

REVISED EUROPEAN SOCIAL CHARTER (Ratification, Undertakings, Control)

Summary

The paper deals with undertakings of Serbia and the role of social partners in implementations of Revised European Social Charter after the ratification by Serbia 2009. The instrument of ratification has included the vast majority of rights and principles guaranteed by the Charter, except Article 27 (the right of workers with family responsibilities to equal opportunities and equal treatment) and Article 31 (the right to housing), and several numbered paragraphs

38 У оба случаја гласају само чланови Комитета министара држава чланица Савета Европе које су ратификовале Европску социјалну повељу, односно прихватиле овај Додатни протокол; R. Blanpain, F. Hendrickx (eds.), *нав. дело*, стр. 359.

39 *Ibidem*.

(Art. 2, para. 4, Art. 6, para. 4, Art. 10, para. 5, Art. 17, para. 1a, Art. 19 para. 11 and 12). Serbia is bound by all nine articles of so-called hard-core provisions of the Charter (1, 5, 6, 7, 12, 16, 19, 20) with exemption of few numbered paragraphs – that means very ambitious undertakings.

Methods of implementation shall include not only laws or regulations but collective agreements between representative social partners, as well as other appropriate means. That's why the author stresses the particular importance of social partners in implementation of Charter, and gives the panorama of tripartite and multipartite institutions established at Republican and local level according to Law on Socio-economic councils (2004), by Law on Employment and Unemployment Insurance (2009), etc.

The paper contains legal analysis and comments on compatibility of Serbian Labour and Social Law in force with selected numbers of hard core provisions and non-hard core provisions of the Charter. The author stresses also the need for more active role of social partners and NGOs in implementation of standards setting by Revised European Social Charter, having in mind that the social dialogue and the system of collective agreements is not enough developed, more particularly at the sectoral level. The role of Republican and local socio-economic council should be of particular importance in the process of implementation of the RESC.

The system of supervision of the application of Revised European Social Charter is treated in details. The system is based on examination of the national reports which the Serbia is bound by the Charter to submit at regular intervals – each year either on hard-core provisions or on a selection of non-hard-core provisions.

The author gives some comments on the Additional Protocol providing for a system of collective complaints (1995), providing that in addition to the procedure of examination of governmental reports, collective complaints (submitted by employers and workers organisations, non-governmental organisations at national or international level) against alleged violation of the Charter may be dealt with, but Serbia did not ratify this Protocol.

Key words: *European Council, Charter, social rights, ratification.*