

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Јован Протић

**УСЛОВИ И ПРЕПРЕКЕ ЗА ДЕЛОТВОРНО
ОСТВАРИВАЊЕ ИНДИВИДУАЛНИХ И КОЛЕКТИВНИХ
ПРАВА РАДНИКА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ**

докторска дисертација

Београд, 2021.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW

Jovan Protić

**CONDITIONS AND OBSTACLES FOR
EFFECTIVE ATTAINMENT OF INDIVIDUAL AND
COLLECTIVE LABOUR RIGHTS IN WASTE
MANAGEMENT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021

Подаци о менторима и члановима Комисије за одбрану докторске дисертације

Ментор:

Др Љубинка Ковачевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

Др Горан Обрадовић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу

Др Љубинка Ковачевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

Др Мирјана Дреновак-Ивановић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

Др Филип Бојић, доцент, Правни факултет Универзитета у Београду

Датум одбране: _____

Подаци о докторској дисертацији

Наслов докторске дисертације:

„Услови и препреке за делотворно остваривање индивидуалних и колективних права радника у области управљања отпадом“

Сажетак:

Чаролије је тешко распршити и прекинути – нарочито ако под њиховим утицајем деценијама живи цело човечанство. Зачарана бескрајном тежњом за стицањем материјалних добара кроз спрегу рада и капитала, наша цивилизација приближила се рубу опстанка оличеном у климатским променама. У последње две деценије, климатске промене и деградација животне средине попримају размере које, услед утицаја које имају на свет рада, радно право не може и не сме да игнорише као у ранијим временима. Зелени послови, као отелотворење одрживог развоја за којим човечанство посеже не би ли ублажило последице климатских промена и обезбедило свој опстанак на планети, требало би да допринесу очувању или васпостављању квалитета животне средине и да омогуће достојанствен рад. Делотворан, неповратан и праведан прелазак на зелену економију неизводљив је без учешћа представника радника и послодаваца. Разграничење зелених послова од осталих њима сличних активности важно је мерило успешности преласка на зелену економију, не само у квантитативном него и у квалитативном смислу, и највидљивије је у области управљања отпадом. Кроз анализу услова и препрека за делотворно остваривање (индивидуалних и колективних) радних права у области управљања отпадом у одабраним државама чланицама Европске уније, аутор указује на решења која би ваљало применити како би се створило подстицајно окружење за отварање зелених послова у управљању отпадом, чија је неизоставна одредница достојанствен рад. Критичким разматрањем постојећег еколошкоправног и радноправног оквира у Републици Србији, те капацитета институција у настојању да имплементирају европске стандарде о управљању отпадом и заштити животне средине, предлажу се решења за превазилажење препрека за остваривање радних права радника у управљању отпадом. Недостатак одговарајуће инфраструктуре за раздвајање отпада на извору његовог настанка, деценијски изостанак политичке воље за доследно спровођење закона који уређују заштиту животне средине и управљање отпадом, који за последицу имају немерљиву штету по животну средину, те рад у изузетно тешким условима и губитак друштвеног богатства услед пропуштене добити и неопходности санирања последица неодговарајућег збрињавања отпада, чине околности које је неопходно што пре променити зарад остваривања радних и социјалних права у управљању отпадом.

Кључне речи: одрживи развој, зелени послови, праведна транзиција на зелену економију, управљање отпадом, радна права

Научна област: Право

Ужа научна област: Радно право

Information about The Doctoral Dissertation

Title:

„Conditions and obstacles for effective attainment of individual and collective labour rights of workers in waste management”

Abstract:

Spells are hard to break – especially if the entire mankind has been under one for many decades. Under the spell of an endless aspiration for acquisition of material goods through an interaction of labour and capital, our civilization has come to a brink of survival threatened by the climate changes. During the last two decades climate changes and environment degradation take the proportions that dramatically affect labour markets, which the labour law cannot afford to ignore as in the earlier times. Green Jobs, as an embodiment of sustainable development for which the mankind is grasping to mitigate the effects of climate changes and ensure its survival on this planet, should contribute to the preservation or establishment of the good quality of environment and provide decent work. Effective, irreversible and just transition onto a green economy is not feasible without the participation of workers’ and employers’ representatives. The differentiation of green jobs from other activities similar to them represents an important indicator of transition into a green economy, in quantitative as well as in qualitative terms, and it is most visible in waste management. Through an analysis of conditions and barriers for effective attainment of (individual and collective) labour rights in waste management in the selected EU member states, the author points at the policy options that ought to be put in place in order to create the incentives for the opening of green jobs in waste management, inevitably consisting of decent work. Critical analysis of the existing environmental and labour legislation in the Republic of Serbia, as well as of the capacities of institutions that are aiming for implementation of European standards in waste management and environment protection, the options on how to overcome the obstacles for attainment of labour rights in waste management are proposed. The lack of an adequate infrastructure for the separation of waste on its source, decades long absence of political will for consistent enforcement of environmental and waste management legislation, which result in immeasurable environmental damages, extremely difficult working conditions and the public wealth loss due to the missed opportunities for income generation and due to the necessity of remediation of consequences of inadequate waste treatment, represent the circumstances that have to be changed as soon as possible in order for labour and social rights in waste management to be attained.

Key words: sustainable development, green jobs, just transition to the green economy, waste management, labour rights.

Scientific field: Law

Scientific subfield: Labour Law

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
-----------	---

Део први

КОНЦЕПТ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА И ЊЕГОВА ВЕЗА СА РАДНИМ ПРАВОМ

1. Појам одрживости и концепт одрживог развоја.....	8
2. Одрживи развој као нова развојна агенда у XX веку.....	11
3. Одрживи развој и радно право.....	13
4. Допринос социјалних партнера одрживом развоју.....	15
5. Место одрживог развоја у актима међународних организација.....	17
5.1. Уводна разматрања.....	17
5.2. Уједињене нације и одрживи развој.....	18
5.2.1. Општа разматрања.....	18
5.2.2. Конференција УН о животној средини (1972).....	19
5.2.3. Самит у Риу и Агенда 21 (1992).....	20
5.2.4. Миленијумски циљеви развоја.....	21
5.2.5. Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030.....	22
5.3. Светска трговинска организација и одрживи развој.....	23
5.4. Европска унија и одрживи развој.....	24
5.4.1. Општа разматрања.....	24
5.4.2. Одрживи развој у правним и стратешким актима ЕУ.....	25
5.4.3. Европски зелени договор.....	27
5.4.4. Однос унутрашњих и спољних надлежности ЕУ у приступу одрживом развоју.....	28
5.4.5. Аутономни извори од значаја за одрживи развој.....	29

Део други

ЗЕЛЕНА ЕКОНОМИЈА И ЗЕЛЕНИ ПОСЛОВИ

1. Појам зелене економије и њена спрега са одрживим развојем.....	32
2. Цена транзиције на зелену економију.....	35
2.1. Општа разматрања.....	35
2.2. Кузњецова крива животне средине.....	36
2.3. Портерова хипотеза и трошкови еколошке регулативе.....	38
2.4. Регулаторни режим животне средине и правно-економски контекст.....	39
3. Климатске промене и праведна транзиција ка зеленој економији.....	41

3.1.	<i>Опита разматрања</i>	41
3.2.	<i>Појам и еволуција концепта праведне транзиције</i>	43
3.3.	<i>Синдикати и праведна транзиција</i>	44
3.4.	<i>Предуслови за праведну транзицију</i>	46
4.	Социјални партнери и зелена економија	48
4.1.	<i>Интереси и облици ангажовања социјалних партнера</i>	48
4.2.	<i>Активности социјалних партнера од значаја за прелазак на зелену економију</i>	50
4.2.1.	<i>Опште напомене</i>	50
4.2.2.	<i>Однос синдиката према зеленој економији</i>	51
4.2.3.	<i>Однос (удружења) послодаваца према зеленој економији</i>	53
5.	Утицај зелене економије на запосленост	54
6.	Појам и врсте зелених послова	56
6.1.	<i>Уводна напомена</i>	56
6.2.	<i>Одређивање појма зелени послови</i>	57
6.3.	<i>Особености зелених послова у односу на остале послове</i>	58
6.4.	<i>Разграничење зелених послова од послова сличних зеленим пословима</i>	63
6.5.	<i>Специфичности радноправног положаја радника ангажованих за обављање зелених послова</i>	64
6.6.	<i>Примери специфичног положаја радника у зеленим секторима</i>	65
6.6.1.	<i>Индустријска производња компоненти за производњу електричне енергије из обновљивих извора</i>	65
6.6.2.	<i>Рад на производњи биогорива</i>	67

Део трећи

ЗЕЛЕНИ ПОСЛОВИ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

1.	Одређење појма отпада	69
1.1	<i>Уводна разматрања</i>	69
1.2.	<i>Појам отпада у Програму Уједињених нација за животну средину</i>	71
1.3.	<i>Појам отпада у документима Организације за економску сарадњу и развој</i>	74
1.4.	<i>Одређивање појма отпада у праву ЕУ</i>	75
1.4.1.	<i>Оквирна директива за отпад 2008/98/ЕЗ и Уредба 1013/2006</i>	76
1.4.2.	<i>Директиве о третману и посебним токовима отпада</i>	78
1.4.3.	<i>Предлози нових директива о отпаду</i>	80
1.5.	<i>Дефиниције отпада у државама чланицама ЕУ</i>	81
2.	Појам управљања отпадом	82
3.	Историјски развој и циљеви управљања отпадом	84
4.	Однос између економског развоја, правног оквира и система управљања отпадом ..	87
5.	Интегрисани систем управљања отпадом	89

6. Улога неформалног сектора у управљању отпадом.....	90
--	-----------

Део четврти

ПРЕДУСЛОВИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАДНИХ ПРАВА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

1. Уводна разматрања	93
2. Својина, друга призната права и правила о одговорности	95
2.1. Уводна разматрања	95
2.2. Право својине.....	97
2.3. Правила о одговорности	99
2.4. Правило неопућивости.....	99
2.5. Економска анализа разлога за признавање права	100
3. Одговорност за еколошку штету.....	102
3.1. Одговорност за загађивање животне средине из угла економске анализе права.....	103
3.2. Одговорност за еколошку штету у међународним и домаћим правним актима	107
3.3. Правила еколошке одговорности – субјективна и објективна одговорност за еколошку штету	110
3.4. Накнада штете од загађења животне средине у управљању отпадом у Републици Србији.....	112
3.5. „Историјско загађење“ као чинилац у доношењу одлука о зеленој економији и управљању отпадом	114
3.6. Еколошка одговорност (за штету по животну средину) у САД	115
3.7. Еколошка одговорност у ЕУ.....	117
4. Својина над отпадом као важна детерминанта разликовања зелених послова и граничних случајева.....	120
4.1. Општа разматрања	120
4.2. Специфичност и сложеност својине над отпадом	121
4.3. Ефикасност и правичност модела својине над отпадом	122
4.4. Модел приватне својине над отпадом.....	124
4.5. Отпад у јавној и заједничкој својини	126
4.6. Отпад као ничије (одбачене) ствари.....	127
5. Циркуларна економија	128

Део пети

СПЕЦИФИЧНОСТИ ИНДИВИДУАЛНИХ И КОЛЕКТИВНИХ ПРАВА РАДНИКА У СЕКТОРУ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ У ЕУ

1. Уводна разматрања	133
2. Структура предузећа и индустријски односи у управљању отпадом у ЕУ	134
2.1. Европски социјални дијалог у управљању отпадом	136

2.2.	<i>Услови рада у управљању отпадом – контекст за социјални дијалог у упоредноправној пракси одабраних држава-чланица ЕУ</i>	139
2.2.1.	Уводне напомене	139
2.2.2.	Сигурност и флексибилност запослења	139
2.2.3.	Систем зарада	141
2.2.4.	Радно време	143
2.2.5.	Обука и стицање нових вештина	144
2.3.	<i>Безбедност и заштита здравља у области управљања отпадом у ЕУ и другим државама на сличном нивоу привредног развоја</i>	145
2.4.	<i>Право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада у законодавном оквиру ЕУ</i>	147
2.5.	<i>Организовање радника у управљању отпадом на нивоу ЕУ</i>	149
3.	Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Аустрије	150
3.1.	<i>Социјални дијалог у области управљања отпадом</i>	153
3.2.	<i>Законска заштита индивидуалних и колективних права радника</i>	155
3.2.1.	Уставни закон о раду	155
3.2.2.	Закон о заштити запослених.	157
3.2.3.	Закон о радном времену и закон о одмору током рада	159
3.2.4.	Закон о запошљавању деце и младих	162
3.3.	<i>Радна права у гранским колективним уговорима у управљању отпадом</i>	164
3.3.1.	Општа разматрања	164
3.3.2.	Колективни уговор за сектор занатства и трговине	165
3.3.3.	Колективни уговор за сектор хемије и колективни уговор за сектор саобраћаја	167
4.	Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Данске	168
4.1.	<i>Уводне напомене</i>	168
4.2.	<i>Дански модел инклузивног тржишта рада и социјални дијалог</i>	169
4.3.	<i>Законска заштита индивидуалних и колективних права радника</i>	173
4.3.1.	Безбедност и заштита здравља на раду	173
4.3.2.	Радно време	175
4.3.3.	Сигурност запослења	177
4.3.4.	Обука и стицање нових вештина	178
4.4.	<i>Радна права у гранским колективним уговорима</i>	179
4.4.1.	Колективни уговор за саобраћајни сектор	180
4.4.2.	Колективни уговор за раднике са специјалним положајем	181
5.	Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Италије	182
5.1.	<i>Уставна и законска заштита индивидуалних и колективних права</i>	182
5.2.	<i>Радна права у уговорима о координираној и трајној сарадњи</i>	186
5.3.	<i>Опити национални колективни уговор</i>	190

5.4. Грански национални колективни уговор за сектор услуга у области заштите животне средине	192
6. Индивидуална и колективна радна права радника у сектору управљања отпадом у Бугарској	194
6.1. Социјални дијалог и радна права у Бугарској.....	195
6.2. Еколошкоправна регулатива и њено усклађивање са правном тековином ЕУ.....	197
6.3. Утицај приватизације на остваривање радних права у области управљања отпадом.....	198

Део шести

ПРАВА РАДНИКА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Актуелно стање у области управљања отпадом и могућности за стварање зелених послова	201
2. Правни оквир управљања отпадом у Републици Србији	204
2.1. Устав Републике Србије.....	204
2.2. Закон о заштити животне средине	207
2.3. Закон о управљању отпадом.....	210
2.4. Закон о комуналним делатностима.....	214
2.5. Закон о јавној својини	216
2.6. Закон о накнадама за коришћење јавних добара	217
3. Утицај примене европских стандарда о управљању отпадом на животну средину у Републици Србији.....	217
3.1. Улога и капацитети националних институција у надзору над заштитом животне средине	219
3.2. Улога и капацитети локалних самоуправа у надзору над заштитом животне средине.....	223
4. Радноправни положај учесника у управљању отпадом у РС	226
4.1. Фактички рад у управљању отпадом.....	229
4.2. Радно законодавство – кључни аспекти и значај за заштиту радника у области управљања отпадом	233
4.2.1. Опште напомене.....	233
4.2.2. Матични закон у области радних односа.....	234
4.2.3. Поједина права по основу рада.....	238
4.2.3.1. Запошљавање и осигурање за случај незапослености	238
4.2.3.2. Заштита здравља и безбедност на раду	243
4.2.3.3. Заштита достојанства на раду	244
4.2.3.4. Евиденције у области рада	246
4.2.4. Посебни закони који регулишу рад ван радног односа и нестандартни облици рада	246

4.2.4.1.	Уводна разматрања	246
4.2.4.2.	Рад посредством агенција за привремено запошљавање	248
4.2.4.3.	Поједностављено радно ангажовање на сезонским пословима	249
4.2.5.	Индивидуална радна права сакупљача секундарних сировина	250
4.3.	<i>Аутономно уређење радних права у области управљања отпадом</i>	<i>252</i>
4.3.1.	Уводне напомене	252
4.3.2.	Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије	252
4.3.3.	Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда	255
5.	Колективно организовање и социјални дијалог учесника у управљању отпадом у Републици Србији	256
5.1.	<i>Уводне напомене</i>	<i>256</i>
5.2.	<i>Основни облици удруживања сакупљача секундарних сировина – задруге и социјална предузећа</i>	<i>257</i>
5.3.	<i>Синдикално организовање сакупљача секундарних сировина</i>	<i>259</i>
	ЗАКЉУЧАК	262
	ЛИТЕРАТУРА	264
	СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА	289

УВОД

Радно право и брига о заштити животне средине оличена у концепту одрживог развоја свој зачетак дугују индустријској револуцији из друге половине XIX века, јер настају као одговор на општу доминацију интереса власника капитала у свакој области уређења друштва и државе. Односе између радничког и еколошког покрета током XX века често су обележавали узајамно неповерење и сумњичавост, који су повремено прерастали и у отворену нетрпељивост у којој су еколошки покрети оптуживали синдикате да би зарад очувања радних места жртвовали сву животну средину, а као одговор добијали захтеве да престану да очување природе претпостављају потребама људи да раде у циљу сопственог опстанка.

Међутим, на самом зачетку њихових међусобних односа борци за радничка права и животну средину спознали су да их заједничка брига о јавном здрављу, нарочито у контексту безбедности и заштите здравља на раду, повезује и подстиче да унапређују права радничке класе. Тако „Међународни пријатељи природе“ свој настанак 1895. године дугују групи бечких социјалиста и прогласу о оснивању ове организације објављеном у „Радничким новинама“ (*Arbeiter Zeitung*), док су тридесетих година XX века заштитници радничких права и животне средине у Енглеској прибегавали и заједничким протестима у борби за здрав животни простор и слободу кретања. Ово управо због општег разумевања међу синдикатима да загађење воде, ваздуха и земљишта представља претњу по здравље радника и њихових породица, о којем се морају бринути у склопу своје борбе за свеукупна социјална права својих чланова. Ипак, у историји синдикалног деловања пречесто су занемариване две чињенице – да је природа извор вредности, а људски рад део природе, што је и доводило до потоњег размимоилажења ставова синдиката и заштитника животне средине који су заступали став да је било који облик производње супротстављен очувању природе. Стога ни синдикати ни еколошки покрети не сматрају да су рад и екологија природни савезници, суштински увезани поводом производње материјалних ресурса неопходних за људски опстанак, те тим пре морамо указати на тај пропуст и утврдити да је доследна примена еколошког законодавства веома важна за квалитетно остваривање радних права.

Почетком XXI века радно право и заштита животне средине бивају најнепосредније повезани еволуцијом „зелених“ послова, синонима за достојанствен рад који значајно доприноси очувању или поновном успостављању квалитета животне средине. Иако у научну литературу и међународне стандарде овај појам доспева неколико деценија после зачетка модерног концепта одрживог развоја, „зелени“ послови представљају његово језгро и отелотворење, јер садрже и социјалну и економску и еколошку компоненту. Са аспекта радног права, „зелени“ послови значајни су због чињенице да они морају да испуњавају све захтеве достојанственог рада, тј. да обезбеђују адекватне приходе радницима, безбедност на раду и социјалну заштиту њима и њиховим породицама, прилике за лични развој и интеграцију у друштво, као и слободу организовања, удруживања и преговарања о свим одлукама које утичу на њихову добробит. У време када остваривање радних права све чешће подлеже изазовима попут флексибилизације радног односа, нестандартних облика запошљавања, посредног радног ангажовања и неформалног рада као оличења прекарнизације рада, „зелени“ послови представљају противтежу не само угрожавању природе него и доминацији капитала над радом и указују на описану потребу удруживања бранилаца радних и еколошких права налик оној из XIX века. Услед тога

„зелени“ послови распрострањени су у све већем броју привредних грана, међу којима се управљање отпадом издваја не само као активност у којој је ангажован велики број радника, него и према изазовима по њихову безбедност и здравље и изложености прекарним облицима рада.

Са друге стране, иако су Међународна организација рада (МОП) и друге агенције Уједињених нација (УН) достојанствен рад поставиле као *conditio sine qua non* „зелених“ послова, заговорници ангажовања рањивих група радника кроз рад ван радног односа неретко пренебрегавају ту чињеницу и теже да у „зелене“ послове уврсте и облике рада који ни по утицају на животну средину, нити по критеријумима достојанственог рада то не могу да буду. Тај вид покушаја изједначавања „зелених“ и послова који су њима слични у Републици Србији заступљен је у управљању отпадом и за последицу има флагрантно нарушавање како индивидуалних тако и колективних права радника, које указује на могуће недостатке у хетерономним и аутономним изворима права и недоследностима у њиховом спровођењу. Отуда је основни научни и сазнајни циљ нашег истраживања да кроз аналитички и критички приступ научној литератури, меродавним документима међународних организација и изворима радног и еколошког права установимо шта су „зелени“ послови а шта гранични случајеви радног ангажовања у управљању отпадом, због чега је важно недвосмислено их разликовати и које је услове неопходно остварити за успешну трансформацију неформалног ангажовања у „зелене“ послове. С тим у вези, истраживање је поред научног имало и прагматички циљ да укаже на неопходност даљег развоја и доследног спровођења домаћег радног и еколошког права и значај њихове усаглашене примене којом би, уз поједина унапређења система социјалног осигурања, било омогућено делотворније остваривање радних права радника у области управљања отпадом.

Основа за креирање концепције зелених послова потиче из одрживог развоја као приступа развоју човечанства кроз економски напредак који омогућава остваривање радних и других економских и социјалних права уз очување животне средине за будуће генерације. Стога је било потребно да на почетку истраживања ближе објаснимо појам одрживог развоја и околности које су довеле до његовог настанка упоредо са радним правом. Одрживи развој који испуњава потребе садашње генерације људи, без угрожавања могућности будућих генерација да испуне своје потребе неопходан је превасходно због пуког опстанка човечанства, односно права на живот људске заједнице као елементарног услова за остваривање било којег права. Истовремено, почетни принцип одрживог развоја односи се на једнакост и правичност, којим се инсистира на унапређењу услова живота најсиромашнијих и њихових права у што скоријој будућности. С обзиром на чињеницу да одрживи развој означава реалан, универзални и друштвено инклузивни развој уз очување животне средине, у првом делу истраживања предлажемо да се он делотворније користи као противтежа општој дерегулацији и умањењу радних и других економских и социјалних права радника и све већем захватању природних ресурса у борби компанија широм света за што већим тржишним учешћем. Одрживи развој је неостварив без партиципативности и ширења добробити на већи број друштвених група, због чега позивамо на активнију улогу синдиката како би се онемогућило да циљеви развоја буду диктирани од стране уских делова друштва и малог броја организованих интересних група. У исто време, један од основних постулата одрживог развоја јесте ефикасност употребе природних ресурса, те у овом делу указујемо на могућност послодаваца да улагањем у иновације и смањење трошкова енергије надоместе „трку ка дну“ у уштедама заснованим на сужавању каталога економских и социјалних права радника. Коначно, у овом делу појаснићемо поменути везу између заштите животне средине као елемента одрживог развоја и

унапређења безбедности и здравља на раду радника, уз осврт и на место одрживог развоја у актима међународних организација.

Други део нашег истраживања посвећен је појашњењу појма зелене економије, у којој би привредни раст и раст запослености требало да буду резултат јавних и приватних улагања којима се смањује загађење, повећава енергетска ефикасност и отвара простор за достојанствен рад радника у области управљања отпадом, производњи обновљиве енергије и другим привредним гранама. Развој зелене економије подразумева реструктурирање привреде, инфраструктуре и институција, уз усвајање одрживих модела производње и потрошње, при чему би уз помоћ промене низа системских подстицаја привреди, циљаних трансфера средстава, отварања нових послова и олакшаног приступа току добара и услуга онима који се налазе на дну социјалне лествице могао да буде унапређен социјални положај и смањено сиромаштво. Користећи се научном економском теоријом у области животне средине указали смо на неопходност институционалних реформи у области заштите животне средине, које би морале да буду спроведене тако да у обзир узму и све друштвене трошкове које проузрокују, укључујући и вредности природних добара. Истраживања у овој области на која смо се осврнули доказала су да су за тај вид реформи важне две групе чинилаца, међу којима једну чине стандарди за заштиту животне средине, механизми за спровођење закона и институције које тим спровођењем руководе, а другу правно-економски контекст, којег чине административне, политичке и научне институције и технички капацитети, и који одређује квалитет владавине права, поштовање права власништва и ниво развоја технологије. Узимајући у обзир чињеницу да у последњих неколико година један од основних подстицаја за напредак зелене економије представљају све очигледније климатске промене, морали смо да се осврнемо и на потребу за праведном транзицијом на образац зелене економије. Дубоке структуралне промене у енергетици, које обухватају сложене промене у технологији, инфраструктури, науци, политици, друштвеним и културним обрасцима у циљу избегавања и ублажавања климатских промена морају бити спроведене на еколошки праведан начин – тако да не доведу до прекомерне деградације животне средине на ограниченом географском простору на којем живе људи који су најмање одговорни за узроке климатских промена. Правилно спроведен, тај процес омогућава да залагање за заштиту животне средине услед борбе против климатских промена не буде у супротности са тежњама да се очувају и унапреде радна и друга економска и социјална права радника, а за његов успех пресудно је важан делотворни социјални дијалог као кључни механизам за демократско саодлучивање главних заинтересованих страна у свету рада. Суштину овог дела нашег истраживања представља одређивање појма зелених послова - рада који значајно доприноси очувању или поновном успостављању квалитета животне средине кроз мању потрошњу енергије, материјала и воде, смањење емисија угљеника у привреди и избегавање генерисања свих облика отпада и загађења. Услед све веће распрострањености зелених послова и сложености њиховог раздвајања од осталих (не-зелених) активности посегнули смо управо за радним правом и достојанственим радом као опредељујућом карактеристиком зелених послова, како бисмо их разликовали од граничних случајева који имају ограничен позитиван утицај на животну средину, али не испуњавају критеријуме достојанства на раду. Са друге стране, превелика сличност у структури и начину обављања радних активности коју затичемо између зелених и других послова у бројним привредним гранама определила је нашу одлуку да се у овом истраживању посветимо зеленим пословима у управљању отпадом. У управљању отпадом наиме затичемо највећи број активности које у већој или мањој имају недвосмислено позитивне последице по животну средину, али их управо могућности за остваривање радних права раздвајају од зелених послова. Са

намером да укажемо на потребу трансформисања тих активности у зелене послове у циљу достизања радних и других економских и социјалних права радника који их обављају, у наредним деловима рада указаћемо на промене до којих би морало доћи у правно-економском оквиру како би та трансформација била спроводљива и пожељна како због досезања критеријума достојанственог рада, тако и зарад делотворније заштите животне средине.

У Трећем делу дисертације пре детаљнијег представљања управљања отпадом анализирали смо пре свега појам отпада, јер је однос према њему не само симптом културе једног друштва, него и показатељ владавине права, економских и моралних вредности и спознаје употребне вредности предмета који бивају одбачени. Зато је и управљање отпадом, као стална људска потреба у последњих неколико деценија, поред улоге важног чиниоца бриге о јавном здрављу и заштите животне средине, све више препознато и као извор производних ресурса, а тиме и рада од чијег обављања зависи испуњење животних потреба милиона радника широм света. С тим у вези указали смо и на социо-економску и радноправну димензију управљања отпадом, као важне линије додира неформалног рада и зелених послова, које не би смело да буде запостављено и подређено другим развојним циљевима при одабиру друштвених приоритета. Овај део дисертације закључили смо детаљним поређењем модерног и интегрисаног система управљања отпадом које омогућава поновно коришћење секундарних сировина са једне, и уклањања и депоновања отпада са друге стране, у којем неформални сакупљачи отпада тек у ограниченој мери доприносе каквом-таквом ограничењу његовог негативног утицаја на животну средину, по цену угрожавања сопствених радних и социјалних права. Нагласили смо да је у друштву које тежи ка томе да у условима владавином права вођене тржишне привреде оствари у потпуности развијене механизме заштите људи у стању социјалне потребе, уз истовремену ефикасну бригу о животној средини, одлагање и депоновање отпада без поновне употребе секундарних сировина неодрживо и неделотворно по основу достизања свих набројаних развојних циљева.

Приступ отпаду као ресурсу који се може поново користити у привреди која омогућава кружење материјала уместо одлагања на депоније или спаљивања, познатој под називом циркуларна економија, у великој мери опредељен је правилима која регулишу власништво над њиме. Зато ћемо у Четвртном делу дисертације објаснити и значај својине над отпадом као важним ресурсом чијим се правилним коришћењем могу створити услови за креирање бројних зелених послова. С обзиром на чињеницу да управљање отпадом представља важан инструмент остваривања права на чисту животну средину, а да истовремено утиче и на испуњавање социјалних потреба лица која се баве сакупљањем отпада, морали смо детаљно да представимо утицај права својине над природним и еколошким добрима и контролисања приступа тим добрима и њихове употребе путем законских и других мера државе на управљање отпадом као основе за отварање зелених радних места уместо неформалног рада. У овом делу истраживања посматрали смо и шира призната права од чијег уређења зависи могућност остваривања права и заштите интереса друштвених група, као што су правила о одговорности и неотуђивости, поред осталог и због тога што, уз еколошку регулативу, правила о одговорности за еколошку штету представљају најважнији инструмент заштите животне средине, чије доследно спровођење опредељује и могућност за остваривање радних права у управљању отпадом. Да бисмо у потоњим деловима дисертације могли боље да сагледамо еколошкоправни оквир Републике Србије који се заснива на објективној одговорности за еколошку штету, у овом делу користили смо економску анализу права и упоредноправни метод да прикажемо

његове предности и недостатке у спречавању настанка еколошке штете. Важне закључке о утицају режима власништва над отпадом извели смо указавши на специфичности и сложеност својине над отпадом и поредивши режиме ничијег власништва, у којем се *de facto* налази комунални отпад у Републици Србији, са јавном својином коју би *de iure* он требало да представља али чија се заштита не спроводи доследно. Постојећу ситуацију упоредили смо и са режимом заједничког власништва над отпадом којем теже одређене заинтересоване друштвене групе, као и са моделом приватног власништва, који би уз адекватан законски оквир могао да представља најделотворнију основу за спречавање загађења животне средине и генерисање зелених послова.

Са намером да изведемо закључке о томе која би упоредна искуства у уређењу радноправног положаја радника у управљању отпадом могла да нам послуже у формулисању предлога за реформу радноправног и еколошкоправног оквира Републике Србије, у петом делу истраживања посегнули смо за искуствима Европске уније (ЕУ) и групе њених одабраних држава чланица. Економска и социјална слика управљања отпадом у ЕУ значајно је промењена у последње две деценије, услед два паралелна процеса – либерализације и реструктурирања предузећа са једне, и подршке отварању зелених послова са друге стране, подстакнута борбом против климатских промена и преласком са линеарне на циркуларну економију. Приметан раст броја запослених позитивно се одразио и на социјални дијалог у управљању отпадом, које представља синоним за тешке услове рада које смо анализирали посматрајући квалитет запослења кроз организацију рада и радно време, систем зарада и додатака на зараду, сигурност и флексибилност, могућност стицања нових вештина и напредовања, и колективно организовање и заступање интереса запослених. Из искустава одабраних држава чланица ЕУ, пре свих Аустрије и Данске, извели смо закључке о томе како би хетерономним и аутономним изворима права положај радника у управљању отпадом у Републици Србији могао бити унапређен. Постоје извесна ограничења у остваривању права на зараду, односно накнаду за рад, у ситуацијама када долази до промене послодавца и преноса уговора о раду или радном ангажовању с послодавца претходника на послодавца следбеника, као и код новозапослених радника. Начин на који је радно време уређено у овом сектору представља својеврсну компензацију радницима за напоран физички посао који обављају, тако да радници имају слободу да сами одређују дужину трајања свог радног дана. Једно од анализираних решења из радног права Италије могло би да представља важан искорак у стварању услова за ступање неформално ангажованих радника прво у законити облик рада ван радног односа, а потом и у радни однос. Важан нам је и пример Бугарске који указује на то које би недостатке у усвајању и спровођењу радноправних и еколошкоправних реформи подстакнутих процесом придруживања ЕУ Република Србија требало да избегне и отклони зарад достојанственог рада у управљању отпадом и ефикасне заштите животне средине. Укупно узев, највећи број специфичних изазова који произилазе из природе посла лица која непосредно раде на прикупљању и третману отпада тиче се њиховог права на безбедан и здрав рад, чије остваривање зависи од општег радноправног оквира, нивоа економске развијености и функционисања институција у областима заштите животне средине и радних права.

Анализа актуелног стања у управљању отпадом у Републици Србији, којом започињемо Шести део дисертације, указује на недостатак капацитета за прераду отпада, изостанак раздвајања рециклабилног отпада на извору његовог настанка и доминантан удео одлагања комуналног отпада на несанитарне депоније као његово коначно одредиште. Приказ стања у посебним токовима отпада, укључујући и опасан

отпад, јасан је показатељ изостанка приступа отпаду као ресурсу који се може употребити у циркуларној економији. Увид у правни оквир управљања отпадом започели смо уставним гарантијама основних људских права и слобода, у које спадају и зајамчено право на здраву животну средину и право на рад, укључујући начела која се односе на радне односе, заштиту здравља и безбедност на раду, запошљавање, социјално осигурање и друге облике социјалне сигурности грађана. Детаљни критички осврт на еколошкоправне законе доказао је да њихово спровођење опредељујуће утиче на оквир за остваривање радних права радника у управљању отпадом. Низ недостатака које смо установили пре свега у спровођењу Закона о заштити животне средине и Закона о управљању отпадом доводе до услова у којима је свеprisутно неформално ангажовање сакупљача отпада које је у супротности са свиме што означава достојанствен рад. Рад тих неформалних радника само делимично је по својим ефектима налик зеленим пословима, али се одвија ван радног односа у околностима које онемогућавају остваривање права на безбедан рад, права на ограничено радно време, и права из социјалног осигурања (осим по основу њихове званичне незапослености) и уз остваривање прихода продајом прикупљеног рециклабилног отпада на неформалном тржишту. Важан утицај на такво стање има и власништво над отпадом, који је према Закону о управљању отпадом у јавној својини, али без механизма његове заштите које за природне и друге ресурсе предвиђа Закон о јавној својини. Стање у овој важној привредној грани које доводи до смањења броја радника који могу да остваре радна права употпуњавају недовољни капацитети националних и локалних институција за надзор над заштитом животне средине. Услед тога, анализи хетерономних извора радног права у нашем истраживању претходи приказ фактичког рада сакупљача секундарних сировина, те нам она омогућава да укажемо на могућа унапређења радноправне заштите радника у управљању отпадом у целини узимајући у обзир и аутономне изворе права који се на њих односе. Овај део истраживања закључили смо указивањем на поједине аномалије у остваривању права на слободу удруживања, које не доприносе нити успешнијем колективном преговарању нити унапређењу радноправног положаја радника у овој привредној грани у целини.

Мултидисциплинарност нашег истраживања условила је коришћење више метода у раду, почев од историјског, социолошког и деонтолошког метода, јер је било неопходно сагледати друштвени контекст, и државу као динамичне и променљиве појаве, како би се створила јаснија слика о усклађености државе и права са друштвеном стварношћу и стварним потребама друштва у области заштите животне средине и радних права у зеленим пословима. У деловима дисертације који се односе на зелену економију као одредницу предуслова за стварање зелених послова коришћене су методе економске анализе права, помоћу којих су правне норме разматране са аспекта теорије ограничености ресурса, полазећи од тога да је легитиман и нужан задатак правне науке да прописе вреднује по томе до које мере спречавају расипање ресурса и тиме подижу ефикасност. Догматски и компаративни метод употребљени су како би се услови за остваривање радних права у управљању отпадом испитали у правним и стратешким инструментима универзалног и регионалног карактера, у изворима права одабраних страних држава и домаћим правним оквирима. Поједина решења домаћег права оцењена су у односу на упоредноправна решења других држава, зарад сагледавања предмета истраживања *de lege lata* и *de lege ferenda*. Критички осврт на делотворност садашњег правног и институционалног оквира предузет је употребом аксиолошког метода, са циљем давања предлога у погледу евентуалних измена и унапређења правног оквира и инструмената за његово спровођење.

Применом наведених метода кроз шест делова ове дисертације потврђене су следеће хипотезе: 1) Поштовање основних радних права (на зараду, безбедност на раду) неопходан је предуслов за одрживост увођења зелене економије и борбе против климатских промена; 2) Зелени послови у већини привредних грана не разликују се од осталих у смислу њиховог садржаја (описа послова), каталога и остваривања обима радних права; 3) Активности неформалних сакупљача секундарних сировина у радноправном и у еколошком смислу не могу се сматрати зеленим пословима; 4) Одржавање прихода неформалних сакупљача секундарних сировина условљено је њиховим могућностима да ванправним средствима ограниче приступ рециклабилном отпаду; 5) Квалитет индивидуалних радних права радника у управљању отпадом у значајној мери зависи од поштовања стандарда заштите животне средине и општег правно-економског контекста; 6) Валоризација отпада путем увођења еколошке ренте локалним самоуправама подстиче отварање зелених послова уместо неформалног прекарног рада; 7) Расподела признатих права и модел власништва над отпадом представљају кључне детерминанте друштвеног оквира за остваривање радних права радника у управљању отпадом; 8) Управљање отпадом завређује да буде квалификовано као делатност од општег интереса; 9) За делотворно остваривање индивидуалних и колективних права радника у управљању отпадом у Републици Србији неопходно је њихово превођење из неформалне економије у зелене послове, уз испуњење низа предуслова за ту транзицију на тржишту рада.

Део први

КОНЦЕПТ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА И ЊЕГОВА ВЕЗА СА РАДНИМ ПРАВОМ

1. Појам одрживости и концепт одрживог развоја

У другој половини XX века концепт одрживог развоја широко је прихваћен као водећи принцип међународног права и политике животне средине, али историјат тог појма започиње много раније – у средњовековним традицијама неколико европских народа. Већ у раној фази индустријске револуције половином XIX века већина шума у Европи била је опустошена масовном сечом, јер је дрво до тада представљало основни извор енергије. Дефорестација је достигла такав ниво да је претила опстанку привреде целе Европе, што је остављало само две могућности – или се морао пронаћи нови извор енергије који би одржао привредни замах или би тадашња привреда морала да се промени из темеља. Добро је познато да је убрзо потом угаљ постао погонско гориво европске привреде и удахнуо живот индустријској револуцији, али је уједно предложена и алтернатива – тзв. „откриће одрживости“, које је подразумевало замену сваког посеченог дрвета садњом новог.

Немачки истраживачи у шумарству тога доба који су дошли до тог „открића“ ослонили су се на средњовековни систем експлоатације земље, познат као „*allmende*“ у немачким земљама или „*commons*“ у Енглеској. Тај систем подразумевао је јавни надзор над обрадом земље и употребом њених ресурса не само на државном земљишту, него и на парцелама у приватном власништву. На тај начин земљиште јештићено од претеране употребе (у пољопривредне сврхе) и чувано за потребе будућих генерација; том позитивном ефекту назив „*Nachhaltigkeit*“ (одрживост) дао је немачки рачуновођа и државни службеник Ханс Карл фон Карловиц (Hans Karl von Karlowitz)¹ у свом раду „*Sylvicultura Oeconomica* или упутство за гајење дрвећа у дивљини“ (*Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baum-Zucht*)². Тај термин заживео је најпре у теорији економије шумарства, да би га 1837. године директор Академије шумарства Француске Адолф Парад (Adolphe Parade) превео у „*soutenir/soutien*“ (у директном преводу „подржавање“, одрживост), да би касније настао и енглески израз „*sustainability*“, што и дан данас означава одрживост.

Израз „*sustainability*“ (одрживост) који је, дакле, у XIX веку у шумарству и пољопривреди означавао искоришћавање приноса, а не супстанце, Клаус Боселман (Klaus Bosselmann) посматра концептуално, нормативно и институционално³. Концептуално гледано, сам појам „*sustainability*“ заправо води порекло од латинске речи *sustinere*, где *sus* значи усправно, а *tenere* држати или чувати, па би могао да означава издржљивост или склоност ка одржању нечега; у контексту животне средине

¹ Jacobus A. Du Pisani, „Sustainable development – historical roots of the concept“, *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2006, стр. 85.

² Карловиц је заправо користио израз *nachhaltende Nutzung* – одржива употреба, да значи ограничену сечу шума тако да буде омогућена равнотежа у броју посечених старих стабала и нових шума које би их одмениле.

³ Klaus Bosselmann, „Sustainability and the courts: a journey yet to begin?“, *Journal of Court Innovation*, Vol. 3, No. 1, Winter 2010, стр. 345.

јасно је да се овај термин односи на способност одржања система животне средине, од којег зависи и развој човечанства.

У нормативном смислу, одрживост би морала да буде не само правни принцип, него и правна норма која успоставља правила. До тога међутим није дошло, јер сам „принцип“ одрживог развоја нема карактер правне норме, зато што се и сам састоји од већег броја под-принципа, који су често неусаглашени и слабе његову нормативну снагу. Са друге стране, његов нормативни карактер не би требало ни сасвим оспоравати, јер је основа концепта одрживог развоја морални императив очувања планете и њених ресурса будућим генерацијама који постоји вековима и присутан је у бројним културама. Историја, наука и етика сагласне су да било који модел развоја мора да поштује еколошка ограничења како би избегао опадање или колапс. На поштовању принципа одрживог развоја који условљава развој могућношћу садашњих и будућих генерација да уживају у природи и користе њене ресурсе инсистира и Међународни суд правде, дефинишући концепт одрживости управо као „потребу да се помире економски развој и заштита животне средине“⁴.

Боселман прави занимљиву аналогију између појма „одрживост“ и правде, тврдећи, пре свега, да је „појам „одрживост“ различит од појма „одрживи развој“, иако се та два појма често користе као синоними“⁵. Он затим подсећа да значење појма „одрживи развој“ повезује развој са одрживошћу, и то тако да што развој заснива на одрживости. Као и код појмова „одрживо управљање“, „одржива употреба ресурса“ и сличних, појам „одрживи развој“ представља примену принципа одрживости – ништа више и ништа мање. Коначно, одрживост је препозната као најфундаменталнији од свих принципа животне средине, иако та његова фундаменталност још увек није препозната од стране судова. Аналогно са те три карактеристике појма „одрживи развој“ Боселман подсећа да се појам „правда“ често користи да означи „праведно друштво“, те да појам „праведно друштво“ повезује друштво са правдом и то тако што се основе постојања друштва налазе у правди⁶. На крају, појам „праведно друштво“ представља примену принципа праведности, који је фундаментални принцип у свим цивилизованим друштвима, једнако као и принципи слободе, једнакости и одрживости.

Концепт одрживог развоја свакако свој зачетак дугује индустријској револуцији, која свој замах стиче у другој половини XIX века. У раној фази индустријске револуције већина фабрика задовољавала је своје потребе за енергијом из кинетичке енергије воде, али половином XIX века угаљ је постао доминантан извор енергије. Употреба угља нагло је порасла до нивоа који су поједине ауторе навели да индустријску револуцију опишу као збир три кључна елемента – замене људских вештина машинама, увођења мотора који су топлотну енергију преводили у рад и употребе угља као извора енергије уместо других до тада познатих ресурса⁷. Поједини индустријски погони (у текстилној индустрији) нарочито су интензивно користили угаљ и најчешће су били груписани на малом географском простору⁸, што је доводило до високе концентрације загађења ваздуха. Поред тога, пре открића преноса

⁴ Бојана Чучковић, *Заштита животне средине у међународном праву људских права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2018, Београд, стр. 24.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Дејвид Ландес, *Богатство и сиромаштво народа*, Стубови културе, Београд, 2004, стр. 205.

⁸ Груписање индустријских погона заправо је започело још у XIX веку, када је на северозападу Енглеске подигнуто много фабрика текстила и то због могућности употребе енергије воде које је на том подручју било у изобиљу. Половином XIX века сви ти погони преоријентисали су се на енергију угља, што је створило поменути проблем са загађењем ваздуха.

електричне енергије било је неопходно да се она производи непосредно поред фабрика које су је користиле, а које су уз то биле смештене у средишту градова како би радници могли пешке да дођу до својих радних места, што је још више излагало људе загађењу⁹.

Индустријску револуцију у почетку је карактерисало потпуно одсуство еколошке регулативе, јер је преовладавао приступ *laissez faire* који је одражавао политичку моћ и утицај послодаваца – како у односу према животној средини, тако и према правима радника¹⁰. Бројни аутори XIX века указују да је доминација интереса власника капитала у овом периоду у свакој области уређења друштва и државе важна заједничка одредница рађања идеје одрживог развоја и настанка радног права. Тако у свом делу „Чудесно столеће“ Алфред Расел Волас (Alfred Russel Wallace) примећује да „ако би организација нашег друштва била и морална и рационална, два аргумента спречила би било какав извоз (угља, *J.P.*): први је да имамо обавезу према потомству и немамо право да беспотребно потрошимо природне производе који се не могу репродуковати; и други, да су рад на ископавању угља и рад на производњи гвожђа нарочито тешки и непријатни по раднике, те да у исто време наносе штету великим површинама плодне земље и природним лепотама, па би их због тога требало што више ограничити због очувања наше добробити“¹¹.

Упоредо са сазревањем свести о неопходности да би привредни развој, колико год доприносио увећању богатства превасходно власника капитала, морао да буде такав да неминовна употреба природних ресурса и загађење животне средине не онемогуће опстанак људи и животне средине, настаје и развија се радно право као нова самостална грана права. Радно право конституисано је недуго после првих интервенција државе у свету рада, која је законима морала да обезбеди заштиту личности, физичког интегритета и достојанства радника услед немогућности класичног уговорног права, с начелом једнакости уговорних страна, да положај запослених као слабије стране у радном односу не препусти у потпуности вољи послодавца. Радно право фокусирано је на зависни, подређени рад, зато што запослени радећи за послодавца остварује своја искључива или претежна средства за издржавање, и заснивањем радног односа, преузима обавезу да ради у име, за рачун и под (управљачком, нормативном и дисциплинском) влашћу послодавца. Правна субординација запосленог, отуд, ствара потребу да се ублажи неједнакост субјеката радног односа, а што нарочито укључује стварање и примену норми које ће спречити злоупотребе послодавчевих овлашћења. На тај начин, радноправне норме доприносе успостављању и очувању социјалног мира, приближавању идеалу социјалне правде и друштвеној кохезији, док минимално усклађивање услова рада доводи до усклађивања трошкова рада, што је важан инструмент за спречавање нелојалне конкуренције међу послодавцима¹².

Зато закључујемо да се историјски зачетак концепта одрживог развоја не само временски преклапа са настајањем и развојем радног права као научне дисциплине, него их повезује неопходност да се еколошким законима и радноправним нормама ограничи апсолутна доминација власника капитала и заштите права радника. Док се

⁹ Walken Hanlon, „Coal smoke and the costs of the industrial revolution“, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 22921, Cambridge (USA), 2016, стр. 7.

¹⁰ *Ibid.*, стр. 10.

¹¹ Alfred Russell Wallace, *The wonderful century – its successes and its failures*, George N. Morang, Toronto, 1898, стр. 370.

¹² Љубинка Ковачевић, „Relationship between labour and environmental law – accidental or natural partners?“, Београд 2021. (у штампи)

радно право развија као резултат неопходности успостављања друштвене равнотеже између заштите радника и интереса капитала, одрживост у контексту убрзане индустријализације захтева одржање система животне средине, од којег зависи и развој човечанства.

2. Одрживи развој као нова развојна агенда у XX веку

Концепт одрживог развоја своју афирмацију у другој половини XX века започиње 1972. године на међународној конференцији у Стокхолму, чији је циљ био да анализира отворена питања у области животне средине која би могла да имају значајан утицај на научне, друштвене и политичке процесе тог времена. Исте године група научника у свом извештају „Границе раста“ („*Limits to growth*“) по први пут саопштила је човечанству да глобални природни систем неће моћи да поднесе економски и демографски раст по тадашњим стопама после 2100. године, чак и уз значајан технолошки напредак. У том извештају се, између осталог, наводи да је ниво индустријског развоја достигао граничне вредности при којима се загађења у животној средини више не могу апсорбовати тако да квалитет животне средине остане на истом нивоу¹³. До тог закључка научници су дошли узимајући у обзир пет основних фактора који опредељују економски раст на планети и који су нераскидиво везани за свет рада, и то: раст броја становника, производњу хране, трошење природних ресурса, индустријску производњу и деградацију животне средине¹⁴. Тиме је послата снажна порука да су планетарни природни ресурси и способност планете да апсорбује загађење које човечанство узрокује ограничени, али је указано и на чињеницу да је могуће створити људско друштво које може да опстане уз дате планетарне природне ресурсе под условом да његов развој буде одржив, тј. да постигне равнотежу између демографског и привредног раста, са једне, и животне средине са друге стране.

Имајући у виду ово и неколицину истраживања која су уследила УН успоставиле су 1983. године Светску комисију за животну средину и развој (*World Commission on Environment and Development*, WCED), на челу са некадашњом председницом Владе Краљевине Норвешке Гро Харлем Брундтланд (Gro Harlem Brundtland), због чијег је енергичног вођства ова комисија временом постала позната као Брундтланд комисија. Комисија је 1987. године, непосредно пред своје распуштање, објавила извештај „Наша заједничка будућност“ („*Our Common Future*“), који је, као и сама комисија, постао познат широм света као „Извештај Брундтланд“ и то управо зато што је по први пут дао званичну дефиницију концепта одрживог развоја, по којој је то „развој који испуњава потребе садашње генерације људи, без угрожавања могућности будућих генерација да испуне своје потребе¹⁵“.

Извештај је усвојила Генерална скупштина УН и 1992. године успостављени су принципи одрживог развоја на Конференцији УН о животној средини и развоју у Рио де Жанеиру, у Бразилу, која је постала опште позната као Самит у Риу или Самит планете Земље. Иако дебата о значењу концепта одрживог развоја траје до данашњих

¹³ Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 20.

¹⁴ Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens II, *Limits to growth*, New York, 1972, стр. 25.

¹⁵ Report of the World Commission on Environment and Development: „Our common future“, стр. 16. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

дана, неколико принципа се и даље издваја, испред свих *принцип једнакости и правичности*, који истиче да би први приоритет човечанства морало да буде унапређење услова живота најсиромашнијих и њихових права у што скоријој будућности. Други, тзв. *принцип предострожности*, захтева да се „у ситуацијама где постоји претња од непоправљиве штете недостатак научне неутемељености не користи као разлог за одлагање делотворних и исплативих мера за спречавање деградације животне средине“¹⁶. Трећи принцип препознаје *међузависност* сва три „стуба“ одрживог развоја – економског, социјалног и еколошког, и указује на то да одрживи развој подразумева разумевање и деловање по додирним тачкама сва три његова „стуба“.

Концепт одрживог развоја на начин на који га је дефинисала Светска комисија за животну средину и развој оспораван је и допуњаван током протекле три деценије, а једну од допуна дао је познати економиста и носилац Нобелове награде Роберт Солоу (Robert Solow). Солоу сматра да је у концепту одрживог развоја неопходно дефинисати шта је то што би требало очувати за будуће генерације, а то је према њему *општа способност човечанства да ствара економску добробит*¹⁷. Он сматра да не би било ни могуће нити пожељно „оставити свет онаквим каквим смо га затекли“ до последњег детаља, односно да свакој следећој генерацији треба оставити „све оно што би јој омогућило барем једнако добар животни стандард као садашњој генерацији и све оно што би јој помогло да на сличан начин брине о наредној генерацији“¹⁸. Наглашавајући одржање животног стандарда у будућности као мотив за очување животне средине Солоу ближе објашњава оно на шта се у дефиницији Комисије односи испуњење потреба садашње и будућих генерација људи. Поред тога, за очување интереса будућих генерација неопходна је непосредна веза између активности сваке појединачне генерације људи и њиховог вођења рачуна да и генерација која их наслеђује може да очува њихов животни стандард.

Овај приступ дакле не заговара очување затеченог нивоа квалитета животне средине и количине глобалних природних ресурса, него у равнотежу три „стуба“ одрживог развоја уводи и фактор научно-технолошког напретка, који би у будућности омогућио испуњење потреба људи употребом ресурса који ће тада бити на располагању човечанству, а свакако ће се разликовати од оних који се данас користе и троше.

Тако допуњени концепт одрживог развоја ипак превише наглашава економски „стуб“ одрживог развоја и одржање животног стандарда садашње и будућих генерација, те му недостају два важна чиниоца – питање слободе будућих генерација да изаберу шта би желеле да имају или очувају, и питање одговорности људи као далеко најмоћнијих живих бића за очување живота на планети. Одржање животног стандарда није исто што и слобода људи да имају или очувају оно што им је вредно или што с разлогом сматрају важним¹⁹, а одговорност према живом свету важна је не само зато што присуство других врста живог света на планети унапређује животни стандард људи, него би њихов евентуални нестанак угрозио и способност људске врсте за самоодржање.

¹⁶ Rio Declaration on Environment and Development 1992, принцип 15. <http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>

¹⁷ Robert Solow, „An almost practical step toward sustainability”, *Resources Policy*, 1993, Vol. 19, issue 3, стр. 168.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Amartya Sen, „Why we should preserve the spotted owl”, *London Review of Books*, Vol. 26, No. 3, 2004, стр. 2.

Иако су та међузависност и међусобна конвергенција поменута три „стуба“ одрживог развоја општеприхваћене, у стварности и даље постоје бројни проблеми у примени концепта одрживог развоја широм планете. Владе великог броја држава и међународне организације поставиле су одрживи развој као пожељан циљ, али се суочавају са бројним технолошким, политичким и другим ограничењима. Са једне стране, развијене земље располажу са довољно средстава и технолошким капацитетима који им омогућавају примену политика и мера одрживог развоја, али им недостаје довољан ниво политичког вођства и грађанског ангажовања; са друге стране налази се озбиљна и растућа претња опстанку планете, а то је привредни раст земаља у развоју који прати ресурсно-интензиван модел раста развијених земаља²⁰. Та претња посебно је изражена у последње две деценије убрзаног привредног развоја најмногљуднијих земаља у развоју, пре свега Кине, Индије и Бразила, чија нагло растућа средња класа за циљ има досезање животног стандарда и модела потрошачког друштва које већ неколико деценија постоји у развијеном делу света. Остварење тог циља доводи до наглог и вишеструког раста броја људи широм планете чији је начин живота такав да подразумева значајно већу потрошњу ресурса него што је то раније био случај, а што би могло да доведе до убрзаног нестанка појединих кључних ресурса, али и раста загађености и са њим повезаним поремећајем климе који би могли трајно да онемогуће нормалан живот на планети.

Имајући у виду могуће последице тог неповратног поремећаја равнотеже између економског и демографског раста, са једне, те природе и њених ресурса, са друге стране, корак даље у промовисању концепта одрживог развоја учињен је 2015. године од стране УН усвајањем циљева одрживог развоја, чије би остварење у наредних петнаест година требало да доведе до искорењења сиромаштва, уз заштиту планете и просперитет за све кроз нови програм одрживог развоја. Непосредна веза света рада и радних права са концептом одрживог развоја озваничена је циљем број 8, који промовише инклузиван привредни раст, запосленост и достојанствен рад за све и осликава ту природну везу.

3. Одрживи развој и радно право

Убрзаном привредном расту земаља у развоју претходила је највећа промена на глобалном тржишту рада, по својој масовности већа и од индустријске револуције, која је утицала на права запослених широм света. Та промена састојала се из отварања тржишта рада (и капитала) најмногљуднијих земаља у развоју услед процеса глобализације, што је у деценији која је уследила довело до уласка преко 2 милијарде радника на светско тржиште рада. Екстремно брзи раст понуде рада на светском тржишту која је до повратка ових земаља у међународну економску размену била омеђена баријерама које су наметали дотадашња политичка уређења и затвореност тих земаља за страна улагања, допринео је опадању радноправне заштите широм света. Права радника све се чешће посматрају као чинилац ограничења привредног раста и ефикасности такмаца на глобалном тржишту, а компаније се према њима неретко односе као према делу трошкова које би требало снижити. Такав став доводи до

²⁰ Sustainable development: from Brundtland to Rio 2012, стр. 6-7. http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/Background_on_Sustainable_Development.pdf

ситуације у којој се на макроекономском нивоу радноправна заштита запослених често сматра препреком за остварење пуне запослености.

Међу либералним економистима и великим бројем послодаваца преовладава став да је решење за уклањање те препреке широм света дерегулација, тј. сужавање радноправне заштите као дела државе благостања где год је то могуће које је започело још 80их година прошлог века. Паралелно са тим опадала је снага синдиката и радничке организованости уопште, а са њом и њихова способност за делотворно колективно преговарање и индустријску акцију, што је за последицу имало бујање нестандартних уговора о раду, губитак радних и других економских и социјалних права запослених и свођење резултата колективног преговарања на релативно малобројне колективне уговоре на нивоу предузећа. Поред таквих трендова карактеристичних за развијене земље, радници у неразвијеним и земљама у развоју нашли су се у средишту својеврсног такмичења у снижавању цене рада и права радника познатог као социјални дампинг. То у пракси доводи до „трке према дну“ у снижавању квалитета услова рада, док компаније, али и државе, широм света посежу за што већим природним ресурсима у борби за што већим тржишним учешћем.

Због свега наведеног доследна примена концепта и Циљева одрживог развоја, вредности које он подразумева и равнотежа његовог економског, социјалног и еколошког „стуба“ могли би да помогну законодавцима у процесу доношења радноправних норми, као и свима који их примењују да врате на сцену изворне функције радног права као фактора равнотеже између економских интереса послодаваца и економских и социјалних права запослених.

У данашње време радни однос све се више посматра као тржишни однос у којем се радна снага унајмљује – налик ономе из друге половине XIX века, а насупрот Филадельфијској декларацији Међународне организације рада чије је полазиште да рад није роба. С тим у вези, одрживи развој би могао да представља нову вредносну основу, на којој би радно право и заштита коју оно пружа запосленима могли да заснивају свој легитимитет. Ако бисмо се подсетили основа за развој радног права требало би имати у виду да је циљ радног права одувек био да наметне одређене минималне стандарде рада запослених који се не могу дерогирати, како би била избегнута конкуренција међу тражиоцима посла, последично снижавање радних стандарда до у недоглед и негативне последице по живот радника и њихових породица. Зато је радно право засновано на когентним нормама која обезбеђују свим запосленима барем минималну заштиту. Концепт одрживог развоја би, зато, имајући у виду његов социјални „стуб“, могао, уз адекватну примену да буде водећи принцип за подсећање на ову основну функцију радног права, како би тренд дерегулације био преокренут у корист реалног, универзалног и друштвено инклузивног развоја уз очување животне средине, тј. како би привредни раст био усклађен са друштвеним развојем у ширем смислу речи.

У складу са тим институције и њихови социјални партнери, представници запослених и послодаваца, требало би да разраде нове законе, који би не само штитили запосленог и његово право на зараду, социјалну сигурност и здрав и безбедан рад, него би могли да гарантују право на рад у складу са Универзалном декларацијом о људским правима, према којој „свако има право на рад, на слободан избор запослења, на правичне и задовољавајуће услове рада и на заштиту од незапослености“²¹.

²¹ Универзална декларација о људским правима, члан 23, став 1.

[http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20\(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20(1948).pdf)

4. Допринос социјалних партнера одрживом развоју

Принцип одрживости у радним односима требало би да води уравнотежењу и пропорционалности остварења интереса запослених и послодаваца као субјеката радног односа, уз вођење рачуна и о животној средини. Најбољи начин за успостављање равнотеже интереса управо је колективно преговарање, уз активно учешће синдиката који својим члановима омогућавају да се њихов глас чује независно од ставова послодаваца и могу да им понуде стручну помоћ која оснажује њихову позицију. Зато би синдикатима требало омогућити да се значајније укључе у одрживи развој и то тако што би их требало оснажити да би могли да преговарају о значају економских, социјалних и политика везаних за заштиту животне средине.

Учешће у креирању одрживог развоја подразумева гледање у будућност и динамички процес сагледавања и процене будућих економских и друштвених односа и услова које намеће стање животне средине. Планирање као и спровођење стратегија одрживог развоја подразумева партиципативност, која обезбеђује већу посвећеност остварењу зацртаних циљева али доприноси и ширењу добробити на већи број друштвених група. Партиципативност је, у том смислу, веома важна одбрана од опасности да циљеви развоја буду диктирани од стране уских делова друштва и малог броја организованих интересних група. Ту би синдикати могли да одиграју веома значајну улогу, али само ако им се законом призна легитимно право да и овај вид ангажовања за будућност спада у њихову сферу делатности²².

Партиципативност и ширење добробити на већи број друштвених група одговарају циљевима одрживог развоја, који би требало да буду од користи свима – садашњим и будућим генерацијама радника, послодаваца, грађана уопште; зато је важна веза између еколошке димензије одрживог развоја и тзв. универзалних циљева радног права – ефикасности, друштвене једнакости и слободе као способности самоопредељења појединаца у оквиру друштва као целине²³. Еколошка и економска димензија заправо би требало да теже истом циљу када је реч о другом виду ефикасности – ефикасности употребе ресурса, тј. уштеди енергије, рационалној потрошњи природних ресурса, те смањењу, преради и рециклажи отпада. Ове две димензије одрживости тако доспевају у средиште интересовања послодаваца, јер је један од најзначајнијих чинилаца ефикасности и продуктивности производње управо смањење трошкова енергије, па су они сагласни да конкурентност и одрживост нису супротстављене једна другој²⁴, јер одржива и ефикасна организација рада компаније чини конкурентнијим и уједно смањује њихов негативан утицај на животну средину.

Историјски посматрано већина економиста и пословних људи дуго је сматрала да одрживи развој уз заштиту животне средине само додатно увећава трошкове пословања и умањује конкурентност предузећа. Према таквом схватању политички инструменти који штите животну средину као што су технолошки стандарди, еколошки порези или трговина емисијама штетних гасова приморавају доносиоце

²² Tonya Novitz, „The paradigm of sustainability in a European social context: collective participation in protection of future interests?”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Alphen aan den Rijn 2015, стр. 245.

²³ Paolo Tomasetti, „Labour law and environmental sustainability”, *Comparative Labour Law and Policy Journal*, Chicago, 2018, стр. 7.

²⁴ BUSINESSEUROPE Position paper: A business agenda on sustainability, Brussels, 2017, стр. 1.
https://www.buinesseuropa.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2017-11-28_a_business_agenda_on_sustainability.pdf

одлука да део средстава и одређени број запослених намене смањењу загађења, што је свакако добро по животну средину и јавно здравље, али је непродуктивно за предузећа. Технолошки стандарди сужавају избор технологија, сировина и енергената који се у процесу производње могу употребити. Еколошки порези увећавају трошкове предузећима која загађују животну средину својим радом и процесом производње у односу на период пре њиховог увођења, што одвлачи капитал који би у супротном могао да буде уложен у додатну производњу²⁵.

Такав концепт почетком '90 их година прошлог века оспорили су економисти Мајкл Портер и Клас ван дер Линде, чији је аргумент био да је загађење најчешће непотребно трошење ресурса и да би смањење загађења могло да доведе до унапређења дотадашње продуктивности употребе ресурса. Они су сматрали да би строжији и добро осмишљени еколошки прописи, а нарочито порези и квантитативна ограничења емисија штетних материја, могли да подстакну иновације које би делимично, или понекад у потпуности, могле да надокнаде трошкове које предузећа имају због увођења еколошких прописа²⁶.

Заштиту животне средине могли бисмо да посматрамо и као улагање у очување безбедности и здравља радника, те би њен допринос продуктивности предузећа и привредном расту требало урачунати при доношењу одлука²⁷ и доношењу закона који регулишу рад и радне односе. Очување животне средине на најнепосреднији начин утиче на велики број послодаваца и њихових запослених – у области пољопривреде, туризма и бројним индустријским гранама које би могло да угрози прекомерно искоришћавање ресурса и деградација животне средине. Загађена животна средина умањује могућности за лични развој запослених и утиче на њихову радну способност, а тиме и на привредни раст, па је одрживо управљање природним ресурсима веома важно за унапређење социјалних и економских права и слобода. Поред тога, за успешан и одржив раст важна је и отпорност према ризицима од последица деградације животне средине, а која се састоји у способности радника и њихових послодаваца да избегну те ризике, реагују и супротставе им се благовремено. Та способност стиче се обуком и познавањем концепта одрживости, за шта је неопходан квалитетан однос између радника и послодаваца, док онемогућавање радника да учествују у доношењу одлука у овом случају води катастрофалним последицама по рад и животну средину.

С тим у вези, брига за одрживост животне средине могла би управо да буде основа за стварање савеза између представника рада и капитала, јер би могла да помери фокус њихових односа и преговарања тиме што би се и једна и друга страна посветиле конкурентности предузећа која би била заснована на смањењу трошкова енергије и успешном избегавању негативних утицаја климатских промена, уместо на снижавању масе зарада радника. То би могло да доведе до промена у самом појму уговора о раду и интереса двеју страна оличених у њему, померањем фокуса са трансакционе димензије односа рада и капитала - где уговор о раду представља уговор о „размени добара“ - на интегративну димензију која уговор о раду третира као уговор

²⁵ Подробнији опис утицаја еколошких пореза на одлуке предузећа у вези са односом према животnoj средини видети у: Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.

²⁶ Stefan Ambec, Mark A. Coheny, Stewart Elgiez, Paul Lanoie, „The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness?“, *Review of Environmental Economics and Policy*, Oxford, 2013, стр. 2.

²⁷ Joshua Graff Zivin, Matthew Neidell, „The Impact of Pollution on Worker Productivity“, NBER Working Paper 17004, Cambridge MA, 2012, стр. 21.

о сарадњи, јер је одрживост у функцији гарантовања људског достојанства радницима и њиховим породицама, уз очување способности предузећа да послује ефикасно и конкурентно²⁸. Насупрот тој вези и синергији рада и животне средине стоји сценарио који „не представља неки потрошачки рај у којем технолошка довитљивост дозвољава свима нама да у недоглед избегавамо еколошке границе ограничене планете. То би пре био свет у којем би супротстављени интереси рада и капитала наставили да воде једни друге у контрапродуктивну спиралу колапса: ка недостатку ресурса, деградацији екосистема, климатским променама без контроле и – неизбежно – масовној незапослености“²⁹.

У остваривању концепта одрживог развоја улога послодавачких организација је да, пре свега, представљају „заједнички глас послодаваца“ који садржи збир ставова и мишљења послодаваца у једној или више индустријских грана³⁰. Због чињенице да њихови представници говоре у име предузећа која збирно узев запошљавају десетине или стотине хиљада радника, доносиоци одлука често су склони да саслушају удружења послодаваца – па и онда када обликују политике које подстичу одрживи развој.

У складу са својом улогом представника предузећа у приватној својини удружења послодаваца требало би и да докажу доносиоцима одлука и цивилном друштву да њихови чланови могу позитивно да допринесу остваривању циљева одрживог развоја, а да у исто време заснују нове врсте услуга које би њиховим члановима олакшале да одговоре на изазове одрживог развоја. Могле би и да допринесу успостављању једнаких правила учешћа на тржишту за своје чланове, тиме што би унутар привредних грана координисале припрему заједничких (гранских) платформи за достизање циљева одрживог развоја, али и заједничким успостављањем и подизањем стандарда одрживости у оквиру привредних грана³¹. Са друге стране, активна подршка одрживом развоју омогућава удружењима послодаваца да привуку нове чланове, али и да приступе новим партнерствима и изворима финансирања, као што су средства међународних донаторских организација, Уједињених нација и њихових држава чланица.

5. Место одрживог развоја у актима међународних организација

5.1. Уводна разматрања

Суштина одрживог развоја је да омогући људима да испуне своје легитимне потребе уз очување природних ресурса. Ако претпоставимо да је већина држава прихватила овај концепт развоја, за очекивати је да се то одрази и на активности међународних организација, које морају активно да заступају интересе својих држава

²⁸ Paolo Tomasetti, *op.cit.*, стр. 8.

²⁹ Tim Jackson, „Foreword“, у Nora Räthzel, David Uzzell, (eds), *Trade unions in the green economy. Working for the environment*, Routledge, New York, 2013. стр. 1.

³⁰ ILO, „Greening Economies Enterprises and Jobs“, Geneva, 2016, стр. 189. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---gjp/documents/publication/wcms_459948.pdf

³¹ International Training Centre of the ILO, „Employers’ and business member organizations and sustainable development goals“, Turin 2019, стр. 11. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_727277.pdf

чланица. Рад међународних организација одражава разноликост ставова у социоекономској и еколошкој сфери, те оне обезбеђују праве могућности за достизање компромиса, уобличавање и закључивање међународних уговора и њихово спровођење. Кључни чинилац међународног приступа одрживом развоју је активно учешће свих држава којих се он тиче, а то захтева добро успостављену равнотежу између суверености држава, са једне, и потребе да се глобални изазови ефикасно решавају, са друге стране. Међународне организације морају да буду способне да ублаже разлике и неслагања међу државама чланицама, односно да делотворно решавају ситуације у којима постоје озбиљније разлике између интереса појединих држава чланица.

У исто време, свеобухватност концепта одрживог развоја, те бројност и разноликост његових циљева оснажују међусобне везе међународних организација, а тиме и њихову делотворност у спровођењу међународног права. Од самог настанка система УН присутан је тренд поделе међународног права у тематске целине о којима се старају поједине агенције УН. То је допринело настанку и развоју делова међународне администрације чији представници добро познају области за које су се специјализовали, што доприноси ефикасности и свеобухватности међународног правног система³². Таква поставка међународних организација, са друге стране, узрокује подвојеност у спровођењу тематских целина међународног права, што посебно долази до изражаја када се ради о економским и некономским циљевима и умањује делотворност међународног права. Одрживи развој у својој суштини захтева много виши ниво интеграције у дефинисању и спровођењу политика и мера, те захтева много непосреднију сарадњу и координацију међународних организација, што би у коначном исходу требало да води и делотворнијем спровођењу међународног права.

Зато је концепт одрживог развоја присутан у више извора европског и међународног права, а све већи је број међународних организација и институција које тај концепт помињу у својим документима – било као вредносну одредницу, као циљ или циљеве свог рада или као референцу за доношење нових аката.

5.2. Уједињене нације и одрживи развој

5.2.1. Општа разматрања

У успостављању модерног концепта одрживог развоја УН одиграле су пресудну улогу и представљају водећу међународну институцију у глобалним напорима да одрживи развој постане основа за доношење секторских политика. Од самог зачетка модерног концепта одрживог развоја УН су преузеле водећу улогу у препознавању и решавању проблема на које се очекује одговор кроз одрживи развој – било да се ради о климатским променама, губитку биодиверзитета и смањењу озонског омотача или о растућој друштвеној неједнакости или борби против сиромаштва кроз право на достојанствен рад. УН представљају јединствени форум за глобалну размену ставова, преговоре и сарадњу којима је могуће одговорити на модерне изазове које намеће глобализација. Ово пре свега зато што у данашње време економске одлуке донесене у

³² Duncan French, „The role of the state and international organizations in reconciling sustainable development and globalization“, Kluwer Academic Publishers, Alphen aan den Rijn, 2002, стр. 145.

једном делу света више него икада утичу на социјалне и еколошке изазове на другом крају планете, али би тај утицај могао у великој мери остати непримећен ако не би постојале међународне организације које би на њега скретале пажњу и омогућиле да се чују гласови свих заинтересованих страна које дотичу поменуте одлуке. Еволуција одрживог развоја захтева да људи са различитих континената, другачијих погледа на свет, разноврсне експертизе, али заједничког политичког сензибилитета пронађу институционални оквир у којем се аргументи користе за расправе, расправе за преговоре, преговори доводе до политичких одлука, а те одлуке се спроведу у дело³³. Тај процес није никада без тешкоћа нити је нарочито брз и успешан, нарочито када је рек о спровођењу одлука у дело, али су УН једина организација која је од зачетка концепта одрживог развоја била у стању да повеже научна истраживања, дипломатске преговоре и политичке агенције тако да он може да заживи.

Суштина комплексности одрживог развоја је у чињеници да он мора да покуша да усклади разне врсте супротстављених интереса – садашње и будућих генерација, богате и сиромашне, развијене и неразвијене државе и бројне интересне групе. УН зато већ годинама покушавају да посредују између ових заинтересованих страна и понуди одговор на питање ко сноси одговорност за одређену врсту глобалних проблема, тј. ко би последично томе требало да допринесе и у којој мери решавању тих проблема. Пре него што прикажемо хронолошки развој концепта одрживог развоја под окриљем УН ваљало би истаћи да се улога УН може посматрати кроз активности две групе органа и тела УН, при чему прву групу чине органи који су део институционалног механизма УН, као што су Генерална скупштина УН, Савет безбедности, Економско-социјални савет и Међународни суд правде. Међу њима најнепосреднију улогу у погледу одрживог развоја има Економско-социјални савет, који функционише као средиште напора УН у вези са три стуба одрживог развоја – економским, социјалним и еколошким. Нормативни део рада Савета тиче се припреме међународних уговора, давања препорука и сазивања међународних конференција, а он у исто време доприноси и успостављању релевантних стандарда и надзору над њиховом применом³⁴. Другу групу чине тела уговорног карактера, основана неким од најзначајнијих међународних уговора за заштиту људских права, чији се мандат не односи непосредну на заштиту животне средине, али су та тела, тумачећи поједине одредбе међународних уговора над којима врше надзор, успоставила видне и веома опипљиве везе за заштитом животне средине³⁵.

5.2.2. Конференција УН о животној средини (1972)

Најочигледнији доказ о томе колико је сложено и тешко помирити потребе за економским растом и развојем, са једне, и очување животне средине са друге стране била је припрема конференције УН о животној средини 1972. године у Стокхолму. Већина представника развијених држава северне хемисфере подржавала је организацију конференције која је очување животне средине први пут истакла као глобално питање, подстакавши многе државе да успоставе националне институције посвећене животној средини и поставивши темељ за оснивање Програма УН за

³³ Iris Borowy, „Sustainable development and the United Nations”, Jeremy Caradonna (ed.), *Routledge Handbook of the History of Sustainability*, Abingdon, 2018, стр. 151.

³⁴ Бојана Чучковић, *op.cit.*, стр. 73.

³⁵ *Ibid.*, стр. 65.

животну средину (*UNEP*). Насупрот њима, представници мање развијених држава углавном јужне хемисфере сматрали су да се ради о неоколонијалној стратегији која би под геслом бриге о заштити животне средине требало да ограничи и угрози њихове напоре да индустријализацијом досегну бржи економски раст и промене свој положај у међународној трговини и подели рада. Њихов став изречен на овој конференцији - да развијене земље које су својом ранијом екстензивном индустријализацијом у великој мери деградирале квалитет ваздуха, воде и шума на својим територијама, те да немају право да спрече неразвијене земље да досегну већи ниво друштвеног богатства – остаће једна од средишњих тачака у свим међународним дебатама о одрживом развоју које ће уследити у наредним деценијама.

Резултат конференције био је акциони план чији је садржај у великој мери одражавао деликатну равнотежу између заштите животне средине и потребе да се економским развојем сузбије сиромаштво распрострањено на јужној хемисфери. Проблем је био у томе како помирити легитимне постојеће потребе са интересима генерација које још нису рођене³⁶, јер земље у развоју нису могле да игноришу потребе својих становника за храном, смештајем, радом, образовањем и здравственом заштитом зарад „неизвесних будућих потреба“. Одатле и једно од суштинских питања одрживог развоја како помирити потребе сиромашних људи данашњице са потребама свих целог човечанства у будућности.

5.2.3. Самит у Риу и Агенда 21 (1992)

Конференција УН о животној средини и развоју, позната и као Самит о планети Земљи, организована је 1992. године, као непосредни резултат препоруке Брундтланд комисије у Рио де Жанеиру. Циљ конференције је да постигне глобални договор према којем би се индустријализоване земље обавезале да понуде помоћ неразвијенима у виду финансијске подршке и трансфера технологије, као и да ограниче своју високу потрошњу ресурса узроковану животним стилем потрошачког друштва, а да заузврат земље у развоју пристану да ограниче сопствену емисију загађења и очувају природу од глобалног значаја на својим територијама. Другачије речено, суштина договора којем се тежило била је да све државе дају свој допринос уравнотеженом расту богатства и животног стандарда, који не би довео до тога да потрошња природних ресурса планете и њена загађеност отпадом не досегну прекомерни ниво које глобални екосистем не би могао да поднесе. Такав договор био би заправо отелотворење концепта одрживог развоја и његово постизање значило би да је довољан број држава сагласан да је боље прихватити одређена ограничења која би такав договор наметнуо, како би се касније искористиле предности његовог постизања. Нажалост, превелики број држава хтео је да током преговора оствари што више уз што мање уступака, тако да су на крају резултати Самита били ограничени.

Самит у Риу није успео да успостави нове обавезујуће принципе међународног еколошког права који би могли да заштите животну средину у будућности од већ познатих претњи и тиме није испунио очекивања Генералне скупштине УН. Штавише,

³⁶ UN Report of the United Nations conference on the human environment, Brief summary of the general debate, Stockholm: UN, 1972, Article 36, стр. 72, <https://digitallibrary.un.org/record/523249#record-files-collapse-header>

није дошло ни до очекиване суштинске промене у међународном еколошком праву, којем недостаје централна међународна институција која би била овлашћена да успоставља и спроводи међународне еколошке стандарде³⁷. Ипак, Самит је значајно подигао ниво еколошке свести широм света и навео доносиоце одлука да се активно баве заштитом животне средине, креирају еколошке политике и о својим ставовима и позицијама преговарају на међународном нивоу³⁸. Самит је дао кључни допринос афирмацији концепта одрживог развоја и због чињенице да је значајно подигао свест шире јавности о питањима животне средине и поставио основу за нове еколошке норме које ће уследити у будућности.

Најважнији конкретни резултат Самита била је Рио Декларација, усвојена као својеврсна смерница за државе чланице УН орјентисане ка одрживом развоју, чији су принципи преточени у Агенду 21 – планом акција за одрживи развој у 21. веку. Декларација је била резултат деликатног компромиса између развијених и земаља у развоју, усвојена је без преговарања из страха да би даља дебата могла да угрози постизање било каквог договора и садржавала је 27 принципа који су ближе одредили концепт одрживог развоја и појаснили средства и процедуре на којима би он требало да се заснива³⁹. Декларација је истакла сиромаштво као главни разлог деградације животне средине, а циљ јој је био да потенцира међугенерациску и унутар-генерациску сарадњу и једнакост, уз инклузију рањивих група као што су млади, жене и маргинализоване групе у постизање одрживог развоја.

Агенда 21 обухватала је сва три „стуба“ одрживог развоја – економски, социјални и еколошки и имала је за циљ успостављање глобалног партнерства зарад успешнијег суочавања са изазовима развоја и заштите животне средине. Она је истакла значај међународних економских односа и економских политика појединих земаља за одрживи развој и дала неколико препорука које би требало да воде стварању повољне климе за достизање развојних и еколошких циљева.

5.2.4. Миленијумски циљеви развоја

Пред почетак новог миленијума на редовном заседању УН у септембру 2000. године државе чланице УН усвојиле су тзв. Миленијумску декларацију, којом су се обавезале да ће формирати глобално партнерство за борбу против екстремног сиромаштва. За остварење те визије поставиле су себи групу од осам циљева које је требало остварити до 2015. године, а који су постали познати као Миленијумски циљеви развоја. Тих осам циљева⁴⁰ као своје смернице усвојиле су, поред држава чланица УН, и водеће светске развојне агенције и институције и покренуле до тада незабележене напоре у намери да помогну најсиромашнијим становницима планете. Међу њима се, парадоксално, нису нашли Агенда 21 и разоружање у свету, те су се

³⁷ Thomas Gehring, „International environmental regimes: dynamic sectoral legal systems”, *Yearbook of international environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 1991, стр. 38.

³⁸ Geoffrey Palmer, „The Earth Summit: what went wrong at Rio?”, *Washington University Law Quarterly*, Vol. 70, No.4, St. Louis, 1992, стр. 1008.

³⁹ Shobhalata Udupudi, Fakkires S. Sakkarnaikar, „From Stockholm to Rio to Rio+20: green economy and the road ahead”, *American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Sciences*, 2015, New York, стр. 69.

⁴⁰ За праћење спровођења осам Миленијумских циљева развоја успостављено је 18 под-циљева и 48 мерљивих показатеља.

Миленијумски циљеви развоја уместо глобалне агенде усредсредили ка унапређењу општег стања у неразвијеним државама јужне хемисфере.

Један од кључних разлога за веома ограничени утицај Миленијумских циљева развоја била је сама формулација Циља број 7 који се односио на обезбеђивање „одрживости животне средине“, чиме је одрживи развој погрешно сведен на очување животне средине. Подциљ 7а односио се додуше на потребу да „принципи одрживог развоја буду уграђени у политике и програме држава“ – што је и била кључна тачка Извештаја Брундтланд, али је било готово немогуће сагледати како би остварење те потребе могло да буде мерено – да ли пратећи податке о пошумљености држава, емисију угљен-диоксида (CO₂) по глави становника, или податке о очувању биодиверзитета⁴¹. Штавише, додатна недоследност огледала се у чињеници да су се у оквиру Циља број 8, којим се захтевао „развој глобалног партнерства за развој“ налазили подциљеви у којима се огледала контроверзна природа одрживог развоја на начин на који га је дефинисала Комисија Брундтланд.

У наредним годинама остварење Миленијумских циљева развоја било је значајно, али неравномерно и углавном се тицало смањења сиромаштва, сузбијања болести и приступа здравственим услугама, што су све успеси повезани са увећањем друштвеног богатства. Са друге стране, достизање циљева који су се тицали очувања животне средине и смањења неједнакости значајно је заостало⁴², што је и навело УН да после конференције у Јоханесбургу 2012. године, симболично назване Рио + 20, усвоје Циљеве одрживог развоја и поново успоставе равнотежу између сва три „стуба“ одрживог развоја⁴³.

5.2.5. Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030

Циљеви одрживог развоја много су шири од Миленијумских циљева развоја и значајно више повезују социо-економски напредак са животном средином и шире посматраним социо-економским развојем⁴⁴. Поред тога, за разлику од Миленијумских циљева развоја који су се пре свега односили на потребе земаља у развоју, наглашавали улоге богатих и сиромашних земаља кроз призму донатора и прималаца помоћи и глобалне изазове посматрали као потребу за развојем уз међународну помоћ, Циљеви одрживог развоја те изазове сматрају заједничким проблемима које само колективна акција на глобалном нивоу може да реши.

Они стога обухватају велики број области у којима је потреба за унапређењем била истакнута и у раније поменути конференцијама УН, као и у извештају Брундтланд комисије, са кључном разликом у томе што су овог пута успостављени мерљиви развојни циљеви, уз додатну посвећеност држава чланица њиховом достизању и уз јасну слику о томе шта би требало учинити да би се то и догодило. Укупно је постављено 169 развојних циљева сврстаних у 17 група, који би требало да буду достигнути до 2030. године и који су уско повезани тако да би било који покушај бављења само једним циљем појединачно био веома неделотворан. Иако је природа

⁴¹ Iris Borowy, *op.cit.*, стр. 161.

⁴² United Nations, Millennium Development Goals Report 2015, New York, 2015, стр. 52.
[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

⁴³ United Nations, Future we want. Outcome document, 2012.
<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>

⁴⁴ Iris Borowy, *op.cit.*, стр. 163.

захтеваних интервенција таква да јасно указује како на непосредне тако и на дугорочне користи, и даље недостају мерљиви докази о нивоима тих користи које би могли да користе доносиоци одлука, научници или друге заинтересоване стране које заговарају достизање Циљева одрживог развоја⁴⁵.

5.3. Светска трговинска организација и одрживи развој

Још од потписивања *GATT*, Општег споразума о трговини и царинама, 1947. године, промовисање слободне трговине широм света постало је једно од главних инструмената за унапређење животног стандарда, раста запослености и прихода, као и за раст производње и трговине робом и услугама⁴⁶. После готово пет деценија овај споразум је наследила Светска трговинска организација (*WTO*) потписивањем Маракешког уговора 1. јануара 1995. године, која је продубио развојне циљеве у вези са либерализацијом међународне трговине, и то тако да унапређење животног стандарда, раст запослености и прихода и раст производње и трговине везује за „оптималну употребу светских ресурса у складу са циљевима одрживог развоја, у покушају да се заштити и очува животна средина и увећају средства неопходна за то у складу са потребама држава на различитим нивоима привредног развоја“⁴⁷.

Трговина је кроз историју свакако била један од основних покретача економског раста и смањења сиромаштва, нарочито у земљама у развоју, чији је убрзани раст довео до незабележеног смањења сиромаштва и остварења Миленијумског циља развоја који се односио на смањење стопе сиромаштва за 50% чак и пре планираног рока. Отварање неразвијених земаља за међународну трговину убрзава привредни раст зато што омогућава свакој држави да своје ресурсе користи ефикасније тако што се специјализује за производњу добара и услуга у којој може бити конкурентна⁴⁸; у исто време она државама ставља на располагање ресурсе који су им неопходни за достизање других развојних циљева у социјалној политици и заштити животне средине, чиме непосредно доприноси одрживом развоју.

Светска трговинска организација интегрише државе у мултилатерални трговински систем, чиме подстиче економски раст земаља у развоју тако што им обезбеђује приступ новим тржиштима, новим технологијама и инвестицијама потребним за достизање Циљева одрживог развоја – нарочито оног који се односи на даље смањење сиромаштва, али и циљева везаних за достојанствен рад, смањење неједнакости и очување животне средине. Упркос томе, многе земље у развоју дуго су сматрале да је систем међународне трговине успостављен противно њиховим интересима, јер од њих захтева да у складу са правилима Светске трговинске организације омогуће приступ својим тржиштима и сниже царинске баријере, док се такви захтеви не постављају у довољној мери развијеним земљама. Концепт одрживог развоја је зато добро прихваћен и од земаља у развоју, јер промовише уједначеније трговинске односе и захтева постојање „отвореног међународног економског система,

⁴⁵ Stephen Morton, David Pencheon, Neil Squires, „Sustainable Development Goals (SDGs) and their implementation”, у *British Medical Bulletin* 124/2017, Oxford University Press, Oxford, 2017. стр. 82.

⁴⁶ Споразум о потписивању Општег протокола о трговини и тарифама (*GATT*), Geneva, 1986. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf

⁴⁷ Споразум о оснивању Светске трговинске организације (СТО), Маракеш 1995. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf

⁴⁸ WTO, Mainstreaming trade to attain the Sustainable Development Goals, Geneva, 2018, стр. 5. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/sdg_e.pdf

који би омогућио економски раст и одрживи развој у свим земљама, уз успешније решавање проблема деградације животне средине⁴⁹.

Економски протекционизам, коме се супротставља Светска трговинска организација, не може да обезбеди одрживо управљање животном средином, јер подразумева неефикасну употребу природних ресурса и уводи погрешне економске подстицаје који воде нерационалним одлукама⁵⁰. Такво трговинско затварање уједно је неодрживо и у социо-економском смислу, јер по сличном принципу ограничава и раст друштвеног богатства који је неопходан за смањење сиромаштва, те је успостављање отвореног трговинског система уз праведнију равнотежу интереса развијених и земаља у развоју важан сегмент одрживог развоја.

5.4. Европска унија и одрживи развој

5.4.1. Општа разматрања

Основа за зачетак одрживог развоја у Европи несумњиво је био глобални договор о управљању животном средином постигнут на Самиту у Риу 1992. године и усвајање Агенде 21 која је позвала све државе учеснице Самита да припреме и усвоје своје националне стратегије одрживог развоја. Неколико држава чланица ЕУ биле су међу првим државама у свету које су непосредно по усвајању Агенде 21 припремиле и усвојиле националне стратегије одрживог развоја, чији је циљ био друштвено одговоран економски развој уз очување ресурса и животне средине за будуће генерације⁵¹. Већина преосталих држава чланица ЕУ усвојила је своје националне стратегије до Самита у Јоханесбургу 2002. године, а у исто време формулисана је и Стратегија одрживог развоја ЕУ.

Усвајање Стратегије одрживог развоја ЕУ није било једноставно. Европска комисија истакла је шест приоритетних области које је Стратегија требало да обухвати, и то климатске промене, саобраћај, јавно здравље, заштиту природних ресурса, али и проблем сиромаштва и социјалне искључености и старење становништва ЕУ, и формулисала предлоге, препоруке и циљеве које је требало остварити. Међутим, на самиту у Гетеборгу 2001. године Европски савет усвојио је верзију стратегије која је била сведена на веома уопштене принципе и нејасне циљеве и заправо се није изјаснио о већини конкретних предлога које за стратегију изнела Европска комисија. Даљи рад на Стратегији одрживог развоја ЕУ започео је четири године касније свеобухватном анализом коју је иницирао Европски савет, док је Европска комисија деловала неодлучно и уздржала се од изношења амбициозних предлога⁵². Измењена и допуњена нова верзија Стратегије усвојена је 2006. године и придодат јој је нови стратешки циљ који се односио на улогу ЕУ у промовисању одрживог развоја у свету. Акциони план за

⁴⁹ United Nations, Rio Declaration, Principle 12, Rio de Janeiro, 1992, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

⁵⁰ Duncan French, *op.cit.*, стр. 139.

⁵¹ United Nations Agenda 21, para 8.7, Rio de Janeiro, 1992, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

⁵² Marc Pallemarts, Martina Herodes, Camilla Adelle, „Does the EU sustainable development strategy contribute to environmental policy integration?“, *Ecologic*, Institute for International and European Environmental Policy, Berlin, 2007, стр. 11.

спровођење Стратегије, надзор над њеном применом и даље кораке обухватио је како обавезе институција ЕУ, тако и активности држава чланица на спровођењу Стратегије.

5.4.2. Одрживи развој у правним и стратешким актима ЕУ

Концепт одрживог развоја уграђен је у правне тековине ЕУ у последње две деценије, као и у великом броју декларација које су усвојили Европски савет, Европски парламент и Европска комисија. Споменут је у Повељи за успостављање Европског устава⁵³ у члану I-3 као један од њених кључних вредности и циљева и то у контексту доприноса ЕУ међународном миру, безбедности, солидарности и узајамном поштовању међу народима⁵⁴.

Оснивачки уговори Европске економске заједнице и њихови правни следбеници Споразум о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ, као правно обавезујући уговори између држава чланица ЕУ којима се успостављају циљеви и правила за институције ЕУ, те регулишу доношење одлука и односи према државама чланицама, такође потврђују принцип одрживог развоја и то дуже од две деценије уназад. Појам „одрживи развој“ помиње се пет пута у Оснивачким уговорима и два пута у Повељи о основним правима ЕУ⁵⁵. Значај којег ЕУ придаје одрживом развоју види се из чињенице да се он помиње већ у преамбули Оснивачких уговора ЕУ, по којој су државе чланице ЕУ „одлучне да промовишу економски и социјални напредак својих народа, узимајући у обзир принцип одрживог развоја“⁵⁶. Сама чињеница да се у преамбули о одрживом развоју говори као о принципу указује на то да му је поверена улога својеврсне смернице у будућем дефинисању секторских политика ЕУ, јер термин „принцип“ има и правно значење и правне ефекте и није само економски или политички појам⁵⁷. Уз то, преамбула позива државе чланице да се руководе одрживим развојем радећи на унапређењу економског и социјалног положаја својих народа, што указује на унутрашње активности и надлежности ЕУ. Коначно, овако значајна позиција одрживог развоја у преамбули указује на потребу да се тим принципом ЕУ руководи у дефинисању политика у свим областима из своје надлежности⁵⁸.

Одрживи развој помиње се даље и у Оснивачким уговорима⁵⁹, којим се захтева да унутрашње тржиште ЕУ „ради за одрживи развој Европе, заснован на уравнотеженом привредном расту и ценовној стабилности, у веома конкурентној социјалној тржишној привреди, тежећи ка пуној запослености и друштвеном напретку уз висок ниво очувања и унапређења квалитета животне средине“⁶⁰. Овако сложена одредница унутрашњег тржишта ЕУ веома је захтевна и садржи сва три „стуба“

⁵³ Европски устав упркос значајном нивоу политичке подршке у већини држава чланица ЕУ никада није ступио на снагу због противљења којег су на националним референдумима исказали држављани Француске и Холандије.

⁵⁴ Treaty establishing a Constitution for Europe.

⁵⁵ Alessandra Mignolli, „The European Union and susatainable development“, Sapienza Universita di Roma, 2018, стр. 13

⁵⁶ Одрживи развој помиње се у преамбули Повеље почев од Повеље из Амстердама 1997. године.

⁵⁷ A. Mignolli, *op.cit.*, стр. 13.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, члан 3, став 3, Official Journal C 326, 26/10/2012.

⁶⁰ *Ibid.*, члан 3, став 5.

одрживог развоја, да би се потом ЕУ обавезала да допринесе одрживом развоју на планети Земљи, што наглашава значај одрживог развоја и у спољној политици ЕУ.

У Уговору о функционисању ЕУ од ЕУ се захтева да „у дефинисање и спровођење својих политика и активности угради обавезу заштите животне средине, нарочито са становишта одрживог развоја“⁶¹, чиме одрживи развој постаје примарни циљ заштите животне средине којег се ЕУ мора придржавати у погледу својих будућих активности. Тиме се у исто време донекле одступа од преамбуле Оснивачких уговора ЕУ, јер се одрживи развој ограничава на заштиту животне средине, чиме принцип одрживог развоја губи део свог ширег смисла. Истовремено, ни у Уговору ЕУ ни у Уговору о функционисању ЕУ нема ближег одређења начела одрживог надзора, те је неопходно анализирати секундарне изворе еколошког права и праксу Европског суда правде како би се пронашле границе примене начела одрживог развоја и утврдила његова правна природа.

У Повељи о фундаменталним правима ЕУ одрживи развој помиње се такође у преамбули, којом је потврђено да ЕУ „тежи да промовише уравнотежени и одрживи развој“⁶², да би у истој Повељи⁶³ одрживи развој поново био у великој мери сведен на заштиту животне средине, јер се тим чланом захтева да висок ниво заштите животне средине и унапређење њеног квалитета морају да постану саставни део политика и мера ЕУ и да буду остварени у складу са принципом одрживог развоја.

Своју посвећеност одрживом развоју исказану у Оснивачким уговорима ЕУ конкретизовала је још 2001. године доношењем Стратегије одрживог развоја симболичног назива „Одржива Европа за бољи свет“. Стратегија је за свој ослонац имала политичко обећање Европског савета, који је годину дана раније у Лисабону као нови стратешки циљ ЕУ поставио то да би она требало „да постане најконкурентнија на свету и динамична привреда заснована на знању, способна да оствари одрживи привредни раст уз отварање већег броја квалитетнијих радних места и социјалну кохезију“⁶⁴. Стратегија одрживог развоја требало је на тај циљ да дода и димензију заштите животне средине, како би дугорочно гледано привредни раст, социјална кохезија и заштита животне средине допуњавали једно друго.

У годинама које се уследиле ЕУ је визију одрживог развоја уградила у многе своје секторске политике, посебно оне које су се тичале борбе против климатских промена и залагања за смањење емисија угљеникових оксида у привреди. Половином 2009. године ЕУ је ревидирала своју Стратегију одрживог развоја у одговору на светску економску кризу, када је констатовано да достизање циљева задатих стратегијом добро напредује, посебно у областима као што су климатске промене и чиста енергија, одрживи саобраћај, одржива производња и потрошња, очување и управљање природним ресурсима, јавно здравље и социјална инклузија. Крајем исте године Европски савет је потврдио да одрживи развој остаје фундаментални циљ ЕУ према Повељи из Лисабона, али је констатовао и то да су потребни и додатни напори у борби против климатских промена и чистијој производњи, унапређење енергетске ефикасности у саобраћају, успостављање система одрживе потрошње и производње, подизање квалитета јавног здравља, повраћај изгубљеног биодиверзитета и природних

⁶¹ Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union, члан 11, Official EN Journal of the European Union C 326/47.

⁶² Charter of the fundamental rights of the European Union, 2012/C 326/02, *Preamble*, Official Journal of the European Union C 326/391.

⁶³ *Ibid.*, члан 37.

⁶⁴ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

ресурса, те укључивање различитих друштвених група у доношење еколошких одлука, уз демографски развој и борбу против глобалног сиромаштва. Стратегијом су дефинисане и одређене активности које органи Уније треба да предузму ради решавања тих изазова. Међутим, спровођење тих одлука нема обавезујућу правну снагу⁶⁵.

Поред заступања и промовисања концепта одрживог развоја у глобалним оквирима, као што је то био случај на Конференцији УН у Риу 2012. године, ЕУ је одрживи развој уградила у темеље своје Стратегије ЕУ 2020 донете 2010. године, са циљем да њен привредни раст после опоравка од светске економске кризе буде паметан, одржив и инклузиван.

5.4.3. Европски зелени договор

Коначно отелотворење посвећености ЕУ одрживом развоју без сумње је тзв. Зелени договор (*EU Green Deal*) представљен крајем 2019. године, као одговор на климатске промене и доношење штете животној средини, чијим би спровођењем целокупан привредни систем ЕУ требало да постане одржив на дуги рок. Државе чланице ЕУ требало би да до 2050. године достигну нето нулту емисију „гасова стаклене баште“ модернизацијом својих привреда које би требало ефикасније да користе природне ресурсе и буду конкурентне, а да при томе омогуће добробит свим грађанима и свим својим регионима без изузетка, уз очување природних ресурса држава чланица ЕУ⁶⁶. Спровођење Зеленог договора подразумева усвајање низа стратешких докумената, иницијатива и акционих планова, као и поштравање постојећих и усвајање нових закона пре свега у областима енергетике, индустрије, пољопривреде, циркуларне економије и управљања отпадом, са циљем да се унапреди ефикасност употребе природних ресурса, убрза прелазак на циркуларну економију, унапреди биолошка разноликост и смањи загађење. У основи Зеленог договора налази се стратешко опредељење Европске комисије да је „борба против климатских промена и угрожавања животне средине задатак који би требало да дефинише садашњу генерацију“, док Зелени договор представља „нову стратегију (привредног) раста чији је циљ да ЕУ трансформише у праведно и просперитетно друштво“⁶⁷. У самој суштини Зеленог договора налази се, дакле, посвећеност привредном расту, уз истовремену одлуку о смањењу емисија CO₂ и ограничавање глобалног загревања на мање од два степена целзијуса, у складу са Споразумом из Париза⁶⁸. Најзначајнија новина коју Зелени договор подразумева јесте прелазак са концепта одрживог развоја у чијем је основу било изналагање решења за излаз из економске кризе уз истовремену бригу о животној средини, на отворено суочавање са свеprisутном еколошком кризом која се огледа у све чешћим природним катастрофама попут суша, поплава, дезертификације,

⁶⁵ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака“, *op.cit.*, стр. 83.

⁶⁶ European Commission, „The European Green Deal“, Brussels, 2019, стр. 2, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

⁶⁷ *Ibid.*, стр. 1.

⁶⁸ Споразум из Париза усвојен је 12. децембра 2015. године и захтева и од развијених и од неразвијених земаља да уложе посебне напоре зарад смањења емисије „гасова стаклене баште“, при чему су 192 државе одговорне за 97% загађења које је узрок климатских промена најавиле усвајање националних планова за смањење загађења. Циљ спровођења Споразума је ограничавање глобалног загревања на мање од 2 степена целзијуса, због којег су државе чланице ЕУ одлучиле да до 2030. године своје емисије штетних гасова смање на ниво који је за 40% мањи од нивоа из 1990. године.

топлотних удара, итд⁶⁹. Другим речима, уместо стимулсања иновација у „зеленој економији“, подршке политици заштите животне средине и смањењу емисије штетних гасова без негативног утицаја на привредни раст, Зелени договор требало би да захтева темељну трансформацију не само европске привреде, него и њене политичко-административне и корпоративне структуре у циљу свеобухватне заштите животне средине – макар и по цену негативног привредног раста.

Досадашњи концепт зеленог привредног раста ЕУ за свој примарни циљ имао је раст друштвеног производа, конкурентност привреде и одржање и унапређење животног стандарда средње класе, уз изналажење решења са проблем недовољне заштите животне средине. Другим речима, у његовој основи налазило се повећање расположивости материјалних добара, које захваљујући технолошким иновацијама, улагању у зелене технологије и прилагођавању потрошачких навика неће штетити животној средини. Такав концепт није био имун на притиске којима се тежило све већој приватизацији и употреби природних ресурса, услед којих је индустрија у ЕУ главни корисник природних ресурса и истовремено највећи „произвођач“ CO₂⁷⁰. Међутим, разумевање чињенице да зелени раст упркос технолошком напретку наноси штету животној средини али и здрављу људи, подстакао је доносиоце одлука у ЕУ да у Зеленом договору придају већи значај потреби да се као боље препозна вредност коју заштита и очување екосистема и одржива употреба ресурса имају за здравље људи. Прелазак на систем чији ће првенствени циљ бити заштита животне средине, а не очување привредног раста неминовно ће поставити бројне изазове пред доносиоце одлука, што се најбоље може илустровати на производњи и потрошњи енергије у којима ЕУ до сада није сматрала да је раст потрошње енергије услед тежње за што удобнијим стилем живота њених становника проблем, него се ослањала на настојање да остварење те тежње омогући изналажењем нових и обновљивих извора „чисте“ енергије.

Због тога ће за доследну и делотворну примену Зеленог договора са циљем да ЕУ до 2050. године постане климатски неутрална, тј. да оствари нето нулту емисију „гасова стаклене баште“ ЕУ морати да се суочи са неопходношћу промена у начину доношења одлука, који у својој суштини има блиску повезаност влада бројних држава чланица са носиоцима индустрије која се ослања на фосилна горива. Инклузивност и праведност коју ЕУ промовише мораће да обухвати и подршку другим нацијама широм света да се укључе у еколошку транзицију на начин који би њима омогућио да очувају своје екосистеме.

5.4.4. Однос унутрашњих и спољних надлежности ЕУ у приступу одрживом развоју

Иако чланови Повеља ЕУ у којима се помиње одрживи развој садрже у својим формулацијама референцу на сва три стуба одрживог развоја (... „промовисање економског и социјалног напретка“ те „...и висок ниво заштите и унапређење квалитета животне средине“) стиче се утисак да је ЕУ доминантно водила рачуна о економском аспекту одрживог развоја, уз све важнији постепени приступ заштити животне средине, али да је запоставила социјалне аспекте одрживости на европском нивоу⁷¹. На

⁶⁹ Marinus Ossewaarde, Roshnee Ossewaarde-Lowtoo, „The EU’s Green Deal: a third alternative to green growth and degrowth?“, *MDPI Sustainability Journal*, Vol. 12, Issue 23, 2020, стр. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, стр. 8.

⁷¹ Tonia Novitz, *op.cit.*, стр. 244.

пример, у документима Европске комисије ретко се спомињу радни стандарди у контексту одрживости, осим када се ради о приступу запошљавању и модернизацији тржишта рада, који опет имају више економски него социјални привук. То је поред осталог последица релативно ограничених надлежности ЕУ у радном законодавству, пре свега у успостављању минималних стандарда у области услова рада, запошљавања и информисања и консултовања радника⁷², тако да ЕУ у пољу радно-правних норми делује превасходно путем правила којима се уређује јединствено (унутрашње) тржиште ЕУ.

Занимљиво је да је ЕУ више пажње усмерила ка екстерним него ка интерним аспектима свог приступа одрживом развоју, па је и аспекте заштите животне средине и поштовање радних стандарда уградила у своје трговинске уговоре са трећим земљама. Пример за то је тзв. Процена утицаја трговине на одрживост (*Trade Sustainability Impact Assessment*) – инструмент трговинске политике ЕУ који она користи у трговинским преговорима са трећим земљама, захтевајући од њих на пример да индустријска производња у тим земљама не штети животној средини значајно више од нивоа којег су поставили еколошки стандарди ЕУ ако желе слободан приступ те роба заједничком тржишту ЕУ. Сличан је пример и Генерална шема преференцијала (*GSP+*), инструмент трговинске политике ЕУ који обезбеђује слободан приступ заједничком тржишту ЕУ за највећи део производа и услуга из најнеразвијених земаља, махом из западне Африке. Поглавље III прописа ЕУ којим се уређује Генерална шема преференцијала садржи посебне подстицаје за одрживи развој и добру владавину⁷³, при чему се од земаља на које се *GSP* односи захтева да ратификују и примене конвенције набројане у Анексу VIII, укључујући и фундаменталне конвенције Међународне организације рада које представљају кључне међународне радне стандарде, као што су право на слободу удруживања и колективно преговарање.

5.4.5. Аутономни извори од значаја за одрживи развој

За разлику од хетерономних тј. когентних извора права, које утврђује искључиво држава, у утврђивању аутономних извора права – колективних уговора и општих аката послодавца - учествују недржавни субјекти. Тај процес се ипак не одвија без учешћа државе, јер и аутономно право своје полазиште и своју утемељеност има управо у државним актима (уставу и законима). Поред тога, држава се неретко јавља и као учесник у доношењу колективних уговора као најзначајнијих аутономних извора права у улози послодавца⁷⁴. Томе би ваљало додати и чињеницу да држава усвајањем закона одређује садржај и дomet колективних уговора о раду и других општих аката, а додатну улогу остварује и посредством својих управних и правосудних органа у процесима примене и функционисања аутономног права⁷⁵.

Аутономни извори права, у чијем доношењу или закључивању су учествовали социјални партнери или други носиоци интереса на међународном или националном нивоу, представљају суштински допуњују радноправну заштиту коју обезбеђују закони

⁷² Надлежности ЕУ у радном законодавству. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=en>

⁷³ Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, Section III, Article IX. Official Journal of the European Union L 303/1.

⁷⁴ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, Правни факултет Нови Сад, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015, стр. 64.

⁷⁵ *Ibid.*, стр. 67.

и подзаконски акти. Они представљају исход колективног преговарања између једног или више синдиката и једне или више организација послодаваца, којим се дефинишу услови рада – као што су ниво зарада, радно време, безбедност и заштита здравља на раду и други. У најопштијем смислу питања од значаја за запошљавање уређују се међународним оквирним споразумима, који представљају израз посвећености уговорница примени стандарда садржаних у осам фундаменталних конвенција МОП. Поред међународних оквирних споразума, поједини аспекти запошљавања уређени су и смерницама и кодексима добре праксе које доносе удружења која окупљају компаније и/или синдикате и невладине организације око идеје друштвено одговорног пословања⁷⁶.

Међу аутономним изворима значајним за одрживи развој, по свом обухвату и увезаности са Уједињеним нацијама, као носиоцем овог концепта, издваја се Глобални договор УН – добровољна иницијатива заснована на посвећености руководиоца великог броја међународних компанија спровођењу универзалних принципа одрживости и циљева УН⁷⁷. Од свог оснивања 2005. године Глобални договор УН под своје окриље окупио је више од 12.000 предузећа и омогућио им да учествују у доношењу одлука и саветодавном процесу УН и њихових држава чланица у области одрживог развоја. Ова иницијатива препознала је потребу да на глобалне проблеме попут климатских промена, несташица хране и воде, неједнакости и сукоба, решења у виду пословних иновација често могу да пруже приватна предузећа. С обзиром на неопходна улагања за остварење Циљева одрживог развоја УН, која се мере хиљадама милијарди америчких долара, Глобални договор тежи да у своје редове сврста одговорна предузећа, која радећи на остварењу ових циљева на најбољи начин показују своју корпоративну друштвену одговорност и стичу нове прилике да прошире своје пословање.

Готово истовремено када и Глобални договор УН са својим радом започело је и Удружење за одговорно пословање (*Responsible Business Alliance, RBA*). Устројено као непрофитна организација чији су чланови предузећа из области електронике, малопродаје, аутомобилске и индустрије играчака, Удружење својим Кодексом обавезује чланове да раде на унапређењу положаја радника и животне средине широм света у оквиру сопственог ланца набавке. Радна група за одрживост животне средине Удружења посвећена је изналажењу инструмената за унапређење ефикасности ресурса и смањење негативног утицаја на животну средину⁷⁸. У том смислу, једна од најзначајнијих иницијатива Удружења односи се на формирање посебног тима за унапређење рециклаже електричног и електронског отпада, чији је задатак да подржава напоре предузећа чланова Удружења у правцу прилагођавања њиховог пословања принципима циркуларне економије⁷⁹ и заштити људских права и животне средине.

Налик Удружењу за одговорно пословање, свој допринос циљевима одрживог развоја – нарочито у области рада и запошљавања, већ више од 20 година даје Иницијатива за етичку трговину (*Ethical trading initiative, ETI*), која утиче на своје чланове да послују одговорно и промовишу достојанствен рад. Основни кодекс *ETI* заснован је на конвенцијама МОП и препознат је на међународном нивоу као кодекс добре праксе у области радних права. Чланови *ETI* налазе да је основна сврха њеног постојања непосредно повезана са Циљевима одрживог развоја УН, међу којима су и

⁷⁶ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021, стр. 390.

⁷⁷ United Nations Global Compact, <https://www.unglobalcompact.org/>

⁷⁸ Удружење за одговорно пословање, <http://www.responsiblebusiness.org/focus-areas/environmental-sustainability/>

⁷⁹ О циркуларној економији видети више у Четвртом делу дисертације, поглавље 4.

они који се односе на визију *ETI* о свету ослобођеном експлоатације радника, у којем се права радника поштују, као што је Циљ бр. 8 о промовисању достојанственог рада и економског раста⁸⁰.

⁸⁰ Ethical Trading Initiative, „Realise the potential of your ethical trade programme”, London, UK, 2017, стр. 6.
https://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/shared_resources/ethical_trade_and_the_sdgs_0.pdf

ЗЕЛЕНА ЕКОНОМИЈА И ЗЕЛЕНИ ПОСЛОВИ

1. Појам зелене економије и њена спрега са одрживим развојем

Појам „зелена економија“ први пут је споменут у једном од првих научних извештаја 1989. године, када је Влада Уједињеног Краљевства (УК) од групе економиста који су се бавили економијом животне средине затражила одређење дефиниције појма „одрживи развој“ и анализу утицаја одрживог развоја на мерење економског раста и оцену пројеката и политика намењених подстицају економског раста⁸¹. Извештај је назван „Нацрт за зелену економију“ (*Blueprint for a Green Economy*) и предлагао је прве практичне мере за увођење елемената зелене економије у развијене привреде на путу ка достизању одрживог развоја.

Одрживи развој је све више постајао општи циљ међународне заједнице почетком 90-их година прошлог века, почев од Конференције УН о животној средини и развоју (*UNCED*) у Риу 1992. године, која је од влада држава чланица УН захтевала израду националних стратегија одрживог развоја које би садржавале мере изнете у Рио Декларацији и Агенди 21. Иако се велики број држава одазвао том апелу и уложио много средстава, знања и промишљања у израду и спровођење својих стратегија одрживог развоја, кључни изазови у области производње чистије енергије, веће енергетске ефикасности и управљања отпадом нису се значајније умањили, већ је суочавање са тим изазовима у међувремену додатно отежано светском економском кризом која је ескалирала 2008. године. Зелена економија је зато постала одговор на ове бројне изазове као конкретно отелотворење концепта одрживог развоја и смерница за међународну сарадњу у промовисању одрживог развоја.

Концепт зелене економије дакле не одмеђује одрживи развој, већ је пре свега резултат схватања да се достизање одрживог развоја превасходно заснива на уређењу економије на прави начин, тј. на стварању амбијента који би подстицао улагања у заштиту животне средине. „Смеђи раст“ (*„brown growth“*) који већина држава примењује у последњих неколико деценија као модел за увећање националног богатства није постигао значајније резултате у борби против маргинализације друштвених група, нити је допринео спречавању прекомерне потрошње природних ресурса – напротив. Зато је одрживи развој дугорочни циљ од виталног значаја, али је „озелењавање“ економије неопходно да би се он остварио. У зеленој економији економски раст и раст запослености требало би да буду резултат јавних и приватних инвестиција које смањују загађење и емисију „гасова стаклене баште“, повећавају енергетску ефикасност и употребу ресурса и спречавају даљи губитак биодиверзитета. Те инвестиције морале би да буду подржане доследном применом закона, реформама секторских политика и циљаном јавном потрошњом, уз отварање простора за достојанствено запошљавање рањивих група у растућим секторима зелене економије.

Најпотпунију и најраспрострањенију дефиницију зелене економије дао је Програм УН за животну средину (*UNEP*) 2011. године, према којој је зелена економија

⁸¹UNDESA, Division for Sustainable Development, „A guidebook to the green economy”, New York, 2012, стр. 7, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE%20Guidebook.pdf>

„она чији су резултати повећање добробити људи и социјална једнакост, уз значајно умањење ризика по животну средину и еколошких реткости“⁸². Да би се ти резултати постигли, неопходне су веће инвестиције у привредне гране које јачају природне потенцијале земље и умањују ризике по животну средину, у које спадају модерно управљање отпадом, производња енергије из обновљивих извора, енергетски ефикасно грађевинарство, саобраћај са нижим емисијама CO₂, одржива пољопривреда и шумарство, итд. Дефиницију зелене економије у ужем смислу - посматрану кроз производњу еколошких добара и услуга - дали су Завод за статистику ЕУ (*EUROSTAT*) и Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*), према којој се она састоји од активности којима се производе добра и услуге за мерење, спречавање, ограничење, смањење или отклањање еколошке штете нанесене води, ваздуху и земљишту, као и еколошких проблема у виду отпада, буке и екосистема⁸³.

Ова дефиниција односи се на чисте технологије, производе и услуге који умањују еколошке ризике и смањују загађење и употребу природних ресурса. Ипак, за реално сагледавање удела зелене економије у стварању друштвеног богатства требало би пратити и еколошки прихватљиве технологије, односно оне које умањују утицај постојећих индустрија на животну средину. То дакле нису производи и услуге намењени унапређењу животне средине, него они намењени испуњењу свакодневних потреба становништва, али уз доношење знатно мање штете животnoj средини од до сада познатих технологија – од еколошких превозних средстава, преко енергетски ефикасних зграда, органске пољопривреде, итд. Постоји више приступа класификацији чистих технологија овако шире посматрано, међу којима вреди поменути пример Министарства за заштиту животне средине и нуклеарну безбедност СР Немачке, које у чисте технологије убраја енергетску ефикасност, еколошку производњу, складиштење и дистрибуцију енергије, одрживи транспорт, ефикасност материјала, одрживо управљање водама и управљање отпадом, и чију је вредност 2016. проценило на 347 милијарди евра⁸⁴. Нешто другачији али једнако релевантан приступ је класификација Министарства за бизнис, иновације и вештине УК, које у производњу еколошких производа и услуга убраја 2.800 активности, подељених у 24 под-сектора у оквиру еколошке производње, обновљиве енергије и ниско-угљеничких активности⁸⁵.

За успешан развој зелених технологија неопходне су реформе националних секторских политика као механизам за подстицај реконфигурацији привреде, инфраструктуре и институција и за усвајање одрживих модела производње и потрошње. Таква реконфигурација требало би да доведе до повећања удела привредних грана у којима се обављају активности које доприносе очувању животне средине у бруто домаћем производу, отварању зелених радних места, смањењу количина отпада и загађења, те мањој потрошњи енергије у процесу производње и

⁸² UNEP, „Towards a green economy - pathways to sustainable development“, Geneva, 2011, стр. 2, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf

⁸³ OECD/EUROSTAT, “The environmental goods and services industry – manual for data collection and analysis”, Paris, 1999, стр. 9, https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/archive/EPEA/EnvIndustry_Manual_for_data_collection.PDF

⁸⁴ Torsten Henzelmann, Ralph Büchele, Patrick Andrae, Andrea Wiedemann, „GreenTech made in Germany 2018 - Environmental technology atlas for Germany”, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Berlin, 2018, стр. 9.

⁸⁵ Low carbon environmental goods and services report for 2010/2011, Commissioned by the Department for Business, Innovation and Skills, London, 2012, стр. 7, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31784/12-p143-low-carbon-environmental-goods-and-services-2010-11.pdf

значајном умањењу емисија „гасова стаклене баште“⁸⁶. Зелена економија би на тај начин могла да умањи и најтеже облике сиромаштва путем циљаних трансфера средстава, отварања нових послова и олакшаног приступа току добара и услуга онима који се налазе на дну социјалне лествице.

Да би реконфигурација привреде ка зеленој економији била остварива потребно је да се промени низ системских подстицаја – секторских политика, законских поставки, субвенција и трговинских аранжмана, који тренутно раде у корист „смеђе економије“⁸⁷ и у највећој мери се ослањају на енергију фосилних горива.

Упркос захтевима бројних међународних институција, као што су *OECD* и група 20 најразвијенијих земаља (Г 20), субвенције за истраживање и прераду фосилних горива расту уместо да буду смањене и укинута. Међународни монетарни фонд проценио је да је само 2017. године на подстицаје употреби фосилних горива потрошено 5.200 милијарди америчких долара, близу 500 милијарди више него 2015. године⁸⁸, што свакако успорава прелазак на обновљиве изворе енергије, јер доводи до тога да производња енергената из фосилних горива буде много јефтинија и приступачнија за масовну употребу од обновљивих извора енергије. То се лако може променити – преусмеравањем подстицаја и инфраструктурном подршком ни декларисани циљ држава чланица ЕУ да до 2050. године смање емисију гасова стаклене баште за близу 95% у односу на ниво из 1990. године не би био неостварив⁸⁹.

Једна од најраспрострањенијих заблуда када је у питању реконфигурација привреде ка зеленој економији јесте та да су одрживост животне средине и привредни развој супротни једно другоме. До недавно се сматрало да увођење одређених прописа о заштити животне средине неизбежно води губитку радних места, па се дилема сводила на избор између унапређења животне средине на једној и растуће привреде на другој страни. У међувремену се дошло до великог броја доказа о томе да увођење еколошки прихватљивих технологија у привреду не успорава стварање нове додате вредности, нити нових послова – напротив – неколико грана „зелене економије“ итекако доприноси расту БДП и новом запошљавању. Друга заблуда тиче се рачунице по којој само богате државе могу себи да приуште прелазак на зелену економију, док би за мање развијене земље он значао ограничење економског раста и затварање рањивих група људи и затворени круг сиромаштва. Управо супротно, у пракси већ постоје бројни примери успешне транзиције на зелену економију и у сиромашним земљама, које би требало представити као примере добре праксе за друге државе у сличној ситуацији.

⁸⁶ UNEP, „Towards a green economy - pathways to sustainable development“, *op.cit.*, стр. 2, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf

⁸⁷ Израз „смеђа економија“ (*brown economy*) користи се у литератури за означавање привредних активности предузећа која примењују уобичајене, не-зелене технологије.

⁸⁸ Environment and Energy Study Institute, „Fact sheet - fossil fuel subsidies: a closer look at tax breaks and societal costs“, July 2019, стр. 2, https://www.eesi.org/files/FactSheet_Fossil_Fuel_Subsidies_0719.pdf

⁸⁹ European Commission, Energy roadmap 2050, Luxembourg, 2012, стр. 5, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012_energy_roadmap_2050_en_0.pdf

2. Цена транзиције на зелену економију

2.1. Општа разматрања

Заблуда о томе да постоји неминовна супротстављеност између развоја привреде и очувања животне средине заснива се на чињеници да је индустрија у највећој мери та која употребљава природне ресурсе и да је одговорна за емисију „гасова стаклене баште”, па би било какав покушај смањења потрошње ресурса и емисије штетних гасова неминовно водио смањењу индустријске производње и губитку послова у већем броју индустријских грана. То веровање нужно се ослања на претпоставку да је могуће наставити са данашњим сценариом производње и потрошње. Међутим, све је више доказа о томе да актуелни сценарио, који међународне организације називају „рад по устаљеним нормама” („*business as usual*”, *BAU*) неће бити ни могућ⁹⁰, а самим тим ни исплатив. Истраживање *OECD*-а из 2012. године указало је на то да „постоје уверљиви докази да природни системи имају свој максимум издржљивости или биолошке границе које када једном буду пређене постају неповратне”⁹¹. Оно упозорава да и даље постоји велики степен неразумевања тих биолошких граница, а још мање је познато које би све могле да буду друштвене, економске и еколошке последице превазилажења тог биолошког максимума у настојањима да се увећа друштвено богатство појединих држава.

Глобална иницијатива која има за циљ да вредности природе учини видљивим позната као Економија екосистема и биодиверзитета (*the Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB*) указала је на то да годишњи губитак сектора услуга везаних за биодиверзитет и екосистеме у ЕУ одговара износу од 50 милијарди евра, док би до 2050. године укупни губици могли да достигну 7% БДП-а ЕУ⁹². При томе, последице од губитка биодиверзитета и деградације екосистема нису једнако расподељене по свету и још су веће по сиромашне државе у којима су власници малих пољопривредних поседа, рибари и сеоско становништво изложени најозбиљнијим ризицима од еколошке штете. У исто време, управо земље у развоју располажу највећим биодиверзитетом и екосистемима од којих зависи испуњење основних животних потреба милијарди људи⁹³. Процене глобалних трошкова шест најважнијих категорија деградације животне средине указују на то да су њени узрочници најчешће у богатим државама, док њене последице углавном трпе становници сиромашних земаља⁹⁴. У тим

⁹⁰ ILO/UNEP, „Working towards sustainable development - Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy“, Geneva, 2012, стр. 4,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181836.pdf

⁹¹ OECD Environmental Outlook to 2050. „The consequences of inaction“ – summary, стр. 3.

https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/env_outlook-2012-sum-en.pdf?expires=1586102073&id=id&accname=guest&checksum=FC4AEEB73B362302AE99D2EF33AB1139

⁹² European Commission, „Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 review of the European Union strategy for sustainable development”, Brussels, 2009. стр. 4,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0400&from=EN>

⁹³ European Communities, „The economics of ecosystems and biodiversity”, Wesseling, Germany, 2008, стр. 20,

https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf

⁹⁴ Srinivasan *et al.*, „The debt of nations and the distribution of ecological impacts from human activities“, Proceedings of the National Academic of Sciences of the USA, Vol. 105, No.5, Washington DC, 2008, стр. 1768.

условима успостављање и одржање глобалних правила и институција за управљање биодиверзитетом и екосистемима, те борбу прозив климатских промена веома је сложено, нарочито с обзиром на доминацију интереса развијених земаља у међународним економским односима. Зато је важно да размотримо да ли и развијена друштва у којима преовладава отворена тржишна привреда имају мотиве и механизме који од одређеног нивоа економског развоја подстичу очување животне средине уместо њене даље деградације.

2.2. Кузњецова крива животне средине

Раст друштвеног богатства једне нације по економској логици временом захтева све више природних ресурса и енергената, а производи све више отпада и загађења. Са друге стране, богатије нације у бољој су позицији да улажу у развој обновљивих извора енергије, рециклажу отпада и опрему за контролу загађења, као и у друге мере заштите животне средине. У економском смислу, нема дилеме да се људи и нације према животној средини односе као према нормалном добру – тј. да су за квалитет животне средине спремни да уложе више новца пропорционално расту њиховог прихода. Међутим, поставља се питање да ли то важи за све нивое прихода, односно друштвеног богатства, тј. да ли једна држава када превазиђе одређени праг друштвеног богатства почиње да третира квалитетну животну средину као луксузно добро – тј. да за сваку наредну јединицу унапређења животне средине одваја диспропорционално много новца. Та појава да негативан утицај на животну средину расте паралелно са порастом друштвеног богатства до одређене тачке, да би преласком тог прага друштвеног богатства утицај на животну средину почео да опада услед све већих улагања у њену заштиту назива се Кузњецова крива животне средине (*Environmental Kuznets Curve*, *ЕКС*), зато што подсећа на хипотезу Сајмона Кузњеца (*Simon Kuznets*) о расподели доходка⁹⁵, с тим што крива која се односи на раст друштвеног богатства и утицај на животну средину има изврнут облик⁹⁶. Облик криве произилази из претпоставке да на ниском нивоу друштвеног богатства становништво не може да приушти себи бригу о животној средини, јер тежи да своју добробит увећа тако што ће свој ограничени приход уложити у испуњење основних животних потреба⁹⁷. Када у једном тренутку приход досегне одређени задовољавајући ниво, уз истовремени значајни пораст загађења и деградације животне средине појединци почињу да схватају да је за даљи пораст њихове добробити неопходно да уместо у личну потрошњу уложе ресурсе у заштиту животне средине, чиме успоравају раст загађења. Коначно, уз даљи технолошки напредак и раст животног стандарда друштво улаже све више у унапређење животне средине уместо у потрошњу и њено стање се побољшава уз несметани даљи пораст прихода.

⁹⁵ Хипотеза Сајмона Кузњеца о расподели доходка каже да у сиромашним земљама постоји низак ниво доходне неједнакости, који почиње да расте са растом друштвеног богатства. Раст неједнакости наставља се док државе не постане средње развијена, да би од тог тренутка даљи раст друштвеног богатства требало да води смањењу укупне доходне неједнакости међу грађанима. Када држава постане у потпуности развијена доходна неједнакост се враћа на почетни ниво (из времена када је држава била неразвијена).

⁹⁶ David I. Stern, „The rise and fall of the environmental Kuznets curve“, *World Development* Vol. 32, No. 8, 2004, стр. 1419.

⁹⁷ Everett Tim, Ishwaran Mallika, Ansaloni Gian Paolo, Rubin Alex, „Economic growth and the environment“, Department for Environment, Food and Rural Affairs of the United Kingdom, Defra Evidence and Analysis Series Paper 2, London, 2010, стр. 17, https://mpr.ub.uni-muenchen.de/23585/1/MPRA_paper_23585.pdf

Економска теорија у области животне средине углавном потврђује хипотезу о изврнутој Кузњецовој криви животне средине, мада постоји и не мали број оспоравања њеног облика – почев од ограниченог броја индикатора који се узимају у обзир, услед чега нема довољно доказа да је сам економски раст од одређеног нивоа довољан за унапређење животне средине. Поред тога, као што смо већ описали у претходном поглављу, смањење загађења у једној држави која остварује економски раст може довести до већег загађења и потрошње природних ресурса у другим државама, што уз ограничене ресурсе на планети значи да без промене односа према ресурсима на глобалном нивоу неће бити могуће досегнути ту тачку развоја после које загађење и потрошња ресурса почињу да опадају упркос даљем расту богатства.

Најважнији аргумент у вези са односом између раста богатства и стања животне средине је чињеница да су се у државама у којима је забележено опадање загађења истовремено са економским растом одвијале и институционалне реформе – усвајали су се модерни еколошки закони и стварани су подстицаји за смањење утицаја по животну средину⁹⁸, с тим што доносиоци тих реформи често нису узимали у обзир међународне и међугенерациске последице. Другим речима, подстицаји за изналажење решења за очување животне средине често нису били довољно јаки онда када је требало да еколошке последице привредних активности поднесу сиромашни чланови друштва, друге државе или будуће генерације, па су се оне разликовале у зависности од других чинилаца. Да би економски раст и квалитет животне средине истовремено напредовали потребно је да те институционалне реформе буду тако спроведене да у обзир узму и све друштвене трошкове које проузрокују, укључујући и неформалне цене природних добара⁹⁹ и вредност коју очување живог света има, а која се не може рачуноводствено исказати¹⁰⁰.

Са друге стране и студије које доказују да, дугорочно посматрано, Кузњецова крива у односу према животној средини има управо овакав изврнут облик долазе до истог закључка о чиниоцима који подржавају постојање односа између животне средине и друштвеног богатства којег она осликава. Зато су за економски раст који подстиче очување животне средине неопходне структурне промене у саставу друштвеног производа, промена технологије, сировина и извора енергије до којих долази услед економског раста, повећање свести о важности животне средине у богатијим друштвима која доприноси већој спремности да се плати за чистију животну средину, и снажење институција и капацитета за доследније спровођење закона о заштити животне средине¹⁰¹.

⁹⁸ Arrow *et al.*, „Economic growth, carrying capacity and the environment“, *Science*, Vol. 268, American Association for the Advancement of Science, Washington DC, 1995, стр. 520.

⁹⁹ Partha Dasgupta, Karl-Goran Maler, „The environment and emerging development issues“, Proceedings of the World Bank annual conference on development economics, Washington DC, 1990, стр. 106, <http://documents.worldbank.org/curated/en/104411468739482786/pdf/multi-page.pdf>

¹⁰⁰ Неформалне цене добара и услуга животне средине у неразвијеним аграрним друштвима не могу се адекватно новчано изразити, јер често зависе од самих појединаца који одређеном добру приписују вредност у зависности од сопствене животне ситуације и друштвеног положаја које одређују старост, пол, припадност етничкој групи и сл. Са друге стране, вредност ретких и заштићених животињских врста по једно друштво или човечанство у целини неупоредиво је већа од цене коју би неодговорни појединац или група платио за своје власништво над њима.

¹⁰¹ Usenobong F. Akpan, Dominic E. Abang, „Environmental quality and economic growth: a panel analysis of the "U" in Kuznets“, Munich Personal RePEc Archive, 2014, стр. 2.

2.3. Портерова хипотеза и трошкови еколошке регулативе

Уобичајена економска теорија указује на то да предузећа теже да умање своје трошкове како би била конкурентна, те да свака додатна еколошка регулатива, попут еколошког пореза или нових стандарда заштите животне средине, неминовно предузећима намеће додатне трошкове и тиме им умањује профит. То *a priori* не значи да евентуалне користи од увођења нове регулативе не би могле да буду веће од додатних трошкова, али се претпоставља да ће укупно узев положај предузећа бити неповољнији као резултат нове регулативе.

Међутим, 90-их година прошлог века амерички економисти Мајкл Портер (Michael Porter) и Клас ван дер Линде (Claas van der Linde) оспорили су ову уобичајену теорију и указали на то да је кључ унапређења конкурентности – било да се ради о предузећима или привредама целих држава – заправо у сталним иновацијама¹⁰². Према тзв. Портеровој хипотези одговарајуће постављени стандарди заштите животне средине могу да подстакну иновације, које би могле да делимично или у потпуности надокнаде трошкове које је предузеће имало због поштовања новоуведених стандарда. Те „накнаде од иновација” могу не само да смање трошкове усаглашавања са новим стандардима заштите животне средине, него могу да донесу и апсолутне предности над предузећима из других земаља која не морају да се прилагоде сличним прописима¹⁰³. Прилив иновација и последично већи успех на тржишту требало би да буду трајна оријентација предузећа, зато што се смањење загађења у процесу производње најчешће временски преклапа са унапређењем продуктивности употребе ресурса. Другим речима, предузећа која су своје пословање ускладила са новим стандардима заштите животне средине заправо могу да имају користи ако су ти стандарди добро одмерени, строжи или успостављени раније од стандарда које морају да поштују њихови конкуренти у другим земљама. На тај начин строжији еколошки прописи стимулишу иновације, а тиме унапређују конкурентност привреде.

Слично као и Кузњецова крива животне средине и Портерова хипотеза је предмет оспоравања и потврђивања од стране других аутора. Главни разлог за њено оспоравање је то што је она у супротности са уобичајеном економском претпоставком да би предузећа увек требало да сведу своје трошкове на минимум. Ако би иновације које омогућавају надокнаду трошкова увођења нових еколошких стандарда заиста биле могуће онда би економска теорија упућивала предузећа да користе ту могућност чак и у ситуацијама када не подлежу новим прописима. Поред тога, Портерова хипотеза указује на то да предузећима најчешће није приоритет да се баве смањењем утицаја свог пословања на животну средину, те услед тога пропуштају да увиде потенцијал иновација које би могле да им умање трошкове и унапреде конкурентност. Зато нови еколошки стандарди могу предузећима да скрену пажњу на нове технологије и потребу за директним инвестицијама у нове области истраживања.

При томе, треба имати у виду да само добро припремљена регулатива доприноси иновацијама и нису све иновације увек исплативе, али ако су и оне добро осмишљене онда су трошкови њиховог увођења у већини случајева мањи од прихода којег предузеће дугорочно оствари захваљујући њима. Ипак, требало би имати у виду

¹⁰² Jonathan M. Harris, Brian Roach, *Environmental and natural resource economics: a contemporary approach*, Taylor and Francis, Boca Raton, 2016, стр. 6.

¹⁰³ Michael E. Porter and Claas van der Linde, „Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Number 4, 1995, стр. 98.

да Портерова хипотеза није направљена тако да важи за еколошке прописе у свим областима. Неки прописи очигледно намећу предузећима веће трошкове производње од могућих користи, чак и уз примену технолошких иновација.

Важан аргумент у корист строжих прописа и њихове доследне примене јесу неефикасности у пословању предузећа које се најделотворније открију управо услед потребе прилагођавања строжој регулативи. У већини предузећа увек постоје мањи проблеми у функционисању који се често тичу унутрашње координације или подстицаја, чије отклањање би допринело бољем пословању, а да при томе не захтева значајније трошкове¹⁰⁴. Додатни аргумент у корист Портерове хипотезе представљају промена структуре капитала и модернизација погона која подиже продуктивност предузећа, а коју предузећа не би спровела ако нису принуђена да се прилагоде строжим еколошким стандардима¹⁰⁵. Замена старих машина новијим до које долази због прилагођавања новој еколошкој регулативи свакако захтева додатна улагања, али позитивно утиче на конкурентност у односу на предузећа из других држава у којима нова регулатива још није уведена. Коначно, увођење и спровођење строже еколошке регулативе смањује неизвесност да улагање у нове технологије неће бити узалудно и доприноси једнаким правилима за све учеснике на тржишту, што је од несумњиве важности за предузећа.

2.4. *Регулаторни режим животне средине и правно-економски контекст*

Појединачни примери који потврђују Портерову хипотезу или јој се супротстављају не пружају довољно сазнања на основу којих би се могло закључити који су фактори од кључне важности за успешно очување животне средине и развој зелене економије, јер су систематична статистичка истраживања у области животне средине и зелене економије малобројна. Ограничени капацитети, али и недостатак довољне институционалне спремности (политичке воље) у великом броју земаља да се обезбеде поуздани подаци и информације о стању животне средине представљају озбиљну препреку за припрему адекватних политика и мера које би за резултат имале унапређење животне средине и развој зелене економије. Штавише, без поузданих показатеља о томе како регулатива једне земље, њен правни и економски систем утичу на развој зелене економије, мере које се доносе често се ослањају на површну анализу уз беспотребно оштру политичку реторику, а неретко и банализовање самог концепта одрживог развоја. На тај начин недостатак систематски прикупљених и обрађених података и на њима засноване анализе само додатно подстиче неслагање о томе каква је улога исхода зелене економије на дугорочни одрживи развој, да ли су очување и унапређење животне средине у супротности или у сагласју са конкурентношћу привреде, и на којим постулатима би требало да буду засноване оптималне стратегије развоја зелене економије у слабије или средње развијеним државама.

Једно од ретких детаљних истраживања на узорку од 71 државе разних нивоа привредног развоја спровели су Данијел Ести (Daniel Esty) и Мајкл Портер (Michael Porter) 2005. године, посматрајући три показатеља стања животне средине оцењена као

¹⁰⁴ Bernard Sinclair-Desgagné, „Remarks on environmental regulation, firm behavior and innovation”, *Scientific Series*, Centre interuniversitaire de recherche et analyse des organisations, Montreal, 1999, стр. 4.

¹⁰⁵ Anastasios Xepapadeas, Aart de Zeeuw, „Environmental policy and competitiveness: the Porter hypothesis and the composition of capital”, *Journal of Environmental Economics and Management* No. 37, 1999, стр. 167.

поуздана и довољно доступна у довољном броју земаља: концентрацију честица у ваздуху, средње вредности сумпор-диоксида (SO₂) у урбаним срединама и потрошњу енергије за производњу једне јединице бруто националног производа у свакој од држава (енергетску ефикасност)¹⁰⁶. Најзначајнији од ова три показатеља свакако је енергетска ефикасност производње, с обзиром на њен велики утицај на ефикасност и конкурентност привреде у целини, као и због чињенице да о том показатељу постоје најпоузданији подаци у свим посматраним државама.

Ово истраживање указало је на важност две групе фактора од кључне важности за успешно очување животне средине и развој зелене економије. Једна од њих обухвата стандарде за заштиту животне средине, механизме за спровођење закона и институције које тим спровођењем руководе, и она представља укупан регулаторни режим заштите животне средине који директно утиче на контролу загађења и управљање природним ресурсима. Другу групу фактора представља правно-економски контекст, којег чине административне, политичке и научне институције и технички капацитети, и који одређује квалитет владавине права, поштовање права власништва и ниво развоја технологије. Две групе фактора су уско повезане, при чему је за делотворност регулаторног режима заштите животне средине суштински значајан правно-економски контекст у којем се он спроводи.

Истраживање је истакло потребу за квалитетнијим подацима који се тичу квалитета животне средине на глобалном, националном и локалном нивоу, како би емпиријско доказивање закључака било квалитетније и поузданије. Упркос томе, његови аутори успели су да докажу да су разлике у квалитету животне средине међу државама превасходно повезане са структуром и квалитетом спровођења прописа о заштити животне средине. С тим у вези, посебно су указали на важност улоге приватног сектора у заштити животне средине, потпомогнутог снажним везама са међународним организацијама које делују у овој области¹⁰⁷. Резултати истраживања такође су истакли значај развоја владавине права, елиминације корупције и снажења институција за очување животне средине и развој зелене економије. Закључили су и да се снажна веза између нивоа прихода и квалитета животне средине огледа у економском расту као кључном механизму за унапређење животне средине, док су и економски раст и мере за унапређење животне средине значајни за смањење сиромаштва и инклузију рањивих група.

Друго истраживање које је спровела група аутора са Универзитета Харвард и Универзитета у Чикагу имало је за циљ да упореди правне оквире за заштиту права инвеститора и квалитет спровођења тих права у 49 држава у којима постоји јавни механизам трговања власништвом над компанијама¹⁰⁸. Истраживање је показало да је квалитет правне заштите најделотворнији у Немачкој и у скандинавским земљама, да је прилично делотворан у државама англо-саксонске правне традиције, док је најмање делотворан у државама које се ослањају на француско грађанско право. Најважнији закључак је да је квалитет правне заштите, за разлику од самог правног оквира, у директној корелацији са растом и висином прихода.

У претходна два поглавља дефинисали смо зелену економију, показали да она недвосмислено доприноси економском расту и запослености и потврдили да од

¹⁰⁶ Daniel C. Esty, Michael E. Porter, „National environmental performance: an empirical analysis of policy results and determinants”, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 394.

¹⁰⁷ *Ibid.*, стр. 424.

¹⁰⁸ Rafael La Porta *et al.*, „Investor protection and corporate governance”, *Journal of Financial Economics* No. 58, Elsevier, Amsterdam, 2000, стр. 8.

одређеног нивоа економског развоја даљи раст друштвеног богатства може да се настави уз истовремено унапређење стања животне средине. Нови и строжи еколошки прописи као основа за успостављање и развој зелене економије имају позитивне ефекте по конкурентност предузећа на тржишту, под условом да су квалитетно дефинисани, засновани на реалним потребама очувања животне средине и доследно спровођени. Њихово доношење ипак често захтева и јаке екстерне подстицаје и сагласност оних на које се нове мере односе, до које се долази кроз широко учешће у одлучивању. Зато ћемо се у наредна два поглавља осврнути на климатске промене као несумњиво најјачи екстерни подстицај развој зелене економије и појаснити улогу социјалних партнера који заступају интересе учесника радно-правних односа у процесу транзиције ка зеленој економији.

3. Климатске промене и праведна транзиција ка зеленој економији

3.1. Општа разматрања

Један од неспорних разлога за развој концепата одрживог развоја и зелене економије, ако не и најважнији међу њима, јесте процес климатских промена о којем постоји све снажнији консензус широм света, упркос противљењу појединих важних доносилаца одлука. Расправа о климатским променама, као ни концепт одрживог развоја, није новијег датума и траје већ барем три деценије, али је тек у последњих неколико година доспела у центар пажње јавности, политике и пословног света. То се може приписати како учесталим драстичним временским непогодама широм света, тако и већој и делотворнијој медијској пажњи која се посвећује разговорима и преговорима о климатским променама на највишем нивоу. Иако је очекивано да расправа на тему климатских промена и њиховог утицаја на привреду привуче послодавце као директно заинтересовану страну, она свакако није мимоишла ни друге актере индустријских односа и колективног преговарања. Синдикати су са своје стране формирали међународну групу посвећену климатским променама (са више од сто националних синдикалних централа) и учетворостручили број њених делегата на дебатама о климатским променама у УН¹⁰⁹. Њихово интересовање за ову тему проистиче пре свега из могућег утицаја климатских промена на запошљавање и свет рада, па је за њих важно да ова тема буде повезана са дебатама о солидарности, праведној расподели и правима запослених.

Концепт одрживог развоја и уска међусобна повезаност његова три стуба – економског развоја, социјалне правде и заштите животне средине, завредили су максималну, макар декларативну, посвећеност већине држава на Самиту у Риу 1992. године. Упркос томе, четврт века касније имовинска неједнакост на планети достиже нове максимуме, док привредни раст у многим деловима света успорава, природни ресурси понестају, а загађеност наноси све већу штету здрављу и општој добробити све већем броју становника планете. Екстремни временски услови, раст цена намирница и

¹⁰⁹ Anabella Rosemberg, International Trade Union Confederation, „Building a just transition: the linkages between climate change and employment, *Climate change and labour: The need for a „just transition”*, ILO Geneva, 2010, Vol. 2, Issue 2, стр. 126.

енергената, уз све мањи део глобалног дохотка који одлази запосленима¹¹⁰, драстично угрожавају и отежавају животе људи широм света. У исто време, способност читавих држава и друштава да се изборе са екстремним временским непогодама, негативним утицајем загађења на здравље људи и растом употребе хемикалија постаје све мања, што умањује могућности будућих генерација за несметани развој. Међународно истраживање *Global Footprint Network* показало је да је 2019. године светска популација искористила 75% више ресурса од онога што планета Земља може да обнови током једне године¹¹¹ и на тај начин угрозила сопствену будућност.

Да бисмо још боље сагледали сложеност везе између привредног раста и социјалне правде, са једне стране и еколошке одрживости на глобалном нивоу, са друге стране, морамо истовремено сагледати ниво социјалне угрожености великог дела светске популације и реалних капацитета глобалног екосистема да подржи унапређење материјалног положаја све брже растућег броја људи на планети. Према подацима агенција УН, 844 милиона људи нема приступ пијаћој води (због чега 502.000 људи сваке године изгуби живот од болести узрокованих загађеном водом), 767 милиона људи живи у екстремном сиромаштву (са мање од 1,9 америчких долара дохотка дневно)¹¹², а 815 милиона људи је неухрањено¹¹³. У исто време, подаци говоре да би пораст животног стандарда сваког становника планете на ниво и начин живота појединца у развијеним земљама произвело деветоструко више штетних „гасова стаклене баште“ него што би земљина атмосфера могла да поднесе¹¹⁴. Другим речима, могућности за постизање веће социјалне равноправности широм планете драстично су угрожене како растом броја становника (углавном у земљама у развоју), тако и све већим потребама за остварењем доброг животног стандарда у модерном друштву, што се најбоље да приметити на примеру драматично веће потрошње фосилних горива у последњој деценији у односу на период од пре 1990. године, упркос брзом напретку у производњи обновљивих извора енергије.

Описани модел нерегулисаног, социјално неправедног и на тражњи заснованог развоја свакако представља изазов за глобалну стабилност и одрживост, али и доказ да климатске промене најбоље указују на неравномерну расподелу користи и трошкова у њему, при чему негативне последице климатских промена највише осећају они који су за њих најмање одговорни. У том смислу, суочавање са климатским променама захтева нови приступ социјалним и еколошким изазовима, али и новим облицима запошљавања и са њима повезаним питањима радних права запослених које са собом доноси зелена економија. Један од разлога за то јесте и чињеница да и адекватна социјална политика доприноси са своје стране успешној борби против климатских промена, што се најбоље види на примеру да су радници у индустрији која пролази кроз тешкоће услед утицаја климатских промена склонији да подрже новине које доноси зелена економија ако су обухваћени адекватним системом социјалне заштите.

¹¹⁰ ILO Global wage report 2008 Executive summary, Geneva 2012, стр. 2, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_100790.pdf

¹¹¹ Mathis Wackernagel, Bert Beyers, Katharina Rout, „Ecological Footprint: Managing our biocapacity budget”, Global Footprint Network, 2019, стр. 4.

¹¹² World Bank, „Poverty and shared prosperity 2016: taking on inequality“, Washington DC, 2016, стр. 3, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf?sequence=24&isAlloved=y>

¹¹³ The state of food security and nutrition in the world, FAO, Rome, 2017, стр. 2, <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>

¹¹⁴ UNDP Human Development Report, „Fighting climate change: human solidarity in a divided world“, New York, 2007, стр. 3, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf

Када је у питању утицај климатских промена на запосленост, јасно је да се унутар тржишта рада могу очекивати значајна померања, која у смислу социјалних права и животног стандарда свакако неће бити безболна по запослене и њихове породице, и то из најмање три разлога о којима је већ било речи:

- зато што постоје значајне разлике међу географским подручјима и временским периодима у којима ће становништво у деловима света осетити тај утицај;
- зато што би трошкови одговарајућих политика и мера прилагођавања климатским променама могли да буду веома неравномерно распоређени међу друштвеним групама, што би могло да доведе до осећаја неправде и створи препреке за спровођење тих политика и мера, и
- зато што се прелазак запослених из једне привредне гране у другу (или унутар једне привредне гране) неће догодити спонтано и у довољној мери, услед недостатка адекватних знања и вештина, недовољних информација о новим могућностима за запослење или недостатка адекватне радне снаге у појединим регионима¹¹⁵.

Укупно посматрано, прилагођавање и ограничавање климатских промена свакако ће имати утицај на тржиште рада, било позитиван или негативан, у зависности од самог процеса њиховог спровођења. Управо је то и био разлог за развој концепта „праведне транзиције“, којег су прво иницирали синдикати и невладин сектор, а за њима и агенције УН и владе њихових држава чланица.

3.2. Појам и еволуција концепта праведне транзиције

Крајем XX века покрет за праведну транзицију настао је међу невладиним организацијама које су се залагале за људска права „обојених“ радника у неразвијеним земљама, као одговор на својеврсни еколошки расизам којег су наметали глобални развојни трендови и климатске промене које су биле последица таквог развоја¹¹⁶. Установљено је да су сиромашна друштва јужне хемисфере била диспропорционално изложена негативном утицају опасног загађења и „прљавих“ технологија, а да глобални еколошки покрети нису довољно разумели овај вид неправде. Зато су се еколошке организације и синдикати у тим земљама удружили са циљем да се супротставе индустрији која је штетила радницима, здрављу читавих заједница али и животној средини на глобалном нивоу, али и да у исто време обезбеде услове за прелазак радника на друга радна места.

Појам транзиције у контексту заштите животне средине и одрживог развоја повезан је са плановима држава да смање своју зависност од фосилних горива, тј. да изврше транзицију са необновљивих на обновљиве изворе енергије. Транзицију међу изворима енергије поједини аутори називају социотехнолошком транзицијом и тај термин користе да опишу дубоке структуралне промене у енергетици, које обухватају сложене промене у технологији, инфраструктури, науци, политици, друштвеним и културним обрасцима које заједно воде ка одрживим циљевима¹¹⁷. Када такве социотехнолошке трансформације бивају спроведене на еколошки праведан начин, тј. не доводе до прекомерне деградације животне средине на ограниченом географском

¹¹⁵ Anabella Rosenberg, *op.cit.*, стр. 140.

¹¹⁶ Climate Justice Alliance, „Just transition principles“, стр. 2.

https://drive.google.com/file/d/0BxqkHpiiFq_eWk9QR1JwNFRDSndzZEVwRmtWZkZFcXdWWTBn/view.

¹¹⁷ Peter Newell, Dustin R. Mulvaney, „The political economy of just transition“, *Geographical Journal*, 2013, стр. 2.

простору у циљу савладавања глобалних претњи по животну средину као што су климатске промене, тада се тај процес назива праведном транзицијом.

Недостатак приступа енергетским услугама и све веће угрожавање животне средине услед климатских промена непосредно отежавају смањење сиромаштва у свету¹¹⁸. Борба против последица климатских промена, приступачност енергетских услуга и смањење руралног сиромаштва могу да буду комплементарни и обједињени у концепт праведне транзиције. С обзиром на чињеницу да широм света 1,5 милијарда људи живи без електричне енергије, а близу половине светске популације као једини извор енергије за кување и грејање користи традиционалну биомасу¹¹⁹, јасно је да се формулацијом политика које имају за циљ праведну транзицију превасходно баве државе и међународне организације. Стога државне институције имају кључну улогу у стварању услова за производњу и дистрибуцију чисте енергије, при чему морају да се супротставе и интересним групама које отежавају и успоравају прелазак са производње енергије из фосилних горива на обновљиве изворе чијом се употребом штити животна средина.

Потреба за праведном транзицијом свакако је шира од односа између приступачности чисте енергије и борбе против климатских промена и тиче се у овом раду већ поменуте чињенице да се узрочници деградације животне средине налазе најчешће у развијеним државама, док се са њеним последицама највише суочавају неразвијене земље. Убрзавање људског утицаја на животну средину повећава и ову разлику у распоредили користи и штете по животну средину између богатих и сиромашних нација. Незадовољство које проистиче из овако неуједначеног приступа природним ресурсима планете могло би да угрози међународну сарадњу и поверење, што би могло даље да доведе у питање користи које већина нација има од међународне привредне повезаности или би чак могло да проузрокује распад међународног економског система.

3.3. Синдикати и праведна транзиција

Упркос неминовно наглашеној улози држава, синдикални покрети били су међу зачетницима концепта праведне транзиције, те се он по први пут помиње још крајем 80-их година XX века међу америчким синдикатима, као одговор на нове прописе о спречавању загађења ваздуха и воде¹²⁰, који су довели до затварања не малог броја индустријских погона, а тиме и до губитка радних места. У почетку су чланови синдиката праведну транзицију посматрали као програм подршке радницима који су због мера заштите животне средине остали без запослења¹²¹, а на сличан начин тај концепт су разумели и други радници, преокупирани изналажењем алтернатива за затварање бројних радних места у рударству и „прљавој” индустрији.

¹¹⁸ Christian E. Casillas, Daniel M. Kammen, „The energy-poverty-climate Nexus”, *Science*, Vol. 330, Issue 6008, Washington DC, 2010, стр. 1181.

¹¹⁹ United Nations, „Energy for a sustainable future“, United Nations, New York, 2010, стр. 9, <https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/AGECCsummaryreport%5B1%5D.pdf>

¹²⁰ Peter Newell, Dustin R. Mulvaney, *op.cit.*, 2013, стр. 2.

¹²¹ ITUC Just transition center, „Just transition – a report for the OECD“, May 2017, стр. 2, <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>

Један од првих аутора који је концепт праведне транзиције формулисао и објавио под тим називом је Брајан Колер (Brian Kohler), активиста канадског синдиката, који је праведну транзицију поменуо у синдикалном гласнику 1998. године¹²², у контексту покушаја синдиката да борбу за достојанствен рад доведе у везу са потребом очувања животне средине. У међувремену је разумевање овог концепта од стране синдиката еволуирало до нивоа на којем они подрбно познају потребу за транзицијом на одрживу (зелену) економију и способни су да формулишу своје ставове о томе који су могући начини да се умање тешкоће, а нагласе предности на које би радници могли да наиђу током трансформације њиховог окружења у правцу зелене економије.

У међународном синдикалном покрету, концепт праведне транзиције помиње се још на самом почетку прве деценије XXI века, али је до његовог општег прихватања као приступа синдиката борби против климатских промена дошло тек на другом Конгресу Међународне конфедерације синдиката (МКС) половином 2010. године. На том Конгресу МКС је Резолуцијом о борби против климатских промена кроз одрживи развој и праведну транзицију изразила подршку концепту одрживог развоја, који усаглашава економски напредак, социјалну правду и заштиту животне средине, уз поштовање радних и других људских права¹²³. Тако формулисаој резолуцији претходила је одлука МКС да подржи спровођење Оквирне конвенције УН о климатским променама, којом је очување животне средине доведено у везу са неопходношћу очувања достојанствених радних места и социјалне правде. Том одлуком донесеном 2009. године МКС је дефинисао праведну транзицију као „средство којег синдикални покрет дели са међународном заједницом, са циљем да прелазак на концепт одрживог друштва учини лакшим и да створи простор за наду да зелена економија има капацитет да одржи достојанствена радна места и животни стандард за све“¹²⁴. Другим речима, концепт праведне транзиције из угла синдиката наглашава тезу да залагање за заштиту животне средине услед борбе против климатских промена није у супротности са тежњама да се очувају и унапреде радна и социјална права запослених, већ би та два процеса требало да се међусобно подржавају и чине делотворнијим. Праведна транзиција у складу са том позицијом синдиката представља прелазак на концепт привреде која умањује емисије „гасова стаклене баште“ и која у што већој мери остварује користи из мера предузетих за борбу против климатских промена, уз што мање последица по запослене и њихова права.

Овако дефинисан концепт праведне транзиције требало би посматрати са два становишта – у погледу исхода, тј. стања запослености и социјалних права у привреди која више не емитује „гасове стаклене баште“, и по питању процеса, тј. редоследа корака који у постојећој социо-економској реалности воде ка остварењу тог исхода. Постизање праведне транзиције подразумевало би дакле општу запосленост на достојанственим и квалитетним радним местима у инклузивном „пост-угљеничком“ друштву, до које би се дошло путем смисленог социјалног дијалога на свим нивоима¹²⁵ који би ублажио социо-економску прераспodelу услед прилагођавања климатским променама и односио се на активне програме реструктурирања индустрије и

¹²² Anabella Rosemberg, *op.cit.*, стр. 140.

¹²³ ITUC Resolution on Combating Climate Change through Sustainable Development and Just Transition, Vancouver, 2010,

https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2CO_10_Sustainable_development_and_Climate_Change_03-10-2.pdf

¹²⁴ ITUC: A Just transition: a Fair Pathway to Protect the climate,

<https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-Depliant-Transition5.pdf>

¹²⁵ Béla Galgóczi, „Just transition on the ground: challenges and opportunities for social dialogue”, *European Journal of Industrial Relations*, No. 4, Vol. 26, 2020, стр. 369.

регионалне развојне иницијативе. При томе, минимални захтев од праведне транзиције је да она буде таква да не повећа неједнакост и отежа социјални положај радника током свог трајања, док би њен шири концепт у коначном исходу требало да подразумева смањење неједнакости и квалитетна радна места у привреди која не емитује „гасове стаклене баште“. Аутори као што је Роземберг (Anabella Rosemberg) на то додају да би требало избећи да праведна транзиција постане само елитистичка идеја за богата и демократска друштва глобалног Севера¹²⁶, тиме што би до договора о постизању климатске и еколошке праведности требало доћи кроз преговоре богатих држава глобалног Севера и сиромашних држава Југа, као и унутар самих држава и друштава. На тај начин оно што би у ужем смислу могла да буде праведна транзиција која се односи само на синдикате и њихове чланове, кроз овако шири концепт може се сматрати „праведном транзицијом за све“.

3.4. Предуслови за праведну транзицију

Циљ праведне транзиције је да предупреди губитак послова у привредним гранама у којима прелазак на зелену економију неминовно доводи до смањења производње и затварања појединих погона. То се посебно односи на ситуације у којима до губитка послова долази тако што се производне активности у којима се користе фосилна горива селе у друге земље, или када послодавци не предузимају довољне мере да се припреме за прелазак на чисте изворе енергије¹²⁷. Када су губици послова неизбежни услед престанка употребе фосилних горива, неопходна је адекватна подршка послодавцима и радницима, кроз подстицаје и обуку која би им олакшала отварање нових производних могућности у оквиру зелене економије, односно налажење нових зелених послова.

Суштина концепта праведне транзиције ипак није само у обезбеђивању подршке радницима и послодавцима, него би је требало посматрати и као средство за успостављање демократског и одрживог оквира за економски развој, засновано на социјалном дијалогу и вођено економским и социјалним приоритетима¹²⁸. Кључно питање, дакле, није сам процес транзиције, него оно што следи после ње – успостављање нових модела производње и потрошње који омогућавају већу социјалну инклузију и једнакост уз очување животне средине. Имајући то у виду, Међународна организација рада као кључне предуслове за успешно спровођење праведне транзиције наводи поштовање радних права, достојанствен рад, социјалну заштиту, социјални дијалог и одржива предузећа¹²⁹. Имајући у виду суштину праведне транзиције, посебан значај међу њима има социјални дијалог, јер да би тај процес заиста био у складу са својим називом неопходно је да у његовом дефинисању и спровођењу активно учествују они на које се он и односи – послодавци и радници од националног до локалног нивоа. Социјални дијалог на националном нивоу у планирању, образовању и припремама за промене чини транзицију праведнијом и ефикаснијом¹³⁰.

¹²⁶ Anabella Rosemberg, „Strengthening just transition policies in international climate governance”, Policy analysis brief, the Stanley Foundation, Muscatine, 2017, стр. 13.

¹²⁷ Jenny Bird, Kayte Lawton, „The future’s green: jobs and the UK low carbon transition”, Institute for Public Policy Research, London, 2009, стр. 6.

¹²⁸ UNEP/ILO/IOE/ITUC, „Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low carbon world”, Washington DC, 2008, стр. 278, http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/08/unep_2008.pdf

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, стр. 279.

Социјални дијалог представља кључни механизам за демократско саодлучивање главних заинтересованих страна у свету рада, јер је поштовање радних и других људских права кроз процес консултација основни услов за успостављање друштвених односа који одговарају моделу уређења заснованом на принципима одрживог развоја. Делотворан и успешан социјални дијалог и релевантне институције које га подржавају неопходни су за решавање низа важних економских и социјалних питања, одржања индустријског мира и стабилности без којих је одрживи развој незамислив. Према истраживању Међународне организације рада у Шпанији из 2010. године, које се састојало из серије округлих столова о социјалном дијалогу као механизму за надгледање утицаја спровођења Кјото протокола о ограничењу емисије гасова стаклене баште на конкурентност, запошљавање и социјални склад у Шпанији, „трипартитни социјални дијалог представља валидан инструмент анализе утицаја политика повезаних са климатским променама на конкурентност, запосленост и социјални склад“¹³¹. Истраживање је показало да је серија округлих столова допринела већој подршци синдиката и удружења послодавца спровођењу националног акционог плана у оквиру обавеза преузетих потписивањем Кјото протокола, посебно имајући у виду нелагоду са којом су запослени у појединим привредним гранама ишчекивали резултате његовог спровођења.

Поред описаних предуслова за успешно спровођење концепта праведне транзиције неопходно је и спровођење неколицине секторских политика и мера од стране држава, у које спадају истраживање и рана процена социјално-економског утицаја транзиције, значајна улагања у технологије и индустријске гране које емитују мање загађења, али и унапређење вештина и знања радника, уз адекватну социјалну заштиту¹³².

Да би социјални дијалог и консултације са социјалним партнерима у ширем смислу заиста дали резултате, неопходно је спровести релевантна истраживања о утицају напора за очување животне средине и спречавање климатских промена на производњу добара и услуга, као и на тржиште рада. Може се претпоставити да би спровођење тих истраживања указало на постојање неусаглашености између постојећих квалификација запослених и знања и вештина које захтева прелазак на зелену економију, али је неопходно располагати поузданим информацијама пре него што транзиција започне, како би се умањиле неповољне последице по запослене и њихова радна права.

Борба против климатских промена захтева нове технологије, које би требало да омогуће ново запошљавање. Улагања у зелену економију могла би да на тржишту рада пруже шансу младим радницима који започињу своје каријере, или да створе алтернативу запосленима у индустријским гранама у опадању којима прети губитак запослења. У тим улагањима свакако би могла да предњачи држава, ако би развој инфраструктуре и политику јавних набавки водила у складу са принципима зелене економије, али је још важније успоставити одговарајући пословни амбијент и правну сигурност која би поговарала приватним инвестицијама у иновативне технологије проистекле из зелене економије.

Једини делотворан начин да се умање разлике између постојећих квалификација запослених и знања и вештина којима би морали да располажу да би одговорили на

¹³¹ ILO, „The impact of climate change on employment: management of transitions through social dialogue“, Geneva 2010, стр. XIII,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_142438.pdf

¹³² Anabella Rosenberg, *op.cit.*, стр. 142.

изазове које постављају нове технологије у зеленој економији јесте одговарајућа обука и усавршавање. То, са једне стране, захтева спремност и способност запослених да стекну нова знања, што је често озбиљан изазов у привредама где не постоји концепт целоживотног учења, али и свест послодаваца да је понекад потребно омогућити запосленима додатне слободне дане како би се посветили сопственом усавршавању. Зато је неопходно обезбедити радницима виши ниво квалификација, али не преамбициозним и нереалним интервенцијама државе у привреди у циљу надгледања управљања процесом реорганизације и реструктурирања, него подстицањем свих заинтересованих страна – а посебно социјалних партнера, да дају свој допринос смањењу јаза између понуде и тражње за радним вештинама у зеленој економији. Систем индустријских односа могао би да одигра кључну улогу у напорима да се достојанство на раду обезбеди и најрањивијим радницима, који су најизложенији могућем губитку посла услед преласка на одрживу привреду¹³³.

Постојање одговарајућег система социјалне заштите, који поред социјалног осигурања и услуга националне службе за запошљавање садржи и циљане програме запошљавања и јавних радова за рањиве категорије радника, изузетно је важно за праведну транзицију на зелену економију. Посебна пажња морала би се посветити максималном смањењу губитака послова, као и унапређењу запошљивости у привредним гранама за које се очекује да ће бити погођене транзицијом. Иако се у изради планова социјалне заштите мало пажње посвећује дугорочним ризицима које доносе климатске промене, морало би се узети у обзир да екстремни временски утицаји које оне доносе са собом све више погађају најсиромашније и најрањивије слојеве друштва, па би познавање тих ризика требало да резултира у припреми планова за предупређење њихових могућих последица.

Још један важан фактор јесте постојање локалних планова прилагођавања и диверсификације привреде, чији је саставни део промовисање права на достојанствен рад. Као што је већ било речи у претходним деловима дисертације, мерење глобалног утицаја климатских промена на економско-социјални положај људи често прикрива велике разлике на нивоу региона или унутар самих држава. Иако ће сви региони осетити последице климатских промена, њихов утицај значајно ће се разликовати од једног региона до другог, па су за праведну транзицију веома важни и локални планови прилагођавања.

4. Социјални партнери и зелена економија

4.1. Интереси и облици ангажовања социјалних партнера

Социјални партнери (нарочито у Европи) већ дуже од једне деценије доказују да су способни да се укључе у аргументовану расправу на тему заједничке будућности коју са собом доноси зелена економија. Још током претходне деценије, у време када је ЕУ спроводила Лисабонску стратегију која је за свој узор имала концепт одрживог развоја, квалитетни индустријски односи олакшали су њену примену и обезбедили подршку синдиката и послодаваца за читав низ мера – од обуке и запошљавања младих, преко увођења тзв. целоживотног учења, до услова рада и равнотеже између

¹³³ Jesse Scott, „Future skills needs for the green economy: some starting points”, E3G, Brussels, 2008, стр. 4, https://www.cedefop.europa.eu/files/5501_en.pdf

професионалног и приватног живота. Та питања постала су део програма рада социјалних партнера на различитим нивоима, а подршка социјалних партнера обезбеђена је не само кроз примену закона и колективно преговарање, него и разменом информација и добрих пракси.

Социјални партнери делују пре свега у оним областима у којима имају директне надлежности, а тичу се права, обавеза и добробити запослених и послодаваца и повезане су са функционисањем тржишта рада. У неким од њих синдикати и удружења послодаваца представљају главне чиниоце, док у другима значајнију улогу има држава. Транзиција на зелену економију намеће нешто другачије окружење, јер се она тиче утицаја економије (и друштва) у целини на животну средину и подразумева деловање бројних секторских политика на индустријске односе. Она подразумева расподелу користи и трошкова између конвенционалног привредног раста и садашње генерације, са једне, и глобалне климе и будућих генерација, са друге стране¹³⁴. Држава је у том контексту главни чинилац који посеже за регулаторним, тржишним и финансијским инструментима, којима утиче на деловање бројних других заинтересованих страна, укључујући и организације које се баве заштитом животне средине. Социјални партнери и индустријски односи долазе до изражаја када је реч о управљању последицама транзиције на тржиште рада.

Социјални партнери могу да делују самостално или заједнички и да утичу на креирање секторских политика лобирањем, консултацијама, политичким утицајем или путем преговора са владом. Посебан облик утицаја на секторске политике представља закључивање социјалног пакта – трипартитног договора између владе и социјалних партнера. Синдикати и удружења послодаваца свакако радо прибегавају бипартитном колективном преговарању, најчешће у области зарада, радног времена и других услова рада, чији су пожељан али не и обавезан резултат колективни уговори на нивоу предузећа, гране или државе. До закључивања колективних уговора може доћи аутономно – без удела институција државе, зависно - уз подршку и интервенцију државе, или у виду подршке примени одређеног закона или секторске политике.

Синдикати и удружења послодаваца могу да буду укључени у примену секторских политика самостално или заједнички – у сарадњи са државним институцијама у оквиру националних и локалних савета за запошљавање, социјално-економских савета и путем учешћа у раду управних одбора фондова социјалног осигурања. Међутим, у већини земаља које су покренуле транзицију ка зеленој економији институције попут савета за запошљавање или социјално-економског савета немају готово никакву улогу у доношењу одлука у областима које се тичу климатских промена, иако би својим мерама и одлукама могле да подрже спровођење политика које представљају одговор на климатске промене организацијом кампања за подизање свести и знања о значају климатских промена.

Улога социјалног дијалога у области климатских промена везана је пре свега за достизање консензуса о мерама и политикама које су често неизбежне, али у односу на које често постоји доста противљења у јавности. Поред тога, социјални партнери могу да допринесу праведној транзицији на зелену економију, заједничком анализом нових могућности за запошљавање, као и подршком успостављању стабилног и подстицајног окружења за улагање у секторе у којима се налазе потенцијална зелена радна места. Индустријски односи већ подразумевају учешће у предвиђању процеса

¹³⁴ European Commission, Industrial relations in Europe 2010, стр. 201, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC\(2011\)0292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC(2011)0292_EN.pdf)

реструктурирања, управљање променама и унапређивање вештина и знања запослених, па је само питање како те процесе спровести у контексту транзиције на зелену економију, у оквиру које ће један део запослених неминовно бити добитници, а други губитници – барем на кратак рок.

4.2. *Активности социјалних партнера од значаја за прелазак на зелену економију*

4.2.1. Опште напомене

С обзиром на описану везу између климатских промена и индустријских односа, највећи део активности социјалних партнера односи се углавном на заговарање и лобирање за одређене мере, али постоје и бројни примери њиховог учешћа у саветовању, обукама, кампањама и истраживањима. У великом броју земаља, социјални партнери укључују се у разматрање питања везаних за климатске промене у фази израде секторских политика, када им се пружа прилика да своје предлоге изнесу кроз трипартитне институције или кроз тела која се баве одрживим развојем и у којима је најчешће заступљен шири круг заинтересованих страна. У појединим земљама синдикати су били у стању да иницирају и дискусију о улози сектора зелене економије у изласку тих земаља из економске кризе, пре свега истичући могућности које ти сектори пружају као прилику која би била пропуштена у сценарију који би игнорисао ресурсе за којима би могло да се посегне развојем појединих сектора зелене економије.

Избијање светске економске кризе подстакло је социјалне partnere широм Европе да захтевају од националних влада да улажу више у уштеду енергије, зелене технологије и обновљиве изворе енергије, са циљем да се подстакне запошљавање. Ипак, по свему судећи постоји много доказа да су се трипартитни социјални партнери веома посвећено бавили последицама транзиције на зелену економију по запошљавање, али је врло тешко указати на примере у којима је транзиција на зелену економију била саставни део индустријских односа и колективног преговарања које би резултирало у посебним условима рада у секторима зелене економије.

Социјални партнери свој допринос доношењу одлука о одрживом развоју и заштити животне средине дају углавном кроз учешће у раду мултипартитних тела, као што су савети за одрживи развој, комитети за животну средину, али и социјално-економски савети или савети за запошљавање. Један од најбољих примера улоге коју је социјално-економски савет одиграо у испуњавању међународно преузетих обавеза држава које се односе на спречавање климатских промена јесте низ трипартитних округлих столова у Шпанији, посвећених обавезама те државе о смањењу емисије тзв. гасова стаклене баште у складу са Кјото протоколом¹³⁵, који је та држава ратификовала 2002. године. Округли столови организовани су како би се постигла и гарантовала сагласност циљева који су се односили на смањење емисија „гасова стаклене баште” са плановима за очување социјалне кохезије и економског развоја¹³⁶. На једном општем и

¹³⁵ Кјото протокол је међународни споразум чији је циљ био смањење емисија угљен-диоксида и других „гасова стаклене баште” у атмосфери, нарочито од стране индустријски развијених земаља. Споразум је усвојен 1997. године у Кјотоу, али је због сложене и дуготрајне ратификације од стране држава чланица Уједињених нација ступио на снагу тек у фебруару 2005. године.

¹³⁶ ИЛО, „The impact of climate change on employment: management of transitions through social dialogue“, Geneva, 2010, стр. 2,

седам секторских округлих столова владине институције, синдикати и послодавци анализирали су могуће социјалне и економске последице до којих би могло да дође спровођењем мера на које се Шпанија обавезала ратификацијом Кјото протокола, нарочито оних које су се тичале конкурентности привреде, запошљавања и социјалне кохезије. Накнадно је установљено да и сектор управљања отпадом има посебан значај за испуњење обавеза из Националног акционог плана за смањење емисије гасова, па су том сектору биле посвећене посебне трипартитне консултације.

Постоје и други примери трипартитне сарадње на тему зелене економије, као што је „Алијанса за рад и запошљавање“ у Немачкој, која је започела у време рецесије у сектору грађевинарства 2001. године¹³⁷. Иницијатива за отварање радних места путем улагања у подизање енергетске ефикасности потекла је од синдиката *DGB* а пројекат је подразумевао доделу субвенционисаних зајмова за реновирање стамбених зграда, уз обуку запослених у грађевинарству за рад са новим изолационим материјалима и информативну кампању о значају уштеде енергије на тај начин; слична мера примењена је и у зениту светске економске кризе 2009. године.

4.2.2. Однос синдиката према зеленој економији

Синдикати на националном нивоу, савези и конфедерације синдиката, представљају организације чији је циљ да заступају интересе радника у комуникацији са владом и међународним институцијама о питањима економске, индустријске и социјалне политике, док њихова гранска удружења углавном преговарају са послодавцима о зарадама, безбедности на раду, радном времену и другим условима рада, укључујући и питања радне и животне средине.

Грански синдикати стога су много више посвећени решавању проблема који проистичу из непосредних утицаја транзиције на њихово чланство, у односу на њихове националне савезе или конфедерације које се баве ширим друштвеним питањима. У идеалном систему функционисања унутрашње индустријске демократије ова два нивоа синдикалне организованости међусобно би се допуњавала и јачала укупну улогу синдиката, али је усаглашавање њихових интереса заправо много теже услед оклевања влада и послодаваца да финансијски подрже политике које би омогућиле праведну расподелу ризика које подразумева праведна транзиција на зелену економију¹³⁸.

Остварујући своје уобичајене улоге и циљеве многи синдикати тежили су томе да управљају ефектима промена у привреди које иницирају предузећа у потрази за већим тржишним учешћем и профитом, покушавајући да раднике заштите од њихових последица и доводећи у питање легитимност тих тржишних трансформација¹³⁹. Међутим, борба против климатских промена и заштита животне средине постављају нове изазове пред свет рада, јер са једне стране представљају заједничке циљеве човечанства, док са друге стране излажу свет рада ризицима налик онима до којих долази услед сваке привредне трансформације – као што су затварање одређеног броја радних места, већа флексибилност на тржишту рада и притисак на остваривање других

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_142438.pdf
¹³⁷ European Commission, Industrial relations in Europe 2010, стр. 205,
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC\(2011\)0292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC(2011)0292_EN.pdf)

¹³⁸ Béla Galgóczi, *op.cit.*, стр. 92.

¹³⁹ *Ibid.*

радних права, којима се синдикати обично супротстављају у покушају да заштите интересе својих чланова. Када томе придодемо утицај који на положај радника и њихова права имају пратећи процеси технолошких промена и глобализације, лако можемо да установимо колико је сложен положај синдиката од којих се захтева да буду активни учесници у борби против климатских промена, али да у исто време и ограниче последице тих промена на радна права својих чланова. Услед тога, њихова трајна посвећеност борби против климатских промена неминовно отежава њихову улогу у заступању интереса радника, што се огледа у усложњавању односа између синдиката организованих на нивоу послодавца и њихових националних савеза и конфедерација.

Улога синдиката у државама чланицама ЕУ варира од снажне посвећености залагању за зелену економију, преко незаинтересованости (углавном у новим чланицама ЕУ) до противљења, као што је случај у Пољској у сектору рударства и енергетике. Уопштено узев, синдикати инсистирају на праведној транзицији, која подразумева социјални дијалог, унапређење знања и вештина запослених и улагање у инфраструктуру и отварање зелених радних места, а противе се мерама прилагођавања климатским променама које са собом носе губитак одређеног броја радних места.

У последњих неколико година заинтересованост синдиката за заштиту животне средине и климатске промене значајно је порасла. У неколико држава чланица, као и на нивоу ЕУ, познавање еколошких питања међу синдикалним организацијама значајно је унапређено и они све чешће захтевају да се њихов глас чује и у овој области, јер себе виде као значајне актере у процесу развоја „зелене” економије. С обзиром на то да прелазак на „зелену” економију не представља у потпуности претњу по традиционалне индустријске секторе у којима се налази синдикално чланство, не постоје непосредни разлози за сукоб социјалних и еколошких интереса међу синдикатима. То се посебно односи на међународна удружења синдиката, као што је Европска синдикална конфедерација (*ETUC*), која је свој став у корист подршке борби против климатских промена изразила кроз неколико својих званичних докумената, а нарочито на Конференцији УН о климатским променама, одржаној 2009. године у Копенхагену. Поред тога, *ETUC* и Европско удружење послодаваца *BUSINESSEUROPE* активно сарађују у покушају да заузму заједнички став о социјалним аспектима климатских промена и њиховом утицају на запошљавање.

Са друге стране, синдикати ипак не доводе увек у везу своје захтеве за унапређење услова рада са процесом „озелењавања” економије. Они су свакако преваходно оријентисани ка побољшању радних права запослених, па је процес развоја зелене економије често посматран као независан и одвојен од активности на унапређењу услова рада. Интересовање за зелена радна места која умањују загађење, штите животну средину и поспешују развој нове зелене економије није тако често повезано са тражњом за достојанственим, добро плаћеним пословима и безбедним условима за рад, за сигурношћу радних места, могућностима за напредовање, и сл.¹⁴⁰

Активности синдиката у вези са зеленом економијом спроводе се на националном и гранском нивоу, али често и на нивоу предузећа, и одвијају се у различитим системима индустријских односа у зависности од правног оквира у којима функционишу. У пракси активности синдиката обухватају низ инструмената и форми дијалога у које спадају учешће у политичким дискусијама о зеленој економији са бројним заинтересованим странама, или на билатералном нивоу са представницима

¹⁴⁰ „Industrial relations and sustainability: the role of social partners in the transition towards a green economy”, Eurofound, Dublin, 2011, стр. 11, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1126en.pdf

државе или удружења послодаваца, и припрема и штампање докумената који појашњавају позицију синдиката, као и публикација које се односе на ставове синдиката о зеленој економији. Синдикати често организују и обуке за стицање потребних вештина које захтева рад у зеленој економији, које организују сами синдикати или представници послодаваца, као и активности усмерене на појединачна радна места и њихову адаптацију на зелено пословање.

Синдикати неретко успевају да своје ставове пласирају путем представника запослених у компанијама у којима раде, који су често веома активно баве питањима животне средине у раду компаније. У појединим државама чланицама ЕУ (на пример у Немачкој) постоје и правне одредбе које захтевају њихов активан рад на овим питањима, а налазе се у законима који се односе на животну средину. Упркос томе, активности синдиката у „зеленој” економији никако не би требало изједначавати са радом еколошких невладиних организација, јер су њихови чланови превасходно заинтересовани за своја радна места и социјалну сигурност, док су еколошке активности добро прихваћене, али ипак ниже на њиховој лествици приоритета.

У неколико држава чланица ЕУ (Шведској, Холандији и Шпанији) синдикати су израдили читав низ сопствених предлога на тему смањења емисија CO₂ и подршке инвестицијама у секторе зелене економије и нове технологије. Ти предлози садржали су поред осталог и доношења мера подршке тржишту рада, образовања запослених и субвенција за истраживање и развој за потребе зелене економије, као и припрему националних акционих планова за развој обновљивих извора енергије¹⁴¹.

4.2.3. Однос (удружења) послодаваца према зеленој економији

Приступ послодаваца према зеленој економији у одређеној се мери разликује од односа који према њој имају синдикати, што произилази из самих основа социјалног дијалога: док је основна брига представника синдиката утицај зелене економије на саме запослене и њихова радна места, послодавци су природно више орјентисани ка напорима да и у тим новим околностима њихове компаније остану конкурентне.

Удружења послодаваца углавном подржавају транзицију на зелену економију, али инсистирају да она буде спроведена уз вођење рачуна о трошковима, улагањем у инфраструктуру, кроз подршку извозно орјентисаним технологијама, али изнад свега уз успостављање стабилног окружења за пословање и равноправних услова за тржишну утакмицу. Из њихове перспективе, „зелена” економија као одговор на климатске промене доноси нове изазове, али и нове могућности за остварење профита – у зависности од величине компаније, сектора у којем послује и способности за прилагођавање и иновирање. Међународне организације послодаваца на нивоу ЕУ (*BUSINESSEUROPE* и Европско удружење занатлија, малих и средњих предузећа, *UEAPME*) страхују да би европске компаније могле да имају проблем конкурентности на светском тржишту због све теже достижних циљева које ЕУ поставља пред своје државе чланице у области смањења емисија CO₂¹⁴².

¹⁴¹ European Commission, Industrial relations in Europe 2010, *op.cit.*, стр. 205, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC\(2011\)0292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC(2011)0292_EN.pdf)

¹⁴² „Industrial relations and sustainability: the role of social partners in the transition towards a green economy”, *op. cit.*, стр. 12.

У појединим државама чланицама ЕУ удружења послодаваца захтевају од влада да израде свеобухватне стратегије и предузимају још интензивније мере у борби против климатских промена. Главне резерве које послодавци често изражавају према борби против климатских промена везане су најчешће за бојазан да би она могла да доведе до пораста њихових трошкова пословања и тиме их доведе у незавидан положај на тржишту. Посебан однос према тим мерама свакако имају власници предузећа, али неретко и запослени у њима, чија производња у великој мери зависи од традиционалних извора енергије (фосилних горива) и који се противе мерама преласка на зелену економију и обновљиве изворе енергије. Постоји и читав низ примера заједничких активности синдиката и удружења послодаваца у смислу лобирања у вези са мерама борбе против климатских промена¹⁴³. Удружења послодаваца зато улажу много средстава и енергије да буду укључена у политичке процесе који обликују политику заштите животне средине и да на тај начин утичу на доношење закона и прописа у своју корист. Активна су, као и синдикати, у политичким дискусијама о зеленој економији са бројним заинтересованим странама, или на билатералном нивоу и припремају и штампају документа који појашњавају њихов став према климатским променама. Организују размену информација међу својим члановима путем јавних скупова у циљу њиховог информисања о добрим праксама и новим могућностима, и објављују публикације о специфичним питањима зелене економије, која се тичу еколошких норми, смањења емисије штетних гасова, фактора конкурентности у зеленој економији, и сл. Промовишу и стицање нових вештина међу својим запосленима које ће им бити неопходне за рад у зеленој економији, са циљем да предупредe евентуални недостатак запослених обучених за рад у овом новом сегменту привреде.

Послодавци се свакако труде и да умање своје трошкове пословања путем уштеде енергије и средстава за производњу, при чему им напредак „зелене“ економије у томе пружа нове могућности.

5. Утицај зелене економије на запосленост

У последњих неколико година приметан је убрзани раст броја зелених послова, чији је дугорочни домет и даље тешко сагледати, и то не само због чињенице да је тешко прецизно дефинисати зелене послове и одредити којој класи припадају, него и због све веће разноврсности зелених послова услед технолошког напретка и нових секторских политика које га подржавају. У сваком случају, доношење нових мера и политика у области заштите животне средине кроз одрживи развој свакако мора да подразумева и губитак одређеног броја радних места у привредним гранама чији је утицај по животну средину веома неповољан. Та последица преласка на зелену економију чини израчунавање нето ефекта на укупну запосленост још комплекснијим, па су *UNEP* и *MOP* укупан ефекат зелене економије поделили у четири сегмента и то¹⁴⁴:

¹⁴³ European Commission, Industrial relations in Europe 2010, *op. cit.*, стр. 154, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC\(2011\)0292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC(2011)0292_EN.pdf).

¹⁴⁴ UNEP/ILO/IOE/ITUC, „Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world”, Worldwatch Institute, Washington DC, 2008. стр. 43, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf

1. отварање нових радних места у привредним гранама које до сада нису постојале или су биле слабо развијене, као што су производња уређаја за контролу загађења, соларних панела или ветрогенератора;
2. укидање појединих послова и радних места и њихова замена другим пословима, као што је прелазак са употребе фосилних горива на обновљиве изворе енергије или прелазак са збрињавања отпада на депонијама на рециклажу или спаљивање отпада;
3. одређени број послова биће укинут без изналажења директне замене;
4. многи послови који већ постоје биће прилагођени захтевима новоствореног тржишта зелене економије, што ће захтевати преквалификацију великог броја запослених и стицање нових вештина и знања, што се у појединим изворима назива „озелењавањем“ послова; управо је овај утицај зелене економије на укупну запосленост најтеже сагледати, измерити и анализирати, јер ће се он различито одразити на поједине делатности, предузећа, па и читаве индустријске гране.

Поред ове поделе, утицај зелене економије на запосленост можемо сагледати и кроз временску перспективу и увидети до којих ће промена доћи на кратак, средњи или дуги рок¹⁴⁵. На кратак рок увођење такси на загађење ваздуха и повећање цена енергије која се производи из фосилних горива доводи до пада запослености у одређеним секторима, који је могуће тек делимично надокнадити стварањем подстицаја за запошљавање у другим деловима привреде које ове мере не погађају. На средњи рок, подстакнута новом регулативом, привреда би већ могла да се прилагоди вишим ценама енергије и да оствари добит од развоја и извоза нових технологија прилагођених потребама зелене економије, посебно ако се и друге државе постепено буду определиле за прелазак на зелену економију. Коначно, на дуги рок, утицај зелене економије на запошљавање био би несумњиво позитиван, јер би услед промена у технологији и иновацијама дошло до унапређења продуктивности у великом броју привредних грана.

Ову анализу додатно усложњава чињеница да мере које у веома кратком року позитивно утичу на запошљавање често релативно слабо подстичу дугорочни економски раст; са друге стране, бројне активности које погодују дугорочном расту друштвеног богатства углавном имају ограничене последице на кратак рок¹⁴⁶. Постоје свакако и мере као што су уклањање отпада и загађења, очување природних ресурса и унапређење енергетске ефикасности, које остварују добре резултате и на кратак и на дуги рок. Дугорочне последице свакако није лако предвидети, али је извесно да би се поменуте промене позитивно одразиле и на ниво знања и вештина присутних у образовним систему и на тржишту рада, што би додатно поспешило запошљивост радника; штавише, треба имати у виду да у већини случајева радници који су остали без запослења услед преласка на зелену економију неће моћи једноставно да се запосле у новоствореним секторима зелене економије, нарочито када су у питању нискоквалификовани радници – за нове послове потребна су и нова знања и вештине.

Важно је сагледати и промене које зелена економија ствара у поједине регионима или државама, јер оне у великој мери зависе од постојећих извора енергије, сировина и других ресурса, али пре свега од расположивог знања и технологија које би могле бити примењене, као и од постојеће инфраструктуре. Интензитет тих промена свакако је повезан и са интегрисаношћу привреде одређене државе у светске токове, захваљујући којима би прелазак на зелену економију могао позитивно да се одрази на

¹⁴⁵ Klaus Jacob, Rainer Quitzow, Holger Bär, „Green jobs: impacts of a green economy on employment”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn, 2015, стр. 21.

¹⁴⁶ Jon Strand, Michael Toman, „Green stimulus”, Economic recovery and long-term sustainable development”, World Bank Policy Research Working Paper 5163, Washington DC, 2010, стр. 13.

пословање међународних компанија, али и локалних произвођача и пружалаца услуга. Да би до преласка на зелену економију и нове технологије уопште дошло неопходне су технолошке иновације или њихов увоз и прилагођавање, али у оба случаја неизоставан је развој нових вештина. Технолошке иновације најчешће су привилегија развијених земаља које много улажу у истраживање и развој. Земље у развоју њима се прилагођавају и у настојањима да дођу до нових технологија често наилазе на препреку у виду заштите права на интелектуалну својину – јер је трансфер зелених технологија могућ једино путем увоза производа који су помоћу њих направљени, путем лиценциране производње или страном подршком домаћем истраживању и развоју¹⁴⁷. Поред тога, увођење и примена зелених технологија зависи и од способности привреда да те технологије усвоје, тј. од поседовања знања и вештина у институцијама и предузећима да одаберу, прилагоде и спроведу нове технолошке процесе¹⁴⁸. Развој тих знања и вештина важан је за запошљавање у зеленој економији и због тога што је за примену зелених технологија неопходно и много квалификованих радника за њихово одржавање и усавршавање, који из непосредног искуства могу да поседују и пренесу знање о томе како те технологије још ефикасније користити.

Улагање у одрживи развој и зелену економију не представља само напор да се очува глобални екосистем, него државама и компанијама доноси значајну предност у тржишној утакмици. Међународна комисија за бизнис и одрживи развој проценила је 2017. године да би примена модела одрживог развоја требало да отвори нове могућности за зараду вредне 12 трилиона америчких долара и да створи до 380 милиона нових радних места до 2030. године¹⁴⁹. Државе које су се усавршиле у производњи зелених производа и услуга и пласману своје технологије поред додатних прихода на домаћем тржишту стекле су и предност у овладавању тржиштима широм света. Из тог разлога неке од њих односе се према животној средини као према кључној области у својим недавно формулисаним стратегијама привредног развоја, што доводи до тога да релативно мала група држава убира приходе и ствара нова радна места кроз производњу и истраживање и развој, барем до тренутка када ће и већи број држава почети да примењује концепт зелене економије.

6. Појам и врсте зелених послова

6.1. Уводна напомена

У последње две деценије створен је прилично јак консензус на међународном нивоу о неопходности преласка на зелену економију уз смањење емисија гасова стаклене баште, упркос не малом броју представника света политике и науке који доводе тај став у питање. Такво становиште потврђено је у дискусијама и обавезама које су државе широм света преузеле усвајајући Оквирну конвенцију УН о климатским променама (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) као и у

¹⁴⁷ John H. Barton, „Intellectual property rights to clean energy technologies in developing countries: an analysis of solar photovoltaic, biofuel and wind technologies”, International Center for Trade and Sustainable Development, Geneva, 2007, стр. 3.

¹⁴⁸ Olga Strietska-Ilina, Christine Hofmann, Mercedes Durán Haro, Shinyoung Jeon, „Skills for green jobs – a global view”, ILO, Geneva, 2011, стр. 10.

¹⁴⁹ Business & Sustainable Development Commission, <http://businesscommission.org/news/release-sustainable-business-can-unlock-at-least-us-12-trillion-in-new-market-value-and-repair-economic-system>

оквиру Конференције УН о одрживом развоју (тзв. „Рио +20“), из које су проистекле бројне конкретне секторске политике широм света. За њима је уследило мноштво извештаја које су припремале државе, међународне организације, невладине организације из области заштите животне средине, али и синдикати и удружења послодаваца о привредним последицама климатских промена, као и о стратегијама за ограничавање утицаја климатских промена и прилагођавање њима. Неодвојиви део великог броја тих стратегија представљају анализе о утицају прилагођавања климатским променама на свет рада, пре свега у смислу отварања нових зелених послова, које се очекује у бројним привредним гранама и које би могло да постане мотор будућег привредног развоја.

Из тог разлога истраживачи и аналитичари широм света усмерили су своју пажњу углавном на предвиђање броја потенцијалних зелених радних места кроз прелазак на зелену економију, уз изражену потребу да се пре свега због статистичких разлога, као и за потребе доношења конкретних мера заснованих на мерљивим резултатима, усвоји опште призната дефиниција зелених послова. Бројне дефиниције зелених послова које су проистекле из ове потребе углавном су за предмет спотицања имале чињеницу да је тешко навести параметре помоћу којих се недвосмислено може одредити да ли се неки посао може окарактерисати као зелени посао. Поред тога, испоставило се да је у појединим привредним гранама веома тешко раздвојити зелене послове као пожељан вид запослења од неформалног и прекарног рада на активностима које су по свом садржају приближне зеленим пословима и којем су у тим гранама изложени сиромашније и најчешће маргинализоване друштвене групе.

6.2. Одређивање појма зелени послови

Једна од раних дефиниција *МОР* зеленим пословима сматра оне који „умањују негативан утицај предузећа и привредних грана на животну средину, до одрживог нивоа“¹⁵⁰, при чему је тај одрживи ниво утицаја веома проблематичан, јер га одређује начин на који одређено друштво организује производњу, потрошњу и репродукцију у међузависности са животом средином која га окружује¹⁵¹.

Једну од најпотпунијих дефиниција зелених послова дали су *UNEP*, *МОР*, те Међународна организација послодаваца и Међународна синдикална конфедерација, који су заједничким снагама дефинисали зелене послове као рад у пољопривреди, производњи, истраживању и развоју, администрацији и услугама који значајно доприноси очувању или поновном успостављању квалитета животне средине. У те послове нарочито, али не искључиво, спадају послови који помажу заштиту екосистема и биодиверзитета, умањују потрошњу енергије, материјала и воде применом високо-ефикасних стратегија, смањују емисију угљеника у привреди и смањују или избегавају генерисање свих облика отпада и загађења¹⁵².

¹⁵⁰ ILO, Green Jobs – Facts and figures, стр. 2,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_098484.pdf

¹⁵¹ Joy Paton, „What’s left of sustainable development?“, *Journal of Australian Political Economy*, 62/2008, Melbourne, 2008, стр. 95.

¹⁵² UNEP/ILO/IOE/ITUC, „Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world“, *op.cit.*, 2008, стр. 3, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf

Захваљујући технолошком напретку, данас постоје бројни производи, услуге и процеси производње који умањују и ограничавају штетан утицај по животну средину. Међутим, имајући у виду досадашња значајна оштећења екосистема, постоји бојазан да мале позитивне промене нису довољне, јер се не могу осетити услед раста светске популације и са њом повезаног раста потрошње ресурса по глави становника. У идеалним околностима зеленом економијом били би обухваћени послови који не загађују животну средину и који су изузетно ефикасни у употреби природних ресурса, енергије и воде, али би употреба тако строге дефиниције свела број зелених послова на изузетно ограничен број. Из тог разлога горе наведена дефиниција зелене послове препознаје као активности које значајно доприносе очувању или поновном успостављању квалитета животне средине и избегавању даљег оштећења глобалног екосистема.

Ова дефиниција је уједно прилично широка и обухвата запошљавање и изван заштите животне средине. Она у принципу подразумева запошљавање у производњи било којих добара и услуга која остварују мањи негативан утицај на животну средину него њихови блиски супститути. *UNEP* такође наводи и то да постоје различите „нијансе зеленог“¹⁵³ - постоје различити нивои до којих се може рећи за технологије, производе, предузећа и пословне процесе да позитивно утичу на очување животне средине - од реактивних и мера ремедијације са једне, до проактивних мера са друге стране. То значи да су послови чишћења загађења или уклањања отпада мање зелени од послова посвећених спречавању загађења, што отвара питање који је начин за решавање одређених проблема у области животне средине најпогоднији.

6.3. *Особености зелених послова у односу на остале послове*

Имајући у виду сложеност поређења утицаја по животну средину и зелену економију међу различитим секторима, кључни изазов је разликовати зелене од осталих послова, како бисмо могли да сагледамо радноправне особености зелених послова у целини. Имајући у виду поменуте нијансе зеленог у одређивању позитивног утицаја појединих група послова у групи еколошких технологија на животну средину, очигледно је да је тешко повући јасну границу између зелених и осталих послова. Поједине дефиниције зелених послова баве се превасходно занимањима и вештинама са јасним фокусом на заштиту животне средине, али се већина дефиниција односи на запошљавање у индустријама или на одређеним пројектима за чије се производе може установити да су корисни по животну средину. Те користи по животну средину могу се посматрати у ужем или ширем смислу, јер се неке односе на обновљиве изворе енергије, док друге обухватају услуге из области заштите животне средине, те послове повезане са унапређењем енергетске ефикасности или производима који емитују мање CO₂.

С тим у вези, веома су ретки примери националних статистика које јасно издвајају зелене послове и омогућавају поређење у њиховој бројности и квалитету међу секторима и државама у одређеном временском периоду. Један критеријум препознавања зелених послова јесте онај који се односи на производе и услуге који настају у процесу рада, који или директно доприносе заштити животне средине или се

¹⁵³ UNEP/ILO/ITUC/IOE, „Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world“, *op.cit.*, стр. 40,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf

ради о производима и услугама који имају другачију свакодневну намену, али се њиховом употребом животна средина мање загађује у односу на неке друге алтернативе. Други критеријум је процес њихове производње, који зелене послове препознаје у ситуацијама када се унапређењем процеса производње умањује опасност по животну средину, чак и онда када су резултат производи и услуге који не доприносе заштити животне средине¹⁵⁴. Зато је неке послове – као што је рад на инсталацији соларних панела за производњу обновљиве електричне енергије – лако обележити као зелене, али је веома много оних других – нарочито у индустрији полупроизвода - код којих је то много теже учинити¹⁵⁵.

Због овако сложеног разликовања зелених послова од осталих, за потребе даље анализе осврнућемо се на најдетаљнији систем критеријума и метода које у том процесу користи Министарство рада САД. Министарство рада САД дефинише зелене послове као оне који стварају добра или услуге који доприносе заштити животне средине и заштити природних ресурса, чијим обављањем радници учествују у процесу производње на начин који не штети животној средини и којим се употребљава мање природних ресурса¹⁵⁶. Другим речима, зелени посао требало би да производи добро или услугу која остварује један од четири главна исхода – заштиту животне средине, ублажавање климатских промена, енергетску сигурност или очување природних ресурса и уштеду енергије¹⁵⁷. Међутим, у покушају да дође до дефиниције која би била погодна за статистичко истраживање у којем би испитаници могли да разумеју питања и пруже адекватне одговоре о зеленим пословима, Завод за статистику рада САД (*Bureau of Labour Statistics, BLS*) наишао је на озбиљне потешкоће. Кроз широки консултативни процес на националном нивоу, уз упоредни осврт на дефиниције које користе међународне организације, *BLS* је дошао до закључка да нема одређене и универзално прихваћене дефиниције зелених послова¹⁵⁸, иако на ту тему постоје бројна академска истраживања и анализе пословног сектора и државних институција.

У покушају да одреди сопствену дефиницију за потребе статистичких истраживања, *BLS* се определио да као одредницу зелених послова узме утицај производа и услуга које они стварају, као и сам процес рада из којег они проистичу, а не природу тих послова, тј. врсте занимања. У ту сврху предложио је два приступа идентификацији зелених послова – један који би у зелене послове убрајао све оне чији је исход (тј. производ или услуга) намењен очувању животне средине, и други који би одредио процесе производње повољне по животну средину и у зелене послове урачунао све ангажоване у тим процесима производње. *BLS* је на тај начин заузео другачији став од статистичке институције ЕУ, *EUROSTAT*-а, поједноставио је и консолидовао дефиницију зелених послова, сузивши је тиме што је из ње искључио послове у дистрибуцији зелених производа¹⁵⁹, тако да зеленим пословима сматра

¹⁵⁴ Klaus Jacob, Rainer Quitzow, Holger Bär, *op.cit.*, 2015, стр. 19.

¹⁵⁵ Једна од илустрација колико је тешко раздвојити зелене од осталих послова у индустрији је производња челика, која као процес производње свакако не спада у зелене привредне гране, али је њен резултат такав да се даљом прерадом од њега може направити турбина за ветрогенератор, која својим радом ствара обновљиву енергију и представља зелени посао. Штавише, компанија и радници који производе челик не могу ни да знају да ли њихов рад заправо доприноси зеленој економији и тиме се квалификује као зелени посао.

¹⁵⁶ Oguz Basol, „Classic or modern? Enhancement of job satisfaction scale for green job workers”, *EconPapers*, Vol. 11, Issue 2, July 2016, стр. 2.

¹⁵⁷ David J. Peters, Liesl Eathington, David Swenson, „An exploration of green job policies, theoretical underpinnings, measurement approaches, and job growth expectations”, Ames, 2011, стр. 13.

¹⁵⁸ US Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*, Washington DC, 2013, стр. 4, <https://www.bls.gov/opub/mlr/2013/01/art1full.pdf>

¹⁵⁹ *Ibid.*, стр. 5.

послове у предузећима која креирају производе или услуге који су погодни по животну средину или очување природних ресурса, односно послове чијим обављањем радници процес производње чине повољним по животну средину, или користе мање природних ресурса.

Важност дефиниције зелених послова од стране *BLS* огледа се поред осталог у чињеници да тако дефинисани зелени производи потпадају под посебан режим јавних набавки и субвенција федералних власти САД – од хибридних и електричних аутомобила, преко изолационих материјала за грађевинарство, до система за надзор потрошње енергије. Зато морамо узети у обзир критику на рачун ове дефиниције од стране појединих аутора, који сматрају да се овакав приступ у превеликој мери ослања на *ad hoc* дефиниције и има потенцијално озбиљне недостатке, јер превиђа активности зелене економије које нису непосредно повезане са одређеним зеленим производима и услугама, као што је, на пример, уштеда енергије унутар предузећа.

Још једна могућност за идентификацију зелених послова је путем одабира индустријских грана у којима значајан удео имају предузећа чији се производи непосредно користе за очување животне средине, као што су филтери или турбине за ветрогенераторе. У овој варијацији горе поменуте дефиниције зелених послова посматра се зелено запошљавање на нивоу цене индустријске гране, али она у себи крије проблем разликовања зелених производа и услуга унутар гране од њима сличних еквивалената који се не могу сматрати зеленим, што доводи до нетачног и прецењеног броја зелених послова¹⁶⁰. Тако ова дефиниција зелених послова обухвата дугачак списак индустријских сектора попут производње енергије из обновљивих извора, као што су ветар, биомаса или сунчева енергија, затим производња енергетски ефикасних производа и средстава која се користе за умањење загађења, те прикупљање и третман отпада који, нарочито у рециклажној индустрији, генерише много послова. Поред индустрије овако постављена дефиниција обухвата и органску пољопривреду, водопривреду и шумарство, што укупно чини 333 групе занимања која се могу назвати зеленим¹⁶¹.

Сва три поменута приступа дефинишу зелене послове посредно – дефинисањем зелених индустријских грана или ослањајући се на карактеристике процеса и производа које их чине погодним по очување животне средине. У покушају да директније дефинише зелене послове, Министарство рада САД припремило је путем своје Информативне мреже о запослењима (*O*NET*) тзв. „Програм зелене економије“. *O*NET* је база података о специфичним информацијама које се тичу послова и обухватају бројне аспекте као што су радни задаци, потребни ниво образовања и радног искуства, као и карактеристике окружења у којем се рад обавља¹⁶², а њен „Програм зелене економије“ зелене послове открива унутар три широке групе, и то у:

- 1) постојећа занимања у којима се очекује значајан раст запослености кроз експанзију зелене економије (тзв. зелена тражња);
- 2) постојећа занимања чији ће се садржај значајно променити, тако што ће радне вештине за рад на зеленим пословима бити унапређене;
- 3) нова занимања која би настала као одговор на специфичне потребе зелене економије.

¹⁶⁰ David J. Peters, Liesl Eathington, David Swenson, *op.cit.*, стр. 15.

¹⁶¹ Diana Furchtgott-Roth, „The elusive and expensive green job”, Elsevier, Amsterdam, 2012, стр. 45.

¹⁶² Davide Consoli, Giovanni Marin, Alberto Marzucchi, Francesco Vona, „Do green jobs differ from non-green jobs in terms of skills and human capital?”, Sustainability Environmental Economics and Dynamics Studies Working Paper, St. Louis, 2015, стр. 8.

Предност овог приступа је у томе што се фокусира на занимања која представљају природни предмет анализе приликом било којег проучавања запошљавања и запослености.

Међутим, нити један од ових приступа не омогућава јасно разликовање значајног броја категорија зелених послова од њима сличних послова који се по разним основама не могу убрајати у зелене. Разлог за то је чињеница да у бројним привредним гранама постоје зелена радна места које само детаљи разликују од њима веома сличних радних места која се не убрајају у зелене послове. Постоје бројни примери који то илуструју и указују на чињеницу да је у већини зелених сектора тешко издвојити зелена радна места и уочити специфичности радних права запослених на управо тим радним местима, што указује на то да је у већини сектора у којима се зелена радна места налазе немогуће раздвојити зелене од осталих послова у смислу описа послова и остваривања радних права. Као што Рустико (Rustico) и Тирабоски (Tiraboschi) добро запажају – у међународној литератури не налази се универзално прихваћена дефиниција појма зелени послови, која би се односила на све производне секторе и видове запошљавања, као и на широк спектар вештина које су повезане са заштитом животне средине, као и због „замагљивања“ граница између појединих занимања¹⁶³.

У пољопривреди један од најзаступљенијих зелених послова је рад у органској пољопривреди, који доприноси очувању природних ресурса и производњи енергије из обновљивих извора. Међу њима једна од економски најзначајнијих под-категија је узгајање кукуруза. Иако према дефиницији *BLS* узгајање кукуруза за људску исхрану није зелени посао, узгајање кукуруза за производњу етанола потпада под зелене послове, јер је етанол еколошки прихватљиво гориво произведено из обновљивог извора.

Слично томе, органска производња воћа и поврћа спада у зелене послове, али производња на великим фармама не, упркос чињеници да и у органској пољопривреди ради велики број нискоквалификованих радника за ниске зараде. С обзиром на сезонски карактер пољопривредне производње и значајне варијације тражње за пољопривредним производима, веома је тешко одредити број радника на зеленим пословима у тој привредној грани и разликовати их од оних који обављају не-зелене послове. Штавише, *BLS* у зелене послове убраја рад у продавницама које продају органске пољопривредне производе, а рад на идентичним радним местима у трговинама које су велики увозници хране не сматра зеленим пословима¹⁶⁴. Поставља се питање какав третман имају трговине које продају и једну и другу врсту хране? Став *BLS* је да се, чак и ако само мањи број радника ради на продаји органских производа, њихова радна места али и цела продавница у којој раде убрајају у зелене послове, док се, са друге стране, samozапослени не рачунају као радници на зеленим пословима. Зато се статистички гледано може догодити да ако један радник одлучи да започне сопствени предузетнички посао бавећи се истом врстом трговине, исход буде губитак једног зеленог посла.

Сличне контроверзе и потешкоће у раздвајању зелених од не-зелених послова налазимо и у другим привредним гранама као што су енергетика, грађевинарство и саобраћај. Док непосредна производња електричне енергије из обновљивих извора јасно доприноси очувању животне средине велики број послова у тој области веома је сличан не-зеленим пословима, као што је, на пример, посао возача камиона који

¹⁶³ Lisa Rustico, Michele Tiraboschi, „Employment prospects in the green economy: myth and reality”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 26, Issue 4, 2010, стр. 373.

¹⁶⁴ Diana Furchtgott-Roth, *op.cit.*, 2012, стр. 45.

превози елисе ветрогенератора или читав низ послова на одржавању погона за тај вид производње електричне енергије. Још је теже одговорити на питање да ли се зеленим пословима може сматрати рад на подизању енергетске ефикасности електрана које користе угаљ или нафту, а које представљају велике загађиваче и кориснике необновљиве изворе енергије.

У сектору грађевинарства, иако опис посла грађевинских радника који раде на уградњи енергетски ефикасних изолационих материјала захтева нешто другачије радне вештине од њихових колега који обављају сличне не-зелене послове, практично је немогуће разликовати те две групе радника у смислу радних права, јер се те две групе радника не разликују ни на нивоу гранских колективних уговора који се једнако односе на обе групе. Недостатак опште заједничке дефиниције, као и разлике међу истраживачима у приступу расположивим подацима, додатно отежавају процену утицаја зелене економије на запосленост и свет рада – како у смислу броја зелених послова, тако и у погледу радноправног квалитета тих послова¹⁶⁵.

До које мере су појам одрживог нивоа утицаја на животну средину и са њим повезани зелени послови тешко одредиви, добро илуструје и тврдња Синдиката радника Аустралије (*Australian Workers Unions, AWU*) да би и радна места у индустрији челика требало означити као зелена, јер је и челик могуће рециклирати, а он уз то представља и основну компоненту за производњу обновљивих извора енергије као што су ветрогенератори¹⁶⁶.

Због овако контроверзних ставова многи аутори покушали су да уведу разлику у нивоима или класама зелених послова, међу којима је и подела коју је дефинисао *Australia Institute*, који зелене послове дели на:

- а) трансформационе (послове који активно доприносе дугорочној еколошкој одрживости);
- б) послове ниског утицаја по животну средину (који умањују ниво њене деградације),
- в) ремедијацијске (послове који поправљају штету нанету животної средини);
- г) вредновање животне средине (послови који олакшавају приступ природи); и
- д) образовање о животної средини (послове којима се деле информације о потреби смањења утицаја на животну средину).

Вероватно једина привредна грана у којој се налази велики број зелених послова који за резултат имају производе и услуге који према свом утицају на животну средину могу да потпадну под било коју од наведених класа јесте рециклажа и управљање отпадом. Практично сви радници који раде у управљању отпадом у већој или мањој мери активно доприносе дугорочној еколошкој одрживости, мањој деградацији животне средине, отклањању последица нанете еколошке штете и лакшем приступу природи. У управљању отпадом широм света ради више од 4 милиона регистрованих радника, али се процењује да додатних 15 и 20 милиона људи ради у неформалној економији на прикупљању и одношењу отпада¹⁶⁷. Чињеница да у овом сектору велика већина људи ради у неформалној економији чини га посебно занимљивим за анализу са радноправног становишта, која има за циљ да подробније објасни стање индивидуалних и колективних радних права у зеленим пословима. С обзиром на ову специфичност управљања отпадом и имајући у виду већ установљену чињеницу да је у

¹⁶⁵ Lisa Rustico, Michele Tiraboschi, *op.cit.*, стр. 373.

¹⁶⁶ Caleb Goods, „Labour unions, the environment and green jobs”, *Journal of Australian Political Economy*, 67/2011, Melbourne, 2011, стр. 48.

¹⁶⁷ ILO, „Opportunities for green jobs in the waste sector”, Geneva, 2017, https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/events-training/WCMS_538802/lang--en/index.htm

већини других сектора у којима се зелена радна места налазе немогуће раздвојити зелене од осталих послова, определили смо се да предмет наше даље анализе буду зелени послови у управљању отпадом.

6.4. Разграничење зелених послова од послова сличних зеленим пословима

За потребе детаљније анализе радноправних аспеката зелених послова кључно је установити да сама чињеница да обављање неког посла доприноси очувању животне средине јесте потребан, али не и довољан услов да би се он сматрао зеленим послом. Други и ни у ком случају мање важан услов да би одређена активност била класификована као зелени посао јесте да она испуњава критеријуме рада достојног људи или достојанственог рада¹⁶⁸, у које према *МОП* спадају право на продуктиван и слободно изабран рад, права на раду, социјална заштита и социјални дијалог. Да би достојанствени рад недвосмислено разликовала од неформалног рада, Међународна организација рада усвојила је и међународну дефиницију неформалне запослености, која обухвата све ситуације у којима појединци који раде немају правну нити социјалну заштиту, што их излаже већем економском ризику у односу на остале људе, без обзира на то да ли су економске јединице у којима раде или чији су власници регистрована предузећа, неформална предузећа или домаћинства¹⁶⁹.

Сматра се да су животни стандард и осећај људског достојанства уско везани за обављање посла којим се стичу средства за живот. Посао који подразумева експлоатацију и опасности на раду, а не доноси довољну зараду и тиме осуђује раднике на живот у сиромаштву, према овој дефиницији не може се сматрати зелени послом. Другим речима, иако се услови рада и квалитет запослења значајно разликују у разним деловима света, зелени послови морају да испуне одређене стандарде да би се разликовали од веома распрострањених облика прекарног рада. Они морају да донесу добробит како животној средини тако и људима који их обављају, јер квалитетно запослење подразумева поштовање радних права и представља основу људског достојанства. У идеалним околностима, дакле, зелени послови требало би да доприносе очувању животне средине, уз истовремено задовољење потреба запослених и заштиту њиховог здравља на раду.

Нажалост, околности у већини земаља у развоју широм света далеко су од идеалних. У многим од њих чак и најскромније плаћени рад на ивици егзистенције радника представља једину одбрану од дубоког сиромаштва и најчешће не испуњава већину поменутих критеријума достојанственог рада. У многим земљама тако постоје велики делови привредних грана који наизглед потпомажу очување животне средине, као што је на пример рециклажа електричног и електронског отпада у појединим азијским земљама, али у њима раде људи изложени утицају опасних материја и у крајње примитивним условима који угрожавају њихово здравље и животе. Штавише, велики број градова у земљама трећег света као окосницу збрињавања свог комуналног отпада користи рад неформалних сакупљача отпада, немајући могућност да услед недостатка новца организују системско управљање отпадом. Неформални сакупљачи

¹⁶⁸ Израз *decent work* који се користи на енглеском језику најтачније се преводи као „рад достојан људи“, али је из практичних разлога од стране институција и академске заједнице у употреби израз „достојанствени рад“.

¹⁶⁹ ILO, Report of the seventeenth international conference of labour statisticians, Geneva, 2003, стр. 13, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb289/pdf/icls-17.pdf>

помажу у уклањању отпада са улица, али га најчешће по присвајању материјала, који могу на било који начин искористити или продати, одлажу на крајње непрописан начин и тиме наносе велику штету животnoj средини.

Са циљем да овом анализом поред зелених послова обухватимо и предуслове за трансформацију прекарног рада сакупљача секундарних сировина у достојанствен рад, за потребе ове анализе послове које они обављају – а који у одређеној мери доприносе заштити животне средине, али не испуњавају критеријуме достојанственог рада – обухватићемо појмом „зелени и слични послови”.

6.5. *Специфичности радноправног положаја радника ангажованих за обављање зелених послова*

Научна истраживања и анализа јавних политика које се односе на зелене послове углавном су оријентисана ка квантитативним показатељима и последицама на укупну запосленост, као што су пре свега број новостворених зелених послова и потенцијал појединих привредних грана да генеришу зелене послове. Неупоредиво мање се пише и говори о положају радника ангажованих на тим пословима и њиховим радним правима – о зарадама које остварују, социјалној заштити коју уживају и укупним условима рада који обављају како би обезбедили средства за издржавање себи и својим породицама. Веома мали број заговорника борбе против климатских промена, одрживог развоја и очувања животне средине у својим истраживањима узима у обзир радна права људи чији би рад требало да непосредно доведе до остварења циљева који се тичу опстанка живота на планети. Исто важи и у супротном смеру – веома мали број радноправних анализа усмерен је ка идентификовању специфичности радноправног положаја радника у зеленим секторима. У исто време, морамо имати у виду да у великом делу света и даље постоје бројни доносиоци одлука који негирају климатске промене и оспоравају неопходност преласка на зелену економију. Зелена економија још увек је у зачетку у већини средње и мање развијених земаља, а њена исплативост преиспитује се и у развијеним земљама у којима је она већ присутна.

Чињеница да су примери повезаности политике зеленог запошљавања и радноправних анализа веома ретки повлачи за собом прикривену опасност коју многи креатори правно-економског контекста пропуштају да узму у обзир: ако би зелена економија доминантно генерисала ниско плаћене послове, небезбедне услове рада, слаба или никаква социјална заштита, те немогућност организовања и колективног преговарања, веома је извесно да би се друштвена и политичка подршка напорима да се подржи зелена економија и смање негативни ефекти по животну средину драстично смањила – без обзира на ниво свести о неопходности борбе против климатских промена. Другим речима, ако радноправни положај радника у зеленој економији и њихових породица не би био одржив, било би тешко или немогуће остварити дугорочан одрживи развој и очувати животну средину, што значи да је поштовање основних радних права (на зараду, безбедност на раду и социјалну заштиту) у транзицији на зелену економију неопходан предуслов да би она заживела и омогућила борбу против климатских промена.

Већ на самом зачетку афирмације концепта одрживог развоја и модерног приступа заштити животне средине почетком 70-их година прошлог века, постојало је озбиљно неразумевање између света рада и капитала и поборника заштите животне средине. Тачније речено, један број послодаваца покушавао је да укаже на то да

наступајући тренд заштите животне средине штети привреди, да ограничава слободу деловања послодаваца и умањује им профит, а тиме доводи у опасност радна места. Свест о потреби заштите животне средине довела је до доношења низа закона о заштити животне средине, али и безбедности и здравља на раду, са циљем да се заштите радници и њихове породице ограничењем могућности послодаваца да загађују животну средину и користе природне ресурсе без контроле. Многи послодавци одговорили су на то тврдњама да нови закони штете пословању, да умањују могућности за привредни раст, а тиме утичу и на отпуштање радника и онемогућују отварање нових радних места. Стварајући привид да радници морају да бирају између заштите животне средине и очувања својих послова, покушали су да искористе страх од губитка посла како би међусобно супротставили организације радника и покрете за заштиту животне средине¹⁷⁰. У томе су једним делом и успели, стварајући од представника синдиката и покрета за заштиту животне средине две супротстављене стране у вези са бројим јавним и приватним улагањима, често се правдајући да модернизација погона у складу са новим еколошким стандардима није исплатива, те да су послодавци због тога присиљени да селе производњу и радна места како би одржали своју конкурентност. Иако је анализа спроведена од стране америчког синдиката *AFL CIO* у септембру 1975. показала да је од 1.400 случајева затварања фабрика у САД од 1970. до 1974. године само 39 било повезано са животном средином и безбедношћу на раду¹⁷¹, током пуне две деценије многи представници синдиката сматрали су еколошке законе непожељним због потенцијалних губитака радних места, док су заговорници очувања животне средине синдикате сматрали савезницима загађивача.

Упркос томе, поједини синдикати подржали су нове еколошке законе за које су проценили да доносе добробит и радницима и њиховим породицама, као што је било успостављање стандарда за употребу олова у производне сврхе током 1980-их, или подршка америчких синдиката металских радника променама Закона о заштити ваздуха 1990. године, који је умањио изложеност канцерогеним материјама у индустрији¹⁷².

6.6. Примери специфичног положаја радника у зеленим секторима

6.6.1. Индустијска производња компоненти за производњу електричне енергије из обновљивих извора

Деиндустијализација привреде САД довела је до нестанка 6 милиона радних места у протекле три деценије, па се за производњу компоненти за производњу електричне енергије из обновљивих извора сматра да би могла да буде нови значајан извор зелених послова који би могао једним делом да преокрене тај тренд и уз то понуди и боље или барем једнаке зараде. Зато је уз подршку државних субвенција

¹⁷⁰ Richard Kazis, Richard B. Grossman, „Fear at work: job blackmail, labor and the environment“, the Pilgrim Press, New York, 1982. стр. x.

¹⁷¹ *Ibid.*, стр. 23.

¹⁷² Philip Mattered, „High road or low road? Job quality in the new green economy“, Good jobs first, Washington DC, 2009, стр. 10.

отворено неколико десетина фабрика те врсте, при чему су се субвенције по једном запосленом углавном кретале од 10.000 до 60.000 америчких долара¹⁷³.

Истраживање групе аутора показало је да радници у тим предузећима зарађују мање од просечних радника у тој индустријској грани, чију је зараду по сату амерички Завод за статистику рада, *BLS*, проценио на 18,88 америчких долара. Од 20 посматраних предузећа само једна четвртина њих исплаћивала је зараде веће од просека, док је готово половина предузећа исплаћивала зараде значајно ниже од просека, при чему је исплата зарада већих од просека у појединим предузећима била услов за добијање субвенције. Најдрастичнији пример била је компанија „United Solar Ovonic“, која је уз субвенцију од 277.000 америчких долара по радном месту исплаћивала зараде од 14 америчких долара по радном сату, упркос договору са локалним властима да она не би смела да износи мање од 16 америчких долара по радном сату¹⁷⁴.

Са друге стране, исто истраживање указало је на делотворност организовања радника колективног преговарања, јер су чланови синдиката добијали за 14% веће зараде од осталих радника, 28% њих имало је већих изгледа да добије здравствено осигурање, а чак 54% већих изгледа да остваре право на пензију. Укупно узев, показало се да у сва три кључна сектора зелене економије у САД – у производњи компоненти за обновљиве изворе енергије, зеленом грађевинарству и рециклажи – чињеница да се ради о пословању које унапређује животну средину не повлачи нужно са собом добар третман запослених у тим предузећима и поштовање њихових радних права. Најчешће се као проблем појављивало кршење права на зараду, али и права на безбедност на раду, право на ограничено радно време и права на плаћени одмор.

Показало се да је у сектору грађевинарства зарада чланова синдиката била и до 50% већа од радника који нису били учлањени, па је у појединим предузећима било покушаја растурања синдиката. Поред тога, забележена је и слаба покривеност колективним уговорима, где су се у појединим предузећима колективни уговори примењивали на само једну шестину од укупног броја радника. Забележена је и честа појава субвенционисања предузећа и давања пореских олакшица у зеленим секторима од стране државе, а да су у исто време субвенционисана предузећа исплаћивала зараде ниже од законом одређеног минимума.

Закључак аутора овог истраживања је да би било погрешно некритички посматрати све компаније у зеленим секторима као изворе зеленог запошљавања, пре свега зато што запослење у многима од њих не испуњава услове за достојанствен рад као саставног елемента зелених послова. Велики број предузећа премало плаћа своје запослене и не обезбеђује адекватну социјалну заштиту, док у неким од њих постоје активни покушаји растурања синдиката и експлоатације нелегалних миграната. Зато је за отварање зелених послова неопходан квалитетнији надзор државе, али и притисак јавности да предузећа које на било који начин примају државну помоћ обезбеде услове рада који се могу квалификовати као достојанствен рад.

¹⁷³ *Ibid.*, стр. 14.

¹⁷⁴ *Ibid.*, стр. 15.

6.6.2. Рад на производњи биогорива

Европски савет усвојио је још 2007. године Енергетску стратегију ЕУ, која предвиђа да до 2020. године биогорива чине 20% укупне потрошње енергије у ЕУ, односно да имају удео од 10% у укупној потрошњи енергије у сектору саобраћаја у ЕУ¹⁷⁵. Овај циљ несумњиво је усмерен ка заштити животне средине у ЕУ и важан је допринос борби против климатских промена, али да би он могао да буде испуњен државе чланице ЕУ неминовно су морале да посегну за масовним увозом биогорива, углавном из мање или средње развијених земаља суптропског поднебља. Тај нагли раст тражње за биогоривом непосредно је узроковао пораст производње у државама у којима се узгајају шећерна трска и палме чијом се прерадом добијају етанол и палимино уље, односно биодизел, пре свега у Бразилу, Колумбији, Малезији и Индонезији.

Прва задруга за производњу биодизела у Бразилу започела је са радом још 2005. године и обезбедила је боље услове живота за око 25.000 породица са којима је сарађивала¹⁷⁶. Нажалост, подршка том облику удруживања у великој мери је изостала у агроиндустријском развоју већине држава, па раст производње биодизела није био праћен унапређењем радних и социјалних права радника, нити остваривањем циљева заштите животне средине. Уместо тога, уследила је деградација и крчење важних екосистема, као што су прашуме, услед ширења плантажа за производњу биогорива, док је истовремено велики број изузетно сиромашних људи био приморан да промени место становања и пронађе нове начине да зарађује за живот – углавном радом на плантажама.

Услови рада на плантажама били су такви да се предметни послови могу условно сматрати зеленим само по резултату рада, па их можемо уврстити у „зелене и сличне послове“. Ангажовање радника на плантажама у супротности је са низом индивидуалних радних права и често се заснива на неформалном радном ангажовању. Радници су плаћени по учинку и то нешто више од 1 америчког долара по тони шећерне трске коју посеку, што доводи до дискриминације жена које нису у стању да посеку једнаке количине као њихове колеге. Безбедност и заштита здравља радника је на веома ниском нивоу, до тога да се чак дешава да бивају принуђени да храну и лекове сами купују од власника плантаже по високим ценама. Право на ограничено радно време се не поштује, јер већина радника ради и по 12 сати дневно на температурама вишим од 30°C, што је само у периоду од 2004. до 2006. године узроковало смрт 14 радника¹⁷⁷.

На плантажама палиминог уља у Индонезији раднице су изложене двострукој дискриминацији: рад на најтежим пословима често су принуђене да обављају бесплатно како би помогле супружницима да досегну производне квоте, док оне које обављају друге задатке на плантажама бивају мало плаћене, јер се тај вид ангажовања сматра лакшим. У Малезији жене чине готово половину радне снаге на плантажама, и

¹⁷⁵ European Council 8-9 March 2007 Presidency conclusions, Brussels, 2007, стр. 21, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207224%202007%20REV%201>

¹⁷⁶ Oxfam Briefing note, „Bio-fuelling Poverty: Why the EU renewable-fuel target may be disastrous for poor people”, Nairobi, 2007, стр. 2, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bio-fuelling.pdf>

¹⁷⁷ *Ibid.*, стр. 4.

то најчешће на примени хербицида и пестицида, углавном без адекватне опреме за рад, што оставља озбиљне последице по њихово здравље¹⁷⁸.

Широм Латинске Америке право на организовање радника у производњи биогорива систематски се угрожава, како прописима који опструишу рад синдиката, тако и њиховим застрашивањем и негирањем њихових права, док је у Колумбији било и прогона и убистава чланова синдиката¹⁷⁹. У Индонезији, иако је право радника на удруживање заштићено законом, у пракси често бива угрожено застрашивањем радника и предугим процесима медијације, који раднике често приморавају да покрену штрајкове и мимо воље представника синдиката (тзв. *wildcat strikes*)¹⁸⁰.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Fidel Mingorance, „The flow of palm oil Colombia - Belgium/Europe: A study from a human rights perspective”, Human Rights Everywhere, Brussels, 2006, стр. 26.

¹⁸⁰ Oxfam Briefing note, „Bio-fuelling poverty: Why the EU renewable-fuel target may be disastrous for poor people”, Nairobi, 2007, стр. 4, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bio-fuelling.pdf>

Део трећи

ЗЕЛЕНИ ПОСЛОВИ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

1. Одређење појма отпада

1.1 Уводна разматрања

У непосредном окружењу свакога од нас налазе се ствари – милиони разноврсних предмета, којих заправо има толико много да би се могло рећи да је њихова бројност бесконачна. Људском роду су константно неопходни ваздух, вода, храна, разне сировине, а током последња два века и фосилна горива из Земље. Основни начин на који их можемо поделити јесте на природне ствари и објекте који су створене људским радом, и то зато да би испунили одређену потребу или жељу људи. Својим поступањем како према природним стварима, тако и према предметима које су произвели људи им дају друштвену сврху, па они постају добра, која се користе и размењују, постају нечије власништво, роба, поклони – и то зато што им људи својом слободном вољом приписују одређену употребну вредност¹⁸¹.

Појам отпада неодвојиво је повезан са губитком или недостатком употребне вредности. Најједноставније речено, отпад је нежељени и неизбежни производ људске активности над одређеним материјама или предметима, услед које су они изгубили своју примарну употребну вредност за свог првобитног власника и као такви били одбачени. При томе, у физичком смислу отпад најчешће садржи исте материје које постоје и у примарним производима чијом је употребом он настао, али га од њих разликује губитак примарне вредности¹⁸². Право је питање међутим ко и како одређује да ли је и до коликог губитка вредности дошло, јер губитак примарне употребљивости неког предмета може да буде и користан за откривање његове секундарне функције, чиме отпад једне особе може да постане корисна производна сировина неког другог лица. То значи да би се под одређеним околностима било који предмет могао сматрати отпадом, у зависности од система у којем се одређује шта је то што треба одбацити, шта је то што више не може да испуњава своју „нормалну“ функцију па мора бити уклоњено¹⁸³. У сваком систему предмет који се не налази тамо где би требало, који је изгубио своју вредност и корисност и тиме што постаје „нечист“ квари ред у систему до опасног нивоа бива семантички негативно означен и одбачен као отпадак¹⁸⁴.

Са друге стране, предмету којег друштво или појединац сматрају сувишним и непотребним неко други може пронаћи нову употребну вредност у материјалном или културном смислу. Отпад није само симптом културе, то је материјал који утиче на

¹⁸¹ David Gross, „Objects from the past“, у Brian Neville and Johanne Villeneuve (eds), *Waste-site stories - the recycling of memory*, State University of New York, Albany, 2002, стр. 29.

¹⁸² Forbes R McDougall *et al.*, „Integrated Solid Waste Management: a Life Cycle Inventory“, Oxford, 2001, стр. 1.

¹⁸³ Walter Moser, „Garbage and recycling: from literary theme to mode of production“, *Other Voices*, Vol. 3, No.1, 2007, стр.1.

¹⁸⁴ Walter Moser, „The acculturation of waste“, у Brian Neville and Johanne Villeneuve (eds), *Waste-side stories – the recycling of memory*, Albany, 2002, стр. 89.

свет, укључујући локалне и глобалне политичке дебате, либералне и нелибералне облике владавине, супротстављене процене економских и моралних вредности, као и бригу због загађења животне средине и кризе коју оно изазива¹⁸⁵. У том смислу, ако бисмо појам отпада везали за губитак његове примарне употребне вредности могли бисмо да закључимо да нека материја или предмет постаје отпад зато што је испунио своју примарну сврху, није више употребљив за своју примарну сврху, или је изгубио своје почетне карактеристике па га власници више не могу или не желе искористити, па бисмо могли да га дефинишемо као „предмет који је створен људским радом, који више нема сврху или више не може да испуни своју сврху“¹⁸⁶.

Ова дефиниција појма отпада занимљива је из више разлога – зато што не подразумева одбацивање предмета који је постао отпад и зато што његов прелазак у статус отпада сматра привременим – до оног тренутка када нови власник том истом предмету не буде доделио нову сврху. Штавише – за разлику од дефиниције која подразумева одбацивање отпада и сугерише да тај предмет више никада неће бити користан, ова дефиниција призива његово поновно коришћење и престанак статуса отпада. Ова дефиниција која отпад опредељује на основу сврхе коју он има или нема, нарочито је важна због чињенице да сврху предметима дају људи који их користе, па она статус отпада повезује и са обученошћу и радним способностима људи у процесу рада¹⁸⁷. Зато би поменуто дефиницију појма отпада требало допунити и појаснити да предмети постају отпад онда када њихова структура претрпи неотклоњиву штету и тиме их онемогући да испуњавају своју примарну сврху. Коначно, требало би приметити и то да предмети који постају отпад не морају нужно да буду створени људским радом, јер постоје и они предмети које стварају природни процеси и који сами по себи немају посебну сврху него се од настанка могу сматрати отпадом.

Наиме, без обзира на различите контексте у којима се неки предмет сматра или не сматра отпадом, постоје најмање две категорије отпада које се разликују према суштини свог настанка – *природни отпад*, којег стварају жива бића и природни процеси и који није искључиво везан за људе, и *употребни отпад*¹⁸⁸, који настаје производњом и употребом добара и као такав је доминантно повезан са људима, те његов значај постаје све већи услед раста броја становника и индустријализације друштва¹⁸⁹. Те две категорије отпада повезује рад људи који је неопходан како би се човечанство прилагодило природним процесима, односно како би их контролисало и користило зарад стварања што већег благостања. Егзистенцијални рад који се односи на природне процесе и биолошко одржање људи Хана Арент (Hannah Arendt) разликује од производног рада, који за свој циљ има стварање „вештачког” света састављеног од

¹⁸⁵ Joshua Reno, „Waste and Waste Management“, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 44, Palo Alto, 2015, стр. 2, https://www.academia.edu/17613605/Waste_and_Waste_Management

¹⁸⁶ Eva Pongracz, Veikko J. Pohjola, *Re-defining the concepts of waste and waste management - Evolving the Theory of Waste Management*, Oulu, 2002, стр. 83,

https://www.researchgate.net/publication/222231620_Re-defining_waste_the_concept_of_ownership_and_the_role_of_waste_management

¹⁸⁷ Илустрација за ову тврдњу би могли да буду резервни делови машине која више не ради јер је замењена новом, због чега новозапослени радници њоме више не рукују. Из перспективе новозапосленог радника резервни делови те машине немају сврху и као такви представљају отпад, али би старији радник обучен за рад на старој машини знао и могао да искористи те делове, те они не би били отпад него би били саставни елемент производње.

¹⁸⁸ Josh Reno, „What is waste?“, *World Waste Journal*, London, 2018, стр. 1, <https://www.worldwidewastejournal.com/articles/10.5334/wwwj.9/>

¹⁸⁹ Поједини аутори уводе и категорију тзв. морално-политичког отпада, у коју убрајају како предмете тако и људе које неке политичке или верске заједнице одбацују из својих морално-политичких разлога, али та категорија није повезана са предметом нашег истраживања.

предмета који одударају од природног окружења¹⁹⁰. Према њеним речима „док се природа манифестује у постојању људи кроз кружење наших телесних функција, она своје присуство исказује и у „вештачком” свету којег је човек створио стално претећи да га прерасте и угрози. Заједничка карактеристика биолошких процеса људи и процеса раста и опадања у свету је у томе што они заједно припадају кружењу природе које се бесконачно понавља; све људске активности које се обављају из неопходности прилагођавања тим процесима увезани су са кружењем природе и немају свој прави почетак и крај; за разлику од производног рада, који се завршава у тренутку када је неки предмет готов и спреман да постане део „вештачког” света, егзистенцијални рад увек се креће у истом кругу којег дефинише биолошки процес живог организма и крај његових „мука и невоља” долази само са смрћу организма”¹⁹¹.

Док егзистенцијални рад чине активности које се понављају услед кружења природе и повезане су са другим живим бићима, резултати производног рада су трајни и углавном не нестају услед природних процеса, нити је природа сама у стању да их разложи и доведе до њиховог нестанка. Из тог разлога неопходан је додатни производни рад како би предметима које је човек произвео, искористио па одбацио прерадом дао нову употребну вредност и тиме помогао одржању планете али и сопственом опстанку на њој.

1.2. Појам отпада у Програму Уједињених нација за животну средину

Програм Уједињених нација за животну средину (*UNEP*) успостављен је 1972. године, као резултат Конференције о животној средини одржане у Стокхолму, као водећа међународна институција у области заштите животне средине. Основни задатак *UNEP*-а од његовог оснивања је да промовише и унапређује међународну сарадњу у развоју стратегија за управљање животном средином, са циљем да државама широм света помогне у њиховим настојањима да унапреде квалитет живота својих становника водећи рачуна о принципима одрживог развоја. Рад *UNEP*-а структуриран је у седам тематских области, једна од којих се односи на отпад и хемикалије – области које имају изузетан значај по светску привреду, у којима се у исто време налазе потенцијални узрочници највећих ризика по здравље људи и екосистеме, који би уједно могли да нанесу и велику еколошку и финансијску штету државама широм света.

Непрестани раст генерисања отпада широм света 1970-их година подстакнут процесом глобализације довео је до значајног пораста прекограничног превоза отпада. Неколико озбиљних еколошких инцидената узрокованих превозом отпада убрзало је стварање међународне регулативе о контроли и безбедности отпада, а водећу улогу преузео је *UNEP* усвајањем Програма о изради и периодичној провери еколошког законодавства 1981. године у Монтевидеу. Програм је *UNEP*-у дао одлучујућу улогу у промоцији и координацији активности усмерених ка заштити мора, озонског омотача и превоза, одлагања и третмана токсичног и опасног отпада, чиме је постављен основ за припрему и усвајање кључних међународних споразума којима се *UNEP* руководи у свом раду, а то су међународне конвенције из Базела, Ротердама и Стокхолма, које су усвојене са циљем да се заштити животна средина од опасних хемикалија и отпада. Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада усвојена је 22. марта 1989. године, а на снагу је ступила 5. маја 1992. године, са циљем да спречи

¹⁹⁰ Hannah Arendt, *The human condition*, the University of Chicago Press, Chicago, 1998, стр. 7.

¹⁹¹ *Ibid.*, стр. 98.

извоз опасног отпада у неразвијене земље, чије би гомилање могло да нанесе несагледиву штету животној средини.

Током 1970-их и 1980-их година сазнања о негативном утицају опасног отпада по људско здравље и животну средину довела су до усвајања великог броја закона о заштити животне средине од загађења отпадом у развијеним земљама. То је за последицу имало смањење броја расположивих одлагалишта опасног отпада у развијеном свету, што је довело до значајног поскуплења одлагања отпада и навело генераторе отпада да се окрену извозу опасног отпада у неразвијене земље чија је еколошко законодавство још увек било у повоју¹⁹². Трговина опасним отпадом постала је веома уносна због драматичних разлика у цени депоновања опасног отпада између развијених и неразвијених земаља¹⁹³, те су само САД годишње извозиле и до 160.000 тона опасног отпада¹⁹⁴. Превоз опасног отпада узроковао је неколико тешких несрећа, које су биле непосредан повод да међународне организације за заштиту животне средине покрену кампању за усвајање међународног правно-обавезујућег механизма од стране свих држава чланица УН, који је преточен у Базелску конвенцију.

Под окриљем *UNEP*-а отпад се дефинише као „материје или предмети који се одлажу, или треба да се одложе или се захтева да се одлажу у складу са одредбама националног закона“¹⁹⁵. Ова дефиниција указује на три начина на који се материје или предмети могу сматрати отпадом од којих је један одлагање, при чему Анекс IV Конвенције прецизира поступке одлагања који воде и оне који не воде могућности регенерације, рециклирања, прераде, директног поновног коришћења или алтернативних употреба извора¹⁹⁶. Друга два начина су ситуације у којима би материје или предмети требало да буду одложени или се захтева да буду одложени у складу са одредбама националног закона, при чему се мора водити рачуна о околностима као што су порекло и одредиште предмета, њихова количина, недовољна функционалност и недовољна заштита од оштећења током транспорта¹⁹⁷.

Базелска конвенција је важна и због чињенице да се њеним званичним тумачењем¹⁹⁸ у међународним оквирима дефинише појам добро (производно добро) као „материја или предмет који има економску вредност и који као такав може да буде предмет комерцијалних трансакција“¹⁹⁹. Добро може да буде и отпад, ако га чине материје или предмети обухваћени дефиницијом отпада, а у исто време његово значење је и шире од појма „производ“. Поред тога, коришћено добро може али не мора да буде отпад у складу са наведеном дефиницијом, јер означава добро које је могао употребити његов први али и наредни власник. Конвенција са друге стране не

¹⁹² Alan Andrews, „Beyond the Ban – can the Basel Convention adequately safeguard the interests of the world’s poor in the international trade of hazardous waste?“, *Law, Environment and Development Journal* Vol. 5, No.2, 2009, стр. 169.

¹⁹³ Одлагање једне тоне опасног отпада у САД коштало је 2.500 америчких долара, док је у неразвијеним земљама та цена износила 3 америчка долара по тони. <https://core.ac.uk/download/pdf/51088942.pdf>

¹⁹⁴ Andrew Webster-Main, „Keeping Africa out of the global backyard: a comparative study of the Basel and Bamako conventions“, *Environmental Law and Policy Journal*, UC Davis School of Law, Davis, 2002, стр. 67.

¹⁹⁵ Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, Службени лист СРЈ – Међународни уговори, 2/99, стр. 4, <https://www.scribd.com/doc/314938245/Zakon-o-Potvrdjivanju-Bazelske-Konvencije-o-Prekogranicnom-Kretanju-Opasnog-Otpada>

¹⁹⁶ *Ibid.*, стр. 27.

¹⁹⁷ UNEP, Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal, Basel 1989, <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>

¹⁹⁸ Званично тумачење припремила је Мала интересесијска експертска радна група *UNEP*-а успостављена одлуком *BC-11/1* којом се предвиђа рад на разјашњењу термина употребљених у самој Конвенцији.

¹⁹⁹ *Ibid.*

прецизира када отпад престаје да буде отпад, али се у њеном званичном тумачењу појашњава да, иако се та надлежност оставља државама потписницама Конвенције, отпад престаје да буде отпад онда када је припремљен за поновну употребу, када је над њиме спроведена потпуна рециклажна прерада и у појединим ситуацијама када за његову поновну употребу није неопходна припрема и прерада.

Званично тумачење Конвенције истиче и постојање економске вредности отпада који може да буде предмет пословних трансакција, тако да постојање економске вредности не представља критеријум за разликовање отпада од других добара. Према овом тумачењу показатељ да одређене материје или предмети представљају отпад може бити њихова драстично мања вредност на тржишту у односу на нова или коришћена добра, нарочито ако је њихова тржишна вредност готово равна нули, што указује да садашњи власници желе да их се одрекну.

Коначно, Конвенција дефинише и категорије опасног отпада које непосредно и посредно наводи у анексима I и III, при чему оставља могућност и државама потписницама да поред ових двеју категорија саме наведу материје и предмете које сматрају опасним отпадом, било да се ради о држави порекла, транзита или одредишта материја које се превозе. Оваква формулација Конвенције значајна је зато што државама потписницама омогућава да спрече прекогранични превоз отпада, чиме би требало да буде испуњен циљ њеног доношења у смислу спречавања масовног складиштења опасног отпада у најсиромашнијим земљама, као и зато што је отворила пут за даље ограничавање промета најопаснијим врстама отпада у виду нових међународних конвенција. Са друге стране, државе потписнице које су својим националним законима у потпуности спречиле промет свим категоријама опасног отпада непосредно по усвајању Конвенције нису могле да предвиде да би тако формулисани закони могли да постану препрека за отварање нових зелених послова, као што је рециклажа електронског и електричног отпада. Државе које су се позвале на своје право да забране увоз опасних отпада или других отпада за одлагање, потврђено чланом 4 став 1 Конвенције, и пренеле га дословно у своје националне законе онемогућиле су предузећима за рециклажу на својој територији да увезу и прераде те секундарне сировине, иако би то за њих значило могућност за отварање додатних зелених послова.

Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини усвојена је 1998. године, а ступила на снагу 2004. године и представља даљи искорак у превенцији најопаснијих врста отпада. Конвенцију су припремили *UNEP* и Светски програм за храну (*FAO*) као одговор на велики пораст међународне трговине опасним хемикалијама и пестицидима. Циљ Конвенције је промовисање подељене одговорности и сарадње између страна уговорница на пољу међународне трговине одређеним опасним хемикалијама да би се заштитило људско здравље и животна средина и да би се допринело коришћењу тих хемикалија на начин који је прихватљив за животну средину, и то лакшим протоком информација о њиховим карактеристикама, старајући се о процесу доношења одлука на националном плану о увозу и извозу и преношењу ових одлука другим странама уговорницама.

Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама усвојена је 2001. године на основу превентивног приступа утврђеног у Принципу 15. Декларације из Рија о животној средини и развоју, а ступила је на снагу 2004. године. Циљ ове Конвенције је заштита здравља људи и животне средине од дуготрајних органских загађујућих супстанци, које се могу проширити и узроковати озбиљне

болести, односно угрозити имуни и нервни систем људи. Тиме ова Конвенција употпуњује претходне две конвенције у намери да спречи излагање људи и животне средине негативним утицајима опасних хемикалија и отпада у свим фазама њиховог животног циклуса – од настанка до одлагања²⁰⁰.

1.3. Појам отпада у документима Организације за економску сарадњу и развој

Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) основана је 1960. године од стране двадесет држава, претежно европских, са циљем да подржи одрживи економски развој и запошљавање у својим државама чланицама и допринесе економском развоју и расту трговине у свету на мултилатералној основи. *OECD* је релативно брзо по свом оснивању 1971. године успоставила Директорат за животну средину, а већ наредне године усвојила је своје Водеће принципе у вези са међународном заштитом животне средине, који су успоставили основ за касније одлуке *OECD* у вези са превенцијом отпада и другим аспектима заштите животне средине. Прва важна одлука *OECD* на тему управљања отпадом била је Препорука Ц76 (155) Савета о свеобухватној политици управљања отпадом, којом се државама чланицама препоручује да припреме и спроведу свеобухватне политике управљања отпадом које у потпуности испуњавају циљеве заштите животне средине и рационалне употребе енергије и природних ресурса²⁰¹. Државе чланице том препоруком позване су да уведу мере превенције и смањења отпада, онда када је то исплативо у односу на друштвене трошкове.

Свој став према прекограничном трансферу и третману опасног отпада *OECD* је дефинисала 1984. године одлуком свог Савета број Ц (83) 180 – неколико година пре Базелске конвенције. Државе чланице *OECD* једногласно су одлучиле да направе и у потпуности спроведу међународни механизам за контролу прекограничног кретања отпада намењеног преради, па се може рећи да су државе чланице *OECD*-а на темељима ове одлуке допринеле доношењу и усвајању Конвенције. *OECD* је усвајањем ове одлуке постала прва међународна организација која је иницирала предузимање мера за контролу прекограничног кретања опасног отпада. Ова одлука касније је допуњена је одлукама Ц (2001) 107 и Ц (2004) 20 којима *OECD* даје своју дефиницију отпада и препознаје да су секундарне сировине значајне како за прерађивачку индустрију, тако и за производњу енергије. Узимајући у обзир чињеницу да су многе државе чланице *OECD* већ успоставиле ефикасан систем прикупљања и прераде секундарних сировина ова одлука подстакла је даља улагања у управљање отпадом²⁰² и дала је званичну дефиницију према којој у отпад спадају супстанце или предмети, изузев радиоактивних материјала на које се односе други међународни споразуми, који су одложени (депоновани) или прерађени, или су намењени одлагању или преради, односно они чије се одлагање или прерада захтева националним законима. Истом одлуком у опасан отпад сврстава се читав низ категорија отпада

²⁰⁰ UNEP, „Developing national legal frameworks to implement the Stockholm Convention on persistent organic pollutants – a guide“, стр. 3,

<http://chm.pops.int/Implementation/Publications/Guidelines/tabid/3071/Default.aspx>

²⁰¹ OECD, „Recommendation of the Council on a comprehensive waste management policy“, Recommendation I, стр. 1, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0147>

²⁰² OECD, „Decision of the Council C(2001)107/final concerning the control of transboundary movements of wastes destined for recovery operations, as amended by C(2004)20“, стр. 5, <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>

наведених у анексима I и II оставља се државама чланицама да својим националним законима прошире списак категорија опасног отпада.

Одлуком *OECD/LEGAL/0266* уведен је и систем контроле прераде отпада, са циљем да поједностави процедуру трговине рециклабилним отпадом и учини је економски исплативијом, као и да успостави систем процене ризика за контролу рециклабилних материјала у случају када се ради о превозу отпада између земаља чланица. С тим у вези уведене су две контролне процедуре – „зелена” процедура за врсте отпада које нису ризичне по људско здравље и животну средину која је налик контроли која се примењује у трговини новим производима, и „смеђа” процедура за врсте отпада које су ризичне по људско здравље и морају проћи строжу контролу.

1.4. Одређивање појма отпада у праву ЕУ

Политика заштите животне средине у ЕУ значајно је еволуирала од 70-их година прошлог века и стекла широку подршку грађана европских земаља, који су одавно препознали да загађење животне средине не познаје државне границе и разумели да је много делотворније супротставити му се на међународном нивоу. Прва Оквирна директива о отпаду усвојена је 1975. године као Директива 75/442/ЕЕЗ и њен циљ био је да обезбеди да се отпад безбедно одлаже, односно да утиче на усвајање националних закона који би дефинисали отпад. Њеним спровођењем државе чланице дошле су временом до закључка да је неопходно смањити количине отпада које се депонују, односно инсистирати на преради и поновној употреби отпада. Зато је усвојена Директива 91/156/ЕЕЗ која је садржавала нову заједничку дефиницију отпаду и са циљем да управљање отпадом учини ефикаснијим прописала је рециклажу, поновну употребу отпада и његово коришћење као горива за добијање топлотне и електричне енергије.

Уместо почетних покушаја да се ограничи поједине врсте загађења, еколошка политика ЕУ је интегрисана и спроводи се путем неколико узастопних акционих програма заштите животне средине. Шести акциони програм усвојен је 2002. године у намери да се интегришу секторске политике које се односе на ресурсе, производе и отпад и њиме је иницирана израда седам тематских стратегија за заштиту животне средине, једна од којих се односи на управљање отпадом.

Европска комисија је 21. децембра 2005. године усвојила тематску стратегију о превенцији и рециклажи отпада, заједно са детаљном проценом утицаја и предлозима за промену законског оквира ЕУ о отпаду²⁰³. Циљ тематске стратегије је да политику управљања отпадом ЕУ прилагоди новим околностима, које карактерише низ нових технологија за третман отпада насталих као резултат пословних иновација. Захваљујући технолошком напретку негативан утицај отпада на животну средину значајно је стављен под контролу, тако да се више не сматра озбиљним еколошким проблемом (за разлику од климатских промена или губитка биодиверзитета). Зато стратегија представља основ за легислативу о отпаду која би требало да промовише систем који избегава генерисање отпада и ствара могућности за његову поновну употребу и рециклажу.

²⁰³ European Commission, „EU waste policy“, Brussels, 2005, стр. 5, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf

Отелотворење Тематске стратегије и основу законског оквира ЕУ за управљање отпадом представљају Оквирна директива за отпад 2008/98/ЕЗ, која дефинише основне појмове као што су отпад, рециклажа и поновна употреба отпада и Уредба о превозу отпада 1013/2006. Циљ усвајања Оквирне директиве био је приближавање ЕУ успостављању „рециклажног друштва“, избегавање стварања отпада, употреба отпада као привредног ресурса, смањење негативног утицаја отпада на животну средину и здравље и унапређење енергетске ефикасности, у намери да се створи циркуларна економија²⁰⁴.

1.4.1. Оквирна директива за отпад 2008/98/ЕЗ и Уредба 1013/2006

Према овој директиви отпад чине „било које материје или предмети које њихов власник одбацује, намерава да их одбаци или се од њега захтева да их одбаци“²⁰⁵. Оваква дефиниција отпада отвара питање тачног значења појма „одбаци“ у овом контексту, јер би он могао различито да буде интерпретиран међу државама чланицама ЕУ. За разлику од појма „одлагање“ којег користи поменута Одлука 88(90) *OECD*, ЕУ у овој Директиви користи појам „одбаци“ који је шири, па се претпоставља да је та формулација употребљена како би се обухватио што већи број ситуација у којима се примарни власници одричу неког предмета и додељују му статус отпада; у складу са тим и државе чланице ЕУ тај термин користе у ширем смислу од појма „одлагање“ којег користи *OECD*. Оба појма заправо означавају нешто чега се примарни власници одричу, али „одлагање“ указује на постављање тих предмета на одговарајуће место, док „одбацивање“ ствара дојам да је те предмете довољно само негде оставити²⁰⁶.

Када је у питању намера власника да одбаци материје или предмете Европски суд правде заузео је становиште да се намера власника доказује кроз његове активности у смислу циљева Директиве и у складу са чиниоцима које је обезбедио Суд, те да представља објективан тест доказивања статуса отпада²⁰⁷. Суд је препознао потребу да се појам „одбаци“ користи у бројним различитим ситуацијама, те да је неопходно утврђивати чињенице од случаја до случаја и узети у обзир те разнорodne околности. Заузет је став да се концепт отпада не може тумачити рестриктивно у светлу циљева Оквирне директиве, те се под „одбацивањем“ подразумевају и одлагање и прерада отпада, с тим што то не значи да било које материје које бивају одложене или прерађене непобитно представљају отпад, али су те две активности важан чинилац у доказивању да одређене материје представљају отпад²⁰⁸. Такође, према пресудама

²⁰⁴ European Trade Union Institute, Health and Safety Magazine, No. 9, April 2014, Brussels, стр. 27, [https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/\(offset\)/all](https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/(offset)/all)

²⁰⁵ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, Article 3.

²⁰⁶ Eva Pongrácz, Veikko J. Pohjola, „Re-defining waste, the concept of ownership and the role of waste management”, Science Direct, Amsterdam, 2003, стр. 142,

https://www.researchgate.net/publication/222231620_Re-defining_waste_the_concept_of_ownership_and_the_role_of_waste_management

²⁰⁷ European Commission, „Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste“, Brussels, 2012, стр. 10, https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

²⁰⁸ Judgement of the Court of 15 June 2000. *ARCO Chemie Nederland Ltd v Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, and Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen v Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, joined party: Elektriciteitsproductie maatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon)*. Joined Cases C-418/97 and C-419/97. Суд је пресудио да чињеница да су одређене материје биле предмет метода

Суда за одлуку о појму „одбацили“ није важно да ли материје или предмети имају или немају комерцијалну вредност²⁰⁹, односно да ли се могу продати или не, а њихово одбацивање од стране власника може бити намерно или случајно²¹⁰, или се чак може догодити без знања власника.

Директива одређује и критеријуме за превођење статуса отпада у секундарне сировине, односно производа којег би требало даље прерађивати. Директива прописује²¹¹ да одређене врсте отпада престају да буду отпад онда када буду прерађене (рециклиране) и уз испуњење критеријума којима се захтева да су то предмети који се могу користити за одређене сврхе, да за њима постоји тражња на тржишту и да је њихова употреба законита, односно да она неће имати негативних утицаја по здравље људи²¹². Директива успоставља и тзв. хијерархију поступања са отпадом, која захтева пре свега превенцију настанка отпада, затим његову поновну употребу, рециклажу, повраћај и тек на крају одлагање, а уз то уводи и принцип „загађивач плаћа“ и тзв. продужену одговорност произвођача.

Овај принцип налази се и у Повељи о функционисању ЕУ и предвиђа да трошкове управљања отпадом сноси произвођач производа који је постао отпад или тренутни односно претходни власник отпада, а допуњава га продужена одговорност произвођача којом се цена будућег третмана отпада урачунава у цену производа при његовој почетној продаји на тржишту. Директивом се успостављају и посебни токови опасног отпада и отпадних уља, и захтева да се до 2020. године 50% појединих врста комуналног отпада рециклира, те да се 70% грађевинског отпада припреми за поновну употребу или рециклира; да би то било изводљиво Директива захтева од држава чланица ЕУ да усвоје планове превенције и планове управљања отпадом. Сви набројани елементи Директиве указују на то да се у смислу њених одредаба појам „отпад“ користи и за материјале које је могуће рециклирати, с тим што Анексима I и II раздваја материјале за које је потребна дозвола за одлагање (Анекс I) од материјала који су предвиђени за прераду (Анекс II). Оваква поставка и широка формулација отпада заснована на његовом „одбацивању“ остављају државама чланицама много простора за различита тумачења, што је за последицу имало велики број спорова пред Европским судом правде²¹³. У свим пресудама из ове области Европски суд правде одлучио је да чињеница да се нека материја сматра привредним добром није у супротности са тим да она може бити и отпад, чиме је потврђено широко тумачење појма „отпад“, без обзира да ли је он био предмет продаје, прераде или депоновања²¹⁴.

прераде наведених у Анексу II Оквирне директиве не значи да су оне биле одбачене зато да би се према овој директиви сматрале отпадом.

²⁰⁹ Judgement of the Court of 28 March 1990. *Pretura (Magistrate's Court), Asti, Italy, v G. Vessoso, residing at Asti, and G. Zanetti, residing at Asti*. Joined Cases C-206/88 and C-207/88

²¹⁰ Judgement of the Court of 10 May 2007. *Thames Water Utilities Ltd. v South East London Division, Bromley Magistrates' Court*. – Case 252/05.

²¹¹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, Brussels, 2008, Article 6, points 1 and 2.

²¹² Ibid.

²¹³ Laurent Bontoux, Fabio Leone, „The legal definition of waste and its impact on waste management in Europe”, European Commission - Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, 1997, стр. 9,

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30e68ead-92a2-443c-bec7-84beee24023a/language-en>

²¹⁴ Посебно је илустративна пресуда у предмету C-206/88 у којем је Суд донео закључак да појам „отпад“ у складу са тада важећим директивама 75/442/EЗ и 78/319/EЗ не подразумева да власник неке материје коју жели да одложи намерава да је искључи из било какве поновне употребе.

Уредба о превозу отпада 1013/2006 регулише превоз отпада међу државама чланицама ЕУ или у транзиту кроз треће земље, превоз отпада при увозу у ЕУ или при извозу из ње, као и отпад који се превози кроз ЕУ на путу ка трећим земљама. Уредба се односи на готово све врсте отпада изузев радиоактивног, отпада насталог током превоза возилима, возовима, авионима и бродовима, као и отпада насталог вађењем, складиштењем и третманом минералних ресурса. Уредба се такође не односи на отпадне воде, деактивирани експлозиве и поједине врсте отпада насталог деловањем војних и хуманитарних снага²¹⁵.

1.4.2. Директиве о третману и посебним токовима отпада

Следећи ниво регулативе ЕУ у области управљања отпадом чине директиве којима се уређују процедуре третмана отпада, од којих су најзначајније Директива о индустријској емисији (интегрисаној превенцији и контроли загађења) 2010/75/ЕУ и Директива о депонијама 1999/31/ЕЗ.

Директива о индустријској емисији 2010/75/ЕУ представља главни инструмент ЕУ за регулисање емисија штетних гасова из индустријских постројења. Циљ њеног усвајања био је покушај да се људско здравље и животна средина заштите од штетних индустријских емисија, укључујући и оне које настају радом спалионица за отпад. Она захтева сарадњу унутар индустрије како би се примењивале најбоље расположиве технологије и намеће обавезе и ограничења индустријама са највећим загађивачким потенцијалом кроз систем дозвола за емисију штетних материја у атмосферу, воду и тло. Дозволе се издају кроз интегрисани систем, при чему се узимају у обзир све еколошке перформансе одређеног погона, које поред емисија штетних материја укључују употребу сировина, енергетску ефикасност, буку, превенцију незгода и ремедијацију тла после затварања погона. У изузетним ситуацијама ова директива дозвољава надлежним органима држава чланица да успоставе мање ригорозна ограничења емисија штетних материја, али само у ситуацијама када се процени да би трошкови пуног спровођења Директиве били драстично већи од добробити по животну средину због географске локације или техничких карактеристика одређеног погона.

Директивом о депонијама 1999/31/ЕЗ успостављена су строга правила за превенцију и смањење негативних ефеката депонија на животну средину (воду, тло и ваздух) и људско здравље. Директивом се дефинишу разне категорије отпада (комунални, опасни, неопасни и инертни отпад), а у складу са том поделом класификују се и депоније као локације за одлагање опасног, неопасног и инертног отпада на или у земљиште. Директивом је успостављена и стандардна процедура за пријем отпада, којом се захтева да отпад мора бити третиран пре одлагања, али и се и одређују врсте отпада које се не смеју одлагати (као што су течни отпад, половне гуме за возила и сл.). Директивом се такође успоставља и систем дозвола за рад депонија, који државама чланицама налаже да морају да забране рад депонијама чије функционисање није у складу са одредбама Директиве.

²¹⁵ European Commission staff working document - Evaluation of Regulation (EC) No 1013 /2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, Brussels, 2020, стр. 10, https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf

С обзиром на то да политика ЕУ према отпаду препознаје посебне токове отпада као вредан извор привредних ресурса у последњих неколико година усвојен је и низ директива које уређују посебне токове отпада, у складу са тежњом ка увођењу циркуларне економије. Директиве о токовима отпада намењене су ефикасном управљању специфичним токовима отпада као што су канализациони отпад, батерије и акумулатори, амбалаже и амбалажни отпад, полихлорни-бифенили (*PCB*)²¹⁶ и возила на крају радног века (директиве 86/278/ЕЕЗ, 2006/66/ЕЗ, 94/62/ЕЗ, 96/59/ЕЗ и 2000/53/ЕЗ, али и директиве које се односе на опасне материје и електрични и електронски отпад.

Директива о канализационом отпаду 86/278/ЕЕЗ регулише употребу те врсте отпада у пољопривреди и то тако да неповољан утицај на земљиште, вегетацију, животиње и људе буде спречен. То се постиже забраном употребе канализационог отпада без претходног третмана или директног убризгавања у земљиште, а уједно се и ограничава дозвољена концентрација седам тешких метала који би могли да буду отровни по биљке и људе. Забрањује се и употреба канализационог отпада у узгајању биљака које служе за исхрану животиња, воћа и поврћа током раста њихових плодова, односно за узгајање воћа и поврћа чији плодови расту при тлу и могу се јести без термичке обраде²¹⁷.

Директива о батеријама и акумулаторима забрањује стављање на тржиште батерија и акумулатора који садрже живу или кадмијум, те успоставља правила за прикупљање, рециклажу третман и одлагање. Њеним усвајањем унапређено је функционисање унутрашњег тржишта ЕУ јер су уједначени технолошки предуслови за стављање батерија и акумулатора на тржиште, уједначено је и њихово обележавање и забрањени су они производи који садрже опасне супстанце. У исто време Директивном се захтева од произвођача да и процес производње батерија и акумулатора учине еколошки прихватљивим и не њих се директно примењује продужена одговорност произвођача у управљању овим током отпада.

Директива о амбалажи и амбалажном отпаду захтева превенцију настанка амбалажног отпада и промовише поновну употребу и рециклажу амбалажног отпада, како би се умањио његов утицај на животну средину. Њени циљеви су унапређење еколошких карактеристика амбалаже и унапређење функционисања унутрашњег тржишта ЕУ уз слободан проток амбалаже у свим државама чланицама ЕУ. Директива одређује циљеве за прераду и рециклажу отпада и поставља рокове државама чланицама за њихово испуњење. Њоме се прописују и неопходни захтеви за амбалажу, са циљем да се смање количине амбалажног отпада и да се амбалажа стандардизује тако да одговара што ширем кругу производа и добара²¹⁸.

Директива 96/59/ЕС о одлагању полихлорираних бифенила и полихлорираних терфенила (*PCT*) усвојена је 1996. године, са циљем што раније елиминације тих супстанци и опреме која их садржи на еколошки прихватљив начин. Од држава чланица затражено је да сву опрему која садржи више од 5 литара *PCB* забране и избаце из употребе до 2010. године.

²¹⁶ Материјал који се користио за трансформаторе, хидрауличне системе, индустријска уља, боје и сл.

²¹⁷ European Commission, „Using sewage sludge in farming – Summary of Directive 86/278 - soil protection when sewage sludge is used in agriculture”. стр. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128088>

²¹⁸ The European organization for packaging and the environment, „Essential requirements for packaging in Europe”, Brussels, 2003, стр 19, <https://europen-packaging.eu/library/publications.html?start=10>

Директива 2000/53/ЕЗ о отпадним возилима има за циљ спречавање отпада од возила, њихову поновну употребу и рециклирање отпадних возила и њихових компоненти како би се смањило збрињавање отпада, односно како би се отпадна возила растављала и прерађивала на еколошки прихватљив начин. Она уводи и продужену одговорност произвођача аутомобила и захтева од њих да смање употребу опасних материја у производњи, односно да повећају удео рециклабилних материјала.

Директива 2012/19/ЕУ о ограничењу употребе одређених опасних материја у електричној и електронској опреми усвојена је 2011. године како би одменила прве две директиве која су се односиле на опасне материје у електричној и електронској опреми 2002/95/ЕЗ и 2011/65/ЕУ. Она забрањује употребу десет врста опасних супстанци у производњи електричне и електронске опреме и обухвата већи број производа у односу на Директиву коју је заменила, и уједно од произвођача опреме захтева да за сваки производ припреме Европску изјаву о усклађености обележену ознаком СЕ. Овом Директивом формиран је и систем прикупљања електричног и електронског отпада у оквиру којег потрошачи могу бесплатно да врате отпадну опрему, што је велики подстицај рециклажној индустрији у овом току отпада.

1.4.3. Предлози нових директива о отпаду

Иако постојећи правни оквир ЕУ ствара услове за рециклажу и поновну употребу отпада већина држава чланица депонује много више отпада него што га рециклира – 2011. године шест држава оставило је само 3% свог отпада неискоришћеним, али је 18 држава депоновало између 50 и 90% отпада. Две године касније, 1.600 милиона тона отпада остало је неискоришћено²¹⁹, што оставља много простора за напредак у ефикасности употребе отпада као привредног ресурса, јер је процењено да би још 600 милиона тона отпада могло да буде искоришћено. Већа ефикасност употребе отпада као ресурса донела би значајне економске, еколошке али и социјалне користи, па је процењено да би новим директивама требало повећати циљеве задате државама чланицама у области рециклаже отпада, односно ограничити депоновање отпада и створити подстицаје за промену понашања потрошача. Зато постоје предлози за измене и допуне Оквирне директиве 2008/98/ЕЗ и још пет пратећих директива које уређују управљање амбалажним отпадом, депоновање отпада, отпадне батерије и акумулаторе, отпадна возила и електрични и електронски отпад, како би ЕУ направила даљи искорак ка успостављању циркуларне економије.

Једна од препрека за већу ефикасност употребе секундарних сировина са којом се суочавају рециклери отпада јесу непознанице у вези са квалитетом и реалном употребљивошћу сировина. С обзиром на то да актуелне директиве не прописују стандарде квалитета секундарних сировина на нивоу ЕУ у појединим токовима отпада који захтевају темељну рециклажу (као што је на пример пластика) рециклери тешко да могу да се поуздају у квалитет сировине. Зато би једна од промена у оквиру предвиђених измена и допуна директива требало да се односи и на увођење стандарда квалитета секундарних сировина на нивоу ЕУ кроз консултације са рециклерима. Још једна од промена у легислативи ЕУ могла би да се односи на директиве које прописују када секундарне сировине престају да буду отпад, јер би усаглашавање прописа који се

²¹⁹ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, Brussels, 2015, стр. 1.

односе на крај статуса отпада олакшало пословање рециклерима и увело једнака правила тржишне утакмице у тој области на нивоу целе ЕУ.

Даље промене директива у циљу веће искористивости секундарних сировина могле би да се тичу смањења присуства токсичних материја и опасних хемикалија. Наиме, иако се из године у годину забрањује употреба све већег броја опасних хемикалија оне неминовно постоје у производима који су већ одавно на тржишту. Прерадом секундарних сировина насталих из тих производа те хемикалије могле би да се нађу у производима рециклаже, а њихово издвајање из секундарних сировина је скупо, нарочито за мања рециклажна предузећа. Зато је важно да из циклуса кружења материјала путем рециклаже секундарних сировина буду избачене токсичне материје и опасне хемикалије, а да би се то постигло биће неопходна усаглашена промена прописа о отпаду, хемикалијама и новим производима на нивоу ЕУ.

Анализом других препрека за прекограничну трговину секундарним сировинама Европска комисија закључила је да би много постојећих процедура могло да буде поједностављено унапређењем електронске размене података. Са циљем да убрза електронску размену података Комисија ће даље развити недавно установљени информациони систем о производним сировинама и подржати истраживања о кретању сировина на нивоу ЕУ и унапређење прикупљања и употребе података о превозу отпада²²⁰.

1.5. Дефиниције отпада у државама чланицама ЕУ

Република Ирска је тада важеће директиве о управљању отпадом 75/439/ЕЕЗ, 75/442/ЕЕЗ и 91/156/ЕЕЗ имплементирала у свој законодавни систем усвајањем Закона о управљању отпадом 1996. године. Закон је у складу са директивама дефинисао и опасан отпад, пречишћавање отпадних вода и амбалажни отпад, док је као отпад означио „било које материје или предмете који припадају једној од категорија отпада наведених у првом распореду (анексу Закона – *Ј.П.*) или оне који се тренутно налазе у Европском каталогу отпада, које власник одбацује, намерава да одбаци или се од њега захтева да их одбаци, док ће се за било шта што је одбачено или се третира као да је отпад сматрати да је отпад док се не докаже супротно”²²¹.

Ирска дефиниција отпада шира је од оне у директивама ЕУ, јер отпадом сматра све што је одбачено или се третира као отпад док се не докаже супротно и ставља на власника терет доказивања да то чиме располаже није отпад у складу са законом. Таква формулација не прави разлику између отпада и остатака материјала у процесу производње који се уз одређену обраду и даље могу користити у својој примарној функцији²²². То би могло да представља додатно оптерећење у процесу производње, јер би власник материјала морао да прилагоди производни процес тако да се остатак материјала одмах даље употреби како не би потпао под терет доказивања да се не ради о отпаду.

²²⁰ European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Brussels, 2015, стр. 12, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

²²¹ Ireland Waste management act, Article 4, Section 1 a), 1996,

²²² John Geaney, „What is Waste? - Irish & European perspectives on waste law”, Galway, 2010, стр. 60.

Финска дефиниција отпада занимљива нам је јер се разликује од ирске управо у начину на који третира остатке из процеса производње. Фински закон којим је први пут уређено управљање отпадом усвојен је 1979. године, а закон који је био усаглашен са до тада донетим директивама ЕУ усвојен је у јануару 1994. године - годину дана пре придруживања Финске ЕУ. У њему је нагласак стављен на спречавање настанка отпада и његових негативних утицаја по животну средину²²³, регулисана је и прерада отпада онда када је то технолошки изводљиво и економски исплативо, док је дефиниција отпада била једнака оној у тада важећој директиви ЕУ. Усвајањем новог Закона о управљању отпадом 2011. године из дефиниције отпада искључене су материје или предмети који представљају остатке материјала из производног процеса, под условом да је извесно да ће ти остаци бити даље употребљени и то директно – без даље прераде у смислу рециклаже; додатни услов је и тај да њиховом даљом употребом они неће представљати претњу по људско здравље или по животну средину²²⁴.

Закон којим је отпад дефинисан у Италији усвојен је 1997. године (Правни акт 22/97), њиме је уобличен систем управљања отпадом у тој земљи, уведени су циљеви за раздвајање комуналног отпада, успостављен је Национални конзорцијум за амбалажу и иницирана је постепена замена старог пореза на отпад новим таксама²²⁵; он је измењен и допуњен Законом 152/2006 али је већина кључних одредби задржана. У јулу 2002. године Уредбом 138, члан 14, извршена је „аутентична интерпретација дефиниције отпада“ из члана 6 став 1а) Закона 22/1997 и тим тумачењима дефиниција отпада зависила је од врсте рециклаже конкретног отпада, а не од намере или захтева да одређени предмет буде одбачен, као што је захтевала тадашња директива ЕУ, па је то изазвало жестоко противљење Европска комисије. Истом уредбом дозвољено је изузимање многих рециклабилних материјала из дефиниције отпада на основу тога што процес њихове рециклаже део метода рециклаже набројаним у директиви у Анексу II В, или ако њихов део не захтева „превентивну акцију“²²⁶. Изменама и допунама у виду Закона 152/2006 превазиђен је проблем у овом тумачењу и дефиниција отпада усклађена је са Оквирном директивом ЕУ.

2. Појам управљања отпадом

Отпад је резултат људске активности, који садржи исте састојке као и предмети чијом је употребом он настао, али га од тих предмета разликује губитак употребне вредности, до којег долази најчешће због чињенице да отпад чине мешовити, органски и неоргански предмети, и његова тачна структура најчешће је непозната. Раздвајање и класификација материјала који чине отпад повећавају његову вредност у даљој преради и његова важна карактеристика је чињеница да су ниво помешаности отпада и његова тржишна вредност обрнуто пропорционалне²²⁷. Управо из тог разлога комунални отпад је један од најсложенијих извора отпада којег чине многи помешани

²²³ Eva Pongracz, *op. cit.*, 48.

²²⁴ Finland Waste Act, 646/2011 - amendments up to 528/2014 included, стр. 3,

²²⁵ Matteo Ferraris, Susanna Paleari, „Municipal waste management in Italy”, European Environment Agency, Copenhagen, 2013, стр. 5,

https://www.researchgate.net/publication/317277741_Municipal_Waste_Management_in_Italy

²²⁶ European Parliament, „Status of implementation of EU environmental laws in Italy“, 2006, стр. 8,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/375865/IPOL-ENVI_ET\(2006\)375865_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/375865/IPOL-ENVI_ET(2006)375865_EN.pdf)

²²⁷ Forbes R McDougall *et al.*, *op. cit.*, стр. 1.

материјали, због чега изискује много промишљања и ресурса да би се њиме делотворно и ефикасно управљало. Истовремено, чврсти комунални отпад је највидљивији општој популацији и има посебну друштвену и политичку важност, а у новије време и значајан економски потенцијал.

Основни разлог за управљање отпадом било је одувек здравље људи, па је управљање отпадом стална људска потреба, а са правом се може сматрати и за „основно људско право”²²⁸. Отпад је увек представљао претњу по јавно здравље и животну средину и био уско повезан са методама производње у циљу задовољавања потреба људи. Убрзани економски развој довео је до тога да је у данашње време управљање отпадом постало једна од делатности од јавног интереса, нарочито у урбаним срединама, о чему ће више бити речи у петом делу овог рада.

Оквирна директива за отпад 2008/98/ЕЗ дефинише управљање отпадом као прикупљање, превоз, прераду и складиштење отпада, укључујући и надзор над тим активностима, као и одржавање депонија и активности предузећа која откупљују и продају отпад, са или без његовог преузимања, али и предузећа која у име других предузећа спроводе прераду или одлагање отпада²²⁹. При томе, од предузећа се захтева да отпадом управљају тако да при томе не угрожавају ни здравље људи ни животну средину, уз посебну пажњу ка очувању воде, ваздуха, биљака и животиња и подручја посебне намене. Ова дефиниција управљање отпадом представља као збир активности које се предузимају над постојећим предметима којих су се њихови власници одрекли и одбацили их; члан 3 став 12 Оквирне директиве додуше дефинише спречавање настанка отпада као мере које се предузимају пре него што нека супстанца или предмет постане отпад, али га не убраја међу активности управљања отпадом. Она тиме из управљања отпадом искључује смањење отпада у настајању и не садржи друге важне елементе управљања отпадом као што су стратешко планирање метода и капацитета, избор најбољих решења за третман отпада и процена резултата управљања отпадом.

Имајући у виду недостатке дефиниције управљања отпадом које даје Оквирна директива за отпад, да бисмо свеобухватније одредили тај појам требало би поћи од дефиниције отпада коју смо усвојили, према којој он представља нежељени и неизбежни производ људске активности над одређеним материјама или предметима, услед које су они изгубили своју примарну употребну вредност за свог првобитног власника и као такви били одбачени. Она нам указује на то да би додатни елемент управљања отпадом требало да буде и тежња ка томе да се процес производње осмисли тако да ствара што је мање могуће нежељених остатака материјала и да троши што мање енергије, а производ би требало да буде такав да га је могуће ефикасно рециклирати, што све спада у већ поменути продужену одговорност произвођача.

С обзиром на то да производ постаје отпад онда када изгуби примарну употребну вредност, тј. када престане да испуњава потребе због којих је направљен, други додатни елемент управљања отпадом је производња што трајнијих производа, чији би појединачни делови могли да буду употребљиви и после њиховог растављања. Коначно, из истог разлога – губитка примарне употребне вредности производа који постаје отпад, важан сегмент управљања отпадом је и утицај на потрошаче путем

²²⁸ UNEP, „Global waste management outlook“, International Environmental Technology Centre, Osaka, 2015, стр. 2,

http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9672/-Global_Waste_Management_Outlook-2015Global_Waste_Management_Outlook.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y

²²⁹ Члан 3 Директиве 2008/98/ЕЗ.

прописа, обавештења и подизања свести о томе да производе не би требало одбацити докле год испуњавају своју примарну сврху²³⁰.

Као одговор на наведене недостатке управљања отпадом дефинисаним Оквирном директивом појам управљања отпадом требало би да буде добро испланиран, економски исплатив и социјално прихватљив процес, који би изналажењем нових употребних вредности отпад преобратио у корисне производе у складу са законским оквиром, уз наношење што мање штете животној средини и очување природних ресурса и којег би стално требало надзирати и унапређивати.

Тај процес требало би да се заснива на стратешким циљевима и водећим принципима. Да би он био делотворан неопходне су институције способне да спроведу законе уз активну размену ставова са кључним социо-економским актерима и отворену комуникацију са широм заинтересованом јавношћу. Добро управљање отпадом захтева доследност у доношењу и спровођењу одлука на свим нивоима власти, како би се задати стратешки циљеви огледали у мерама и одлукама у вези са избором метода и технологија управљања отпадом, а посебно са финансијском структуром управљања. То подразумева темељно разумевање одабраних технологија и жељених резултата њиховог коришћења, уз реалну процену трошкова али и прихода од прераде отпада, јер би све време требало имати у виду финансијску одрживост система.

3. Историјски развој и циљеви управљања отпадом

Одлагање отпада био је проблем много пре него што је загађење воде и ваздуха привукло пажњу човечанства и може се повезати са најранијим почецима људских активности. Настанак нових производа и услуга мењао је квантитет и квалитет отпада током векова до те мере да данас карактеристике отпада, а тиме и управљање отпадом, не зависе само од имовног стања људи, културних образаца и географских карактеристика, него и од привредног оквира, природних катастрофа и друштвеног уређења. Одећу од памука, која данас чини велики део чврстог отпада у градовима, људи су почели да носе између петог и четвртог миленијума пре нове ере. У исто време, број људи у свету порастао је са једног на пет милиона, а прва сметлишта изван насебина људи успостављена су девет миленијума пре нове ере, како би се избегли непријатни мириси, инсекти и дивље животиње. Први забележени пример управљања отпадом догодио се у Атини у античкој Грчкој 500. године пре нове ере, када је направљено прво градско сметлиште удаљено од града више од километар на којем је становништво требало да одлаже свој отпад²³¹.

Еволуција приступа управљању отпадом започела је током последњих хиљаду година развоја човечанства и у великој мери одговара укупном привредном развоју у том раздобљу. Она се може поделити на период од 1000. до 1800. године, затим на период од 1800. до 1970. године (у оквиру којег се разликује неколико мањих етапа), те на период који од 1970. године траје до данашњих дана. Од 1000. до 1820. године глобални бруто домаћи производ порастао је за само 50%²³², да би од 1820. до 1998. године порастао 8,5 пута, при чему су истакнути носиоци тог раста биле Западна

²³⁰ Eva Pongrácz, Veikko J. Pohjola, *op.cit.*, стр. 149.

²³¹ Ramesha Chandrappa, Diganta Bhusan Das, *Solid waste management – principles and practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 10.

²³² Angus Maddison, *Growth and interaction in the world economy - the roots of modernity*, American Enterprise Institute, Washington DC, 2005, стр. 7.

Европа, САД, Канада, Јапан и Аустралија, у којима је БДП у том периоду порастао 19 пута. Слична вишевековна стагнација у периоду од 1000. до 1800. године карактерисала је и управљање отпадом. Током више стотина година – кроз читав средњи век и период ренесансе, па све до почетка индустријске револуције улице градова широм света биле су прекривене блатом непријатног мириса – мешавином земље, комуналног отпада и устајале воде. Последица таквог стања биле су честе епидемије заразних болести у Европи, па је тако током епидемије куге 1578. године у Енглеској донет закон којим су власници кућа које су имале бунаре и пумпе за воду обавезани да водом чисте блато и прљавштину са улица и да чисте одводе за воду²³³.

С времена на време, дешавали су се покушаји да се ово стање донекле промени, при чему је основни мотив за те покушаје била жеља градских власти да уклоне те физичке препреке са улица и реше се веома непријатних мириса које су једнако морали да подносе и сиромашни и богати грађани. За тај посао су били ангажовани људи који су за тај посао били плаћени, а део прихода генерисао се кроз продају дела тог отпада (компоста) пољопривредницима за ђубрење земљишта. Ипак, такве иницијативе биле су углавном краткотрајне, јер је велика већина грађана била сувише сиромашна и свакодневна брига им је била како да зараде за храну, па о отпаду нису ни могли да брину, док је мали број богатих грађана одбијао да плати за уклањање отпада за чији настанак су углавном били одговорни сиромашни. Једини сегмент тадашњег начина живота који је подсећао на један елемент данашњег управљања отпадом била је претеча рециклаже и поновне употребе производа, јер је тадашња сиротиња покушавала кад год је могла да истрошене предмете и алате преправи и некако искористи уместо да их препусти отпаду²³⁴.

Крајем XVIII века у Енглеској, колевци индустријске револуције, организован је први релативно делотворни званични систем управљања отпадом – и то зато што се употребна вредност секундарних сировина први пут појавила као значајан мотив за системско управљање отпадом. Индустријска револуција и убрзана урбанизација у Енглеској довеле су до драматичног скока тражње за грађевинским материјалом. Истовремено, прелазак на употребу угља као главног енергента за грејање и припрему хране у домаћинствима довео је до гомилања пепела у домаћинствима, који је могао да буде употребљен за производњу грађевинског материјала. Зато су градске власти у Лондону ангажовале приватна предузећа која су пепео односила на неколико пепелишта у граду, где су њихови запослени одвајали пепео и чађ за производњу грађевинског материјала од органског ђубрива и земље (глине) за производњу цигала. Валоризација отпада која је на описани начин започела још крајем XVIII века данас је важан елемент привредног раста и прихода, а изнад свега важан извор радних места широм света, што је чини економским фактором управљања отпадом. Она је своју потпору имала у институционализацији управљања отпадом, која је још у свом зачетку била неопходна како би се валоризовани отпад системски усмеравао у прераду и поновну употребу.

Оваква валоризација отпада драстично је порасла током XIX века и проширила се са индустријском револуцијом која је захватала све већи део Европе. Међутим, упоредо са њом по први пут се у индустријализованим земљама појављује нови доминантан мотив за управљање отпадом – потреба за чистоћом због јавног здравља.

²³³ Ramesha Chandrappa, Diganta Bhusan Das, *op.cit.*, стр. 2.

²³⁴ David C. Wilson, „Development drivers for waste management”, *Waste Management and Research*, No. 25, 2007, стр. 199,
https://www.researchgate.net/publication/6226122_Development_drivers_for_waste_management

Индустријска револуција и урбанизација довеле су до наглог пораста броја становника у градовима, али и до стварања грађанске класе која је била довољно имућна, образована и спремна да организовано брине о очувању јавног здравља. Половином XIX века појављују се студије које лоше санитарне услове у градовима доводе у везу са заразним болестима, па и први закони - као што је британски Закон о јавном здрављу (1875. г.), који су од домаћинстава захтевали да свој отпад држе у спремиштима која су градске власти биле одговорне да празне с времена на време. Јавно здравље – прво у својој најрудиментарнијој форми, а од половине XIX века системски развијано, до данашњих дана остаје важан чинилац у приступу управљању отпадом, јер је и борба против климатских промена итекако одраз бриге за јавно здравље на глобалном нивоу. Изостанак систематског прикупљања чврстог отпада директно утиче на здравље људи, нарочито деце. Спаљивање отпада на отвореном простору у ваздух шаље отровне материје и честице које наносе штету и на локалном и на глобалном нивоу. Несанитарне депоније и сметлишта у којима често има и опасног отпада помешаног са комуналним угрожавају своју ширу околину, нарочито путем отпадних вода које настају проласком атмосферских падавина кроз нагомилани отпад. Поред поменутог загађења подземних вода и емисије штетних гасова услед спаљивања отпада, депоније су посебно штетне ако се налазе близу обала, јер загађењем водених токова и мора наносе непоправљиву штету животној средини²³⁵.

Брига за јавно здравље била је доминантан мотив организованог управљања отпадом све до почетка 70-их година XX века. С времена на време употребна вредност секундарних сировина поново је постајала важан мотив за управљање отпадом, нарочито током два светска рата и последичне несташнице хране и великог броја сировина. Због таквог приступа кључни проблем у управљању отпадом – његово одлагање или повраћај у економске токове путем прераде или поновне употребе, било је потпуно запостављено све до двадесетак година после завршетка Другог светског рата. Тек крајем '60их и почетком '70их година јача свест о неопходности очувања животне средине, чији је кључни саставни део морало да буде еколошки прихватљиво одлагање и прерада отпада. У том периоду јачају међународне организације за заштиту животне средине, убрзани технолошки напредак доводи до нових решења за употребу отпада – од прераде и поновне употребе до његове енергетске валоризације у смислу употребе као енергента у топланама и индустријским постројењима. Управљање отпадом од тог тренутка води се превасходно зарад заштите животне средине, услед подизања свести великог броја људи широм света о томе да је даљи економски и социјални развој могућ само ако је одржив – тј. ако се њему придода и тзв. „трећи стуб“ одрживог развоја, а то је заштита животне средине.

Унутар самог концепта одрживог развоја појављује се још једна важна димензија управљања отпадом, а то је социо-политичка димензија, која се тиче модерног управљања отпадом и социјалне инклузије рањивих група. Наиме, низ развијених земаља, углавном Северне и Западне Европе (мада исто важи и за далекоисточне државе попут Јапана, Јужне Кореје или Сингапура) управљање отпадом до те мере је данас уредило и систематизовало да у њима проблем одлагања отпада не постоји, јер одлагања отпада на депоније готово да и нема. Са друге стране, у великом броју земаља у развоју и средње развијеним државама питање отпада уско је везано за проблем социјалне инклузије рањивих група, које учествују у управљању отпадом кроз неформалну економију и упркос веома тешким условима рада налазе у њему основно

²³⁵ Процењено је да је површина океана загађена густом концентрацијом пластичног отпада већа од 2,5 милиона квадратних километара, <https://www.nationalgeographic.rs/vesti/10567-planeta-plastike-u-tihom-oceanu-pronadjen-plasticni-otpad-veci-od-povrsine-meksika.html>

средство за преживљавање. У великом броју земаља Латинске Америке, Африке и Азије велики број људи прикупљајући отпад зарађује основна средства за живот, а у исто време доприноси пружању услуге другим грађанима која се тиче уклањања отпада. Отпад, међутим, представља и значајан извор прихода у развијеним земљама, јер у њиховим уређеним системима управљање отпадом ствара велики број радних места у претварању отпада у значајне сировине или енергенте. Социо-политичка димензија, зато је нарочито важна у додиру формалне и неформалне економије управљања отпадом.

Она је као последица свести о потреби за заштитом животне средине повезана и са борбом против климатских промена, које су препознате као претња опстанку човечанства, а њихова узрочно-последична веза са стањем животне средине све се ређе доводи у питање.

4. Однос између економског развоја, правног оквира и система управљања отпадом

Управљање отпадом има велики утицај на то како значајан број грађана сваке државе остварује приходе, али и многа економска и социјална права, а то се посебно односи на рањиве (социјално угрожене) друштвене групе. Оно непосредно утиче на квалитет животне средине, тиме и на здравље људи, али и на однос између државе и њених грађана. Начин на који се друштво односи према предметима који за већину грађана више немају употребну вредност јасан је показатељ о његовом укупном свакодневном функционисању, о стању институција, спровођењу закона и односу према имовини и власништву; то постаје посебно видљиво у време кризних ситуација – било да се ради о великим елементарним непогодама или економској кризи.

Привредни развој двојако утиче на управљање отпадом. Растом куповне моћи становништва и урбанизацијом увећава се количина генерисаног отпада по глави становника и отежава његово збрињавање. Са друге стране, економски развијене државе усвајају и спроводе законе, успостављају и поштују стандарде заштите животне средине и постављају себи достижне циљеве за даље умањење негативног утицаја отпада по животну средину. Важно је имати у виду чињеницу да држава ствара услове за модеран приступ отпаду као сировинском материјалу и енергенту, али веома ретко се непосредно бави управљањем отпадом - кључну улогу у том систему имају локалне власти и приватни сектор. Локалне власти – локалне самоуправе, градови и покрајине надлежне су за успостављање локалних прописа, за прикупљање и депоновање отпада и одлучују о томе како ће физички и финансијски ресурси бити употребљени и како ће се све то финансирати²³⁶. Оне су најчешће одговорне за регистрацију и издавање дозвола партнерима из приватног сектора који улажу у пружање услуга збрињавања појединих врста отпада и тиме стварају профит, али и унапређују стање животне средине.

Лоша организација, недоследно спровођење закона и недовољно знање грађана о последицама загађења једнако су одговорни колико и недостатак новца за уређивање система управљања отпадом у мање развијеним државама. Управљање отпадом је скупо, захтева квалитетно планирање, спровођење и надзор, али је кључно то што у

²³⁶ Silpa Kaza *et al.*, *What a Waste 2.0 - a global snapshot of solid waste management to 2050*, World Bank, 2018, стр. 88.

одабиру друштвених приоритета често бива запостављено и подређено другим развојним циљевима. Зато се у мање развијеним земљама тешко постиже довољно интересовање јавности и придобија политичка подршка за модеран приступ овом важном чиниоцу квалитета живота свих грађана. Међутим, управо неконтролисано одлагање отпада у мање развијеним земљама узрокује вишеструко веће друштвене трошкове у односу на системско управљање отпадом, ако се у обзир узму повећани трошкови јавног здравства, пропуштена економска добит од прераде, штета нанесена животној средини, итд. Ти трошкови збирно узев могу да буду пет до десет пута већи по глави становника од трошкова системског управљања отпадом²³⁷, а нарочито су велики у земљама које имају проблем „историјског отпада“ нагомиланог у ранијим фазама развоја друштва. Тај проблем веома је изражен у земљама које су прошле кроз брзу индустријализацију у планским привредама, у којима је очување животне средине деценијама било подређено екстензивној производњи и вађењу минералних сировина.

У својим упоредним анализама у великом броју земаља, Светска банка издвојила је неколико кључних изазова у управљању отпадом²³⁸, међу којима је највећи недостатак финансијских средстава, посебно за функционисање система прикупљања, превоза и одлагања отпада, до којег долази услед недовољних прихода од домаћинства и других генератора отпада или недовољних средстава у буџету локалних самоуправа. Велике изазове представљају и сложеност израде и управљања децентрализованим системима прикупљања, превоза и одлагања отпада на локалном нивоу, уз што већи обухват и што мањи утицај на животну средину, као и недостатак расположивог земљишта за збрињавање отпада и чести отпори локалног становништва. Поред тога, капацитети институција за планирање, надзор и спровођење мера управљања отпадом су ограничени, а често се јавља и неусаглашеност у организацији и подели одговорности унутар истог нивоа власти, а нарочито између националних и локалних власти.

Са тако бројним изазовима мање развијене земље тешко излазе на крај, услед чега је честа појава неадекватног прикупљања и неконтролисаног одлагања отпада на дивље депоније. Још штетније од тога је неконтролисано спаљивање отпада на отвореном, које загађује ваздух, воду и земљиште и узрокује бројна респираторна и неуролошка обољења. У мање развијеним земљама често не постоје ни посебни закони који регулишу управљање отпадом, услед чега нема ни основе за развој система управљања отпадом. Сliku овако комплексног сплета изазова употпуњава систем наплате, који у мање развијеним земљама није везан за количине генерисаног отпада, па тиме не стимулише домаћинства и друге генераторе отпада да смањују количине које одлажу. Поред тога, систем управљања отпада захтева и велике издатке за ангажовање запослених, што у државама у којима су фискална оптерећења на рад висока, власништво над отпадом у фази прикупљања и одлагања нејасно, а отпад јавно доступан, ствара услове за широко распрострањени неформални и најчешће прекарни рад.

Насупрот томе, државе које имају развијене привреде и усвајају и спроводе модерне еколошке законе у управљању отпадом налазе додатну могућност за раст привреде, тј. еколошку регулативу не посматрају као фактор ограничења привредног раста, него као додатни подстицај за даља улагања. Доводећи у везу индекс еколошког

²³⁷ UNEP, „Global waste management outlook“, International Environmental Technology Centre, Osaka, 2015, стр. 2.

http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9672/-Global_Waste_Management_Outlook-2015Global_Waste_Management_Outlook.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y

²³⁸ Silpa Kaza *et.al.*, *op.cit.*, стр. 88.

регулаторног режима и индекс конкурентности привреде амерички економисти Портер (Michael Porter) и Ести (Daniel Esty) закључили су да је еколошки регулаторни режим у снажној и позитивној вези са конкурентношћу привреде мерене Индексом тренутне конкурентности Светског економског форума²³⁹. Према овом истраживању, многе државе које се налазе у самом врху према конкурентности њихових привреда остварују у исто време и најбоље резултате у очувању животне средине. Чињеница да остваривање најбољих резултата у очувању животне средине не омета привредни развој потврђује Портерову хипотезу²⁴⁰ – да се напредак у животној средини може постићи без жртвовања конкурентности привреде.

5. Интегрисани систем управљања отпадом

У развијеним земљама развој и ширење рециклаже водило је ка све успешнијем економском вредновању секундарних материјала. Већина држава улагала је напоре да приоритет у третману чврстог отпада да рециклажи и поновној употреби материјала, док су употреба отпада као горива или његово депоновање остављени на дну тзв. хијерархије или „пирамиде” отпада. Стално усавршавање система, улагање у сепарацију (одвајање) отпада на његовом извору, као и у његову прераду па и трговину отпадом драстично су преобликовали ланац вредности отпада и довели до његовог преклапања са ланцем услуга управљања отпадом.

Суштина успешног функционисања интегрисаног система управљања отпадом у развијеним земљама, о којем је већ било речи у претходном поглављу, ипак је у финансијској приуштивости и политичкој спремности увођења наплате депоновања отпада и то сразмерно средствима која су неопходна да се уклони или што више умањи штета по животну средину и јавно здравље коју депоновани отпад наноси. На тај начин, локалне власти бивају мотивисане да траже алтернативна решења за третман прикупљеног отпада, не би ли умањиле трошкове и поправиле стање у свом буџету. То решење састоји се у класификовању и усмеравању отпада ка модерном ланцу вредности у већ поменутој рециклажној индустрији, пољопривреди и ако преостане као једина алтернатива енергетици.

Тиме рециклажа не само што помаже да се избегне угрожавање природних и пропадање секундарних ресурса, него се њоме избегава прекомерно депоновање а са њиме и девалвација земљишта које би било употребљено за депоновање²⁴¹. Локалне самоуправе стога доносе одлуке да улажу у рециклажу комуналног отпада, неретко кроз јавно-приватно партнерство са приватним инвеститорима, чиме трошкове уклањања отпада, или барем један њихов део, надокнађују приходима. Мере које служе за стварање тако институционализоване комуналне рециклаже јесу развој технолошке, финансијске, институционалне и социо-културне базе знања, и формирање органа управе уз формирање наменских буџетских линија у локалном буџету²⁴². На тај начин унапређене комуналне активности у редовне привредне токове уводе вредност отпада и остављају изван система лица која се баве неформалним прикупљањем и присвајањем отпада, чиме у први план долази социо-политичка димензија

²³⁹ Daniel C. Esty, Michael E. Porter, *op.cit.*, стр. 422.

²⁴⁰ Више о Портеровој хипотези видети у поглављу 2.3 у Другом делу дисертације.

²⁴¹ Anne Scheinberg, „Informal sector integration and high-performance recycling: evidence from 20 Cities”, WIEGO, Cambridge, 2012, стр. 9.

²⁴² *Ibid.*, стр. 18.

(не)прихватљивости овакве модернизације система. При томе, ово гледиште не узима у обзир могућност да се та лица, неформални сакупљачи отпада, укључе у формално управљање отпадом тиме што би институционализована комунална рециклажа захтевала нове запослене – било у самим комуналним предузећима или у приватним предузећима за рециклажу, услед повећања потреба за организованим прикупљањем, складиштењем, превозом и прерадом рециклабилног отпада.

Даљом модернизацијом система и усавршавањем одвајања, прикупљања и прераде отпада локалне власти стичу нова искуства, преусмеравају све више отпада са депонувања на рециклажу и умањују своје трошкове, што доприноси добробити грађана и оснажује социо-политичку прихватљивост ових решења. Додатни приходи остварени рециклажом отварају простор за нова улагања у усавршавање система и тако настаје затворени круг темељне модернизације система управљања отпадом.

6. Улога неформалног сектора у управљању отпадом

Неформалну економију управљања отпадом карактеришу прикупљање и једноставни облици прераде отпада у малим количинама, којег обављају нерегистровани радници ван законских оквира. Неформални предузетници или мала предузећа не плаћају порезе, немају дозволе за прикупљање, складиштење и превоз отпада и нису укључени у систем социјалног осигурања. Већину неформалних учесника у управљању отпадом чине сакупљачи отпада – појединци, породице или микро-предузећа, који отпад узимају са јавно доступних места, укључујући отворене контејнере и депоније и том приликом га присвајају како би зарадили одвајањем и продајом материјала који се могу прерадити. Мању групу неформалних радника чине они који било као појединци или у склопу микро-предузећа бивају плаћени за уклањање отпада у срединама у којима не постоји организовани систем његовог одношења.

Једна целовита дефиниција неформалног управљања отпадом могла би под тим појмом да подразумева појединце или мала предузећа који су део управљања отпадом у приватном сектору и које не подржавају, финансирају, признају или организују надлежни органи управе, или чији рад није у складу са законом и конкурише званичном систему управљања отпадом²⁴³.

Велика заступљеност неформалних радника у управљању отпадом карактеристична је за земље у развоју у којима су зараде ниске и у којима слабо развијена привреда креира мали број послова која омогућавају зараде довољне за испуњење основних потреба становника. Недостатак запослености и адекватног система социјалне заштите основни су мотиви због којих велики број становника у тим земљама прибегава неформалном раду са отпадом, јер продајом секундарних сировина могу да стекну непосредне приходе. Неформални сакупљачи отпада имају различита занимања и статусе и разликују се по томе што то може да им буде једини посао којег обављају годинама или могу бити неко коме је то додатни приход, као помажућем члану домаћинства или лицу које тај посао обавља у одређеном делу године. Оно што

²⁴³ Anne Scheinberg, Melanie Simpson, Yamini Gupt *et al.*, „The economics of the informal sector in solid waste management”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Frankfurt, 2011, стр. 8, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-cwg-booklet-economicspects.pdf>

је свима њима заједничко је да отпад који преузму присвајају ради даље продаје, најчешће без било какве прераде.

Велики број земаља у развоју, па и средње развијених земаља, у управљању отпадом у значајној мери се ослања на неформалне сакупљаче као основни механизам за усмеравање отпада ка каквој-таквој новој употребној вредности. Средње развијене земље покушавају да примене решења из интегрисаног система управљања отпадом, али то нажалост чине само делимично и као одговор на међународне иницијативе, без јасне визије свеобухватности мера које би морале применити. Већина тих земаља и даље нема адекватну инфраструктуру, довољно механизма за доследно спровођење модерних еколошких закона и подстицајно окружење за приватна улагања у модерно управљање отпадом, и то зато што недостају правна сигурност и темељитост институција.

У основи таквог приступа у земљама у развоју је недостатак довољне платежне моћи грађана да се депоновање отпада и у овим земљама адекватно валоризује, тј. да свака локална самоуправа буде принуђена да плаћа адекватну таксу за депоновање отпада у складу са штетом коју животној средини то депоновање наноси, чак и када се ради о санитарним депонијама иако су од њих много чешћа сметлишта која наносе знатно већу штету животној средини. У средње развијеним земљама кључни чинилац је изостанак политичке спремности за спровођење реформи система које изискују већа почетна улагања, а тиме и пораст цене управљања отпадом за грађанство и привреду, што је непопуларна али пресудно важна мера. У недостатку адекватног вредновања депоновања отпада, које би повећало цену одлагања депоновања на сметлишта и тиме створило подстицаје за улагања у прераду и поновну употребу отпада локалне власти немају мотив да умањују депоновање, па чак ни да га санитарно обезбеде, што доводи до настанака сметлишта уместо депонија. На тај начин у тим заједницама водећи подстицај поново постаје спречавање угрожавања јавног здравља, што у смислу мотива за уређење управљања отпадом те заједнице враћа барем педесет до сто година уназад.

Постоје аутори, али и представници маргинализованих група, који тврде да неформални сакупљачи секундарних сировина представљају једину функционалну брану од потпуног еколошког колапса управљања отпадом. Такво становиште може да буде само делимично тачно и то искључиво у поменутих околностима сиромашних друштва у којима то омогућава структура отпада, односно у којима нема могућности или политичке спремности за увођењем интегрисаног управљања отпадом. То би значило да су неформални сакупљачи отпада способни и вољни да највећи део отпада којег су присвојили - било из комуналне прикупљачке мреже било са депонија - врате назад у економске токове као сировинску базу за рециклажну индустрију или као ђубриво у пољопривреди, чиме би заиста умањили загађење које генерише депоновани отпад. У појединим афричким градовима, као што је Бамако у Малију, могу се пронаћи примери такве праксе где неформални систем прикупљања отпада успева да усмери највећи део органског отпада ка поновној употреби у пољопривреди²⁴⁴, али то је могуће само зато што се ради о структури отпада својственој веома сиромашним земљама, у којој преовладава отпад органског порекла. Слични примери постоје и другим земљама у развоју у којима градске власти препуштају одношење отпада неформалним сакупљачима, услед недостатка елементарних могућности да организују системско управљање комуналним отпадом.

То, међутим, није и не може да буде случај са средње развијеним земљама, у којима структуру комуналног отпада чине бројне неорганске материје и у којима

²⁴⁴ *Ibid.*, стр. 12.

постоје значајне количине сложеног и опасног отпада, као што је електрични и електронски отпад. При растављању и припреми за рециклажу електричног и електронског отпада неформални сакупљачи не могу да спрече емисије опасних материја, што непосредно угрожава животну средину. Примери који то илуструју су растављање бачених фрижидера којег неформални сакупљачи спроводе да би дошли до металних делова, док фреон који се налази у њима испуштају у ваздух; или растављање штампаних плоча због којег долази до контаминирања тешким металима попут живе, кадмијума, олова и цинка. Још је већа штета по животну средину када се из рачунарских плоча ваде племенити метали употребом киселина и цијанида који се бацају у воду, или спаљивањем бакарних каблова за којим неформални сакупљачи посежу да би дошли до бакра и других метала, док у исто време у ваздух шаљу диоксине, фуране и друге отровне хемијске супстанце које су узрочници кожних инфекција, проблема са дисајним органима и рака²⁴⁵. Растављање електричног и електронског отпада од стране неформалних сакупљача има за резултат и нелегално одлагање других остатака отпада које додатно ружи и загађује животну средину.

Једноставни неформални методи обраде ове врсте отпада не само што загађују околину, него су и неефикасни у издвајању вредних рециклабилних материјала у поређењу са званичним системом рециклаже, нарочито када су у питању племенити метали. Они успевају да за поновну употребу издвоје и припреме само 25% вредних метала, док званични систем рециклаже успева да искористи 95% тих метала²⁴⁶. Шире посматрано, неформални сектор у поновну употребу враћа између 20 и 50% свих рециклабилних вредних материјала²⁴⁷.

Најважнија последица таквог система – који у средње развијеним земљама игнорише право грађана на чисту животну средину – је чудна кохабитација формалног и неформалног управљања отпадом, од које користи имају мале и разноврсне интересне групе – од неформалних вођа маргинализованих група, преко предузећа регистрованих и овлашћених да се баве рециклажом, до представника власти којима одговара да се само реторички залажу за модернизацију и формализацију система. Много су веће друштвене групе које трпе последице оваквог стања ствари – пре свих припадници маргинализованих група који до средстава за живот долазе радећи у изузетно тешким условима у неформалном сектору. Држава је на губитку због дела прихода који одлази у неформалне токове новца и – још значајније – због запостављања могућности за отварање зелених послова, а на губитку су и сви грађани који су принуђени да живе у животној средини далеко лошијој од оне у развијеним земљама.

²⁴⁵ Lewis Akenji, Yasuhiko Hotta, Magnus Bengtsson, „EPR policies for electronics in developing Asia: An adapted phase-in approach”, Institute for Global Environmental Strategies, Policy Brief Number 14, 2011, стр. 2,

https://www.researchgate.net/publication/51468122_EPR_policies_for_electronics_in_developing_Asia_An_adapted_phase-in_approach

²⁴⁶ David Rochat *et al.*, „Optimal recycling for printed wiring boards (PWBs) in India”, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, 2007, стр. 6,

https://www.researchgate.net/publication/229020396_Optimal_Recycling_for_Printed_Wiring_Boards_PWBs_in_India/link/0c960519b6a1f2ea27000000/download

²⁴⁷ OECD, „Extended producer responsibility updated guidance for efficient waste management“, Paris, 2016, стр. 198,

https://www.ara.at/fileadmin/user_upload/Downloads/EU_Kreislaufwirtschaftspaket/Kunststoffbroschuere/OECD-EPR-Updated-guidance_report_final.pdf

Део четврти

ПРЕДУСЛОВИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАДНИХ ПРАВА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

1. Уводна разматрања

Пошто смо у претходном делу дефинисали зелене послове у управљању отпадом, представили везу између економског развоја, еколошког и радноправног оквира и система управљања отпадом, те разграничили зелене послове од неформалног рада, предстоји нам да објаснимо значај власништва над отпадом као важним ресурсом чијим се правилним коришћењем могу створити услови за креирање бројних зелених радних места. Да бисмо целовито представили ситуацију у којој друштво доноси одлуку да ли би третман једног важног ресурса који уједно представља ризик по здравље и општу добробит целог друштва требало у великој мери препустити неформалном сектору покушаћемо да на ово питање одговоримо уз осврт на социјално-економска права и њихов однос према људским правима треће генерације, али и из угла економске анализе права, ослањајући се на концепт признатих права и његову повезаност са еколошко-правном регулативом.

Усвајањем Опште декларације о људским правима 1948. године започела је тзв. „ера људских права“, која представљају „скуп етичких слобода, захтева, моћи и имунитета, који заједно конституишу један скуп етичке аутономије појединца као људског бића против државе“²⁴⁸. Општа декларација произвела је прву генерацију људских права која су обухватала грађанска и политичка права и по свом карактеру била „негативна“, јер је њихово поштовање подразумевало забрану државама да угрожавају личне слободе појединца. Усвајањем Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у децембру 1966. године економско-социјална права прихваћена су као друга генерација људских права, која захтевају позитивну активност држава у циљу њиховог спровођења и не могу се остварити без интензивних и дугогодишњих активности држава. Социјално-економска права Сенад Јашаревић дефинише као „скуп уставних, законских, и других правила и принципа усмерених ка задовољењу егзистенцијалних потреба грађана и унапређењу социјалне кохезије и солидарности“²⁴⁹ и дели их на економска права, која људима дају могућност да улагањем капитала или радне снаге стичу добит или зараду за живот, и социјална права чији је циљ да обезбеде социјалну сигурност грађана и пруже гаранције појединцима и друштвеним групама када се нађу у стању социјалне угрожености. За разлику од грађанских и политичких права која су институционализована и апсолутна, те се не смеју мењати, социјално-економска права остварују се поступно – у зависности од економског и социјалног контекста, па су и УН усвојиле принцип прогресивног остваривања ових права²⁵⁰, јер су препознале да оно зависи пре свега од привредних ресурса држава, те да финансијска ограничења са којима се суочавају земље у развоју

²⁴⁸ Сенад Јашаревић, „Социјално право”, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 85.

²⁴⁹ *Ibid.*, стр. 86.

²⁵⁰ Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer, Susan Randolph, „Measuring the progressive realization of human rights obligations: an index of economic and social rights fulfillment”, University of Connecticut, Department of Economics, Working Paper August 2008, стр. 6.

о немогућавају тренутно испуњење свих обавеза која проистичу из економско-социјалних права њихових грађана.

Убрзо по почетку спровођења споразума којим је прихваћена друга генерација људских права, почетком 1976. године, међународна заједница усвојила је трећу генерацију названу „права солидарности“, коју су чинила право на развој, право на здраву животну средину, право на мир и право на власништво над заједничким наслеђем човечанства²⁵¹. Остваривање ових доминантно колективних права повезано је са одређеним вредностима и друштвеним циљевима, као и са важношћу које државе и друштва приписују тим правима чије спровођење зависи од заједничких напора појединаца, приватних и јавних организација и институција државе, те се отуда и називају „правима солидарности“. Међу њима, право на здраву животну средину истиче се по томе што су претње по могућност досезања свих осталих људских права које представља загађење животне средине разним карциногенима и другим отровима крајње очигледне²⁵². Оно се издваја од осталих и по томе што не подлеже прекограничним ограничењима и својим негативним утицајем може обезвредити имовину људи како у непосредној близини свог настанка, тако и на великој удаљености, те је оно непосредно повезано са остваривањем социо-економских права, а неретко и у конфликту са њима.

Важност права на незагађену животну средину као људског права и његова спрега са поменуте прве две генерације људских права најбоље се огледају у чињеници да заштита животне средине представља саставни део извештаја УН о међународним стандардима људских права који се односе на приступ информацијама, учешће јавности у одлучивању и приступачности правде. Део извештаја који се односи на приступачност правде садржи и процену независног експерта за људска права у вези са безбедном, чистом, здравом и одрживом животном средином, у којој се опис добрих пракси у употреби обавеза поштовања људских права у вези са заштитом животне средине састоји из девет категорија, укључујући обавезу информисања јавности о стању животне средине, обавезу унапређења учешћа јавности у одлучивању о животној средини, обавезу заштите слободе изражавања и удруживања, те обавезу обезбеђивања приступа правним лековима²⁵³. С тим у вези ваљало би нагласити да људско право на незагађену животну средину ни по чему не заостаје у важности у односу на постизање социо-економских права, те његово остваривање нипошто не би требало да буде жртвовано или дугорочно одложено под изговором да се предност мора дати социо-економском збрињавању друштвених група у стању социјалне потребе.

Управо због чињенице да друштва и државе имају могућност да одлучују о томе којом динамиком и којем нивоу остварења социо-економских и људских права треће генерације желе поступно да теже, говоримо о потреби дефинисања почетних признатих права појединаца или група у контексту заштите животне средине, од којих зависи како ће се и са каквом успешношћу одвијати заштита све три поменуте

²⁵¹ Karel Vašák, „A 30-year struggle - The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, the UNESCO Courier: a window open on the world, XXX, 11, Paris, 1977. стр. 29, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063>

²⁵² Jennifer A. Downs, „A healthy and ecologically balanced environment: an argument for a third generation right”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 3, No.2, 351-386, Durham, 1993, стр. 367.

²⁵³ United Nations, „Report of the independent expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“, John H. Knox, A/HRC/28/61, 3 February 2015, *Society, rights and the environment, International Human Rights Standards applicable to access to information, public participation and access to justice, Santiago*, 2016, стр. 271, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40736/4/S1600930_en.pdf

генерације људских права. За остваривање права на незагађену животну средину важна су два приступа заштити животне средине, а то су одређивања власничких права над природним и еколошким добрима, и контролисање приступа тим добрима и њихове употребе путем законских и других мера државе²⁵⁴.

2. Својина, друга призната права и правила о одговорности

2.1. Уводна разматрања

Говорећи о дистрибутивној правди у својој теорији о почетним признатим правима Роберт Нозик (Robert Nozick) тврди да се праведност расподеле поседовања састоји из праведног прибављања (аквизиције) поседа, тј. присвајања предмета у ничијем власништву, затим из праведног преноса својине са једне особе (власника) на другу, и исправљања неправедне расподеле, тј. промене ситуације у којој постоји сазнање и свест о томе да су почетно прибављање или пренос власништва били неправедни, односно да је друштву у целини била нанета неправда²⁵⁵. Овде би требало приметити да се први елемент почетног признавања права према овој дефиницији заснива на претпоставци да у свету постоје предмети који у датом тренутку не припадају никоме – нити једном појединцу нити заједници, тј. да се налазе у режиму ничијег власништва, *res nullius*. Нозик међутим не говори ништа о првобитном присвајању предмета, већ се ослања на теорију својине Џона Лока (John Locke), који тврди да су природна добра првобитно у заједничкој својини, *res communes*, а да је основа за присвајање тих добара човеков рад, који представља једино изричито власништво појединца. Према Локу, производи личног рада такође постају искључиво власништво појединца, чиме он ствара своју својину узимајући предмете из природе и сједињујући их са вредношћу свог рада²⁵⁶. Својим радом, који представља његово једину неодвојиву својину, човек мења ствари из стања у којем их је природа створила, додаје им вредност и тиме их изузима из јавне својине на коју други људи могу да полажу заједничка права – барем у ситуацији када ствари има довољно да их преостане и у јавној својини²⁵⁷.

Проблем са оваквом основом првог елемента почетних признатих права је у томе што се она заснива на либералном становишту чији је један од постулата људска слобода, коју велики број људи није уживао у давнашњим друштвеним системима –

²⁵⁴ Daniel H. Cole, „New forms of private property: property rights in environmental goods”, *Encyclopedia of Law & Economics*, 1999, стр. 276,

<https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/1910-new-forms-of-private-property-property-rights-in-environmental-goods.pdf>

²⁵⁵ Robert Nozick, *Anarchy, state and utopia*, Oxford, 1971, стр. 151.

²⁵⁶ John Locke, *Second treatise of government*, стр. 11,

<https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a.pdf>

²⁵⁷ „Мада су земља и сва нижа створења заједничка својина свих људи, ипак сваки човек има својину над својом властитом личношћу; изузев њега на томе нико други нема право. Можемо рећи да су рад његовог тела и дело његових руку с правом његови. Што год тада узме из стања које је пружио и њему оставила природа, он је томе додао свој рад и придодео нешто што је његово властито, чиме је то учинио властитом својином. Пошто је то изнео из заједничког стања у које га је ставила природа, њему је на основу овог рада нешто додато што сад искључује заједничко право других људи. Како је овај рад несумњива својина онога ко ради, ниједан човек сем њега не може да има право на оно што је једном придружено, бар не тамо где другима заједно преостаје довољно и исто тако ваљано”. *Ibid.*

робовласништву, па и феудализму. Због тога Нозик у своју теорију о почетним признатим правима уводи друга два елемента која штите праведност преноса својине са једног лица на друго, како би из праведне расподеле и преноса признатих права искључио ситуације у којима људи прибегавају крађи, обмани или заробљавању других људи у покушају прибављања својине²⁵⁸. Ипак, и праведност преноса својине као други елемент признавања права није имуна на недостатке, јер стицање моћи и утицаја услед акумулације богатства у либералном приступу економији којег заговара Нозик неминовно утиче на слободу одлучивања при преносу својине, а заснива се на експлоатацији рада, чиме доводи у питање и саму основу овог приступа коју чини поменуто становиште Ц. Лока.

У својој дискусији о признатим правима индијски економиста и филозоф Амартја Сен (Amartya Sen) нуди пре дескриптивну него нормативну дефиницију тог концепта, према којој су призната права „различити збирови роба и корисности којима појединац може да управља у друштву, користећи сва права и могућности која су му на располагању“²⁵⁹. У есеју „Сиромаштво и глад“ (*Poverty and Famines*) Сен слично Џону Локу полази од личног рада као основа за стицање признатих права у смислу почетне својине над до тада ничијим предметима, али поред њега препознаје и призната права заснована на слободној трговини, производњи помоћу сопствених или добровољно уступљених ресурса, или на наследству односно добровољном уступању права²⁶⁰. И овај приступ међутим подложен је критици услед тога што недовољно јасно дефинише шта су то заправо почетна призната права и како их одредити, а доводи у питање и способност друштва да заштити та права од насилног угрожавања преноса својине²⁶¹ на коју је указао и Нозик.

Гледиште Ц. Лока о природи својине утицало је и на поједине савремене правнике као што је Ричард Епштајн (Richard Epstein), који је установио да део људи сматра да је својина производ позитивног права, те „право својине чине арбитарни скупови права, које држава ствара због сопствених циљева, и које готово по вољи може да поништи у сврху остварења тих истих циљева“²⁶². Он, међутим, пратећи гледиште Ц. Лока сматра да право својине полази од појединца и његовог рада, те да се оно не може успоставити актом државе, којим би она свом поданику подарила или ускратила својину над стварима под било којим условима које она одреди²⁶³. Епштајн посебно истиче значај владавине права за афирмативну подршку и заштиту приватне својине, мада је она једнако важна и за јавно право и све облике својине о којима ће бити речи.

У покушају да дамо њихову свеобухватну дефиницију примерену разматрању предуслова за остваривање радних права у управљању отпадом, у нашој анализи појам призната права обухватиће права појединца, групе или читавог друштва на власништво над нечим, права на одређени статус и друштвену поставку насталу одлуком власти у којој се одређеној групи која испуњава успостављене критеријуме могу доделити одређене користи или привилегије у циљу побољшања њеног социо-економског

²⁵⁸ Robert Nozick, *op.cit.*, стр. 152.

²⁵⁹ Stephen Devereux, „Sen’s entitlement approach: critiques and counter-critiques”, *Oxford Development Studies*, Vol. 29, No. 3, 2001, стр. 246, https://www.researchgate.net/publication/24085658_Sen's_Entitlement_Approach_Critiques_and_Counter-critiques

²⁶⁰ Amartya Sen, „Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation”, Clarendon Press Oxford, 1981, стр. 2.

²⁶¹ *Ibid.*, стр. 49.

²⁶² Jeremy Waldron, „The rule of law and the measure of property”, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, стр. 42.

²⁶³ *Ibid.*, стр. 43.

положаја. Та одлуком власти или друштвеним договором призната права која ћемо покушати да појаснимо штите се правилима својинског права, укључујући и правила о одговорности и неotuђивости и претпостављају делотворно функционисање владавине права. Почетно признавање права је основно питање правног система на које он мора дати одговор, јер су сукоби интереса међу појединцима и групама свуда и стално присутни, па се морају одредити правила чијим ће поштовањем бити одлучено чији ће интереси превладати. Без тог одговора суочили бисмо се неминовно са ситуацијом у којој би о приступу одређеном добру или услугама, па и о свим другим аспектима квалитета живота одлучивало „право јачег”, што у уређеним друштвима већ вековима није случај. Када се донесе одлука о успостављању правила она се морају доследно и спроводити, јер је додела права без спремности на интервенцију од стране државе недовољна да би се оно применило.

Држава, дакле, мора да одлучи не само коме би требало признати одређено право, него мора донети и низ других одлука које се тичу заштите признатих права, али и питања њихове отуђивости – тј. да ли би призната права појединац или група смели да продају или не. Те се одлуке доносе у сваком спору интереса, у којем држава мора да одлучи коју врсту заштите интереса да пружи, јер ће од те одлуке зависити и каснији однос између страна у спору. У том смислу, као што смо већ поменули, заштита интереса може се остварити применом правила својине, правила о одговорности или неotuђивости одређеног признатог права²⁶⁴.

2.2. *Право својине*

Својина као генерички концепт означава систем правила која регулишу могућност приступа људи одређеним стварима, односно њихову употребу и контролу над стварима, које могу бити материјалне или нематеријалне, природне или направљене људском радом²⁶⁵. Правила својине неопходно морају да постоје како би уредила било коју врсту ствари због чијег преузимања, употребе и контроле над њима би врло вероватно могло да дође до конфликта међу људима, нарочито када се ради о стварима којих има релативно мало у односу на број људи који их желе и имају потребу за њима²⁶⁶. Човекова својина је неки предмет повезан са њим. Та веза није природна, него морална и заснована на правди, па је за објашњење суштине својине потребно разумети порекло правде. С обзиром на то да су наша прва и природна осећања заснована на природи наше привржености нама самима и нашим пријатељима, пре него непознатим људима, немогуће је да у природи може да постоји одређено право или својина насупрот тежњама других људи који га желе, ако оне нису ограничене некаквом конвенцијом или договором²⁶⁷.

Дефинишући општи појам права својине, Станковић и Орлић кажу да оно представља „најшире, у границама закона, право држања, коришћења и располагања

²⁶⁴ Guido Calabresi, A. Douglas Melamed, „Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral”, Yale Law School Legal Scholarship Repository, Vol. 85:1089, New Haven, 1972, стр. 1092.

²⁶⁵ Jeremy Waldron, „Property Law”, (ed.) Dennis Patterson, *A companion to philosophy of law and legal theory*, Wiley-Blackwell, Oxford, 2010, стр. 11.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ David Hume, *A treatise of human nature – being an attempt to introduce the experimental method of reasoning into moral subjects*, Clarendon Press, London, 1829, стр. 491, http://files.libertyfund.org/files/342/0213_Bk.pdf

једном ствари, које се може истицати према свим трећим лицима²⁶⁸. Право својине је у временском смислу неограничено право и састоји се из овлашћења држања (*ius possidendi*), овлашћења коришћења – тј. употребе ствари (*ius utendi*) и прибирања плодова и других прихода (*ius fruendi*), те из овлашћења располагања (*ius disponendi*)²⁶⁹. У исто време, право својине је и апсолутно – у смислу да је у њему концентрисана сва правна власт која се може имати на једној ствари, али и у смислу што делује према свима (*erga omnes*). Стога поштовање признатог права својине над неким предметом подразумева да када неко жели да од власника одузме то почетно признато право мора да буде спреман да за то право плати онај износ за који је власник спреман да га прода. У овом случају заштита интереса појединаца од стране државе не захтева процену вредности признатог права, јер њу договорно одређују две стране које врше трансакцију, али свакако подразумева колективну одлуку - државе или друштва - о томе коме ће иницијално бити признато одређено право које постаје предмет размене. У исто време, поштовање садашњег права својине подразумева да оно тренутно представља последњи део непрекинутог низа добровољних трансакција који траје од памтивека – од тренутка када је први власник својим радом превео природни предмет у своје власништво. Поред чињенице да је веома тешко доказати постојање таквог низа добровољних трансакција, право својине наилази на ограничења онда када је његово уживање у супротности са законима, с тим што се ограничења својине не претпостављају, већ се морају заснивати на позитивним прописима, уставом утврђеним начелима друштвеног уређења или моралним нормама²⁷⁰. То је случај и када се ради о области заштите животне средине, где би требало имати у виду да право својине не би било делотворно ако би било успостављено насупрот законима о заштити животне средине, јер би то била ситуација у којој би један институт јавног права био супротстављен другом, а не она у којој би приватно право било неповредиво законодавним одлукама²⁷¹.

Право својине је друштвени инструмент чији је значај у томе што помаже појединцима да формирају своја очекивања тако да их се могу придржавати у својим разменама са другим људима, и та су очекивања преточена у законе и обичаје једног друштва²⁷². Титулар одређених права има сагласност других чланова друштва да може да поступа на одређени начин. Он очекује да заједница у којој живи спречи друге људе да на било који начин поремете његове активности, под условом да те активности нису забрањене при одређивању његових права. Многе производне и пословне активности често стварају успутне нежељене последице по окружење које се не могу лако материјално вредновати, нити се могу лако приписати тим активностима, па сходно томе извршиоци тих активности често избегавају плаћање отклањања тих последица²⁷³. До тих ситуација долази онда када су почетна власничка права тако успостављена да је цена преношења односно продаје права између извршилаца тих активности и лица која трпе последице већа од користи коју би та лица остварила²⁷⁴. Зато је превасходна функција својинских права да буду одређена тако да подстичу извршиоце производних активности да отклоне успутне нежељене последице које производе по остале чланове друштва.

²⁶⁸ Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *Стварно право*, Номос д.о.о., Београд, 2014, стр. 56.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*, стр. 58.

²⁷¹ Jeremy Waldron, *op.cit.*, стр. 31.

²⁷² Harold Demsetz, „Property rights“, *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, Pittsburgh, 1967, стр. 347.

²⁷³ У економској теорији те се последице називају екстерналије.

²⁷⁴ *Ibid.*, стр. 348.

2.3. Правила о одговорности

Правила о одговорности успостављају се у ситуацији када се неком омогућава да повреди одређено право појединца или заједнице, ако је спреман да плати објективно утврђену вредност тог права. При спровођењу ових правила од државе се захтева додатна интервенција, где она не само што штити призната права, него и одређује њихову објективну вредност пре него што она могу да постану предмет трансакције. За применом правила о одговорности посеже се најчешће у ситуацијама када се ради о преносу признатих права већег броја појединаца, када није могуће препустити тржишту да утврди ниво новчане надокнаде која би им била исплаћена за уступљена права²⁷⁵. Ако се ради о јавном еколошком добру чије право коришћења се објективно може откупити само ако друштвена заједница донесе одлуку о његовој вредности и наметне је појединцима, онда се уместо права својине прибегава правилима о одговорности, чијом се применом обезбеђује жељени ефекат по животну средину.

У области заштите животне средине примена правила о одговорности представљају важан инструмент у вези са дугорочном расподелом користи од очувања животне средине. Обавезе које друштво поставља пред своје чланове доприносе спречавању проузроковања штете по животну средину која би могла настати услед загађења или прекомерне употребе природних ресурса²⁷⁶. Поред тога приметан је и тренд заштите животне средине путем замене суверених права држава и права приватног власништва над природним ресурсима сплетом еколошких програма, међународних споразума и дозвола за употребу ресурса. Прерада сировина, воде и фосилних горива не регулише се само законским нормама еколошког права, већ потпада и под еколошке порезе, надокнаде за утицај на животну средину и модерна правила о одговорности за еколошку штету. Тим мерама део економске вредности ресурса предаје се широј заједници и поспешује се спречавање и смањење загађења, односно обнавља се оштећена животна средина.

2.4. Правило неотуђивости

Правило неотуђивости уводи и трећи вид интервенције државе, која не само што одлучује коме би требало признати одређено право и колико би морала да вреди надокнада за повреду тог права, него у одређеним околностима може и да забрани трансакцију тј. пренос признатог права, односно да дефинише предуслове који морају бити испуњени да би се одређена трансакција могла одиграти. Другим речима, у овој ситуацији правило неотуђивости не само што штити признато право, него га на одређени начин и ограничава у смислу слободе титулара права да њиме располаже. У том смислу разликујемо отуђива и неотуђива права, при чему отуђива права могу бити уступљена другима и не морају бити задржана и остварена, док неотуђива права такође

²⁷⁵ Guido Calabresi, A. Douglas Melamed, *op. cit.*, стр. 1107.

²⁷⁶ Ellen Margrethe Basse, „Environmental liability – modern developments”, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm, 2001, стр. 34.

не морају да се остварују, али их се држалац не може одрећи и њихов пренос је забрањен²⁷⁷.

Када се ради о заштити животне средине, ова правила примењују се онда када је држава принуђена да својом интервенцијом спречи спровођење трансакције чија би последица могло да буде проузроковање штете животnoj средини²⁷⁸, а тиме и целокупној заједници која не би била заступљена у преговорима између купца и продавца признатог права²⁷⁹. У управљању отпадом које се заснива на депоновању отпада за правилом неотуђивости признатог права може се посегнути како би се спречила продаја земљишта за ширење депонија отпада, услед које би већи број појединаца – власника околног земљишта - могао да претрпи еколошку штету која својим обимом превазилази могућности заједнице да им пружи одговарајућу материјалну надокнаду²⁸⁰. Тада је много ефикасније забранити потенцијалном продавцу да отуђи своје признато право власништва и тиме спречи ширење загађења, него исплатити накнаду материјалне штете оштећенима.

За применом овог правила држава може да посегне и онда када је евентуална штета по заједницу минимална, али је тешко изразити је у новчаној вредности. Тада проблем не представља износ трансакционих трошкова, него немогућност реалног и свеобухватног сагледавања природе трансакције. Другим речима, и ако бисмо претпоставили да трансакционих трошкова нема, али препознали значај будућег прилива вредности од очувања јединственог еколошког ресурса, и даље би могло да буде тешко обрачунати целокупну корист по друштво од таквог исхода. Ако су последице такве одлуке неповратне и ако нисмо сигурни како бисмо могли измерити користи од таквих мера у будућности, примена правила неотуђивости могла би да представља најбоље решење²⁸¹.

Пре него што се признатим правима детаљније будемо бавили у контексту управљања отпадом треба додати и то да економска анализа права препознаје три групе разлога због којих друштво уопште признаје одређена права појединцима или групама, а то су економска ефикасност, дистрибутивне преференце и други разлози правичности²⁸².

2.5. Економска анализа разлога за признавање права

Вероватно најједноставнији критеријум зашто би одређена права требало признати некеме представља висина административних трошкова њиховог уживања. То би међутим могло да води примени „права јачег” где су трошкови остваривања најнижи, али би такав начин спровођења свакако угрозио легитимне интересе чланова друштва који не могу да посегну за „правом јачег”, па је за економску ефикасност

²⁷⁷ Susan Rose-Ackerman, „Inalienability and the theory of property rights“, *Columbia Law Review*, Vol. 85, No. 5, 1985, стр. 936.

²⁷⁸ Пример за ово је потенцијална куповина земљишта једног приватног власника зарад депоновања отпада, на коју би он пристао уз адекватну надокнаду, али би њена реализација могла да нанесе штету читавој заједници настањеној у близини, чији интереси не би били узети у обзир приликом спровођења овакве трансакције.

²⁷⁹ Daniel W. Bromley, „Property rules, liability rules, and environmental economics”, *Journal of Economic Issues*, Vol. 12, No. 1, 1978, стр. 48.

²⁸⁰ Guido Calabresi, A. Douglas Melamed, *op.cit.*, стр. 1111.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*, стр. 1093.

важна и укупна добробит целог друштва. Она зато захтева да признавање права буде спроведено на начин који води таквој расподели ресурса у којој даља прерасподела права не би могла да буде изведена тако да они којима буду призната додатна права имају интерес да заузврат надокнаде вредност тих права онима којима су она одузета и да им при томе и даље преостане више ресурса него пре прерасподеле, што је у економској литератури познато као Парето оптимум.

Да би тако дефинисана оптимална расподела признатих права и максимизација друштвене добити била достигнута услов је да не постоје тзв. трансакциони трошкови у ширем смислу, тј. да актери који успостављају Парето оптимум поседују савршено знање о свим елементима вредновања права која се признају, као и да не постоје никакве препреке или трошкови преговарања између учесника. Овде је важно нагласити да трошкови преговарања подразумевају и искључивање (онемогућавање) евентуалне треће стране која би неопажено убирала плодове у новонасталој ситуацији без учешћа у преговорима. Поред тога се Парето оптимум може достићи уз било коју почетну расподелу признатих права, при чему ће и коначна (оптимална) расподела ресурса зависити од те почетне.

Претпоставка о непостојању трансакционих трошкова омогућава анализу достизања оптималне расподеле ресурса, али је у пракси практично немогуће остварити такву ситуацију. Зато уз постојање трансакционих трошкова економска ефикасност захтева такву почетну расподелу права која подразумева добро познавање добробити по друштво коју она доноси, али и трошкове које она узрокује друштву, као и способност да се упореде ти друштвени трошкови са трошковима њиховог избегавања. То би значило да би у том почетном признавању права трошкове требало да сноси она страна која је у најбољој позицији да процени добробит и трошкове који би у том процесу настали, или страна која би могла да уз најниже трансакционе трошкове делује на тржишту и да исправи евентуалну грешку у почетном признавању права тако што ће ону страну чија би активност могла да избегне настанак друштвених трошкова приморати да их избегне²⁸³.

Поред тежње да достигне максималну економску ефикасност, на почетно признавање права појединцима и групама утичу и дистрибутивне преференце сваког друштва, које могу да буду мање или више склоне имовној једнакости унутар друштва. Склоност ка једнакости може да има пресудну улогу у признавању права и расподели богатства, при чему једнакост не подразумева само почетно признавање права на једнаке количине новца сваком појединцу, него што правичнију расподелу укупне добробити међу свим појединцима, укључујући и ону нематеријалну. На тај начин посматрано, потпуну једнакост добробити свих појединаца је немогуће постићи, јер се људи рађају са различитим својствима, способностима и склоностима, па њихове добробити није могуће уједначити у потпуности почетним признавањем права. Покушај да се тако нешто постигне подразумевао би, на пример, опорезивање неког интелигентнијег и способнијег појединца тачно за онај износ који би био довољан да се исплатом тог износа мање надареним члановима заједнице надокнади тај њихов природни недостатак.

Пошто је потпуна једнакост немогућа друштво мора да изабере други критеријум и методе за признавање права које имају важне дистрибутивне последице. Оно може, на пример, да призна одређено право или привилегију једној друштвеној групи, а да онда њеним члановима плаћа да ограничи његову употребу. Насупрот томе, друштво може и да дозволи групи људи да се баве неком активношћу која користи тој

²⁸³ *Ibid.*, стр. 1097.

групи људи, али не и друштву, само ако ти људи право да се њоме баве претходно „купе“ од државе²⁸⁴. При томе, одлука о томе која ће права друштво признати бесплатно, а која „продавати“ појединцима или групама људи, зависи од тога за какав се вид расподеле друштвеног богатства - мање или више егалитаран - одређено друштво определило.

Друге разлоге правичности у које, макар *a priori*, не спадају економска ефикасност и дистрибутивне преференције, чине релативни значај одређених друштвених група за друштво у целини и доследност у избору циљева друштва у целини. Релативни значај одређених друштвених група означава избор друштва да на основу неких критеријума одређеној друштвеној групи да већи значај и као таквој јој призна одређена почетна права и привилегије, знајући да ће у сваком случају уз изостанак трансакционих трошкова пре или касније бити успостављено стање Парето оптимума. То међутим отвара питање који би то критеријуми могли да буду узети у обзир у друштву које прокламује једнакост и инклузију свих појединаца и група, а уз то је и посвећено владавини права и једнакости свих пред законом. Зато други наведени разлог – доследност у избору циљева друштва у целини, даје прецизнији одговор на питање како би почетна права требало да буду расподељена. У случају управљања отпадом, ако су циљеви друштва у целини такви да оно преферира чисту животну средину и достојанствен рад, доследност у избору циљева налаже да и почетна расподела права међу друштвеним групама буде таква да доприноси остварењу тог циља.

3. Одговорност за еколошку штету

Као што је већ речено у уводним запажањима о одрживом развоју, све до 1970-их година и појаве модерних покрета за заштиту животне средине доминантна претпоставка на међународном, националном и локалном нивоу била је да животна средина може и треба да служи као место за одлагање свих врста течног и чврстог отпада²⁸⁵. Усвајањем Стокхолмске декларације УН о животној средини 1972. године уведен је принцип еколошке одговорности, како би се применили општи принципи људских права и обавеза према животној средини. Декларацијом је на међународном нивоу преузета обавеза свеобухватног приступа заштити животне средине за садашње и будуће генерације, чиме је ограничено право на експлоатацију ресурса уз промовисање одговорности за штету проузроковану животној средини и правичности.

Потреба за одрживим развојем наметнула је нови приступ одговорности за штету нанесену животној средини, заснован на обавезама садашњих генерација да делују као повериоци будућих генерација и стараоци над животном средином²⁸⁶. Тај нови приступ захтевао је да се одговорност за штету по животну средину заснива на новим правилима како би могла да функционише као правни и финансијски инструмент којим би се одговорни за штету приморали да поднесу трошкове заштите, превенције и отклањања штете. Примена нових правила захтевала је добро осмишљене и на анализама засноване одговоре на следећа питања: 1) који је ниво загађења и ризика од даљег доношења штете по животну средину прихватљив на дуги рок?; 2) које би инструменте требало применити како би се загађење и ризик од доношења

²⁸⁴ *Ibid.*, стр. 1099.

²⁸⁵ Ellen Margrethe Basse, *op.cit.*, стр. 31.

²⁸⁶ *Ibid.*, стр. 34.

даље штете свели на тај прихватљив ниво? и 3) како би требало поделити трошкове и користи од заштите животне средине међу људима (?), имајући у виду и потенцијал за расподелу еколошких и економских неједнакости²⁸⁷.

Другим речима, иако је немогуће на било који начин умањити важност и вредност постојања чисте животне средине, не постоји увек сагласност у друштву око тога шта све чини животну средину, нити, у складу са тим, који би ниво квалитета животне средине једно друштво требало да досегне. У најширем смислу животну средину чине вода, ваздух, земља, биљни и животињски свет, који пажљивим планирањем и управљањем морају бити очувани за добробит садашње и будућих генерација. Стокхолмска декларација томе додаје и „посебно репрезентативне примерке природних екосистема“²⁸⁸, док Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штете настале услед делатности опасних по животну средину у животну средину убраја и „карактеристичне аспекте крајолика“ и „својину која има облик културног наслеђа“²⁸⁹, што заштиту животне средине проширује и на објекте које је створио човек.

По угледу на дефиницију Европске економске заједнице из 1976. године, у позитивном праву Републике Србије животна средина представља скуп природних и створених вредности, чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот²⁹⁰. Растућа привредна конкуренција и све бржи технолошки развој чине очување квалитета и одрживости животне средине све захтевнијим и скупљим, јер се под очувањем подразумева „скуп различитих поступака и мера које спречавају угрожавање животне средине како би се очувала биолошка равнотежа“²⁹¹.

3.1. Одговорност за загађивање животне средине из угла економске анализе права

Како примећују Стојановић и Зиндовић, постојећи традиционални основи одговорности - деликтна одговорност и одговорност за штету, у савременим урбаним условима живљења, нису дали адекватне ефекте у погледу заштите животне средине²⁹². Потпуно санирање штета у животној средини често је потпуно неизводљиво, или знатно отежано, па је једино делотворно решења превенција настанка штете одвраћањем потенцијалних штетника економским подстицајима и пореском политиком.

Сам концепт одговорности за штету у економској анализи права је приватне природе и делује индиректно, јер се заснива на одвраћању од доношења штете обавезом штетника да новчано надокнади штету коју би могао да нанесе. Његов циљ је да се кроз пореско оптерећење „оденуто правном нормом“ „створи систем осигурања у оквиру којег трошкове заштите сnose они који проузрокују загађење, те да се приликом

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Report of the United Nations conference on the human environment, Principle 2, Stockholm, 1972, <http://www.un-documents.net/acconf48-14r1.pdf>

²⁸⁹ Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штете настале услед делатности опасних по животну средину, члан 2, тачка 10, <https://rm.coe.int/168007c079>

²⁹⁰ Закон о заштити животне средине Републике Србије, члан 3.

²⁹¹ Предраг Стојановић, Илија Зиндовић, „Правна одговорност за развој и заштиту животне средине“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXIII, 1/2015, стр. 44.

²⁹² *Ibid.*

полагања рачуна и прављења стратешке планске политике од њих захтева да квантификују спољне трошкове²⁹³.

Са друге стране, прописани стандарди, забране или друге врсте прописа су јавног карактера и имају директно дејство на понашање појединаца, унапред забрањујући одређене активности, независно од тога да ли ће оне заиста нанети штету²⁹⁴. У чиниоце који утичу на одлуку друштва да ли да се ослони на концепт одговорности за штету или на прописивање регулативе спадају друштвена корист од обављања одређених активности потенцијално ризичних по животну средину, сложеност и трошкови смањења ризика, ниво потенцијалне штете и административни трошкови.

Недовољна информисаност о могућим ризицима по животну средину међу физичким и правним лицима која својим активностима могу да утичу на животну средину често се наводи као првенствени разлог усвајања еколошке регулативе. Тај се аргумент за усвајање прописа заснива на претпоставци да његови доносиоци располажу тачнијим и свеобухватнијим информацијама од приватних учесника на тржишту, те се недовољна информисаност о ризицима сматра за разлог због којег понашање учесника на тржишту без мешања државе није адекватно да би се обезбедила делотворна заштита животне средине. Тачније речено, учесници на тржишту најчешће имају најбоље информације о томе које ће трошкове и користи имати од одређене активности, као и о најпогоднијим начинима да спрече еколошку штету, али је упитно да ли су у стању да адекватно процене ризик од настанка штета. Зато је у ствари право питање да ли би за одређену активност обезбеђивање тачних информација мање коштало њене учеснике или доносиоце одлука о регулативи, при чему се сматра да када дође до парнице поводом еколошке штете судови у току парнице достижу виши ниво обавештености од регулаторних тела.

У прилог законској заштити животне средине иде и немогућност појединаца да у потпуности финансијски надокнаде еколошку штету коју би могли нанети. Та би штета понекад могла да буде толико велика да вишеструко надмашује вредност имовине штетника, па правила о одговорности за штету не би могла да делују као адекватан подстицај за избегавање штете, јер су улагања у дужну пажњу директно повезана са висином очекиване штете²⁹⁵. Штетник би тако предузео мере опреза довољне за избегавање штете које би одговарале износу његове имовине, што би могло да буде недовољно за избегавање укупног ризика од штете.

Аргумент у корист законске заштите животне средине уместо правила о одговорности за еколошку штету јесте релативно мала вероватноћа да против штетника буде покренута парница. Најчешћи разлог за то је распрострањеност штете на велики број оштећених, од којих ниједан нема довољан мотив да покрене парницу због релативно мале вредности штете коју трпи сваки од оштећених појединачно. То је посебно изражено у ситуацији када је еколошка штета нанесена не одређеној групи појединаца него неком заједничком добру за које су појединачни чланови друштва мало заинтересовани. Додатни чинилац у тој ситуацији може бити чињеница да је некада потребно да прође релативно много времена од доношења еколошке штете да би она могла да буде примећена; у таквим околностима може се догодити да у

²⁹³ *Ibid.*, стр. 45.

²⁹⁴ Steven Shavell, „Liability for harm versus regulation of safety“, National Bureau of Economic Research, Working Paper 1218, October 1983, стр. 1.

²⁹⁵ Michael Faure, „Economic analysis of environmental law: an introduction“, *Open Edition Journals*, Institut d'économie publique, Marseille, 2001, стр. 130.

међувремену штетник престане са пословањем, те би штету било практично немогуће надокнадити *ex post*²⁹⁶. Коначно, често је најтеже доказати да између активности штетника и последица по оштећеног постоји узрочно-последична веза, нарочито онда када штетник не може са сигурношћу да утврди да је штета која му је нанета последица одређене активности конкретног штетника. Из свих ових разлога еколошка регулатива често је делотворнија од правила о одговорности за еколошку штету.

У прилог заштите животне средине спровођењем правила о одговорности за еколошку штету говоре пре свега административни трошкови које сноси заједница, који су по правилу нижи од трошкова које изискује законска заштита животне средине. Уобичајени метод регулисања контроле штете у животној средини путем законске заштите подразумева анализу и успостављање стандарда за емисију штетних материја, усвајање закона у којима се ти стандарди огледају, и надзор над извршењем кривичних санкција, као и административне механизме извршења као што је нпр. повлачење дозвола. То за собом повлачи административне трошкове, при чему највише кошта доследно спровођење закона – нарочито када као у случају управљања отпадом захтева изградњу инфраструктуре и капацитете за надзор над спровођењем закона. Насупрот томе, спровођење правила о одговорности за еколошку штету кошта само онда када дође до одређене штетне радње, а и тада друштво сноси само део трошкова парнице у процесу доказивања штетне радње, што је свакако мање од укупних трошкова усвајања и спровођења еколошке регулативе²⁹⁷.

Стога се законска заштита животне средине није увек показала као ефикасно решење, поред осталог и зато што се загађивачу често изриче блага санкција, док друштво сноси већину трошкова загађења, било директно, у смислу финансирања система спровођења јавних политика и закона било индиректно, у смислу патње коју трпи, а која је проузрокована ефектима загађења услед неодговарајућег одлагања отпада. Зато се као ефикасније решење намеће спровођење економских инструмената оденутих у правне норме, оличено у посебном принципу правне одговорности за загађивање животне средине познатом као „загађивач плаћа“. Суштина овог принципа, о којем ће додатно бити речи у следећем поглављу, јесте постојање правног основа за унапред предвиђену штету, тако да се процењени трошкови санирања евентуалне еколошке штете унапред усмеравају на оператера (загађивача). Средства која оператер издваја по принципу *загађивач плаћа* односе се на будућу штету, те је тај принцип фундиран кроз два атрибута, и то *ratione personae*, јер се унапред зна ко плаћа и *ratione temporis*, јер се плаћање односи само на будућу штету²⁹⁸.

Друго, донекле контроверзно али аргументовано заступање става да су приватно власништво и одговорност за еколошку штету делотворнији у њеној заштити од државних правно-политичких мера, налазимо међу либералним економистима који заговарају делимичну или потпуну замену еколошке регулативе добро дефинисаним правима приватног власништва и правилима о одговорности. Они сматрају да државна регулатива не може да обезбеди адекватну заштиту животне средине, и то не само због превисоких трошкова дефинисања еколошких стандарда и спровођења закона о заштити животне средине, него и услед политичких екстерналија – тј. склоности доносилаца одлука да користи доделе ограниченом броју заинтересованих чланова заједнице, а трошкове расподеле читавом друштву²⁹⁹. Ипак, већина истраживања

²⁹⁶ *Ibid.*, стр. 131.

²⁹⁷ Steven Shavell, *op.cit.*, стр. 11.

²⁹⁸ Предраг Стојановић, Илија Зиндовић, *op.cit.*, стр. 46.

²⁹⁹ Terry L. Anderson, Donald R. Leal, „Free market environmentalism: hindsight and foresight”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 8, Issue 1, Article 5, Ithaca, 1998, стр. 133.

указује на чињеницу да је добро одмерена регулатива делотворнија од приватног власништва и одговорности за еколошку штету када се ради о дугорочном смањењу количина отпадних вода и отпада и загађења уопште, те она ипак представља бољи избор – под условом да се при њеном усвајању води рачуна и о трошковима³⁰⁰. Уз то, с обзиром на темељније познавање питања заштите животне средине од стране државних институција у односу на информисаност појединаца, и ретког посезања за парницама по основу штете по животну средину услед честе финансијске несолвентности појединаца, заштита животне средине путем регулативе (еколошких прописа) најчешће је делотворнија од инструмената приватног права, укључујући и одговорност за еколошку штету.

Примена принципа одговорности за штету омогућава загађивачима да одаберу по себе најисплативија решења – да ли да загађењем нанесу штету животnoj средини зарад профита и плате одштету, или да превентивним мерама избегну настанак штете по цену мањег профита; њихова одлука зато се заснива на њиховој способности да процене висину евентуалне штете, али и могућности доказивања да се управо њихове активности могу да доведу у везу са конкретним загађењем, ако је на снази режим субјективне одговорности штетника.

Примена регулаторних механизма је релативно делотворна када се може одредити друштвено прихватљив (оптималан) ниво загађења, те када су маргинални трошкови смањења загађења мали, а доносилац прописа има добар приступ информацијама о висини тих трошкова³⁰¹. У ситуацији када постоје значајне варијације у висини трошкова контроле загађења међу предузећима делотворна је и примена економских инструмената која предузећима омогућава да изаберу како да смање те трошкове. Када се ради о заштити животне средине поштовање прописа не ослобађа могуће штетнике од одговорности за еколошку штету. Наиме, услови пословања одређеног предузећа често су одређени емисијама загађења које њима бивају одобрене дозволама које издају институције задужене за заштиту животне средине, из чега би могао да следи закључак да предузећа не могу да буду одговорна за немар ако се придржавају услова које прописују дозволе. Већина судских система међутим одбацује такав закључак, јер органи управе који одобравају дозволе и одређују нивое дозвољеног загађења не могу да предвиде све могуће штете коју би одобрена активност могла да нанесе свим могућим оштећеним странама³⁰². Самим тим, права на надокнаду штете оштећених страна не могу да буду ограничена чињеницом да се штетник придржавао услова који су прописани дозволом – та чињеница представља минималну али не и довољну пажњу коју би могући штетник требало да уложи како би избегао одговорност за могућу еколошку штету, јер у супротном могући штетник не би имао никакав подстицај да предузме било какве додатне мере предострожности мимо услова који су прописани дозволом. Други разлог зашто судови одбацују став да је одговорност могућих штетника сувишна ако се придржавају дозвољених емисија јесте чињеница да би у супротном могући штетници имали снажан подстицај да утичу на органе управе који одобравају дозволе, како би прописана ограничења загађења била што нижа. Зато је постојање одговорности за еколошку штету и поред испуњења законских норми важан предуслов за очување животне средине, чије би доследно спровођење и у ситуацијама када се у улози штетника појављује неки други орган управе требало да представља важан подстицај за избегавање непредвиђене еколошке штете.

³⁰⁰ Michael Faure, „Effectiveness of environmental law: what does the evidence tell us?“, *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol. 36, Issue 2, Article 2, стр. 309.

³⁰¹ Ellen Margrethe Basse, *op.cit.*, стр. 37.

³⁰² Michael Faure, „Economic analysis of environmental law: an introduction“, *op.cit.*, стр. 136.

3.2. Одговорност за еколошку штету у међународним и домаћим правним актима

Примарна сврха увођења одговорности за загађивање животне средине је превенција и надокнада штете по животну средину узроковане загађењем и/или прекомерном употребом природних ресурса. Међународно еколошко право, регионално еколошко право (тј. правне тековине ЕУ) и националне еколошке регулативе држава чланица ЕУ засновани су на оквирним правима и принципима који не забрањују апсолутно све врсте загађења или употребу заједничких ресурса³⁰³. Начело *загађивач плаћа* на међународном нивоу по први пут је разрађено Рио декларацијом, која уводи приступ по коме загађивач треба да сноси све трошкове загађења „водећи рачуна о заштити јавног интереса”. Увид у упоредну праксу која је уследила указује на то да је првобитан модел уређења накнаде еколошке штете у складу са општим принципима одговорности за штету, због посебности појма еколошке штете који укључује не само потребу да се заштити приватни интерес појединца коме је штета проузрокована, већ и обавезу да се накнади штета нанета самој животној средини као и јавном интересу очувања здраве животне средине³⁰⁴.

Зачетак грађанске одговорности за заштиту животне средине и еколошку одговорност у Европи препознајемо у усвајању Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода 1950. године. Иако Конвенција не гарантује посебно људско право на незагађену животну средину, нити је заштита животне средине у њој квалификована као ограничење, односно легитиман циљ због којег би било допуштено мешати се у вршење гарантованих права, усвајање Конвенције имало је за резултат подношење представки Европском суду за људска права које су се у мањој или већој мери тицале заштите животне средине. Суд је временом развио богату праксу у овој области разматрајући две групе представки, где су прву групу чиниле оне у којима су подносиоци тврдили да је загађење животне средине за последицу имало повреду неког од права из Конвенције, док су у другу групу спадали случајеви у којима су подносиоци представки сматрали да еколошки прописи државе уговорнице или мере које она предузима са циљем заштите животне средине, крше или ограничавају права гарантована Конвенцијом³⁰⁵. Тумачећи поједине одредбе Конвенције Суд је обухватао и поједине еколошке елементе, понајвише у погледу права на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке из члана 8 Конвенције. Поред тога, својим одлукама Суд је штитио и право на живот и право на имовину у случајевима који су се тицали заштите од буке, различитих облика загађења, нуклеарних активности, управљања отпадом, али и онда када је штета настајала не само због људског фактора него и услед природних догађаја. Решавајући случајеве с еколошком димензијом Суд је идентификовао врло јасне и конкретне обавезе држава уговорница материјалне и процесне природе. Материјалне обавезе чиниле су ограничења која су инхерентна индиректном карактеру заштите животне средине у пракси Европског суда, док су се процесне обавезе тицале пружања еколошких информација, учешћа у доношењу одлука и приступа правној заштити у еколошким споровима³⁰⁶.

³⁰³ Ellen Margrethe Basse, *op. cit.*, стр. 35.

³⁰⁴ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право између приватног и јавног права“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 85, 2019. стр. 122.

³⁰⁵ Бојана Чучковић, *op.cit.*, стр. 107.

³⁰⁶ *Ibid.*, стр. 129.

По угледу на Рио декларацију Европска комисија, донела је смернице које ће довести до развоја модела накнаде штете проузроковане животној средини у оквиру ЕУ и постављање основа у Директиви 2004/35/ЕЗ о одговорности за ремедијацију штете на животној средини. Директивом су дефинисане неопходне активности на управљању, контроли и финансирању ремедијације оштећених природних ресурса, укључујући читав дијапазон процедура и мера за санирање угроженог земљишта до нивоа безбедног за коришћење. Истовремено, усвајањем Директиве у оквиру ЕУ успостављен је оквир за одговорност за еколошку штету заснован на начелу *загађивач плаћа*³⁰⁷. Исто начело прокламовано је и чланом 174 Уговора о оснивању Европске заједнице³⁰⁸ и Конвенцијом Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности опасних по животну средину³⁰⁹. Конвенцијом се посебно истиче објективна одговорност за штету проузроковану опасним активностима или опасним материјама и указује на могућност да се неограничена одговорност оператера обезбеди обавезним осигурањем или другим финансијским покрићем, иако многе врсте еколошке штете могу да се осигурају само до одређеног нивоа или нимало. Стога се тешко може рећи да начело *загађивач плаћа* обезбеђује накнаду штете у грађанскоправном смислу, те се ради о реализовању једне, пре свега, превентивне мере, позивањем на правила грађанског права, услед потребе да се заштити изразити јавни интерес у области заштите животне средине³¹⁰.

Према Закону о заштити животне средине Републике Србије, који је у домаћи правни систем пренео принципе које је промовисала Директива 2004/35/ЕЗ, циљеви система заштите животне средине су (1) одрживо управљање и очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића, и (2) спречавање, контрола, смањивање и санација свих облика загађивања животне средине³¹¹. Закон је зарад расподеле имовинскоправних последица загађења установио правила о одговорности за загађивање животне средине, заснована на начелу одговорности загађивача и његовог правног следбеника и начелу супсидијарне одговорности државе³¹², док је за регулисање свих осталих питања о одговорности за еколошку штету предвиђена сходна примена општих правила Закона о облигационим односима³¹³. При томе, Закон као загађивача препознаје свако правно или физичко лице које својом активношћу или неактивношћу загађује животну средину³¹⁴, а одговорност за загађивање заснива на уношењу загађујућих материја у животну средину – без обзира на то да ли се тиме умањује њен квалитет или угрожава здравље људи. Начело супсидијарне одговорности за еколошку штету намеће обавезу држави да умањи, али не и потпуно надокнади штету од последица загађења, те висину супсидијарне обавезе државе условљава финансијским могућностима државе као дужника. Одговорност државе наступа онда када је непосредног загађивача немогуће утврдити, или када се извор загађења које узрокује еколошку штету налази ван територије Републике Србије, те се штета не може приписати непосредном загађивачу.

³⁰⁷ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Official Journal of the European Union L 143/56,

³⁰⁸ Consolidated version of The Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Communities C 325/1,

³⁰⁹ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment,

³¹⁰ Бојан Пајтић, „Правна заштита од штете настале загађивањем“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, Vol. LIII, 2 том, 2019., стр. 432.

³¹¹ Закон о заштити животне средине, члан 2.

³¹² *Ibid.*, глава VII.

³¹³ *Ibid.*, члан 108.

³¹⁴ *Ibid.*, члан 3, тачка 14.

Како Марија Караникић-Мирић примећује, примарна сврха правила о одговорности за загађивање животне средине огледа се „у регулисању ситуације у којој је еколошки ризик већ реализован, тј. у поправљању већ изазваних штетних последица уношења загађујућих агенаса у животну средину“ односно зарад уређења ситуације у којој је штета већ причињена³¹⁵. Основни циљ одговорности за загађивање животне средине је, дакле, да примора штетника (загађивача) да плати трошкове заштите, превенције и штете коју је нанео животној средини, при чему би принцип превенције требало да мотивише потенцијалне загађиваче да услед извесности казне избегну стварање штете. *Начело загађивач плаћа* захтева од загађивача да плати накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину³¹⁶. Правилно спровођење овог начела захтева пре свега дефинисање опште политике, одговарајуће законске и подзаконске акте и институционално окружење, затим проналажење извора загађења, начин његовог мерења, дефинисање обвезника плаћања, те одређивање критеријума за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде. При томе, важно је водити рачуна да економски инструменти оформљени на основу овог начела надокнађују трошкове настале загађењем, те осигурати механизме којима се обвезници плаћања приморавају да плате суочени са извесним и неизбежним санкцијама за случај избегавања обавеза³¹⁷.

У горенаведеној дефиницији *начела загађивач плаћа* домаћи законодавац прави разлику између, са једне стране, оптерећења животне средине, под којим подразумева тзв. *дозвољено* – тј. оптерећење у оквиру граничних вредности и *прекомерно* оптерећење које те вредности превазилази, и загађења животне средине, са друге. Како Караникић-Мирић примећује, та дистинкција између ситуације у којој загађивач плаћа и ситуације у којој загађивач одговара указује на нормативни карактер појма загађење животне средине³¹⁸. За нашу анализу од великог је значаја управо схватање о томе шта представља загађење животне средине отпадом, тј. да ли се додатно гомилање отпада на несанитарним депонијама на којима се он налази сматра загађивањем у складу са Законом³¹⁹?

Да би примена принципа одговорности за загађивање животне средине у складу са начелом *загађивач плаћа* била делотворна потребно је да буду испуњена три услова: да постоје један или више загађивача које је могуће идентификовати, да штета буде конкретна и мерљива и да је могуће успоставити узрочно-последичну везу између активности штетника и настале штете, односно установити колико и коме би требало да плати за надокнаду штете³²⁰. Принцип одговорности за загађивање животне средине зато није делотворан када се ради о ширем загађењу животне средине, где је немогуће повезати негативне ефекте по животну средину са активностима појединих актера – као када се ради о емисијама штетних гасова, одумирању шума или загађењу

³¹⁵ Марија Караникић-Мирић, „Одговорност за загађивање животне средине“, *Правни живот* бр. 9/2007, књига 509, Београд, стр. 457.

³¹⁶ Закон о заштити животне средине, члан 9, тачка 6.

³¹⁷ Исидора Љумовић, „Принцип „загађивач плаћа“: економска идеја или концепт заштите животне средине“, у Исидора Љумовић, Славица Стевановић (eds), *Правни и економски аспекти примене принципа загађивач плаћа*, Београд, 2018, стр. 19.

³¹⁸ Марија Караникић-Мирић, *op.cit.*, 459.

³¹⁹ Подробнији одговор на ово питање дајемо у Шестом делу дисертације.

³²⁰ European Commission, „White paper on environmental liability“, February 2000, стр. 13, http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf

воде, земље и ваздуха које узрокује депоновање отпада на сметлиштима³²¹, што отвара питање очувања јавног интереса применом овог принципа приватноправне заштите. Како Мирјана Дреновак-Ивановић примећује, закони који уређују заштиту животне средине прописима материјалног права, стварноправног и облигационог карактера не препознају у довољној мери потребу да се кроз облик приватноправне заштите повреда животне средине заштити и као посебна вредност од јавног интереса³²². Начела еколошког права, садржана у Закону о заштити животне средине и већем броју закона које уређују поједина питања од значаја за заштиту животне средине, указују на обавезу да се посебна заштита интереса заштите животне средине обезбеди и приватноправним институтима, али се у заштити својинскоправних односа не иде даље од повреда права које су нанете одређеном лицу у конкретном случају³²³, што ћемо подробније размотрити у поглављу 4.2.

3.3. *Правила еколошке одговорности – субјективна и објективна одговорност за еколошку штету*

Друштвено схватање о томе шта представља загађење, а шта штету од загађења може значајно, мада на посредан начин, утицати на поставку услова у којима се остварују радна права у управљању отпадом. Неспорно је да се загађивање животне средине огледа у бројним свакодневним активностима које обављају учесници у правном промету, али изналажење решења за последице загађења зависи од схватања еколошке штете у грађанскоправном смислу. Другим речима, ако у једном друштву одређени облик и степен загађења животне средине не представља штету у грађанскоправном смислу, онда се за њих не може одговорати према правилима грађанског права, док ако је у грађанскоправном смислу загађење препознато као штета онда се на расподелу санирања њених последица односи начело одговорности загађивача и супсидијарне одговорности државе³²⁴. Начело одговорности загађивача предвиђа одговорност оног лица које је својим незаконитим или неисправним активностима довело до загађења животне средине, тј. одговорност постоји једино ако се активност која је довела до загађења може квалификовати као незаконита или неисправна. У тим ситуацијама, када је услов за одговорност загађивача незаконитост или неисправност његове активности посредни је *субјективна одговорност* за еколошку штету, која подразумева да је онај ко другоме проузрокује штету дужан да штету надокнади, осим ако не докаже да је настала без његове кривице³²⁵. Субјективна одговорност даје подстицаје могућем штетнику само да поступа у складу са дужном пажњом како би избегао настанак штете, али не и у складу са природом и нивоом загађења којег би могао да узрокује.

³²¹ У том духу дефинисан је и режим Директиве ЕУ о одговорности за еколошку штету, који се не односи на тзв. дифузна, широко манифестована оштећења животне средине, код којих се не може утврдити ко их је проузроковао.

³²² Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право између приватног и јавног права“, *op.cit.*, стр. 122.

³²³ Мирјана Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић, Сениша Важић, „Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита“, Организација за европску безбедност и сарадњу и Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Београд, 2015, стр. 107.

³²⁴ Марија Караникић-Мирвић, *op.cit.*, 460.

³²⁵ Закон о облигационим односима, члан 154. став 1.

Насупрот томе, Закон о заштити животне средине Републике Србије промовише начело објективне одговорности за еколошку штету³²⁶, према којем одговорност постоји независно од кривице штетника и које не захтева доказивање да је штета настала услед изостанка дужне пажње или прекршаја прописаних норми. Тиме она наводи могућег штетника (загађивача) не само да предузме дужну пажњу зарад избегавања штете, него да добро одмери и природу и интензитет својих активности, чиме ствара добре подстицаје за квалитетно управљање животном средином – барем када се ради о активностима ризичним по животну средину³²⁷. У режиму објективне одговорности за еколошку штету одговорност постоји независно од кривице загађивача, тј. њено заснивање условљено је једино постојањем еколошке штете и каузалне везе између еколошке штете и поступка загађивача. Да би оштећено лице остварило право на накнаду еколошке штете неопходно је да докаже да је претрпело штету и да између штете од загађења и штетне радње постоји узрочна веза. Загађивач се може ослободити од одговорности ако докаже да је штета настала као последица више силе, искључиве одговорности оштећеног или неког трећег лица. Начела објективне одговорности у ситуацијама када постоји повећана опасност штете за околину придржава се и Закон о облигационим односима, којим је успостављена и такозвана „еколошка тужба“, која има карактер „популарне тужбе“ (*actio popularis*). Ова тужба квалификује се као популарна зато што свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произилази узнемиравање или опасност од настанка штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама³²⁸. Другим речима, овакво решење у Закону о облигационим односима омогућава сваком лицу да покрене парнични поступак због могућег настанка еколошке штете, чак и ако она није наступила. Тиме је напуштен застарели приступ који је од искључиво од власника непокретности који су претрпели еколошку штету услед депоновања штетних материја, одливања отпадних вода или загађења ваздуха захтевао активну легитимацију за тужбу за накнаду штете у парничном поступку. „Одредбе Закона о облигационим односима омогућиле су напуштање антропоцентричног концепта у случајевима наношења штете животnoj средини, чија се суштина огледала у томе да је само оштећени био овлашћен да одлучује о томе да ли ће затражити правну заштиту уколико до овакве штете дође“³²⁹. Обавеза одговорног лица коју Закон прописује да, ако штета наступи, успостави стање које је постојало пре њеног настанка, или ако то није могуће за остатак штете да накнаду у новцу, у складу је са модерним концептом „третирања животне средине као непосредног заштитног објекта и постојања одговорности и у одсуству повреде нечијег субјективног права или приватно захтева за накнаду штете“³³⁰.

У области заштите животне средине и међународна економска литература углавном сугерише да је објективна одговорност за штету најбољи режим еколошке одговорности, јер успоставља оптималне подстицаје за загађивача да одустане од штетне радње (загађења) или да макар предупреди и умањи њене последице³³¹.

³²⁶ Закон о заштити животне средине, члан 103.

³²⁷ OECD, „Liability for environmental damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): implementation of good international practices“, Paris, 2012, стр. 14, <https://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>

³²⁸ Бојан Пајтић, *op.cit.*, стр. 430.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Раденка Цветић, „Одрживи развој и еколошка штета“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, година LIII, 2014, стр. 294.

³³¹ Steven Shavell, *op.cit.*, стр.1-3.

Емпиријско истраживање које су спровели Алберини и Остин³³² доказало је да је увођење објективне одговорности за штету у политику заштите животне средине умањило емисије загађења. Посматрана предузећа осмислила су начине како да избегну наношење еколошке штете када је уведен режим објективне одговорности, при чему су у томе била успешнија велика предузећа која су била у стању да прилагоде своју структуру и улагања избегавању ситуације у којој би била одговорна за штету, тиме што су ризичније послове препуштала мањим конкурентима³³³. Са друге стране, мала предузећа чешће су била одговорна за настанак еколошке штете, јер су се специјализовала за ризичније производне процесе и нису довољно улагала у безбедност производње³³⁴.

3.4. Накнада штете од загађења животне средине у управљању отпадом у Републици Србији

Иако Закон о заштити животне средине дефинише загађење животне средине и промовише начело објективне одговорности за еколошку штету, он парадоксално не садржи дефиницију еколошке штете од загађења, већ само упућујућу одредбу према Закону о облигационим односима³³⁵. Са друге стране, под постојањем штете у грађанскоправном смислу Закон о облигационим односима подразумева умањење нечије имовине или спречавање њеног увећања, као и наношење друге физичком или психичког бола или страха³³⁶. Исти Закон предвиђа надокнаду психичког бола узрокованог умањењем животне активности, наруженошћу, повредом угледа, части, слободе или права личности, односно смрћу блиског лица, али не спомиње нарушавање квалитета живота и могуће угрожавање здравља услед трајног и доказивог загађења животне средине, чиме оставља одређену правну празнину по питању надокнаде еколошке штете. Закон при томе предвиђа да се у случају настанка штете у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, накнада штете може да се захтева само онда када прелази нормалне границе³³⁷, без прецизирања услова под којима би интерес обављања општекорисне делатности могао да има претежност у односу на интерес заштите животне средине.

Са друге стране, поменута Директива ЕУ о одговорности за еколошку штету под еколошком штетом подразумева штету на заштићеним врстама биљака и

³³² Anna Alberini and David Austin, „Accidents waiting to happen: liability policy and toxic pollution releases”, Resources for the Future, Washington DC, 2001, стр. 27.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Поред тога, исто истраживање показало је да је наношење озбиљне штете животној средини од стране малих предузећа чешће у режиму објективне одговорности, него у режиму дужне пажње, што на први поглед делује противно очекивањима. Међутим, економски посматрано тај резултат је веома логичан, зато што режим објективне одговорности за еколошку штету заиста може да има супротан ефекат од очекиваног, ако се у њему доминантно нађу привредни субјекти који су несолвентни, тј. чија је имовина мања од вредности потенцијалне еколошке штете коју би могли да нанесу. Зато су посматрана предузећа у овом режиму тежила томе да се поделе у мање организационе целине, како би избегла објективну материјалну одговорност за штету гарантујући за њу имовином мањом од вредности потенцијалне штете. Ти налази заправо само потврђују претпоставку да је режим објективне одговорности за еколошку штету делотворан у спречавању загађења само ако је могуће избећи проблем несолвентности штетника, што би се могло постићи наметањем гаранција против несолвентности, тј. увођењем обавезног осигурања.

³³⁵ Закон о заштити животне средине, члан 108.

³³⁶ Закон о облигационим односима, члан 155.

³³⁷ Закон о облигационим односима, члан 156, став 3.

животиња и природним стаништима, штету на водама и штету на земљишту. Прецизирање одговорности за еколошку штету у смислу традиционалних облика штете Директива препушта националним законодавствима држава чланица, али указује на могућност примарне, комплементарне и компензаторне накнаде штете на добрима на којима постоји јавноправни интерес. Караникић-Мирић појашњава да примарна накнада у нашој правној литератури одговара успостављању пређашњег стања, док комплементарна накнада „представља накнаду у новцу која се исплаћује када примарна накнада није могућа, с тим што је поверилац дужан да износ који је примио по овом основу употреби у комплементарне сврхе“³³⁸. Компензаторна накнада односи се на покушај да се корист која је читавом друштву измакла услед загађења животне средине надокнади у новцу. Посматрано из угла управљања отпадом, емпиријски је врло лако доказива еколошка штета коју водама, а нарочито земљишту, наносе несанитарне и тзв. „дивље“ депоније о које ћемо као тренутно примарна одредишта у управљању отпадом у нашој земљи подробније размотрити у Шестом делу дисертације. Овде је важно приметити да је питање накнаде еколошке штете Закон о заштити животне средине у овом смислу регулисао на индиректан начин, операционализацијом декларисаног начела *загађивач плаћа*. У својој изворној верзији усвојеној 2004. године³³⁹ Законом је у склопу економских инструмената прописано плаћање *накнаде за загађивање животне средине*, чији су обвезници плаћања сва лица која узрокују загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производи, односно користе или стављају у промет сировине, полупроизоде или производе који садрже материје штетне по животну средину. Законом је било прописано да би овако прикупљена средства требало да се користе за заштиту и унапређивање животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу са законом, при чему је 60% средстава било намењено буџету Републике Србије³⁴⁰, а 40% приходу јединица локалне самоуправе. Новелом Закона из 2011. године прекинута је ова веза између наношења штете животnoj средини и обавезе њеног санирања употребом наменски прикупљених средстава, те је доведено у питање и доследно спровођење начела *загађивач плаћа*, јер су средства преусмерена у општи буџет Републике Србије уместо у Фонд за заштиту животне средине.

У складу са прокламованим режимом објективне одговорности за еколошку штету, дефиницијом еколошке штете коју даје Директива и операционализацијом декларисаног начела *загађивач плаћа*, отвара се додатно и питање одговорности за надокнаду еколошке штете коју водама и земљишту наносе несанитарне депоније, чији су држаоци тј. власници јавна комунална предузећа у власништву локалних самоуправа. Чињеница да су емитери отпада на овим депонијама правна лица и грађани локалних самоуправа које су оснивачи и власници јавних комуналних предузећа на својим територијама, указује на потребу увођења одговарајуће накнаде за загађивање животне средине, коју би јавна комунална предузећа требало да плаћају као комплементарну накнаду штете на водама и земљишту коју наноси свако даље депоновање отпада на овим депонијама. На такво могуће решење указује и Закон о

³³⁸ Марија Караникић-Мирић, *op.cit.*, стр. 467.

³³⁹ Закон о заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, члан 85.

³⁴⁰ Средства намењена буџету Републике Србије одлазила су у Фонд за заштиту животне средине, који је укинут 2011. године усвајањем Закона о престанку важења Закона о фонду за заштиту животне средине. Усвајањем тог Закона средства су преусмерена у општи буџет Републике Србије, те више нису била непосредно повезана са финансирањем заштите животне средине.

облигационим односима, који захтева од одговорног лица да успостави стање које је било пре него што је штета настала, или да оштећенику исплати накнаду у новцу³⁴¹.

Примена принципа објективне одговорности за еколошку штету у овом контексту могла би да значи да би свако несанитарно депоновање отпада – чак и онда када се обавља уз одговарајуће дозволе, могло да буде оспорено применом правила одговорности за еколошку штету, ако би оштећени могли да докажу да им је штета нанета од стране јавних комуналних предузећа у својству власника комуналног отпада. При томе, имајући у виду природу еколошке штете, очигледна је потреба да се начин њене накнаде законом другачије уреди како би се истовремено накнадила и штета која се наноси посебном интересу заштите животне средине и штета која се наноси оштећеном лицу³⁴².

3.5. *„Историјско загађење“ као чинилац у доношењу одлука о зеленој економији и управљању отпадом*

Поред загађења животне средине које представља последицу постојећих привредних активности у већини држава Средње и Источне Европе установљено је постојање тзв. „историјског загађења”, тј. еколошке штете настале у време убрзане планске индустријализације тих држава у време потпуног државног власништва над привредама у другој половини XX века. Еколошка штета нанесена током неколико деценија рада привреде у државном власништву никада у време свог настанка није адекватно вреднована, јер би њено отклањање значајно умањило приказане економске успехе тадашњих власти. Додатни еколошки проблем представљали су сами погони некадашње државне индустрије који су одласком предузећа у стечај препуштени пропадању, међу којима су многи садржавали опасне материје, а нарочито велики проблем било је деценијско неусловно депоновање отпада које се у многим државама наставило и после преласка на тржишну привреду.

Укупно узев, „историјско загађење” представља велико оптерећење за доносиоце одлука, јер је већина предузећа која би, у складу са правилима о објективној одговорности, била одговорна за његово уклањање одавно нестала. У ситуацијама када за настанак „историјског загађења” није могла да буде утврђена одговорност конкретног штетника, у већини правних система одговорним се сматра тренутни власник загађеног земљишта и објеката, јер се сматра да би он требало да буде одговоран за евентуални негативни утицај ствари у његовој својини по јавно здравље. Ако тренутни власник земљишта и објеката није проузроковао еколошку штету и себе не сматра одговорним за историјско загађење он може тужити претходног власника који је штету нанео, а то је у већини случајева држава. Држава је такође одговорна за отклањање загађења које се не може приписати ниједном конкретном власнику из прошлости, што често захтева велика улагања, па је последица тога да се доношење одговарајућих одлука одлаже док неке шире околности не приморају доносиоце одлука да тај проблем отклоне.

Друга последица историјског загађења је одвраћање страних улагања – нарочито у области зелене економије, а пре свега у управљање отпадом. Први разлог за то је већ објашњена чињеница да се у већини држава одговорним за загађење

³⁴¹ Закон о облигационим односима, члан 185.

³⁴² Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право између приватног и јавног права“, *op.cit.*, 128.

земљишта и објеката сматра њихов тренутни власник, осим ако се у судском поступку не утврди одговорност на узрочника загађења. Висока цена отклањања историјског загађења и правна несигурност у великом броју држава које су прошле кроз економску транзицију веома негативно утичу на склоност улагача да отварањем нових погона повећају могућности за зелено запошљавање. Други разлог који негативно утиче на предуслове за отварање зелених послова је чињеница да историјско загађење представља јасан сигнал о недостатку политичке спремности доносилаца одлука да успоставе систем заштите животне средине који не толерише непрописно збрињавање отпада и који би подстицао прераду уместо одлагања отпада. Недовољна одређеност и способност да се отпад, укључујући и историјско загађење, третира као ресурс уместо као нежељени резултат некадашњих привредних активности делују одвраћајуће у односу на улагаче, а тиме умањују могућности за отварање зелених послова.

Режим објективне одговорности за еколошку штету, који подразумева и обавезу уклањања већ настале штете, имао је негативан ефекат на ниво улагања у државама Средње и Источне Европе. Наиме, тзв. „историјско загађење“ настало током претходног режима у којем је доминирала државна својина над предузећима увођењем објективне одговорности за еколошку штету постало је значајно оптерећење за потенцијалне нове власнике тих предузећа, што је показала анализа спроведена током транзиције у привредама ових земаља³⁴³. Логична последица тога било је веома ограничено интересовање за куповину тих предузећа, јер су надлежне институције у процени еколошке штете у потпуности биле фокусиране на новчану накнаду коју би нови власници требало да плате преузимајући са новим предузећима и одговорност за уклањање „историјског загађења“. Због тога је у каснијим фазама транзиције одговорност за „историјско загађење“ и издатке за његово уклањање на себе преузимала држава пре приватизације предузећа, што је често вршено на веома нетранспарентан начин и уз значајне трошкове по пореске обвезнике³⁴⁴, а у циљу привлачења инвеститора.

3.6. Еколошка одговорност (за штету по животну средину) у САД

У САД дефиниција еколошке штете једнака је трошковима које је проузроковало отклањање те штете. Због потребе сталног одвраћања загађивача који располажу опасним отпадом у САД је 1980. године усвојен Закон о потпуној накнади и одговорности за очување животне средине (*Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, CERCLA*), како би потенцијални штетници били обавезани да и по затварању погона и складишта опасног отпада плате накнаду за евентуално загађење које тај опасан отпад и даље узрокује³⁴⁵. Закон се заснива на принципу објективне одговорности за еколошку штету и намеће је широком кругу потенцијалних штетника, у које спадају тренутни и претходни власници и корисници одређеног ресурса, генератори опасног отпада и превозници. Одговорност за штету у

³⁴³ Randall A. Bluffstone and Theodore Panayotou, „Optimal environmental liability policy for Central and Eastern Europe”, Central and Eastern Europe Environmental Economics and Policy Project, Environmental Discussion Paper No. 7, Cambridge MA, 1995, стр. 16.

³⁴⁴ Један од познатих примера који ово илуструје јесте и уговор Републике Србије и компаније *FIAT* о оснивању предузећа „*FIAT Serbia*“ куповином некадашње индустрије аутомобила „Застава Југо аутомобили“ у Крагујевцу. Износ који је плаћен за уклањање „историјског загађења“ из некадашње фабрике аутомобила још увек није познат домаћој јавности.

³⁴⁵ Michael Faure, *op.cit.*, стр. 299.

складу са овим законом може се односити на више штетника одједном и обухвата и трошкове отклањања штете и трошкове обнове животне средине.

Закон прописује да је штетник одговоран за „штету насталу оштећењем, уништењем или губитком природних ресурса, укључујући и разумне трошкове процене тог оштећења, уништења или губитка природних ресурса”³⁴⁶. Дефиниција природних ресурса на које се одговорност за еколошку штету односи прилично је широка и обухвата не само земљиште, површинске воде и живи свет, него и ваздух подземне воде, залихе питке воде и друге ресурсе, али је ограничена само на ресурсе у својини државе, док се на ресурсе у приватној својини односе класична правила о одговорности за штету³⁴⁷.

Систем одговорности за еколошку штету у САД садржи правила грађанског права али и управна овлашћења која Агенцији за заштиту животне средине САД омогућавају да изда обавезујуће наредбе о уклањању еколошке штете, за чије неиспуњење су предвиђене високе казне. Агенција је увела поступке и критеријуме за процену озбиљности еколошке штете, у које спадају токсичност материја, путање њиховог ширења, претње које оне представљају по ланац исхране и животну средину, итд. и на основу којих се загађења изнад одређеног нивоа сврставају на листу националних приоритета за отклањање еколошке штете. У САД, као и у већини држава чланица ЕУ, утврђивање одговорности за еколошку штету не своди се превасходно на извршење новчане казне коју би штетник требало да исплати држави, него се огледа у обавези штетника да предузме мере отклањања штете или да сноси трошкове њеног отклањања коју би спровеле надлежне државне институције³⁴⁸. Циљ, дакле, није кажњавање штетника, него повраћај животне средине у пређашње стање, што се огледа и у конкретним захтевима које законске одредбе постављају пред одговорне стране.

Ипак, примена Закона о потпуној накнади и одговорности за очување животне средине показала је да законско обавезивање загађивача да плате трошкове уклањања загађења није нужно ефикасан инструмент, иако ствара подстицаје за превенцију загађења. Поред тога, испоставило се да су административни трошкови спровођења Закона изузетно високи (нарочито трошкови парничног поступка), док су мере уклањања загађења спроведене на релативном малом броју места и нису се показале нарочито ефикасним. Коначно, упркос чињеници да Закон веома детаљно разрађује бројне околности које могу бити ризичне по животну средину, немогуће је прописом предвидети све потенцијалне ризике и исходе, те се у тим ситуацијама прибегава судским поступцима за накнаду штете³⁴⁹. Са друге стране, позитиван пример законског уређивања еколошке одговорности представља доношење Закона о загађењу нафтом 1990. године, који је прописао пуну еколошку одговорност и обавезу надокнаде евентуалне еколошке штете од изливања нафте из танкера власницима тих пловила. Примена тог Закона умањила је годишње изливање нафте из танкера са 70.000 на само 4.000 барела, што значи да се доношење и спровођење Закона показало као делотворна мера одвраћања од доношења штете животnoj средини³⁵⁰.

³⁴⁶ Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), § 107: Natural Resources Damages, section 107 (a)(4)(C),

³⁴⁷ OECD, „Liability for environmental damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): implementation of good international practices“, *op.cit.*, стр. 11.

³⁴⁸ *Ibid.*, стр. 13.

³⁴⁹ Marshall S. Shapo, „Tort law and environmental risk“, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 14, Issue 2, New York, 1997.

³⁵⁰ Michael Faure, *op.cit.*, стр. 303.

3.7. Еколошка одговорност у ЕУ

Правна основа за заштиту животне средине, из које је касније проистекла и одговорност за загађење животне средине, околела је у односу на друге области правне тековине ЕУ чији је зачетак био Уговор о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ). У првој фази европских интеграција, питања од значаја за животну средину уређивана су посредно, директивама које су се односиле на друге области, као што су заједничко тржиште или енергетика. Посредну правну основу за усвајање првог акционог програма за заштиту животне средине у новембру 1973. године представљао је члан 308 Уговор ЕЕЗ, којим је предвиђено да Европски савет може усвојити одговарајуће мере ако се покаже да оснивачким уговорима нису предвиђене потребне мере за деловање ЕУ, а такво деловање је неопходно за постизање једног од циљева одређених тим уговорима³⁵¹. Акциони програм усвојен је у форми заједничке Декларације Савета Заједнице и представника влада држава чланица, у чијем се уводу указује на потребу да захтеви за економским развојем и континуираним и уравнотеженим привредним растом буду усклађени са заштитом здравља људи и животне средине³⁵². Из Акционог програма проистекли су први правно обавезујући акти из области заштите животне средине, али се у том периоду заштита животне средине ипак постизала посредно, заштитом трговине и слободне конкуренције, али и формирањем скромне праксе Европског суда правде, који је тумачењем одредаба примарних и секундарних извора права ЕЕЗ тежио проналажењу одговора на питање како се примена тих одредаба односи на област заштите животне средине и које су границе ограничења слобода које гарантује Уговор ЕЕЗ са циљем заштите животне средине³⁵³.

Први конкретан покушај да се у правне тековине Европске заједнице уведе одговорност за штету проузроковану животној средини било је усвајање Директиве 84/631 о надзору и контроли над прекограничним превозом опасног отпада 1984. године, која у члану 11 захтева установљавање грађанске одговорности за еколошку штету и система осигурања од еколошке штете³⁵⁴. До усвајања ове Директиве дошло је у контексту сазревања свести о томе да је потребно да државе чланице ЕЕЗ дефинишу заједничке циљеве еколошке политике и начела еколошког права и еколошке политике, те утврде поделу надлежности и поступак одлучивања о еколошким питањима. Усвајање Јединственог европског акта и ступање на снагу које је уследило 1987. године значајно је модификовало Уговор ЕЕЗ и увело нове надлежности Заједнице, међу којима је по први пут била и улога Заједнице у заштити животне средине. Јединственим европским актом одређена су и основна начела еколошког права ЕЕЗ – начело превенције, начело отклањања штете на извору настајања, начело „загађивач плаћа“ и начело интегралности, која се превасходно односе на заштиту од загађења отпадом и стварају основ за даљи развој надлежности ЕЕЗ, а потом и ЕУ, у области одговорности за еколошку штету.

³⁵¹ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака“, *op.cit.*, стр.20.

³⁵² Декларација Савета и представника Влада држава чланица о акционим програмима у заштити животне средине, Official Journal of the European Communities No C 112/1, Brussels, 1973.

³⁵³ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака“, *op.cit.*, стр. 23.

³⁵⁴ Jürgen Lefevere, „Interactions of the EU environmental liability regime“, Berlin, 2003, стр. 1.

Од самог почетка увођења система одговорности пажња је била усмерена пре свега на еколошку штету коју је проузроковао отпад, па је тако Европска комисија 1989. године предложила акт који је требало да успостави систем одговорности за штету проузроковану отпадом. Предлог је повучен неколико година касније у корист успостављања ширег система одговорности за еколошку штету, те је Комисија 1994. године добила подршку Европског Парламента и Економско-социјалног комитета за усвајање директиве која би увела одговорност за еколошку штету. Било је потребно још готово седам година да Комисија предузме наредни корак ка увођењу одговорности за еколошку штету у правне тековине ЕУ, да би почетком 2000. године усвојен правно необавезујући акт Бела књига (*White paper*) о одговорности за еколошку штету, који је наредне године допуњен Радним документом о превенцији и отклањању значајне еколошке штете. Бела књига увела је објективну одговорност за штету узроковану суштински опасним активностима, док се на друге случајеве односи нехат, и одређивао је режим одговорности за штету на основу критеријума за процену различитих врста штете³⁵⁵.

Иако је њен нацрт предложен 2002. године, Директива 2004/35/ЕЗ Европског парламента и Европског савета о еколошкој одговорности у смислу превенције и отклањања штете проузроковане животној средини усвојена је тек две године касније – пуних двадесет година од усвајања прве одредбе која се односила на одговорност за еколошку штету. Директива је успоставила правни оквир који се заснива на принципу „загађивач плаћа“ и на регулаторним овлашћењима надлежних тела држава чланица, јер се односи на одговорност за „чисту“ еколошку штету а не на штету проузроковану имовини, финансијску штету или повреду на раду. Еколошка штета коју уређује Директива обухвата три категорије и то:

1. „Штету проузроковану заштићеним врстама и природним стаништима“, у коју спада практично свака штета која има значајне последице на могућност достизања или очувања повољних услова у тим стаништима;
2. „Штету проузроковану води“, што је заправо било које загађење које утиче на еколошки, хемијски и еколошки потенцијал вода у складу са Директивом 2000/60/ЕЗ о водама;
3. „Штету проузроковану земљишту“, где спада било која контаминација земљишта која угрожава људско здравље непосредним или посредним уношењем хемијских супстанци у или на земљиште³⁵⁶.

Директива садржи списак еколошких повреда које би државе чланице у својим законима морале да пропишу као кривична дела, ако би оне биле учињене са умишљајем или из нехата. Сама директива не садржи нове повреде, него од држава чланица захтева да већ постојеће забране оснажи тиме што би њихово непоштовање било квалификовано као кривично дело. Од држава чланица захтева да правна лица буду одговорна за еколошке повреде којима су прибавила имовинску или другу корист, који могу бити квалификовани као кривична дела и за које морају да буду делотворно кажњена санкцијама које су довољно високе да их одвраћају од понављања тих повреда. Она при томе успоставља само минималне стандарде заштите животне средине, док је државама чланицама остављена могућност да уведу више стандарде и додатне методе заштите животне средине, и не утиче на процесни део кривичноправне заштите животне средине, нити на овлашћења тужилаштва и судова у државама чланицама.

³⁵⁵ Ellen Margrethe Basse, *op.cit.*, стр. 43.

³⁵⁶ European Parliament and the Council, Environment Liability Directive, Article 2, point 1b), стр. 2.

С обзиром на то да се ослања на принцип „загађивач плаћа“ Директива намеће објективну одговорност за еколошку штету оператерима³⁵⁷ који спроводе активности наведене у Анексу III Директиве, а међу којима се на првом месту налази управљање отпадом, али и одвајање и затварање водотокова у складу са Директивом 2000/60/ЕЗ, под условом да се може установити узрочно-последична веза између штете и активности појединачних оператера. Директива прописује објективну одговорност оператера и њихову обавезу да надокнаде евентуалну еколошку штету проузроковану не само водама, него и земљишту и живом свету на које се односе директиве о птицама и природним стаништима 2009/147/ЕЗ и 92/43/ЕЕЗ³⁵⁸. Директива захтева од оператера да отклони еколошку штету нанету води и биодиверзитету ако она превазилази одређене описно успостављене нивое, који међутим нису јасно дефинисани када је реч о заштити вода, нити о заштити биодиверзитета. Директива се дакле не примењује на нивое еколошке штете испод одређеног нивоа, при чему су поједине државе чланице на различите начине пренеле тако описано успостављене нивое у своје законе, углавном сматрајући да су ти нивои заштите животне средине превисоко постављени.

Према одредбама Директиве дужност оператера да спречи настајање еколошке штете значајно се разликује од његове обавезе да је отклони, јер се односи само на активности које би могле да представљају „непосредну претњу“ по животну средину и подразумевају постојање „довољне вероватноће да ће еколошка штета бити проузрокована у блиској будућности“³⁵⁹. Превентивне мере које оператер мора да предузме у том случају обухватају „било какве мере које представљају одговор на догађај, дело или пропуст који је створио непосредну претњу од проузроковања еколошке штете и које се предузимају како би се та могућа штета избегла или умањила“³⁶⁰. При томе у већини држава чланица не постоје јасни критеријуми који би еколошку штету означили као озбиљну, него се она процењује од случаја до случаја и у складу са проценама налаже се њено отклањање.

Превентивне, као и мере отклањања еколошке штете у управном систему еколошке одговорности којег прописује Директива владе држава чланица спроводе без претходне судске одлуке. У систему еколошке одговорности заснованом на грађанском праву владе држава чланица имале би улогу тужилаца у судским процесима у којима би се утврђивала одговорност за штету и одлучивало о нивоу одговорности штетника. Директива садржи још два елемента који слабе објективну одговорност за еколошку штету. Она омогућава државама чланицама да усвоје „одбрамбену дозволу“, према којој оператер не би морао да сноси трошкове отклањања еколошке штете ако докаже да она није била последица његове грубе непажње и ако ју је узроковао догађај који је дозвољен и у складу са националним законима и прописима државе чланице³⁶¹. Друга могућност коју оператер има да би био изузет од одговорности јесте да докаже да се није сматрало вероватним да ће његова делатност или начин употребе производа током обављања делатности проузроковати еколошку штету у складу са нивоом

³⁵⁷ Члан 2, став 6, Директиве под оператером подразумева било које физичко или правно лице које руководи одређеном радном активношћу или, ако то омогућавају национални закони, којем је делегирано овлашћење да надгледа техничко функционисање неке активности, укључујући имаоце дозвола или одобрења за такве активности.

³⁵⁸ Valerie Fogleman, „The duty to prevent environmental damage in the environmental liability directive; a catalyst for halting the deterioration of water and wildlife“, Academy of European Law, 2019, стр. 3.

³⁵⁹ European Parliament and the Council, Environment Liability Directive, Article 2, point 8, Brussels, 2004, стр. 4.

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ *Ibid.*, Article 8, point 4b).

научног и техничког знања у време када је делатност обављао, те да у складу са тим није ни могао да предузме додатне мере опреза током обављања активности.

4. Својина над отпадом као важна детерминанта разликовања зелених послова и граничних случајева

4.1. Општа разматрања

У контексту управљања отпадом својина над неким предметом може се дефинисати као одговорност за поступање са тим предметима, у смислу промене његових својстава, одређивања његове намене и употребе тог предмета. Власник има право да користи своју ствар и да ако жели промени њена својства, или да промени њену сврху са или без промене њених својстава. Први власник одређеног производа, пре него што буде стављен на тржиште и постане отпад, је свакако његов произвођач, који креира почетна својства и одређује намену предмета или га и сам користи. Једна од дефиниција отпада која одређује тренутак када производ постаје отпад одређује понашањем власника, јер је „отпад сваки предмет за који власник више не жели да буде одговоран“³⁶². То практично значи да би се сваки предмет који, макар привремено, нема власника могао сматрати отпадом. Међутим, с обзиром да привремени изостанак вршења свих или неких својинских овлашћења не подразумева да предмет трајно губи своју вредност и сврху, са аспекта власништва отпадом би се могао сматрати предмет који у датом тренутку у тренутном стању није користан свом власнику нити има било какву сврху.

Ако отпадни предмет ипак има било какву вредност пре или касније добиће новог власника који ће његову сврху знати да препозна и да на један или други начин врати у економски циклус производње и потрошње. Тиме горе наведена дефиниција у исто време указује и на привремено трајање статуса отпада, осим у ситуацији у којој би структура друштва била таква да га чине људи који су услед недостатка информација о карактеристикама отпадних предмета или непознавања њихових употребних вредности одлучили да отпадни предмети ни за кога у друштву немају никакву сврху нити вредност, те да би их као такве требало одбацити уместо искористити на било који начин. Једино у друштву чије је социо-економско и политичко стање такво да оно није у стању да отпадним предметима пронађе било какву употребну вредност која би представљала довољан подстицај да те предмете врати у економски циклус производње и потрошње ти предмети имају трајни статус отпада и као такви бивају одлагани и препуштени пропадању.

У сваком другом друштвеном уређењу надлежне институције донеле би и доследно примењивале законе које сваком предмету – било новом или секундарном производу, додељују власника – физичко или правно лице у чијој се одговорности тај предмет налази. У таквом друштвеном уређењу сваки предмет за којег његов почетни власник не жели више да буде одговоран по закону постаје одговорност, а тиме и својина, локалне самоуправе, јавног предузећа или приватног предузећа којем је та одговорност препуштена уз одређену надокнаду.

³⁶² Eva Pongracz, *op.cit.*, стр. 92.

4.2. Специфичност и сложеност својине над отпадом

Одређујућа карактеристика отпада је да га чине предмети које су претходни власници одбацили због чињенице да више немају оригиналну употребну вредност, те су им као такви сувишни, али и због тога што их сада одликују нежељене карактеристике, као што су непријатан мирис или штетна испарења. Власници таквих предмета тиме постају генератори отпада, који његовим одбацивањем уживају своје право да их изузму из свог власништва и напусте, препуштајући их новим власницима, најчешће без много интересовања за то шта ће се са тим предметима догодити. У том смислу, одбачени предмети – који су били у нечијем власништву, али сада то више нису, потпадају под *res derelicta*, на основу намерног акта воље претходног власника којим их је напустио, на основу чега се они разликују од изгубљених предмета или предмета остављених под утицајем више силе³⁶³. При томе, право на одбацивање непотребних предмета њихови власници могу да уживају искључиво ако се не ради о опасном отпаду, чији су токови регулисани посебним законима, због озбиљних последица које би по људско здравље могло да има његово остављање и мешање са неопасним отпадом.

У иоле уређеним друштвима, већина власника оставља отпад на искључиво за то предвиђеним и уређеним местима, како би избегли стварање санитарних проблема.

Друга специфичност својине над отпадом јесте чињеница да се веома дуго и у уређеним друштвима сматрало да га има у тако великим количинама, да није ни потребно над њиме успоставити својински режим, као што се у прошлости поступало са природним ресурсима којих је било у изобиљу. Међутим, технолошким напретком процеса рециклаже и све израженијом несташицом природних ресурса дошло се до закључка да рециклабилни отпад итекако треба посматрати као ограничен ресурс, јер већи део укупног (нерециклабилног) отпада има малу или никакву вредност, осим као енергент. При томе, покушај успостављања права својине над отпадом наилази на додатну тешкоћу у чињеници да он није хомоген ресурс и као такав није погодан за деобу власничких права, нарочито када се узме у обзир историјска маргинализација група људи која им је онемогућила стицање било каквих власничких права.

Коначно, још један разлог због којег је својину над отпадом тешко дефинисати је чињеница да је отпад најчешће третиран као непријатност, као штетни производи чија је вредност негативна, као што је у прошлости третирано, на пример, стајско ђубриво док није откривена његова велика употребна вредност у пољопривреди. Слично овом примеру из прошлости, да би велика већина отпадних материјала стекла нову употребну вредност било је неопходно да дође до инфраструктурних и технолошких унапређења, која су још увек присутна само у релативно малом броју држава, и која отпаду дају статус привредног ресурса који као такав изискује добро дефинисана власничка права у сваком делу тока отпада – од његовог настанка до нестанка. Другим речима, захваљујући све успешнијем процесу рециклаже, расту цена бројних сировина, али и све ширем сазнању о неопходности очувања животне средине, отпад је, на исти начин као и у прошлости стајско ђубриво, постао вредан и сложен

³⁶³ Jérémie Cavé, „La gestion des déchets à Coimbatore (Inde) et Vitória (Brésil) : convoitises autour de la res derelicta”, у Claudia Cirelli et Bénédicte Florin (eds), *Sociétés urbaines et déchets*, Tours, 2015, стр. 269.

привредни ресурс, па су ту његову еволуцију пратили и покушаји признавања својинских овлашћења према њему³⁶⁴.

Посебно специфично својство отпада у поменутој ситуацији када је социоекономско и политичко стање у друштву такво да оно није у стању да отпадним предметима пронађе било какву употребну вредност која би представљала довољан подстицај да те предмете врати у економски циклус производње и потрошње, јесте његова лака доступност свакоме ко би био заинтересован да преузме власништво над њим – било да се налази у отвореним контејнерима, на сметлиштима или депонијама. У том случају, *de facto* власничка права над њим остварују неформални сакупљачи секундарних сировина, које бисмо управо због чињенице да чином преузимања отпада успостављају власништво над њим назвали присвајачима отпада.

Да бисмо разумели ова *de facto* власничка права позваћемо се на Коузову (Coase) теорему која покушава да докаже да су позитивни трансакциони трошкови неопходан и довољан услов за доделу „правних позиција“³⁶⁵. Коузова теорема тврди да (1) свака активност доноси трошкове и приходе (реципрочна природа проблема) чак и када их не сноси исто лице; (2) коначна алокација ресурса је „независна од правне позиције ако се може претпоставити да систем цена функционише без трошкова“, док (3) ако се узму у обзир трошкови тржишних трансакција проблем је у томе како одабрати одговарајућу поставку ствари у друштву за излажење на крај са штетним последицама³⁶⁶. Коуз при томе није дефинисао трансакционе трошкове на којима почива његова теорема, па Даглас Ален (Douglas Allen) истиче да је делотворна она дефиниција трансакционих трошкова која их везује за „економска права власништва“. Према тој дефиницији трансакциони трошкови представљају трошкове успостављања и одржавања економских права власништва, а економска права власништва дефинисана су као могућност да се исказе слобода избора у доношењу одлука³⁶⁷.

Уз такву дефиницију трансакционих трошкова долазимо до закључка да су трансакциони трошкови у области управљања отпадом позитивни и високи, због лаке приступачности и великих количина отпада услед којих је успостављање и одржавање права власништва скупо. Пратећи логику Коузове теореме закључујемо да ће почетно признавање права својине над отпадом утицати како на дистрибуцију ресурса, тако и на остваривање ефикасног исхода у његовом управљању, што захтева анализу дистрибутивних ефеката различитих режима права власништва. С обзиром на присуство многих заинтересованих страна у ланцу вредности отпада – од домаћинства која износе отпад, преко сакупљача (присвајача) отпада, до локалних власти и компанија које се баве рециклажом, на први поглед је тешко признати права својине само једној од тих страна.

4.3. Ефикасност и правичност модела својине над отпадом

Постоји неколико модела својине над отпадом који потичу из римског права и остали су до данашњих дана, међу којима су најзаступљенији приватна својина (*res*

³⁶⁴ Giuseppe Danese, „One man’s trash is another man’s treasure: A comparative analysis of property rights in solid waste”, Católica Porto Business School, Porto, 2017, стр. 18.

³⁶⁵ Douglas W. Allen, „Property as sequential exchange: definition and language issues”, *Cambridge Journal of Institutional Economics*, Cambridge UK, 2017, стр. 786.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ *Ibid.*, стр. 787.

privatae), која појединцима даје искључиво право употребе и одлагања ресурса и предмета на друштвено прихватљив начин, и заједничка својина (*res communes omnium*) која делове природе ставља на располагање свима унутар заједнице, уз спречавање трећих лица да се домогну тог ресурса³⁶⁸.

У праву старог Рима разлика је направљена између ствари које су у правном промету (*res in commercio*) и оних које то нису (*res extra commercium*), при чему су само ствари у промету заиста објекти права, па су све потоње поделе ограничене на њих, иако у римским текстовима има недоследности које би могле да укажу и на другачији утисак³⁶⁹. С тим у вези, Римљани су употребљавали и поделу на *res in patrimonio* и *res extra patrimonium*, које у неким случајевима обухватају ствари које могу бити предмет правних послова, али тренутно нису ни у чијој својини, те се оне још називају и *res nullius*, ничије ствари, тј. „ствари ван промета“. Међутим, овде би требало имати у виду да су у складу са друштвеним и економским приликама старог Рима ствари начелно биле „у промету“, док је искључење из промета био изузетак на основу религијских (*res extra commercium divini iuris*) или световних разлога (*res extra commercium humani iuris*). Ствари искључене из промета на основу световних разлога Гај дели на *res publicae* и *res universitatis*, док поменути заједничку својину овој подели придодују Јустинијанове *Институције*.

Јавна својина (*res publicae*) је правни режим у којем сви грађани представљају титуларе права располагања, али којим управљају изабрани представници друштва и одређују начин употребе ресурса. Њу чине ствари које припадају држави, а намењене су обављању њених функција или општој употреби, као и ствари које држава економски искоришћава преко својих органа или их посебним поступцима ставља у промет. По узору на јавну својину, *res universitatis* чине ствари које припадају аутономним заједницама грађана и имају исту намену као *res publicae*³⁷⁰. Поред поменутих режима својине у праву старог Рима постојала је и ничија својина (*res nullius*), која подразумева да одређени ресурс нема власника, те га свако може користити по свом нахођењу без права да употребу онемогући другим члановима друштва.

Признавање својинских овлашћења у области отпада непосредно утиче на радноправни статус радника који чине основицу система управљања отпадом и који могу бити неформални радници, samozапослени или запослени код послодавца – предузећа које се бави прикупљањем и рециклажом отпада. За анализу ефикасности и правичности различитих модела својине над отпадом важно је узети у обзир три категорије прихода – зараде (неформалних радника и формално запослених), профит којег предузећа стичу од прикупљања и рециклаже отпада и „ренте“ од употребе вредног ресурса, чије би нивое требало посматрати у различитим моделима власништва. У случају отпада, рента од употребе ресурса никако не може бити монополизована у ситуацији када је отпад лако доступан разним заинтересованим странама. Ренту могу да убиру неформални сакупљачи отпада због близине отпада и познавања места и начина на који му се може приступити, али је нико од њих не може монополизovati јер нема начина да другим заинтересованим странама спречи приступ отпаду, па је међу њима конкуренција неминовна.

Са друге стране, присвајањем отпада којег узимају сакупљачи не зарађују само од маргиналног производа свог рада, тј. не приходују само на основу вредности свог

³⁶⁸ Daniel H. Cole, *op.cit.*, стр. 276.

³⁶⁹ Мирослав Милошевић, *Римско право*, Правни факултет у Београду, 2019. стр. 225.

³⁷⁰ *Ibid.*, стр. 226.

радног учинка, него остварују и приход од ренте над вредним ресурсом којег су присвојили, па је приход од њиховог рада збир „зараде“ и „ренте“³⁷¹. Међутим, постојање ренте подразумева да је отпад нешто што има вредност за оне који га присвајају и привлачи многобројне друге сакупљаче, које они који се већ баве тим послом не могу да онемогуће (правно допуштеним средствима) да се домогну тог ресурса. То у условима слободног приступа отпаду свих заинтересованих сакупљача постепено доводи до умањења вредности како појединачног радног учинка тако и ренте коју они присвајају, што сакупљаче доводи до веома ниског укупног прихода.

Због тога, ограничавање приступа рециклабилном отпаду ванправним средствима представља основни предуслов за одржавање прихода сакупљача.

4.4. Модел приватне својине над отпадом

Приватна својина над предметима уопште дефинисали су класични теоретичари и правници још у 18. веку, везујући га за својину над стварима, па тако Вилијем Блекстоун (William Blackstone) у својим „Коментарима о законима Енглеске“ констатује да се приватно власништво састоји од „слободне употребе, уживања и располагања свиме што је појединац стекао, без било какве контроле или умањења, изузев оне коју намеће закон државе“³⁷². Савремено стварно право пак наглашава односе које власници успостављају између себе када се ради о употреби неког предмета, па тако Хохфелд (Wesley Newcomb Hohfeld) закључује да се приватно власништво састоји од „сложеног збира права, привилегија, моћи и имунитета“³⁷³. Овакво схватање заснива се на концепту „снопа права“ (*bundle of rights*) који се заправо може тицати било које врсте власништва, али се приватна својина од осталих разликује пре свега на основу тога што омогућава пуно власништво, тј. ексклузивна права и привилегије над употребом предмета у својини³⁷⁴. Из поменутог снопа права приватна својина издваја права на искључиво поседовање, личну употребу и отуђење, док је њена трећа карактеристика то што она намеће одређена ограничења на декомпозицију пуног власништва на права без конгруентних привилегија³⁷⁵. Овако целовита правна власт ипак је ограничена законима када се ради о бројним економски релевантним стварима, те је апсолутност права својине значајно релативизирана и у границама закона. Упоредо са законским ограничењима приватне својине током XX века развијају се теорије о субјективним грађанским правима, које држаоцима приватне својине намећу додатна ограничења вршења права својине. Тако *теорија забране злоупотребе субјективних грађанских права* не дозвољава вршење права са намером да се другоме шкоди, нити прекомерно вршење права у чисто објективном смислу, без намере шкођења³⁷⁶. За даљу анализу једнако је важно поменути и *теорију субјективних права као социјалних функција*, која од држаоца одређеног ресурса – у овом случају отпада,

³⁷¹ Giuseppe Danese, *op.cit.*, стр. 20.

³⁷² Sir William Blackstone, „Commentaries on the laws of England in four books”, Vol. 1, The Online Library Of Liberty, стр. 103,
https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2140/Blackstone_1387-01_EBk_v6.0.pdf

³⁷³ Wesley Newcomb Hohfeld, „Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning“, Yale Law Journal, Vol.1, Issue 23, New Haven, 1913, стр. 58.

³⁷⁴ Michael A. Heller, „The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets”, Harvard Law Review, Vol. 111, No. 3, 1998, стр. 662.

³⁷⁵ *Ibid.*, стр. 664.

³⁷⁶ Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *op.cit.*, стр. 58.

захтева да на одговарајући начин испуњава социјалну функцију, суочен са могућношћу оправдане државне интервенције у случају да ту своју друштвену улогу не извршава на одговарајући начин. Цитирајући Устав Немачког Рајха из 1919. године Станковић и Орлић подсећају да „својина обавезује“, док је Видовдански устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца предвиђао да „из својине проистичу и обавезе - њена употреба не може бити на штету целине“³⁷⁷, тј. да се и целовита правна власт каква постоји у приватној својини има ускладити са законом – нарочито ако се ради о економски значајном ресурсу.

По угледу на овај концепт приватне својине, у моделу приватне својине над отпадом „правила или власништво засновани су на идеји да би тражене ресурсе требало посматрати као засебне предмете, при чему одређени појединац има право доношења одлука над сваким од њих појединачно“³⁷⁸. Веома је важно истаћи да се ресурс при томе додељује одређеном појединцу (или организацији), што искључује све остале којима то право није додељено. С обзиром да је реч о приватној својини над отпадом постоје две групе могућих власника, а то су сакупљачи отпада и њихова удружења, и приватне компаније које се баве рециклажом отпада.

Сакупљачи/присвајачи отпада и њихова удружења могу вршити својинска овлашћења над отпадом само ако је он лако приступачан и ако они буду први који ће за њим досегнути. Они у сваком случају немају ни средства, ни знање, ни организацију да у потпуности уклоне и прераде отпад, тако да из угла заштите животне средине ни у ком случају не могу да испуне еколошке и санитарне циљеве. Самим тим њихове активности се и у еколошком смислу не могу сматрати зеленим пословима, већ само граничним случајевима, тј. пословима сличним зеленим. У многим срединама (на пример, у Бразилу, Бело Хоризонте, али и у Србији) сакупљачи отпада често врше притисак на локалну самоуправу да им додели опрему и (веома често ексклузивна) права приступа отпаду на отвореном. При томе, нису немогуће и ситуације у којима би сакупљачи отпада тако стечену „својину“ над отпадом могли да уступе приватним предузећима – уз финансијску надокнаду, иако се то у пракси веома ретко дешава³⁷⁹.

Приватне компаније које се баве рециклажом отпада тешко могу да у потпуности искључе сакупљаче из ланца вредности отпада, под условом да је отпад на отвореном и лако приступачан, тј. у ситуацији у којој локалне власти и компаније не одлуче да уложе значајна средства у систем прикупљања отпада који би га учинио неприступачним за сакупљаче. У том случају приватне компаније би могле да запосле сакупљаче, с тим да сакупљачи у том контексту немају алтернативни извор прихода – збир социјалне помоћи и прихода стечених неформалним радом на сакупљању и продаји још увек доступног отпада. У описаној ситуацији једини извор прихода сакупљача била би њихова зарада, док би једина додатна „рента“ коју би могли да остваре заправо била резултат колективног преговарања проистеклог из трансформације њихових удружења у синдикате - учеснике колективног преговарања. Заправо, „рента“ од приступа отпаду као вредном ресурсу припала би компанијама, које би је кроз процес колективног преговарања делиле са сакупљачима у својству запослених радника.

³⁷⁷ *Ibid.*, стр. 59.

³⁷⁸ Giuseppe Danese, *op.cit.*, стр. 21.

³⁷⁹ Giuseppe Danese, „Laws that Enable partnerships: the case of Proyecto Pensilvania in Bogotá, Colombia“, Porto, 2015, стр. 18.

4.5. Отпад у јавној и заједничкој својини

У овом правном режиму држава као власник отпада одлучује коме би могла да да концесију над системом управљања отпадом или једним његовим делом. Тај концесионар могле би да буду приватне компаније, али само онда када држава жели да успостави уређен систем отпада и доследно спроведе законе који се односе на управљање отпадом, или би то могла да буду удружења сакупљача (на нивоу локалне самоуправе), у случају да локална самоуправа нема ни средстава ни политичке воље да отпаду приступи као вредном ресурсу и енергенту, а управљање отпадом трансформише у извор зелених послова. Оправдање за потоњи „сценарио“ најчешће су претпостављени високи трансакциони трошкови, због којег отпад (п)остаје јавно доступан, чиме се режим *res publicae* практично изједначава са режимом *res nullius*.

Други разлог за јавно власништво над вредним ресурсом могло би да буде спречавање његовог неконтролисаног трошења, слично потреби за очувањем природних ресурса као што су воде или рудно благо. Као и у експлоатацији природних ресурса и у режиму јавне својине над отпадом успоставља се систем издавања дозвола за прикупљање, складиштење, превоз и прераду отпада. Да би тај систем квалитетно функционисао потребно је адекватно вредновати та додељена права која компаније остварују добијањем дозвола, тј. одредити им адекватну цену, јер добијањем дозвола компаније почињу да третирају отпад као своју активу (имовину). Када се ради о природним ресурсима, државе би ипак требало да их третирају као искључиво јавни ресурс и задрже сувереност јавног власништва над њима, додељујући приватним власницима кроз систем дозвола само *usus fructus* који се не коси са јавним интересима³⁸⁰. Ипак, пошто отпад, за разлику од воде као јавног ресурса, није неопходан за живот, сличност у поређењу са третманом природних ресурса је ограниченог карактера, па би уступање права власништва уз адекватно вредновање кроз систем издавања дозвола могло да представља добру основу за однос према отпаду као ресурсу. Овде је од суштинског значаја да систем издавања дозвола функционише на прави начин, тј. да институције овлашћене законом да издају дозволе то чине у потпуности на законит начин – уз испуњење свих услова и критеријума од стране компанија које су заинтересоване за добијање дозвола.

Према једном броју аутора једини разлог зашто би власништво над отпадом требало да остане јавно (државно) без преношења права на приватне компаније јесте теза да је отпад не само извор елементарних прихода за живот сакупљача, него и неопходни део њиховог идентитета и начина живота (*personhood*) од којег они зависе³⁸¹. Ова теза заснива се међутим на претпоставци да сакупљачи отпада не желе да мењају начин живота, тј. да стичу основна средства за живот радећи у неформалним, веома тешким и небезбедним условима, које смо назвали граничним или случајевима налик на зелене послове. Као што смо објаснили на почетку овог поглавља, тај вид одржавања јавне својине над отпадом приступачним свима неминовно води у осипање „ренте“ коју присвајају сакупљачи услед деобе отпада на све већи број сакупљача, чиме се одржава њихово сиромаштво и искљученост из друштва – чак и ако су у стању да ванправним средствима онемогуће другим сакупљачима приступ отпаду.

³⁸⁰ Shelley Ross Saxer, „The fluid nature of property rights in water”, *Duke Law Scholarship Repository, Journals*, DELPF, Vol. 21, No. 1, 2010, стр. 53.

³⁸¹ Margaret Jane Radin, „Property and personhood”, *Stanford Law Review*, 1982, Stanford, стр. 1004.

Заједничка и комунална својина најсличније су режиму јавне својине над отпадом, јер у њему чланови заједнице заједнички одлучују о употреби тог ресурса. Као и у режиму јавне својине под заједничко управљање стављају се ресурси које заједница има интерес да користи и код којих је тешко регулисати односно ограничити приступ. Самим тим, и овде долази до неминовног осипања „ренте“ од отпада, осим ако организације сакупљача (као у Колумбији)³⁸² не покушају да, уз сагласност локалних власти, не ограниче приступ отпаду за рачун својих чланова. Ако успеју у томе, удружења сакупљача би требало да одлучују о приходу од рада појединачних сакупљача, али и о расподели „ренте“ од отпада, што је за њих често озбиљан изазов. Њихова улога зависи пре свега од закона који регулишу питања социјалног предузетништва, као и закона о управљању отпадом, и оне су често делотворне у заштити интереса својих чланова, али их никако не би требало поредити са синдикатима, или убрајати у синдикалне организације, зато што се од синдиката разликују по свом устројству, циљевима, улози у друштву и односу према свету рада, а пре свега по томе што им је приоритет заштита интереса сопственог пословања у неформалном сектору.

4.6. Отпад као ничије (одбачене) ствари

Режим ничије својине се, као што смо већ поменули, појављује још у римском праву, у дискусијама о начинима стицања власништва (*dominium*). Правници старог Рима сматрали су да су предмети који никоме не припадају природно подложни преузимању (*occipatio*), на основу закона природе и народног права (*ius gentum*), а тиме једнако доступни и грађанима Рима и онима који то нису (*peregrini*), што није неважно када разматрамо употребу овог режима власништва у данашње време³⁸³. Тако у Јустинијановим *Институцијама* стоји да „власништво (*dominium*) над неким стварима остварујемо по народном праву (*ius gentum*), којег се из природних разлога придржавају сви мушкарци, док друге ствари присвајамо на основу грађанског права (*ius civile*) које важи само за наш град. А с обзиром на то да је народно право старије, јер је производ саме људске природе, неопходно је њему дати предност. Оно што тренутно не припада никоме (*quod nullius est*) постаје по закону природе власништво прве особе која га присвоји (*occipans*)“³⁸⁴.

На ничијим стварима *res nullius* које нису објект својине, али то иначе могу бити, где не постоји претходник у тренутку стицања, својина се може засновати кроз *апсолутно стицање*. Ако би, међутим, ствари које се стичу већ имале власника над њима би могло да се заснује право својине кроз *релативно стицање*. У неким од тих случајева право својине стиче се независно од воље претходног власника, а у другим на основу воље претходника и у тим ситуацијама ради се о стицању на основу једностраног правног посла или на основу уговора³⁸⁵.

³⁸² A Joint ILO and WIEGO Initiative, „Cooperation among workers in the informal economy: A focus on home-based workers and waste pickers“, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_567507.pdf

³⁸³ Lauren Benton, Benjamin Straumann, „Acquiring empire by law: from Roman doctrine to early modern European practice“, *Law and History Review*, February 2010, Vol. 28, No. 1, Cambridge, 2010, стр. 14.

³⁸⁴ Gai. „Dig. 41, 1, 1–3“, Alan Watson, (ed.), *The digest of Justinian*, Vol. I, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1985.

³⁸⁵ Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *op.cit.*, стр. 64.

За сагледавање пожељног модела власништва над отпадом у модерно време у контексту остваривања радних права у управљању отпадом, важно је подсетити се да и римски правници примећују да постоји још једна категорија предмета који се могу присвојити преузимањем (*occupatio*), а то је намерно одбачена имовина (*res derelictae*), која према становишту утицајнијег крила римске правничке мисли у тренутку одбацивања постаје *res nullius*³⁸⁶. У складу са тим, применом правила првог присвајања у модерно време на отпад као *res derelict/res nullius* закључили бисмо да би он требало да припадне првој особи која је на њега положила право власништва. Такав приступ подстакло би конкуренцију међу учесницима у систему управљања отпадом, који се међусобно повезују и сарађују. Сакупљачи отпада концентришу се на сакупљање и разврставање отпада, којег од њих откупљују посредници и рециклери, при чему нико међу њима нема искључива права на приступ отпаду. Мана овог приступа је управо у томе што ниједан од учесника у управљању отпадом не може да полаже право на отпад, што их подстиче да покушају да једни другима онемогуће приступ том важном ресурсу. Зато тај режим захтева значајна улагања од стране државе или приватних компанија како би се сакупљачима отпада физички онемогућио приступ отпаду – било веома честим прикупљањем и надзором места за прикупљање, или инфраструктурним решењима којима би се отпад привремено одлагао у подземна спремништа и одвозио. Та улагања неопходна су како би се у овом режиму који *a priori* не додељује својинска овлашћења та права успоставила и делотворно одржала.

Ако би инфраструктурна улагања изостала и отпад остао доступан режим *res nullius* омогућио би слободан приступ отпаду сакупљачима. То би на већ описани начин водило уситњавању и осипању „ренте“ од отпада међу све већим бројем сакупљача, па би се њихови приходи свели на вредност маргиналног производа њиховог рада. Зато у том режиму сакупљачи који већ имају приступ отпаду имају мотив да се организују како би очували свој ниво прихода тиме што би онемогућили приступ отпаду другим/новим сакупљачима. Зато би и са аспекта ефикасности и социјалне инклузије било пожељно и у овај режим увести прописе који би регулисали приступ отпаду, јер се поставља питање до које мере се инклузивним може сматрати активност организација које би већини (нових) сакупљача онемогућиле приступ отпаду ванправним средствима.

5. Циркуларна економија

Циркуларна економија је економски модел који тежи томе да економски раст и развој учини што је могуће више независним од потрошње ограничених природних ресурса. Он је супротстављен устаљеном концепту тзв. *линеарне економије* у којој се одређени ресурс претвори у производ, који потом буде употребљен а онда одбачен као отпад чији се највећи део одлаже на депоније и само мањим делом буде враћен у економске токове кроз рециклажу или као извор енергије. Такав линеарни модел логично асоцира на претпоставку да би природни ресурси морали да буду неограничени да би могли да задовоље неограничену тражњу која из њега проистиче, што свакако није могуће јер је већина тих ресурса необновљива. Према проценама *Global Footprint Network*, актуелни линеарни модел економског раста, базиран на искоришћењу природних ресурса, човечанство је довео у позицију да за само седам месеци искористи онолико ресурса колико сви еколошки системи на планети могу да

³⁸⁶ Lauren Benton and Benjamin Straumann, *op.cit.*, 2010, стр. 15.

их обнове за годину дана³⁸⁷. Другим речима, наша генерација за своје благостање користи „Земљин капитал“ будућих генерација.

Циркуларна економија зато има за циљ очување вредности употребљених ресурса и материјала што је дуже могуће, уз њихову виšekратну употребу и уз генерисање што мање (или нимало) отпада. У њеној основи налази се идеја да се где је год то могуће формира затворени циклус кретања ресурса, укључујући све аспекте привредних активности – од екстракције ресурса, преко процеса производње, складиштења и употребе, до одлагања или рециклаже. Циркуларна економија уједно обухвата целокупан процес додатне вредности – дизајнирање производа, избор сировина, производњу, логистику и интегрисање производа на крају животног циклуса у нову форму додате вредности. У последњих неколико година све више компанија препознаје своју шансу у циркуларној економији, пре свега зато што у њој налазе додатну вредност за материјале и производе којима располажу, али и зато што би она могла да буде одговор на могуће несташнице појединих сировина које би могле да доведу до поремећаја цена.

У циркуларној економији додатна вредност ствара се тако што се тежи томе да се обезбеде карике које недостају у кружењу материјала кроз процес производње и прераде уз што ефикасније стварање и очување употребне вредности. Када су у питању сложени технолошки производи највреднији чинилац очувања њихове употребне вредности је њихово одржавање и поправка, а потом следе поновна употреба и пренамена и прерада односно рециклажа у нови производ. Код производа органског порекла највише додатне вредности обезбеђује се прерадом њихових остатака у биогорива или органска ђубрива и биогасове. Суштина стварања нове вредности је у што дужем кружењу материјала кроз производњу и прераду уз смањење укупних емисија штетних и отровних материја.

Кључни чинилац при томе је стварање привредних услова у којима ће бити довољно тражње за секундарним сировинама које би се користиле за производњу нових производа. Важан корак у том процесу јесте употреба секундарних сировина из грађевинске индустрије и енергетике за изградњу путне инфраструктуре, али је важна и прерађивачка индустрија коју би требало обавезати да у своје нове производе мора да угради одређени проценат прерађених секундарних сировина. У исто време држава би требало да обезбеди и пореске и финансијске подстицаје за такву употребу секундарних сировина, а додатни пораст тражње за таквим производима могао би да буде обезбеђен и процедурама јавних набавки државних институција и јавних предузећа.

Како би процениле способност компанија да се прилагоде циркуларној економији поједине међународне организације развиле су методе за процену компанија и њихових производа као чинилаца циркуларне економије. Постојање и употреба таквих метода за процену спремности за прелазак на циркуларну економију, иако оне још увек нису научно потврђене, могао би да представља важан корак у преласку компанија на тај нови начин пословања.

³⁸⁷ Миодраг Глушчевић, Љубинка Калуђеровић, „Анализа капацитета јединица локалне самоуправе у погледу стварања услова за прелазак на циркуларну економију”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2019, стр. 10, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/579/857/1595798573_Analiza%20kapaciteta%20za%20tranziciju%20ka%20cirkularnoj%20ekonomiji%20na%20lokalnom%20nivou-final%20bez%20korice.pdf

Један од метода процене способности преласка на циркуларну економију који се састоји из мерења способности одређеног материјала да што дуже кружи кроз производњу и прераду развила је британска фондација „*Ellen MacArthur*“, водећа међународна фондација за истраживања и креирање политика у домену циркуларне економије. Метод се ослања првенствено на показатељ кружења материјала (*Material circularity indicator, MCI*), који мери ниво смањења линеарног тока материјала и способност његових саставних елемената да одрже употребљивост у даљој преради; он такође служи и за поређење трајања и интензитета коришћења неког материјала са сличним просечним производима³⁸⁸. Овај показатељ практично чине три карактеристике производа – количина сировина узетих из природе за производњу одређеног производа, количина отпада који настаје коришћењем тог производа а даље се не може прерадити и фактор корисности, који се састоји од дужине и интензитета употребе тог производа. Мерено овим показатељем у потпуности циркуларни производ био би онај за чију се производњу не користе природне сировине, који се може дуго користити и у потпуности рециклирати, а таквих производа тренутно има веома мало. Посматрано кроз овај показатељ долази се до закључка да се унутрашњим краћим техничким циклусима задржава више економске вредности, тј. да је исплативије поново употребити делове неког производа који је постао неупотребљив него рециклирати их, јер се тиме долази до његове преостале употребне вредности и енергије коју он садржи, док се рециклажом долази само до простих супстанци од којих је он био направљен.

Други метод процене способности преласка на циркуларну економију развила је холандска непрофитна организација „*Circle economy*“ и он се заснива на процени материјала, производа и система рада. Тај метод кроз одређени производ посматра шири екосистем у којем он настаје, затим анализира његову производњу и потрошњу и процењује његов социо-економски и еколошки утицај у различитим фазама тржишног циклуса производа³⁸⁹. На основу тога одређују се релевантне мере циркуларне економије и истражују могући ефекти изван граница националне економије, кроз извоз производа или број радних места која су отворена услед његове производње и пласмана.

Циркуларну економију до сада су законом уредиле три државе – Немачка, Јапан и Кина, како би своје привреде подстакле да пређу на циркуларну економију, уз ефикаснију употребу ресурса, заштиту животне средине и достизање одрживог развоја. Немачка је први Закон о циркуларној економији усвојила још 1996. године, са првенственим циљем смањења отпада, а посебно његовог депоновања. Зато је наглашена намера да се из отпада издвоје и елиминишу опасне материје када год је то могуће, како би сировине могле да се користе што дуже кроз циркуларну економију. Половином 2012. године усвојен је нови Закон о циркуларној економији како би се немачко законодавство у области управљања отпадом ускладило са Оквирном директивом 2008/98/ЕЗ³⁹⁰ и олакшало спровођење закона смањењем бирократских

³⁸⁸ Ellen Macharthur Foundation, „Circularity indicators – an approach to measuring circularity“, 2015, Cowes, стр. 19,

https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/insight/Circularity-Indicators_Methodology_May2015.pdf

³⁸⁹ Circle Economy, „Exploring the global and socio-economic effects of pursuing a circular economy“, Amsterdam, 2020, стр. 6,

<https://www.circle-economy.com/insights/exploring-the-global-environmental-and-socio-economic-effects-of-pursuing-a-circular-economy>

³⁹⁰ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives, Official Journal of the European Union L 312/3.

препрека³⁹¹. Циљеви које би усвајање новог закона требало да постигне су још и унапређење хијерархије отпада, избегавање његовог настанка, већа ефикасност ресурса при рециклажи и увођење двоструке одговорности за одлагање отпада приватног и јавног сектора.

Основни закон о успостављању циркуларног друштва у Јапану усвојен је 2000. године, као одговор на нарастајуће проблеме са збрињавањем све већих количина отпада у недостатку нових капацитета за његову прераду и уз пораст нелегалног депоновања. Овим законом захтева се успостављање „здравог друштва уз кружење материјала“, тј. друштва у којем ће потрошња природних ресурса бити ограничена а негативан утицај на животну средину смањен што је више могуће, спречавањем или смањењем генерисања отпада, промоцијом цикличне употребе производа када они постану секундарне сировине и обезбеђивањем њиховог одговарајућег одлагања онда када нису у цикличној употреби³⁹². Закон предвиђа да се друштво развија на одржив начин, уз здраву привреду и кроз добровољне и проактивне активности свих актера на основу њихових технолошких и привредних могућности, а уз одговарајућу поделу одговорности и правичну поделу трошкова између свих нивоа власти, компанија и грађана.

Кина је циркуларну економију законом дефинисала 2008. године као генерички појам који подразумева смањење потрошње ресурса и генерисања отпада током производње и потрошње, рециклажу којом се отпад користи као производ непосредно или после поправке, и употребу секундарних сировина из отпада³⁹³. Циљ усвајања овог закона било је лакше успостављање циркуларне економије, повећање ефикасности употребе ресурса и заштита и унапређење животне средине кроз одрживи развој. Овим законом од надлежних органа захтева се да све мере индустријске политике ускладе са циљевима циркуларне економије, успоставља се државни савет за спровођење принципа циркуларне економије и налаже се институцијама за заштиту животне средине на свим нивоима власти да у складу са својим надлежностима спроводе овај закон.

Европска комисија усвојила је 2015. године акциони план за увођење циркуларне економије како би подржала продуктивнију употребу ресурса, уз извлачење максималне вредности из свих сировина, производа и отпада, бољу енергетску ефикасност и нижу емисију штетних гасова³⁹⁴, а затим и тзв. Пакет циркуларне економије 2018. године, којим је поставила пред државе чланице веома амбициозне циљеве у погледу рециклаже комуналног и амбалажног отпада, депоновања, система сепарације на извору, продужене одговорности произвођача и управљања прехранбеним отпадом. Широки спектар мера био је усмерен пре свега на промену животног циклуса производа на тржишту, уз финансијске подстицаје за иновативне и ефикасније методе производње. Најважнија мера била је увођење заједничког стандарда квалитета секундарних сировина за све државе чланице, са

³⁹¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, „Eckpunkte des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes“, Berlin, 2012, стр. 1, <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/eckpunkte-des-neuen-kreislaufwirtschaftsgesetzes/>

³⁹² Ministry of Environment of Japan, The basic act for establishing a sound material-cycle society, (Act No.110 of 2000), стр. 1, <https://www.env.go.jp/en/laws/recycle/12.pdf>

³⁹³ Order of the President of the People's Republic of China No.4, Circular Economy Promotion Law, 2008, стр. 1, http://english.mee.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201712/t20171212_427823.shtml

³⁹⁴ European Commission, „Closing the loop: Commission adopts ambitious new Circular Economy Package to boost competitiveness, create jobs and generate sustainable growth“, Brussels, 2015, стр. 1, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6203

акцентом на рециклажу и биоразградивост пластике како би се повећала стопа рециклаже а умањило загађење вода пластичним отпадним материјалима.

Акциони план предвиђа измене четири прописа којима се уређују област управљања отпадом. Ревидираним законодавним оквиром о отпаду, који је ступио је на снагу јула 2018. године, постављени су јасни циљеви за смањење утицаја отпада на животну средину и смернице у погледу рециклаже и дугорочног поступања са отпадом. Кључни елементи ревидираног оквира за управљање отпадом су циљеви које ЕУ, односно њене државе чланице треба да достигну у периоду између 2022. и 2035. године. Поред директива које уређују област управљања отпадом, циркуларни пакет подразумева и Директиву о екодизајну³⁹⁵, која поставља минималне стандарде енергетске ефикасности за производе као што су котлови, рачунари и апарати за домаћинство. Циљ ове директиве, која би у будућности требало, на иницијативу Европског парламента, да буде проширена и на друге аспекте производа осим енергетске ефикасности, попут дуготрајности, подложности поправкама, расклопивости и рециклабилности, је да смањи утицај различитих категорија производа на животну средину³⁹⁶. Активности, по Акционом плану, које се односе на тржиште секундарних сировина предвиђају развој стандарда квалитета за секундарне сировине, посебно за пластику, ревидирање регулативе за ђубрива, промоцију безбедног и трошковно ефикасног коришћења воде, израду легислативе којом се постављају минимални захтеви за поновно коришћење воде за наводњавање и прехрањивање подземних вода, као и друге активности.

Упркос начелном прихватању иницијативе ЕУ за искорак ка циркуларној економији, у овом тренутку у Републици Србији недостаје много тога неопходног за успостављање циркуларне економије као нове развојне парадигме, која се ослања на већу поновна употреба материјала из производа који су завршили свој „животни циклус” и што мање захватање нових природних ресурса. И институционални и стратешко-регулаторни оквир за увођење циркуларне економије у Републици Србији још увек су у раној фази развоја, док у привреди недостаје неколико поменутих карика неопходних за кружење материјала које у циркуларној економији ствара додатну вредност. Да би се оствариле процене по којима би циркуларна економија у Републици Србији могла да допринесе отварању 30.000 зелених послова³⁹⁷ било би неопходно значајно унапредити систем управљања отпадом и драстично подићи стопе рециклаже и поновне употребе секундарних сировина. Одговарајући однос према материјалима из производа за које се сматра да су изгубили почетну употребну вредност, успостављање режима власништва над њима и порески подстицаји који би стимулисали њихов повратак у привредне токове, као и делотворнија контрола радноправног статуса радника ангажованих у раду са секундарним сировинама употпунили би предуслове за уживање радних права у области управљања отпадом.

³⁹⁵ Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-related products,

³⁹⁶ Миодраг Глушчевић, Љубинка Калуђеровић, *op.cit.*, стр. 14.

³⁹⁷ Сениша Митровић *et al.*, „Циркуларна економија као шанса за развој Србије“, Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Београд, стр. 12, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/5/292311.PD>

СПЕЦИФИЧНОСТИ ИНДИВИДУАЛНИХ И КОЛЕКТИВНИХ ПРАВА РАДНИКА У СЕКТОРУ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ У ЕУ

1. Уводна разматрања

У Европи управљање отпадом деценијама је био задатак јавног сектора, при чему су јавна предузећа која су се њиме бавила најчешће обезбеђивала сигурне послове за нискоквалификовану радну снагу, којој су за тежак рад нуђене релативно повољне зараде и скраћено радно време, понекад и уз друге погодности. Поред тога, управљање отпадом традиционално је карактерисала и добра синдикална организованост радника на терену, уз веома видљив утицај индустријских акција на заједнице у којима је до њих долазило, што је представљало важан фактор у социјалном дијалогу радника и послодаваца.

Управљање отпадом је делимично и делатност од општег интереса – попут поштанског саобраћаја, водоснабдевања, јавног саобраћаја или телекомуникација – али оно има и своје специфичне карактеристике³⁹⁸. Отпад, према већ помињаним дефиницијама, обухвата предмете и добра који њиховим власницима више нису потребни и који их као такве одбацују, те се налазе на самом крају ланца вредности. У Европи је преваходно због очувања јавног здравља и хигијене услед убрзане урбанизације, индустријализације и раста потрошње у свим сегментима морало да дође до увођења технолошких и друштвених иновација, колективне активности и увођења нових закона како би се изградила инфраструктура и увео систем управљања отпадом способан да се суочи са растућим количинама отпада. Зато је сектор управљања отпадом од свог настанка детаљно регулисан, почев од великих урбаних средина, а затим и успостављањем јавних предузећа за прикупљање отпада у свим деловима државе. Уведен је и тзв. систем „загађивач плаћа” тако што је генераторима отпада – било да се ради о домаћинствима или привреди, наметнуто да свој отпад морају да предају на уређени начин и да плате за услугу одвожења и збрињавања отпада.

Временом су поштравање политика заштите животне средине на националном нивоу и на нивоу ЕУ, раст цена сировина и технолошки напредак опреме за рециклажу и поновну употребу довели до успостављања тржишта секундарних сировина у сектору управљања отпадом. У последњих неколико деценија широм Европе акценат је са прикупљања и одлагања отпада на депоније пребачен на раздвајање отпада у циљу рециклаже. Окосницу заједничких правила за управљање отпадом представља Директива 2008/98/ЕЗ која успоставља тзв. хијерархију метода у управљању отпадом, на чијем се врху налази превенција настанка отпада, затим рециклажа секундарних сировина, онда спаљивање отпада (најчешће као енергента), док се на дну лествице налази одлагање отпада на депоније.

Значајну потпору поштовању заједничког законског оквира за управљање отпадом у последње две деценије представљале су и пресуде Европског суда за људска права у вези са заштитом од специфичних облика загађења, која представља важан

³⁹⁸ Ursula Holtgrewe, Karin Sardadvar, „Hard work. Job quality and organisation in European low-wage sectors”, European Commission, Brussels, 2012, стр. 48.

чиниолац за остварење гаранција најзначајнијег људског права садржаног у члану 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Неадекватно одлагање отпада у појединим ситуацијама стварало је до те мере озбиљне еколошке проблеме, да су се пресуде Суда односиле на деценијске проблеме гомилања отпада на улицама и несанитарним сметлиштима услед којих је долазило до повреда права на живот из члана 2 Конвенције и права а приватан и породичан живот из члана 8 Конвенције. Тако је у пресуди *Ди Сардно и други против Италије* Суд нашао да је држава вишегодишњим оклевањем да реши проблем сакупљања и одлагања смећа прекршила своју обавезу да усвоји разумне и адекватне мере којима би се заштитила права људи у погледу њиховог приватног и породичног живота и дома, као права да живе у здравој и заштићеној средини³⁹⁹.

2. Структура предузећа и индустријски односи у управљању отпадом у ЕУ

У управљању комуналним отпадом европска правила допринела су прво успостављању монопола и олигопола у кључним сегментима индустрије – у прикупљању (којим се најчешће баве локална комунална предузећа), одлагању (које је строго регулисано регионалним плановима за управљање отпадом), али и у третману отпада, где су, применом тзв. продужене одговорности произвођача, створени национални оператери система као посредници између генератора отпада и рециклажне индустрије. У основи стварања монопола у прикупљању комуналног отпада налази се обавеза свих домаћинстава да плаћају за услугу његовог одвожења на коју монопол имају локална комунална предузећа.

Са друге стране, нови европски приступ отпаду значајно је променио економску и социјалну слику сектора уз два паралелна тренда, који су у појединим сегментима супротстављени, а у другима комплементарни. Један је *тренд либерализације и реструктурирања предузећа*, који доводи до тога да управљање отпадом више није искључиво задатак јавних предузећа, иако су она и даље доминантно присутна⁴⁰⁰. Други је тренд да *управљање отпадом постаје све значајнији извор зелених и њима сличних послова*, која се на већ описани начин разликују по ефектима на животну средину али и још значајније по условима рада и остваривању радних права. Као такав, овај тренд постаје све значајнији како институцијама које дефинишу политику заштите животне средине и врше расподелу улога и ресурса за управљање отпадом, тако и институцијама које су посвећене отварању послова уз поштовање принципа достојанственог рада. При томе, и процес либерализације и реструктурирања и стварање нових зелених послова у управљању отпадом утичу на социјални дијалог и квалитет општих услова рада, уз значајне разлике од једне државе чланице ЕУ до друге.

Оба ова тренда подстакнута новом легислативом на нивоу ЕУ, све већим значајем борбе против климатских промена и потребом да се са линеарне пређе на циркуларну економију снажно утичу на сектор управљања отпадом. Нова легислатива ЕУ подстиче развој услуга у области отпада, али и ограничава улогу јавног сектора тиме што охрабрује јавно-приватна партнерства, а посебно отварање спалионица

³⁹⁹ Бојана Чучковић, *op. cit.*, стр. 159.

⁴⁰⁰ Ole Henning Sørensen, Vassil Kirov, Ursula Holtgrewe, „Social partners’ levers: job quality and industrial relations in the waste sector in three small European countries”, *Industrial Relations Journal*, Vol. 49, No. 3, 2018, стр. 242.

отпада у власништву приватних компанија. У исто време, приватне компаније суочене су са падом тражње за њиховим услугама од стране индустрије и покушавају да то надокнаде снижавањем трошкова где год је то могуће, укључујући пружање комуналних услуга⁴⁰¹, иако комунални отпад чини само 8% укупно генерисаног отпада⁴⁰². Од приватизације и либерализације комуналног управљања отпадом очекивано је да повећају ефикасност, што је често али не и увек случај, уз неизоставно питање какав је њихов утицај на квалитет услова рада и колико ти процеси остављају простора за преговоре о условима рада радника у овој области.

Због свега набројаног сектор управљања отпадом у сталном је порасту и уз растућу заступљеност приватног сектора све је израженија доминација великих мултинационалних компанија, уз све већу тржишну концентрацију. Иако овај процес није равномеран међу државама чланицама ЕУ, на тржишту у овом сектору доминирају три највеће приватне компаније, чији је промет за 50% већи од наредних 13 мањих компанија на тржишту у истом сектору⁴⁰³. Развој тржишта отпада у ЕУ веома је сложен због разноликости националних тржишта држава чланица и законског оквира којим их оне уређују, што доводи до честих промена структуре и учесника на тим тржиштима. Поред тога, постоје још најмање два чиниоца који тој сложености доприносе – један је подвојеност тржишта прикупљања, одлагања и рециклаже, а други разноликост у подели одговорности за одлагање отпада, која је у неким државама додељена локалним самоуправама, док је у другима наметнута самим компанијама за прикупљање отпада. Додатни фактори који непосредно утичу на ниво и квалитет рада у овом сектору су релативно честе промене законског оквира у неким државама чланицама, које негативно утичу на привредни амбијент за улагање у модерну опрему за збрињавање отпада, као и значајно присуство неформалне економије у појединим државама, која, такође, ограничава потенцијал за стварање зелених радних места и унапређење квалитета животне средине.

Интересе приватних предузећа која се баве прикупљањем и прерадом отпада бране националне асоцијације предузећа за управљање отпадом држава чланица ЕУ, које су чланице Европске федерације пружалаца услуга у управљању отпадом и заштити животне средине (*FEAD*) која окупља и националне асоцијације Норвешке и Србије као придружене чланове⁴⁰⁴. Нешто више од 3.000 приватних предузећа које заступа ово удружење запошљава око 320.000 радника и збрињава 60% комуналног и око 75% индустријског отпада у ЕУ и њиме управља извршни савет којег чини група директора кључних националних асоцијација. Приоритетни циљеви овог европског удружења су јачање рециклаже, повећање ефикасности ресурса и повећање приватних инвестиција у циркуларну економију, али и слободна конкуренција на тржишту управљања отпадом уместо субвенционисања јавних предузећа и рестриктивних јавних набавки услуга збрињавања отпада. Интересе јавних предузећа у прикупљању отпадом

⁴⁰¹ David Hall, Tue Anh (Jenny) Nguyen, „Waste management in Europe: companies, structure and employment”, Public Services International Research Unit (PSIRU), London, 2012, стр. 3. https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2012_Waste_mngt_EWC.pdf

⁴⁰² *Ibid.*, стр. 20.

⁴⁰³ Vassil Kirov, „How many does it take to tango?”, European Commission, Brussels, 2011, стр. 9, https://www.researchgate.net/publication/291312187_How_many_does_it_take_to_tango_Stakeholders'_strategies_to_improve_quality_of_work_in_Europe_Synthesis_report_on_sector_specifics_in_stakeholder_policies_and_quality_of_work_and_life/link/569f68df08ae21a564268d6f/download

⁴⁰⁴ Vera Wegmann, „Waste management in Europe. Good jobs in the circular economy?”, European Public Service Trade Union, Brussels, 2017, стр. 36, <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe.%20Good%20Jobs%20in%20the%20Circular%20Economy%20for%20web.pdf>

на европском нивоу представља и штити удружење националних асоцијација јавних предузећа „Комунални отпад Европе” (*Municipal Waste Europe*) које се залаже за умањење утицаја отпада на животну средину и Европски центар послодаваца и предузећа која пружају услуге од јавног интереса (*European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of general interest, CEEP*), који се залаже за циркуларну економију и заговара забрану депоновања отпада⁴⁰⁵.

Раст управљања отпадом одразио се неминовно и на раст запослености, мада је измерити тај пораст веома сложено због хетерогености самог сектора и његовог преклапања са другим секторима као што су саобраћај или грађевинарство, јер многе компаније које се баве отпадом често послују и у другим секторима. Још је теже раздвојити запошљавање у управљању отпадом од запошљавања у другим јавним предузећима којима управљају локалне самоуправе. Упркос томе, постоје предвиђања по којима би у управљању отпадом могло да буде отворено 50.000 а у рециклажи додатних 500.000 радних места⁴⁰⁶.

Најнепосреднији и веома значајан раст запослености у управљању отпадом догодио се почетком 90-их година прошлог века променом система рада и начина прикупљања отпада. Управо у том периоду неколико значајних држава чланица ЕУ реформисале су своје системе како би увеле раздвајање отпада на извору настанка, што је основни предуслов за усмеравање отпада ка рециклажи и другим врстама третмана, уместо дотадашњег одлагања на депонију. Та промена система различито је спроведена међу државама чланицама, па су се и њени ефекти по запосленост разликовали од једне државе до друге. Најзначајнији ефекат забележен је у Италији, која се определила за веома радно интензивно прикупљање одвојених врста отпада од врата до врата, што је захтевало пораст броја радника у сектору отпада за 20-25%⁴⁰⁷, те је управљање отпадом значајно допринело убрзаном расту запослености у ширем сектору заштите животне средине у којем је од 1996. до 2007. године забележен годишњи раст од 3.72% - троструко више од укупног националног просека од 1.13% у том периоду⁴⁰⁸. У другим државама, као што су Аустрија и Немачка, реформа система већу улогу у управљању отпадом доделила је грађанима (потрошачима) у фази раздвајања отпада или предаје кабастог отпада рециклерима, па су значајнији позитивни ефекти по запосленост изостали.

2.1. Европски социјални дијалог у управљању отпадом

Социјални дијалог је неизоставни елемент институционалне изградње ЕУ и дефинисања и спровођења њених мера и политика, који представља једну од важних тековина процеса демократизације индустријских односа у Европи, чији зачеци сежу до половине XX века и завршетка Другог светског рата. Учешће радника у одлучивању, подела профита и одговорности, те редовно консултовање радника,

⁴⁰⁵ CEEP, Opinion on the Commission's proposal for a circular economy strategy and reviewed waste legislation, Brussels, 2016, стр. 1, https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2016/05/16opinion03_Circular-Economy-Strategy.pdf (21.09.2020)

⁴⁰⁶ *Ibid.*, стр. 11.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, стр. 12.

⁴⁰⁸ Giulia Bizzotto, Matteo Ferraris, Ambra Poggi, „Quality of work in the changing sector of waste collection in Italy”, European Commission, Brussels, 2011, стр. 12.

колективно преговарање и социјални дијалог представљају чиниоце *индустријске демократије*⁴⁰⁹.

Његова најсвеобухватнија дефиниција под социјалним дијалогом подразумева „све врсте преговора, консултација или размене информација међу представницима влада, послодаваца и синдиката о темама од заједничког интереса у вези са економском и социјалном политиком“⁴¹⁰. Ако у њему учествују само представници синдиката и удружења послодаваца, са или без посредног учешћа државних институција, ради се о бипартитном, а ако у њему и званично учествују државне институције о трипартитном социјалном дијалогу. У територијалном смислу социјални дијалог се може одвијати на националном, регионалном или на нивоу локалне самоуправе, док се према нивоу организованости учесника може одиграти и на гранском и на нивоу послодавца. У којем год облику да се одвија, социјални дијалог је суштински значајан за израду и спровођење политика и мера за постизање правичних услова запошљавања и услова рада достојних човека.

У правној тековини ЕУ социјални дијалог има важну улогу унутар Европског социјалног модела и уговора о оснивању ЕУ, а на њега се у ширем смислу односи члан 11 Уговора о оснивању ЕУ, који од институција ЕУ захтева да на одговарајући начин обезбеде могућност грађанима и репрезентативним удружењима да представе своје ставове и размене мишљења у свим областима деловања ЕУ. Институције би требало да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом и спроводе широк консултативни процес са заинтересованим странама како би активности ЕУ биле узајамно усклађене и транспарентне⁴¹¹.

Развој европског социјалног дијалога започео је половином 80-их година XX века, када је Европска комисија позвала социјалне partnere на европском нивоу да успоставе две заједничке радне групе и успоставе социјални дијалог на нивоу ЕУ. Прво званично признавање европског социјалног дијалога остварено је уношењем члана 118Б у уговоре о оснивању ЕУ усвајањем Јединственог европског акта, да би током наредних десет година из тог процеса произашла 21 декларација, два кључна уговора и седам самита⁴¹². Наредни корак било је пуно признавање европског социјалног дијалога усвајањем Уговора из Амстердама 1997. године, да би коначна позиција европског социјалног дијалога унутар правне тековине ЕУ била одређена Уговора о функционисању ЕУ. Чланом 151 Уговора унапређење дијалога између послодаваца и запослених одређен је као заједнички циљ ЕУ и њених држава чланица, а члан 152 потврђује да „ЕУ препознаје и промовише улогу социјалних партнера на свом нивоу,

⁴⁰⁹ Gordon McCaffrey, „Industrial Democracy“, *Industrial Relations*, Vol. 27, бр. 3, 1972, стр. 309.

⁴¹⁰ ILO International Training Center, „Social dialogue – a manual for trade union education“, Turin, 2012, стр. 12,
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/instructionalmaterial/wcms_205063.pdf

⁴¹¹ EU Treaty Consolidated version, 26 October 2012, Official Journal of the European Union C 326/13, Art. 11, Brussels, 2012, стр. 23,
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>

⁴¹² EUROFOUND, EurWork, European Observatory of Working Life, Val Duchese process, 11 March 2007,
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/val-duchesse>

узимајући у обзир различитости међу националним системима. Она ће унапредити дијалог међу социјалним партнерима, уз поштовање њихове аутономије⁴¹³.

Упоредо са развојем социјалног дијалога у Европским заједницама и Европској унији важну улогу у спречавању радних спорова и партиципативној демократији игра право радника на обавештавање и консултовање запослених, зајемчено Повељом о основним правима у Европској унији. Повељом се од послодавца захтева да делотворно и активно обавештава и консултује запослене о питањима за која то захтевају право ЕУ, односно право држава чланица ЕУ, без обзира на однос запослених према поступку одлучивања⁴¹⁴. Како Љубинка Ковачевић наглашава, хармонизација права у области партиципације запослених у одлучивању међу државама чланицама ЕУ била је потребна због спречавања нелојалне конкуренције и социјалног дампинга, и потребе да се предузећима обезбеде користи које партиципација пружа како запосленима, тако и послодавцима⁴¹⁵. С обзиром на то да до коначног усаглашавања правила о условима под којима запосленима треба признати право на саодлучивање није дошло, компромис је постигнут усвајањем директива о обавештавању и консултовању запослених у области безбедности и здравља на раду, у случају колективног отпуштања и преноса предузећа⁴¹⁶.

На тај начин препуштено је мултинационалним предузећима да усвајањем правила о партиципацији на европском нивоу преузму водећу улогу, те је социјалним дијалогом на наднационалном нивоу запосленима било омогућено да преко својих представника буду обавештавани и консултовани. Тек усвајањем Директиве 94/45/ЕЗ о успостављању Европских радних савета они придобијају значајнију улогу у социјалном дијалогу на нивоу ЕУ⁴¹⁷, нарочито у унапређењу индустријских односа тиме што поспешују размену информација између радника и управа предузећа и омогућавају консултовање радника о питањима прекограничне природе⁴¹⁸. Због ограничене делотворности Директиве услед настојања мултинационалних предузећа да избегну трошкове увођења радних савета, те спорадичне сарадње европских радних савета са синдикатима и другим представницима запослених на националном нивоу и европским федерацијама синдиката, Директива је новелирана Директивом 2009/38/ЕЗ која, попут директива о заштити запослених у случају реорганизације послодавца, почива на концепцији благовременог обавештавања и консултовања запослених, уз конструктивни дијалог усмерен ка постизању споразума са њиховим представницима⁴¹⁹. Кључна разлика у новој Директиви била је у избегавању наметања јединственог решења у области партиципације запослених, већ охрабривањем и држава чланица – да кроз своје законе, и компанија – да посредством преговора са представницима запослених, – развијају решења на локалном нивоу⁴²⁰.

⁴¹³ Lorenzo Bordogna, „Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union”, International Labour Office, Working Paper 318, Geneva, 2018, стр. 1, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_634857.pdf

⁴¹⁴ Љубинка Ковачевић, „Европски радноправни стандарди о обавештавању и консултовању запослених у привредним друштвима“, *Право и привреда*, Vol. 57, бр. 7-9, Београд, 2019. стр. 651.

⁴¹⁵ *Ibid.*, стр. 652.

⁴¹⁶ Директиве 89/391/ЕЕЗ, 75/129/ЕЕЗ и 98/59/ЕЗ, те 77/187/ЕЕЗ и 2001/23/ЕЗ

⁴¹⁷ Директива је предвиђала успостављање радних савета у сваком предузећу које има најмање хиљаду запослених на територији Европског економског простора, међу којима барем 150 запослених у више од једне државе чланице.

⁴¹⁸ Vera Wegmann, „Waste management in Europe. Good jobs in the circular economy?”, *op.cit.*, стр. 36.

⁴¹⁹ Љубинка Ковачевић, „Европски радноправни стандарди о обавештавању и консултовању запослених у привредним друштвима“, *op.cit.*, стр. 654.

⁴²⁰ *Ibid.*, стр. 665.

2.2. Услови рада у управљању отпадом – контекст за социјални дијалог у упоредноправној пракси одабраних држава-чланица ЕУ

2.2.1. Уводне напомене

Рад са отпадом традиционално је синоним за изузетно тешке услове рада, веома физички захтевне, у којем због тога велику већину радне снаге чине мушкарци. Улагања у заштиту животне средине, али и у достизање достојанственог рада и у овом сектору, подстакла су технолошке иновације којима је рад људи у изузетно тешким условима замењен машинама, или је садржај њиховог рада промењен тако да се смањи њихов физички напор. Са друге стране, поменути прелазак на прикупљање отпада од врата до врата променио је како интензитет рада и број радно ангажованих, тако и уређење радног времена, док је тренд подуговарања приватних компанија за збрињавање отпада утицао на динамику којом радници бивају ангажовани и отпуштени, а последично томе и на трајање њихових уговора о раду.

Да бисмо оценили услове рада, односно квалитет запослења у управљању отпадом, користимо дефиницију која *квалитет запослења* оцењује као ниво у којем чиниоци повезани са конкретним запослењем и радом утичу на позитивне исходе по добробит запосленог, нарочито по његову психо-физичку добробит и задовољство послом⁴²¹. Ти чиниоци тичу се пет главних димензија квалитета запослења у које спадају организација рада и радно време, систем зарада и увећања зараде, сигурност и флексибилност, могућност стицања нових вештина и напредовања, и колективно организовање и заступање интереса запослених; у области управљања отпадом карактеристични су чиниоци који се односе на безбедност и здравље на раду, радно време и обуку односно стицање нових вештина.

У циљу што свеобухватнијег сагледавања околности за остваривање радних права у управљању отпадом у Републици Србији и изналагања решења и препорука за њихово унапређење, определили смо се да упоредноправну анализу усмеримо ка неколико држава чланица ЕУ. Еколошкоправна и радноправна решења која ћемо сагледати варирају од Бугарске, као државе чланице ЕУ веома сличној Републици Србији у погледу правног оквира и његовог спровођења, преко Италије чија су искуства у области превођења неформалног у достојанствен рад потенцијално корисна за унапређење радноправног положаја радника у управљању отпадом у Републици Србији, до Аустрије и Данске као држава са развијеном праксом колективног преговарања које би могле да укажу на правац у којем би вредело да се креће оквир за остваривање радних права у Републици Србији.

2.2.2. Сигурност и флексибилност запослења

Доминантан облик запослења у прикупљању отпада представља рад на неодређено радно време са пуним радним временом, било да се ради о јавним или

⁴²¹ David Holman, „Job types and job quality in Europe”, *SAGE Human Relations Journal*, 2012, стр. 476, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726712456407>

приватним предузећима, али није неуобичајено и привремено запошљавање и рад на одређено време у ситуацијама када долази до промене запослених због природног одлива радне снаге или због реорганизације предузећа. Сигурност запослења традиционално је ипак већа у јавним предузећима, уз знатно јаче присуство синдиката и тенденцију дугогодишњег останка запослених у истом предузећу. Та тенденција требало би да подразумева и склоност јавних предузећа да улажу пре свега у безбедност и здравље на раду и стицање нових вештина својих запослених, али та улагања у пракси најчешће изостају због ограничених финансијских могућности; уместо тога јавна предузећа често прибегавају ротацији запослених на мање физички захтевна али и мање плаћена радна места, у ситуацијама када напоран рад на дотадашњем радном месту нарушава њихово здравље.

У приватним предузећима сигурност запослења је нижа пре свега због положаја предузећа на тржишту, јер се и у развијеним тржишним привредама ЕУ релативно често дешава да предузећа која локалној самоуправи пружају услуге збрињавања отпада после неколико година буду замењена другим предузећима, која не преузимају њихове запослене иако се баве истом врстом посла. Чак и у државама са изузетно високим квалитетом социјалног дијалога као што је Данска синдикати не успевају да се изборе за увођење обавезног преузимања запослених од стране новог пружаоца ових комуналних услуга, тако да је у већини земаља трајање уговора о раду запослених на одређено време условљено трајањем уговора њиховог послодавца са локалном самоуправом. Изузетак представља Италија, у којој општи колективни уговор прописује обавезу послодавца да обезбеди континуитет запослења, нивоа зарада и других услова рада при преузимању запослених⁴²².

Поред тога приватна предузећа за управљање отпадом често прибегавају запошљавању одређеног броја радника на одређено време како би у великим градовима ублажила последице изостанака са посла својих запослених услед болести или повреде на раду, који би услед сталног и великог интензитета рада могао брзо и негативно да се одрази по ниво пружања услуга али и по ниво интензитета рада преосталих запослених. Ангажовање радника на одређено време такође је присутно и у предузећима чије функционисање има изражену сезонску компоненту, у ситуацијама када предузеће збрињава отпад са територије која је сезонска туристичка дестинација или се у њој налазе куће за одмор које њихови власници користе у одређеним периодима године.

Имајући у виду потребу (приватних) послодаваца за флексибилнијим правилима ангажовања и отпуштања радника у складу са описаним краткорочним и сезонским флукуацијама на тржишту, Европска унија у своју стратегију запошљавања у првој деценији овог века уградила је концепт флексигурности, који се до тада већ добро показао у пракси у појединим државама чланицама као што су Данска и Холандија. Сам концепт обједињавања флексибилности и сигурности у свету рада био је предмет опречних тумачења од самог свог настанка, при чему је у почетку Европска комисија тежила томе да уместо сигурности тј. задржавања једног конкретног посла, промовише сигурност запослења – тј. да грађанима омогући да услед губитка посла лако пронађу нови и остану у статусу запослених. Стога је у почетку већи број јужних држава чланица ЕУ оклевало у прихватању концепта флексигурности и захтевало додатне промене.

Европска комисија је флексигурност установила кроз четири „компоненте“, и то кроз флексибилне и поуздане уговоре, делотворне политике тржишта рада,

⁴²² Vassil Kirov, „How many does it take to tango?“, *op.cit.*, стр. 17.

свеобухватне стратегије целоживотног учења и модерне системе социјалне сигурности⁴²³. Недуго потом, међутим, под утицајем појединих држава чланица, али и актера у социјалном дијалогу, Комисија је у заједничким принципима флексигуности значајно више нагласила улогу социјалног дијалога у том процесу.

2.2.3. Систем зарада

Остваривање зараде представља једну од основних претпоставки и мотива за ступање на рад и заснивање радног односа, будући да већина радника обезбеђује искључива или основна средства за издржавање на основа рада за послодавца. Радник, „хтео или не, мора да ради, мора да уновчи своју радну снагу, јер му је она једино привредно добро од кога може живети, што значи да се ради о најјачем ступњу нужности која проистиче из потребе опстанка, одржања у животу“⁴²⁴. У тржишној привреди укупна надокнада за рад одређена је узајамним односом понуде и потражње за радом, која зависи од вредности створене радом процењене тржишним ценама које су потрошачи вољни да плате. Поред зараде коју радници остварују за уложени рад постоје и други елементи укупне надокнаде, коју у савременом друштву чине право на плаћено одсуство са рада, здравствено осигурање и пензију⁴²⁵.

Зарада има алиментациони карактер, који је потврђен и правилима о минималној заради, заштити зараде (пре свега одредбама Конвенције МОП број 95 о заштити зарада) и правичној заради, односно заради која се исплаћује у висини довољној за живот достојан човека⁴²⁶. Поред Конвенције МОП број 95 о заштити зарада, која појам зараде везује за накнаду за рад или услуге које радник пружа послодавцу установљену писаним или неписаним уговором⁴²⁷, на уређивање система зарада односе се и други међународни радни стандарди, као што су Конвенција број 131 о утврђивању минималне зараде, Конвенција број 173 о заштити радничких потраживања и Конвенција број 100 о једнакости награђивања мушкараца и жена за рад једнаке вредности. Висина зарада и број запослених радника у тржишним привредама одређени су супротстављањем интереса послодаваца и радника, при чему послодавци теже да ангажују додатне раднике докле год им њихов рад доноси додатни профит. Имајући у виду поменути алиментациони карактер зараде, њена исплата не би смела да зависи од пословног успеха послодавца, али су њено евентуално повећање и раст броја ангажованих радника повезани са успешношћу пословања послодавца.

Стога, у управљању отпадом, као и у другим привредним гранама, постоје веома велике разлике у нивоима зарада међу државама чланицама ЕУ, при чему су те неједнакости додатно изражене у овом сектору јер на њих додатно утичу и драстичне

⁴²³ Sonja Bekker, Mikkel Mailan, „The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: how have they managed the Great Recession?“, Wiley Online Library 2018, стр. 144, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12441>

⁴²⁴ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.*, стр. 44.

⁴²⁵ Robert Flanagan, „Wages and wage policies in market economies: lessons for Central and Eastern Europe“, OECD Economic Studies No . 18. Spring 1992, стр. 108, <https://www.oecd.org/economy/growth/34251788.pdf>

⁴²⁶ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.*, стр. 45.

⁴²⁷ Под појмом *зарада* Конвенција 95 подразумева накнаду или остварени приход од рада, одређен и израчунат на различите начине, који се може изразити у новцу и чији ће износ бити утврђен узајамним договором или националним законима и прописима, те који ће бити плаћен у складу са писаним или неписаним уговором између послодавца и радника за рад који је обављен или ће бити обављен, односно за услуге које су пружене или ће бити пружене.

разлике у квалификационој структури радника, њиховој организованости и преговарачкој моћи. То је случај и у посматраној групи држава чланица ЕУ, где месечна зарада чистача улица у Бугарској износи 175 евра – тек нешто више од дневне зараде сакупљача отпада у Данској, чија је минимална зарада 16,6 евра по сату рада⁴²⁸. Овако велике неједнакости последица су и великих разлика у општем националном нивоу дохотка међу државама чланицама ЕУ, система зарада у јавном сектору, родном јазу у зарадама мушкараца и жена, али и разлика у покривености радника колективним уговорима.

Приватизација, либерализација тржишта отпада и реструктурирање комуналних предузећа не утичу значајније на снижавање зарада у овом сектору. Један од разлога за то је и развијено колективно преговарање и висок ниво покривености овог сектора колективним уговорима, што најбоље илуструје чињеница да се нпр. у Италији 93% зараде запослених у овом сектору утврђује законом и Општим колективним уговором (*Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro, CCNL*), а преосталих 7% колективним уговорима закљученим на нижим нивоима⁴²⁹. Један од ефеката реструктурирања је чињеница да се на новозапослене у јавном и приватном сектору не односе додаци на зараду у виду додатака за минули рад или додатака за посебно тешке услове рада. У Данској колективни уговор предвиђа да када дође до преузимања уговора о управљању отпадом од стране нове компаније послодавац следбеник исплаћује зараду умањену за 1,1 евро на сат за првих девет месеци, што је такође последица спровођења Директиве 2001/23/ЕЗ, која прописује да код преузимања посла предузећа претходника нема преузимања обавеза према запосленима у ситуацијама када се не наставља са пословањем уз очување идентитета предузећа претходника⁴³⁰. Директива наиме обезбеђује пуну заштиту права запослених при преносу власништва над предузећем само ако том приликом поред промене послодавца идентитет предузећа остаје очуван, у смислу организовано усмерених ресурса са циљем наставка главне или споредне економске активности предузећа претходника⁴³¹. Захтев за очувањем економског идентитета предузећа оправдано је критикован као решење које представља препреку одговарајућој пуној заштити права запослених, јер се послодавцу следбенику омогућава да избегне део својих обавеза према запосленима. Послодавац ту могућност може да искористи тако што ће макар један део својих активности организовати другачије у односу на предузеће које му је претходило, услед чега се принцип очувања запослености може сматрати неприменљивим.

Обавезе које Директива 2001/23/ЕЗ намеће могу се сматрати испуњеним ако су у тренутку преузимања (и то само у том тренутку) економске активности предузећа претходника настављене. С тим у вези, потоња одлука послодавца следбеника о промени активности предузећа не би имала утицаја на преузимање обавеза према запосленима и очување запослености, али би могла да утиче на престанак радног односа због потребе послодавца. Стога се у литератури с правом истиче да би одговарајућа заштита запослених могла да буде омогућена само под условом да принцип очувања запослености буде применљив на све варијације преноса предузећа,

⁴²⁸ Ursula Holtgrewe, Karin Sardadvar, *op.cit.*, стр. 57.

⁴²⁹ Giulia Bizzotto, Matteo Ferraris, Ambra Poggi, *op.cit.*, стр. 14.

⁴³⁰ Ursula Holtgrewe, Karin Sardadvar, *op.cit.*, стр. 59.

⁴³¹ Council directive 2001/23/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, Article 1, paragraph b).

независно од промена у пословању које уводи послодавац следбеник и без обзира на тренутак у којем до тих промена долази⁴³².

2.2.4. Радно време

Право на ограничено радно време представља једно од првих постигнућа борбе за права радника и уједно прву интервенцију државе у области радних односа. У основи ограничавања дужине радног времена налази се потреба за заштитом радника од потпуне подређености вољи послодавца и досезања граница физичке издржљивости. Стога је низ законских ограничења радног времена започет још 1802. године усвајањем Закона о здравственој и духовној заштити ученика и других лица запослених у предионицама у Енглеској, која су постепено водила скраћењу радног дана пре свега деце, омладине и жена, а касније и одраслих мушкараца⁴³³. Остваривању права на ограничено радно време посвећена је и прва конвенција МОП усвојена убрзо по њеном оснивању 1919. године⁴³⁴, а затим и низ конвенција и препорука које су уследиле до данашњих дана. Радно време представља период у којем радник своје радне способности ставља на располагање послодавцу, током којег је дужан да обавља послове према налозима послодавца у складу са унапред утврђеним распоредом. За нашу даљу анализу важно је приметити да се у радно време убраја не само време проведено у ефективном раду, већ њега чини целокупан период присуства радника на месту рада – без обзира на то да ли извршава налоге послодавца или чека да му посао буде поверен. Како Љубинка Ковачевић примећује, то значи да квалификација радног времена не зависи од интензитета рада радника физички присутног на месту рада, иако позитивна активност радника (*obligatio in faciendo*) представља важно обележје уговора о раду⁴³⁵. Тако и Конвенција МОП бр. 30 о радном времену дефинише радно време као време током којег је запослени на располагању послодавцу (енгл. *at the disposal of the employer*)⁴³⁶, при чему расположивост за рад не искључује могућност да у овом периоду запослени обавља и неке личне активности⁴³⁷. Од њега би требало разликовати време проведено у приправности за рад, током којег радник није присутан на месту рада којег је одредио послодавац, али је у обавези да у том периоду буде спреман да по потреби извршава налоге послодавца. У упоредном радном праву приправност се раздваја од појма радног времена изостанком послодавчеве власти услед одсуства радника са места рада, иако је послодавац у обавези да раднику омогући да оствари право на новчану накнаду и слободне дане.

Начин на који је радно време уређено у управљању отпадом веома је специфичан и представља својеврсну компензацију радницима за напоран физички посао којег обављају. У прикупљању отпада трајање свог радног времена практично одређују сами тимови радника, којима послодавац уместо дужине трајања радног дана

⁴³² Ljubinka Kovačević, „Individual rights of employees in transfers of undertakings in Serbia”, Erika Kovács, Martin Winner (ed.), *Stakeholder Protection in Restructuring*, Vienna, 2019, стр. 229.

⁴³³ Предраг Јовановић, *Радно право*, *op.cit.*, стр. 224.

⁴³⁴ Конвенција 1 о радном времену у индустрији.

⁴³⁵ Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 285.

⁴³⁶ Члан 2 Конвенције 30, који из појма радног времена искључује период одмора током којег радник није на располагању послодавцу.

⁴³⁷ ИЛО, „Hours of work: from fixed to flexible?”, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005, став 51,

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00123.pdf>

унапред одређује распоред за прикупљање отпада, док они сами у великој мери одређују брзину свог рада а тиме и трајање радног времена. На слободу радника да сами одређују сопствено радно време повремено утичу одлуке компанија или локалних самоуправа да покушају да промене путању њиховог рада, а тиме и дневну количину посла, али се то ретко дешава. Зато већина радника свој радни дан завршава знатно пре истека нормираног радног времена које у зависности од државе у којој раде траје од седам до осам сати дневно. Услед тако одређене могућности за партиципацију у одлучивању о извршењу задатог обима посла, у појединим случајевима тимови радника постижу интерне неформалне договоре о подели посла који им омогућавају да сваки од њих сваког трећег дана може да одсуствује са посла⁴³⁸. Неким радницима таква организација радног времена одговара, јер им омогућава да себи обезбеде додатни други посао, иако такву праксу не подржавају ни синдикати ни послодавци, па она сходно томе није обухваћена ни колективним уговором.

Редак пример неповољног распореда радног времена у сектору отпада постоји у Италији, где је колективним уговором предвиђена радна недеља у трајању од 36 сати, али уз шесточасовно радно време шест дана у недељи, што великом броју радника не одговара јер подразумева рад викендом. Други проблем је то што је рад подељен у три смене током дана, при чему радници мењају смене у којима раде на сваке две недеље, што узрокује умор и проблеме са спавањем.

2.2.5. Обука и стицање нових вештина

Улагање у обуку и стицање нових вештина запослених у већини случајева је у интересу и запослених и послодавца, чак и у оним привредним гранама у којима су услови за колективно преговарање сложени, постоји висок ниво конкуренције и могућности да запослени по стицању нових вештина промене послодавца. У сектору управљања отпадом тај фактор квалитета запослења није довољно изражен, пре свега због чињенице да велику већину радне снаге чине нискоквалификовани радници којима се не само унутар предузећа него и у оквирима сектора у којем раде ретко нуде значајније могућности за напредовање у каријери. Зато се цели сектор сматра генератором релативно сигурних али и незахтевних радних места за рад на којима су потребне ниске квалификације, и који нуди веома ограничене могућности за учење на раду. То радницима прилично ограничава избор евентуалних алтернатива на тржишту рада и тиме наглашава њихову рањивост, мада се често ради о радницима који свакако имају ниску склоност ка даљем образовању, мало интересовања за учење кроз рад и још мања очекивања од исхода њиховог евентуалног покушаја да стекну нове радне вештине. Делимичан изузетак представљају возачи камиона и других возила која се користе у овом сектору, којима стицање возачке дозволе и вештина управљања разним теретним возилима омогућава проходност у каријери и бољу зараду изван овог сектора.

Однос према стицању нових вештина међу радницима у управљању отпадом не доприноси њиховом положају на тржишту рада, нити њиховој добробити укупно узев. Одсуство склоности и способности за проналажење новог посла у случају губитка запослења услед деловања екстерних чинилаца на тржишту рада значајно умањује

⁴³⁸ Ole H. Sørensen, Peter Hasle, „Waste collection - Danish stakeholder report“, European Commission, Brussels, 2011, стр. 5.

запошљивост радника, а тиме и њихову способност да себи и својим породицама обезбеде квалитетне услове за живот. Запошљивост се „везује за способност радника да, без већих тешкоћа, пронађу и очувају запослење, односно да, по престанку радног односа, пронађу нови посао“⁴³⁹. До недавно, способност радника да пронађу и задрже запослење и напредују у професионалној каријери била је повезана превасходно са развојем њихових вештина и знања кроз концепт целоживотног учења, често уз подршку јавних политика формулисаних и спровођених зарад стварања више квалитетних послова и могућности за одрживо запослење. Међутим, у последњим деценијама обележеним глобализацијом, која захтева способност проналажења посла у контексту повезивања националних привреда у светско тржиште, запошљивост подразумева и мотивисаност радника и њихову способност да, у случају престанка радног односа, потраже и пронађу ново запослење⁴⁴⁰.

Међународна организација рада стога је истакла важност запошљивости још 2000. године, сматрајући је кључним исходом квалитетног образовања и низа других секторских политика. У том смислу, запошљивост обухвата вештине, знање и компетенције које повећавају способност радника да добије и задржи посао, напредује или лако добије нови посао ако жели или је на то принуђен, те да лакше ступи на тржиште рада у различитим периодима животног циклуса⁴⁴¹. Недуго потом, запошљивост је преточена и у Препоруку МОП 195, у складу са којом онда представља могућност стицања преносивих компетенција и квалификација, које унапређују способност појединца да искористи прилике за стицање нових знања и обуку, како би стекао и задржао достојанствено запослење, напредовао унутар предузећа и мењао послове, и како би био упознат са технолошким променама и новим условима на тржишту рада⁴⁴². Према томе, радници су запошљиви онда када стичу широко образовање и обуку, преносиве и тражене вештине, у које спадају и тимски рад, способност решавања конкретних проблема, те вештине комуникације.

Укупно узев, описана позиција радника у управљању отпадом указује на њихову слабу запошљивост, која њихов положај на тржишту рада, упркос релативно сигурном запослењу, чини незавидним и рањивим у односу на друге групе раднике навикнуте на често, стално и неминовно усавршавање вештина и компетенција.

2.3. Безбедност и заштита здравља у области управљања отпадом у ЕУ и другим државама на сличном нивоу привредног развоја

На повезаност безбедности и заштите здравља на раду и заштите животне средине први пут је указала Конвенција МОП бр. 144 о радном окружењу, док је веза између здравог радног окружења и животне средине ојачана усвајањем Конвенције МОП бр. 155 о безбедности и заштити здравља на раду. У правној тековини ЕУ чињеница да је нужно да се заштита здравља на раду остварује и ван физичког простора предузећа истакнута је у Уговору из Лисабона, којим се захтева да Европска

⁴³⁹ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа, op.cit.*, стр. 405.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, стр. 408.

⁴⁴¹ ILO, the General Conference of the International Labour Organization, meeting at its 88th Session, Resoluition on human resources and development, para. 9,

<https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc88/resolutions.htm#III>

⁴⁴² Препорука МОП 195 члан 2, став д).

унија подржи активности држава чланица чији је циљ унапређење радног окружења зарад заштите здравља радника⁴⁴³.

Остваривање права на безбедан и здрав рад у сектору отпада подложно је низу специфичних изазова који произилазе из природе посла лица која непосредно раде на прикупљању и третману отпада, али и изазова који се тичу општег радноправног оквира, нивоа економске развијености и функционисања институција у областима заштите животне средине и права на раду. Радници који непосредно раде на прикупљању и третману отпада изложени су ризицима од повреда на раду и од професионалних обољења због садржаја материјала којим свакодневно рукују, емисија штетних материја које они испуштају и опреме коју радници у том процесу користе. Поред тога, у земљама у развоју радници су изложени и ризицима по животну средину који настају услед трајног загађења за чију контролу и ограничење често нема довољно средстава.

Укупно узев, ризике по безбедност и здравље радника у сектору отпада узрокују многи фактори који се тичу изворне природе и састава отпада којим се рукује⁴⁴⁴ (токсичне, алергене и инфективне материје, гасови, прашина, отпадне текућине, итд.), материја које настају распадањем отпада, чија токсична, алергена и инфективна својства постају још израженија, руковања отпадом (његовим премештањем, подизањем, вибрацијама, итд.), прераде отпада, током које су радници изложени непријатним мирисима, буци, вибрацијама, потенцијално експлозивним и запаљивим материјама, И одлагања отпада, где ризике узрокују непријатни мириси, бука, вибрације, нестабилност нагомиланог отпада, гасови, итд.

Економски развијене државе у последње три деценије уложиле су значајна средства и законски регулисале област безбедности и заштите здравља на раду како би умањиле те ризике. Највећи део прикупљања отпада у њима обавља се адекватном механизацијом, уз употребу лакших и мање опасних материјала за складиштење отпада, као и уз обезбеђивање личне заштитне опреме. Погони за сортирање отпада често су опремљени тако да умањују изложеност штетним материјама, уз адекватно проветравање и заштитну опрему која обухвата и маске за респираторну заштиту. Насупрот томе, у земљама у развоју често се не спроводи минимум стандарда у области безбедности и здравља на раду, велике количине отпада се не прикупљају, а тамо где управљање отпадом постоји његов третман се углавном своди на депоноване на несанитарним депонијама, уз изложеност радника бројним штетностима и уз минималну или никакву заштиту на раду. Упркос тим знатним улагањима постоје бројни докази о томе да се и у привредно најразвијенијим земљама у и изван ЕУ право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада тешко остварује, те да се овај сектор убраја међу најризичније по оне који у њему раде.

У Уједињеном Краљевству у сектору управљања отпадом ради око 200.000 радника, који чине око 0,4% укупног броја запослених у овој држави, уз годишњи пораст од три до четири процентна поена, због напора да се достигне циљ од 50% рециклаже отпада постављен директивама ЕУ⁴⁴⁵. У овом сектору, према подацима

⁴⁴³ Juan Escribano Gutiérrez, Paolo Tomassetti, „Labour and environmental sustainability - comparative report“, Agreement research project, 2020, стр. 46,

http://agreement.adapt.it/wp-content/uploads/2020/11/comparative_report_agreement_final.pdf

⁴⁴⁴ Sandra Cointreau, „Occupational and environmental health issues of solid waste management“, The World Bank and Urban Sector Board, Washington DC, 2006, стр. 1, <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Cointreau-2006-Occupational.pdf>

⁴⁴⁵ Dr Jon Poole, Subhasis Basu, „Systematic review: occupational illness in the waste and recycling sector“, *Occupational Medicine*, 2017, стр. 626, <https://academic.oup.com/occmed/article/67/8/626/4641845>

Здравственог система УК у управљању отпадом догоди се готово 3% од укупног броја незгода на раду у тој земљи, у којима се сваке године повреди више од 5.000 радника⁴⁴⁶. Само током 2017. и 2018. године у овом сектору погинуло је 12 радника, што према истом извору значи да је просечна стопа смртних повреда 16 пута већа од просека у свим привредним гранама у УК. Према тим проценама, више од 4,5% свих запослених у овом сектору изложено је повредама на раду или последицама професионалних обољења, што је двоструко већи проценат чак и од привредних грана познатим по тешкоћама у остваривању овог права, као што су грађевинарство и машинска индустрија. Зато је у овом сектору у УК само током 2017. и 2018. године издато 420 инспекцијских налога и изречено 117 забрана даљег рада, поднето је 29 тужби од којих је 27 резултирало пресудама у којима су утврђене одговорности за прекршаје⁴⁴⁷. У Сједињеним Америчким Државама (САД) сектор управљања отпадом са стопом од око 38 смртних повреда на раду на 100.000 запослених годинама се налази међу пет најризичнијих привредних грана⁴⁴⁸. Према најновијим подацима Асоцијације за чврсти отпад Северне Америке, само током 2018. године у сектору отпада догодило се 57 смртних повреда у САД и 4 у Канади⁴⁴⁹.

У већини држава чланица ЕУ које имају вишегодишњу традицију социјалног дијалога успешно решавање изазова у области безбедности и здравља на раду сматра се заједничким интересом запослених и послодавца. Честе су превентивне мере попут здравствених прегледа радника, премештаја физички слабијих радника на мање тешке радне задатке и вакцинације⁴⁵⁰. С обзиром на описани начин уређивања радног времена радника на прикупљању отпада, где послодавац одређује распоред а радници имају слободу одлучивања о брзини рада и сходно томе трајању радног времена, неретко се дешава да послодавци уведу додатне активности у ситуацијама када се отпад прикупи раније, како би обесхрабрили раднике да наметањем себи брзог радног ритма угрозе своју безбедност и здравље на раду. Послодавцима је свакако у интересу да возила за прикупљање отпада буду што више напуњена и искоришћена, али им је такође важно да се поштују радне норме унесене у колективни уговор, јер су свесни да су могуће незгоде на раду које и њих могу скупо да коштају директно повезане са потенцијално прекомерном брзином рада радника.

2.4. *Право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада у законодавном оквиру ЕУ*

Директиве ЕУ су правни инструменти који захтевају промену постојећих и усвајање нових закона у циљу обавезног остваривања резултата одређене заједничке политике, али се државама чланицама препушта да одаберу облик и начин превођења одредби директива у своја национална законодавства. Европски суд правде заузео је став да директиве у одређеним околностима могу да имају непосредно дејство и непосредно креирају права на нивоу држава чланица, и то у онда када њихове одредбе

⁴⁴⁶ Health and Safety Executive Waste statistics in Great Britain, 2018, стр. 2, <http://www.hse.gov.uk/statistics/industry/waste-recycling.pdf>

⁴⁴⁷ *Ibid.*, стр 8.

⁴⁴⁸ Waste 360, „What the latest BLS fatality figures tell us about waste & recycling safety“, <https://www.waste360.com/safety/what-latest-bls-fatality-figures-tell-us-about-waste-recycling-safety>

⁴⁴⁹ Solid Waste Association of North America, „BLS reports solid waste and recycling collectors have sixth highest fertility rate“, <https://swana.org/News/NewsDetail.aspx?nc=406>

⁴⁵⁰ Vassil Kirov, „How many does it take to tango?“, *op.cit.*, стр. 30.

намећу довољно прецизне и безусловне обавезе државама чланицама⁴⁵¹. Непосредно дејство омогућава појединцима да остваре своја права у односима са органима држава чланица и другим националним институцијама, али се не односи на остваривање права у односу на друга правна и физичка лица⁴⁵². По истеку периода примене директиве ова права могу бити остварена судским путем – пресудама националних судова или Европског суда правде, јер држава чланица не може да ускрати било ког појединца за права која му припадају према правној тековини ЕУ⁴⁵³.

Члан 169 Повеље о европској економској заједници омогућава Европској комисији да пред Европским судом правде покрене спор против државе чланице која није испунила одређену обавезу преузету из Уговора. Са друге стране, не постоји јасно дефинисана процедура којом се оцењује спровођење директива, тако да Европска комисија о кршењу обавеза од стране држава чланица најчешће сазнаје путем жалби заинтересованих страна, или на сопствену иницијативу⁴⁵⁴.

Директиве ЕУ које се односе на безбедност и здравље на раду свој правни основ имају у члану 153 Уговора о функционисању ЕУ⁴⁵⁵ и успостављају минималне стандарде заштите на раду. Државама чланицама ЕУ препуштено да преведу одредбе директива у своја законодавства и при томе могу превазићи те стандарде заштите на раду, али их нипошто не могу снизити. Оквирна директива у области безбедности и здравља на раду јесте Директива Европског савета 89/391/ЕЗ из 1989. године о увођењу мера за унапређење безбедности и здравља радника на послу. Директива је захтевала да државе чланице ЕУ ускладе своје националне законе са њеним одредбама до 31. децембра 1992. године и било је предвиђено да чини основу за усвајање низа посебних директива о свим ризицима на радном месту. Зато су заједнички принципи уведени овом Директивом касније допуњени са још 19 директива, заснованим на члану 16 ове директиве, а поред њих усвојен је и низ других директива које нису засноване на њој, али се односе на систем безбедности и здравља на раду. Директива 89/391/ЕЗ односи се на све секторе, укључујући и управљање отпадом, и дефинише обавезе послодавца у које спадају информисање и обука радника, консултовање са радницима и њиховим представницима о питањима безбедности и здравља на раду и обезбеђивање прве помоћи и заштите од пожара⁴⁵⁶. Радницима она даје право на жалбу у складу са националним законодавствима држава чланица у ситуацијама када мере предузете од стране послодавца нису довољне, али и обавезује радника да опрему за рад и заштитну опрему користе на адекватан начин и да послодавца обавештавају о било каквој опасности коју приметите у току рада.

⁴⁵¹ Jane E. Kineke, „The EEC Framework directive for health and safety at work”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 14, Issue 1, 1991, стр. 216.

⁴⁵² David Anderson, „Inadequate Implementation of EEC Directives: a roadblock on the way to 1992?”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 11, Issue 1, 1988, стр. 92.

⁴⁵³ Jane E. Kineke, *op.cit.*, стр. 217.

⁴⁵⁴ Неадекватна примена одредби директива може бити установљена путем приватне парнице која може бити покренута пред Европским судом правде. Члан 170 Повеље омогућава и државама чланицама да пред Европском комисијом покрену спор против државе чланице која неадекватно спроводи одређену директиву. Комисија заузима став о спору и издаје званично мишљење, пре него што спор буде прослеђен Европском суду правде.

⁴⁵⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 83, Vol. 53, 30 March 2010,

⁴⁵⁶ European Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89 /391 /EEC), 1989.

Директива је формулисана тако да подстиче државе чланице да спроведу њене одредбе, јер је њен декларисани циљ да охрабри унапређења у области безбедности и здравља на раду. Она оставља много простора државама чланицама да прилагоде њено спровођење својим националним околностима. Важно је нагласити да у случају неадекватног превођења у национално законодавство поједине државе чланице директива може непосредно да произведе индивидуална права радника⁴⁵⁷, чије би спровођење од стране државе чланице надгледала Европска комисија.

Иако не постоји одређена директива о безбедности и здрављу на раду у сектору отпада, на право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада односи се већина директива из области безбедности и здравља на раду уопште, међу којима су најзначајније Директива 89/654/ЕЕЗ о захтевима радног места, у које спадају димензије просторија, стање зидова, плафона и подова, вентилација, собна температура, обезбеђење од пожара и излаза за случај опасности, и Директива 89/656/ЕЕЗ о употреби личне заштитне опреме, која наводи ризике од којих би се требало заштитити и критеријуме за избор заштитне опреме, процену ризика и спровођење мера за адекватну употребу опреме кроз сарадњу између послодаваца и радника⁴⁵⁸.

2.5. Организовање радника у управљању отпадом на нивоу ЕУ

У тржишним привредама ЕУ синдикално организовање радника у управљању отпадом веома је комплексно, јер у њему функционишу синдикати из јавног сектора (који окупљају раднике у јавним комуналним службама и саобраћају), синдиката из других грана приватног сектора, као и синдикалне конфедерације које функционишу у свим секторима. Социјални дијалог на нивоу ЕУ у управљању отпадом још увек није формализован. На страни послодаваца постоји неколико организација које заступају различите компаније-чланице, као што су Комунални отпад Европе (*MWE*), која заступа комунална предузећа, и Европска федерација за управљање отпадом и животну средину (*FEAD*), која окупља приватне послодавце али још увек не функционише као послодавачка организација.

Главна организација радника је Европска федерација синдиката у јавним службама (*EPSU*), која представља већину запослених у управљању отпадом. Поред ње присутне су и Европска саобраћајна федерација, у којој мањи део чланова чине запослени у управљању отпадом и „IndustryAll”, која превасходно окупља запослене у енергетици и рударству и у којој запослени у управљању отпадом имају мали удео. У последњих десет година забележено је неколико неуспешних покушаја да се на европском нивоу успостави званичан социјални дијалог, углавном иницираних од стране *EPSU*. *EPSU* је сарађивала са еколошким организацијама и заговарала еколошку

⁴⁵⁷ Jane E. Kineke, *op.cit.*, стр. 219.

⁴⁵⁸ Остале директиве које на одређени начин утичу на безбедност и здравље на раду у управљању отпадом су: Директива 98/24/ЕЗ о ризицима у вези са хемијским агенсима на раду, Директива 2004/37/ЕЗ о канцерогеним и мутогеним материјама на раду, Директива 2000/54/ЕЗ о биолошким агенсима на раду, Директива 2009/148/ЕЗ о изложености азбесту на раду, Директива 2010/32/ЕУ о спречавању повреда оштрим предметима у болницама и сектору здравства, Директива 99/92/ЕЗ о ризицима од експлозивних материја, Директива 90/269/ЕЕЗ о ручном утовару робе, Директива 2003/10/ЕЗ о буци, Директива 2002/44/ЕЗ о вибрацијама, Директива 2003/88/ЕЗ о радном времену, Директива 2002/15/ЕЗ о радном времену у активностима копненог саобраћаја, Директива 91/383/ЕЕЗ о раду на одређено време и привременом раду и Директива 95/50/ЕЗ о проверама опасних материја у копненом саобраћају.

политику ЕУ која би подржала отварање зелених радних места, а приоритетне области њеног деловања биле су социјални дијалог, безбедност и здравље на раду, стицање нових вештина њених чланова и адекватно вредновање услуга у области заштите животне средине⁴⁵⁹.

У својим покушајима да успостави социјални дијалог на европском нивоу у сектору отпада *EPSU* је покушала да координише активности својих чланова у бројним европским земљама. Једна од тема у вези са којом је било најлакше препознати заједнички интерес иначе веома дивергентних група радника у овом сектору била је безбедност и здравље на раду. Поред тога синдиката чланови *EPSU* истакли су значај њихове укључености у евалуацију и анализу мера у управљању отпадом у државама чланицама ЕУ, јер по њиховом мишљењу општи правни оквир ЕУ у области заштите животне средине сам по себи није довољан за отварање зелених радних места која би требало да садрже права запослених која предвиђа концепт достојанственог рада.

Управо због описане хетерогености синдиката којима припадају радници у управљању отпадом важна је њихова узајамна сарадња и координација у заштити права њихових чланова. Одређени ниво координације постоји путем европских савета запослених, али он није довољан да би се достигло адекватно Информисање, консултовање и учешће у одлучивању у мањим мултинационалним и локалним предузећима.

3. Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Аустрије

Систем индустријских односа у Аустрији карактерише тзв. дуални модел у којем постоје два нивоа заступања интереса радника, у којем синдикати штите интересе радника на гранском нивоу, док на нивоу предузећа са пет или више запослених делују савети запослених⁴⁶⁰. Тај систем карактерише наслеђе дуготрајног присуства државног власништва у рударству, основним индустријским гранама и банкама, које су приватизоване тек током 90-их година прошлог века, али и даље чине мрежу повезаних инвестиција уз велики утицај политике на контролу над њима. Од прикључења Аустрије ЕУ 1995. године уследила је приватизација која је ослабила утицај синдиката и снизила стандарде рада у тим индустријама.

Покривеност радника колективним уговорима у Аустрији је на изузетно високом нивоу – 95% предузећа обухваћено је гранским колективним уговорима, док у још 3% предузећа постоје колективни уговори код послодавца⁴⁶¹. Разлог за то је обавезно чланство предузећа у Привредној комори Аустрије, чије гранске (секторске) организације учествују у колективном преговарању са гранским синдикатима. Интереси радника у Аустрији заступљени су кроз три врсте међусобно независних организација, међу којима прву чине синдикалне организације – Аустријска синдикална конфедерација (*ÖGB, Österreichischer Gewerkschaftsbund*) и њени грански синдикати (синдикат за сектор услуга *GPA-DJP*, синдикат запослених у јавном сектору

⁴⁵⁹ European Trade Union Institute Special Report, „Waste and recycling – workers at risk”, 2014, стр. 15, <https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/Waste-and-recycling-workers-at-risk>

⁴⁶⁰ Christoph Hermann, Jörg Flecker, „Betriebliche Interessenvertretung in Österreich”, FORBA Schriftenreihe 1/2006, Vienna, стр. 1,

<http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/betriebliche%20interessenvertretung.pdf>

⁴⁶¹ *Ibid.*

GÖD, синдикат радника у производњи *PRO-GE*, синдиката радника у саобраћају и услугама *VIDA* и други). Други вид заштите интереса радника остварује се путем Радничке коморе Аустрије, која нема званичну улогу у усаглашавању колективних уговора, али делује као подршку у процесу преговарања тиме што обезбеђује податке о макроекономском развоју и привредним кретањима у одређеним индустријским гранама. Трећи вид заступања радника у индустријским односима остварује се на нивоу послодавца кроз учешће радника у надзорним одборима и саветима запослених, која по закону могу бити успостављена у сваком предузећу са више од пет запослених. Савети запослених су независна од рада синдиката и њихова улога је најчешће да на нивоу послодавца преговарају о питањима која се тичу додатних унапређења положаја радника у области зарада или пензија⁴⁶² и блиско сарађују са синдикатима чија је главна улога колективно преговарање на гранском нивоу.

Ипак, проценат синдикално организованих радника у Аустрији је у вишегодишњем опадању - са 62.8% чланства 1970. године смањен је на 26.7% 2017. године⁴⁶³. Упоредо са тим опада и релативна заступљеност радних савета – углавном због растућег броја микро-предузећа која запошљавају мање од пет радника, тако да постоји само 15 процената предузећа у којима је у складу са законом могуће формирати радни савет⁴⁶⁴. Поред тога радни савети углавном не постоје у малим и средњим предузећима, тако да је у приватном сектору тек половина радника у чланству радних савета, док их је у јавном сектору знатно више – готово 90 процената.

Сектор управљања отпадом у Аустрији представља оличење дихотомије у остваривању радних права која влада међу запосленима у Аустрији, који се састоји од радника који припадају тзв. „белим крагнама” (*Angestellte*) и радника у тзв. „плавим крагнама” (*Arbeiter*)⁴⁶⁵, чија се поједина права разликују и на које се односе засебни колективни уговори. Критеријум који, као и у остатку привреде, раздваја „беле крагне“ од „плавих крагни“ у управљању отпадом односи се на суштинске карактеристике рада двеју група, при чему „плавие крагне“ обављају мануелни, а „беле крагне“ комерцијални или канцеларијски рад⁴⁶⁶. Услови рада ове две групе запослених једним делом су уједначени 2017. године законским променама, али само када се ради о праву на заштиту од незаконитог престанка радног односа и продуженој исплати накнаде зараде за време привремене спречености за рад, док се права двеју група запослених и даље разликују када се ради о инвалидским пензијама⁴⁶⁷. Ове две групе раздваја и то што се учлањују у засебне синдикате, те се стога на њих односе и засебни колективни уговори. Штавише, Уставни закон о раду прописује постојање посебних представничких тела која заступају ове две групе радника на нивоу предузећа, онда када се оба групе састоје од по барем пет лица и када нису изгласале заједнички радни савет свих радника у предузећу⁴⁶⁸.

⁴⁶² Vera Glassner, Julia Hofmann, „Austria: from gradual change to an unknown future“, у Torsten Müller, Kurt Vandaele and Jeremy Waddington (eds), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, European Trade Union Institute, Brussels, 2019, стр. 35.

⁴⁶³ <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Austria/Trade-Union>

⁴⁶⁴ Vera Glassner, Julia Hofmann, *op.cit.*, 2019, стр. 43.

⁴⁶⁵ У Аустрији поред уобичајеног уговора о раду постоји и тзв. уговор о служби (*freier Dienstvertrag*) у којем не постоји однос зависности радника од конкретног послодавца и на који се односи само неколико закона из области радног законодавства.

⁴⁶⁶ Martin Risak, Robert Rebhahn, „The Concept of ‘Employee’: The Position in Austria“, у Bernd Waas and Guus Heerma van Voss (eds), *Restatement of labour law in Europe Vol. I*, Hart Publishing, Croydon, 2017, стр. 6.

⁴⁶⁷ Vera Glassner, Julia Hofmann, *op.cit.*, стр. 40.

⁴⁶⁸ Martin Risak and Robert Rebhahn, *op.cit.*, стр. 6.

Највећа разлика у правима две групе радника односи се не престанак радног односа, којег уз поштовање правила о отказном року најаву могу иницирати и послодавац и запослени. Дужина трајања периода најаве од стране послодавца, када се ради о радницима који припадају „белим крагнама”, зависи од дужине радног стажа и може да износи од шест недеља (за две године радног стажа) до пет месеци (за раднике који су остварили 25 или више година радног стажа). Минимални отказни рок у случају да отказ даје запослени износи месец дана, с тим што може бити и дужи ако је тако дефинисано уговором о раду, али не сме бити краћи. Послодавац може иницирати престанак уговора о раду на крају сваког квартала у години, док запослени то може да уради на крају сваког месеца, осим ако није другачије уређено уговором о раду, јер у том случају обе стране могу да имају могућност да иницирају прекид уговора о раду петнаестог или последњег дана у месецу.

Радници који припадају „плавим крагнама” још од усвајања Индустијског законика из 1885. године, који регулише њихове услове рада, имају право на отказни рок у трајању од две недеље – било да престанак иницира послодавац или запослени. Дужина тог периода може бити продужена али и скраћена колективним уговором и у предузећима у којима постоји савет запослених оно мора бити обавештено о томе од стране послодавца пре него што најаву престанка уговора о раду буде уручена запосленом. Друге одредбе које се тичу отказа уговора о раду, попут оних које се односе на заштиту од неоснованог прекида уговора о раду, право послодавца на ненајављени отказ уговора о раду због непоштовања радне дисциплине или одбијања радника да поступи по налозима послодавца, те одредбе које се односе на отпремнину, једнако важе за оба групе радника.

На широку категорију радника „плавих крагни“ односе се још и одредбе Индустијског кодекса које се тичу права на плаћање у готовини, недељну исплату зарада и законите разлоге за отказ уговора о раду, како од стране послодавца, тако и од стране радника⁴⁶⁹. Међутим, на детаљније уређење њихових радних права утичу посебни закони који се односе на поједине поткатоорије ових радника према привредним гранама у којима раде, као што су грађевинарство, рударство, пољопривреда и шумарство, и друге. На раднике у управљању отпадом који припадају овој категорији радника не односи се посебан закон, већ се њихова права ближе уређују колективним уговором за сектор хемије и колективним уговором за сектор саобраћаја.

Радна права запослених „белих крагни“ целовито су утврђена Законом о радницима „белим крагнама“, којим су обухваћени општи садржај уговора о раду, посебна права за случај привремене спречености за рад услед обољења или повреде, те права запослених на отпремнине у одређеним случајевима. Попут радника „плавих крагни“ и у оквиру ове категорије радника постоје поткатоорије чија су права детаљније уређена посебним законима, као што су радници „беле крагне“ у пољопривреди и шумарству, запослени у позориштима, новинари, запослени у фармацеутској индустрији, и други⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Martin Risak, „Austria”, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2010, стр. 63.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, стр. 66.

3.1. Социјални дијалог у области управљања отпадом

Социјални дијалог у сектору управљања отпадом у Аустрији је релативно фрагментиран, што и не чуди с обзиром на велику разноликост тог сектора. У области прикупљања отпада у Аустрији и даље доминирају јавна комунална предузећа, или предузећа која су делимично или у потпуности у власништву државе, иако је 2017. године у јавним комуналним предузећима било запослено 14.800, а у приватним предузећима за управљање отпадом око 25.000 радника⁴⁷¹. Преговори о гранском колективном уговору у том сектору воде се безуспешно још од 2005. године, на иницијативу Асоцијације за управљање отпадом и отпадним водама⁴⁷², а у њих су укључени синдикат јавног сектора (*GdG*), синдикат радника у производњи (*PRO-GE*), синдикат радника у саобраћају и услугама (*VIDA*), синдикат радника у грађевинарству и шумарству и синдикат запослених у занатству и трговини (*GPA-DJP*). Један од разлога за то је приватизација сектора управљања отпадом, која је тај сектор поделила у неколико целина, због чега га карактерише релативно низак ниво заштите радника колективним уговорима унутар модела свеобухватног социјалног партнерства које традиционално постоји у привреди Аустрије⁴⁷³.

Тренутно се у Аустрији у сектору управљања отпадом, поред гранских колективних уговора из других сектора, примењује и већи број колективних уговора на нивоу послодавца у предузећима у којима постоје савети запослених. У разврставању отпада примењује се колективни уговор за хемијску индустрију, на прикупљаче некомуналног отпада односи се колективни уговор за сектор саобраћаја, а на раднике у администрацији комуналних предузећа примењује се колективни уговор за сектор занатства и трговине. У ситуацијама где одређена група радника није заступљена у колективном преговарању примењује се грађански законик⁴⁷⁴.

Нацрт гранског колективног уговора за сектор управљања отпадом на чијој припреми се радило у време израде ове дисертације био је много мање повољан за раднике у односу на тада постојеће колективне уговоре – посебно у односу на оне у сектору услуга или грађевинарства, који се тренутно односе на одређени број радника у управљању отпадом. То синдикате и раднике у овом сектору доводи у својеврсну парадоксалну ситуацију: радници који би највероватније имали директне користи од закључивања тог колективног уговора, који раде на „новим зеленим пословима” у сортирању и рециклажи отпада, нису од примарног интереса синдикатима. Боље организовани радници у деловима сектора покривеним другим гранским колективним уговорима имају шта да изгубе у преговорима, па њихови савети запослених често стављају вето на резултате преговора због бојазни да би овај нови грански колективни уговор могао да доведе до ерозије општих услова рада за које су се радници већ изборили; другим речима супротстављају се „уступцима” које би синдикати евентуално направили у овим новим деловима сектора. Поред тога, и на страни

⁴⁷¹ Federal Waste Management Plan 2017, Federal Ministry of Sustainable Development and Tourism of Austria, Vienna 2017, стр. 39, http://www.dontwasteinvest.com/wp-content/uploads/2018/10/Federal-Waste-Management-Plan_2017_Part_1-2.pdf

⁴⁷² Ole Henning Sørensen, Vassil Kirov, Ursula Holtgrewe, „Social partners’ levers: job quality and industrial relations in the waste sector in three small European countries”, *Industrial Relations Journal*, 49:3, 242–258, ISSN 0019-8692, стр. 250.

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ Ursula Holtgrewe, Karin Sardadvar, „Heterogeneity and conflict - the waste sector in Austria”, European Commission, Brussels, 2011, стр. 22.

послодаваца постоје значајне разлике међу компанијама, јер у једном делу компанија радници нису синдикално организовани.

У току преговора представници радника и послодаваца релативно лако су постигли договор око неопходности да радно време буде флексибилно, знајући да нпр. у време празника расте потреба за уклањањем отпада, али послодавци нису могли да пристану на радну недељу у трајању од 38,5 сати. Нивои зарада су се претворили у непремостив проблем у преговарању, нарочито код радника у администрацији компанија које се баве отпадом, који већ потпадају под колективни уговор за занатство и трговину који предвиђа раст зарада два пута годишње.

Усвајање европске регулативе посвећене очувању животне средине и борби против климатских промена и њено транспонување од стране држава чланица ЕУ директно је утицало на систем управљања отпадом. У Аустрији, поред постојања раздвајања отпада на извору његовог настанка, постоји и разврставање отпада у погонима за прераду, које генерише слабо плаћена радна места на којима би требало да раде нискоквалификовани радници. Уз свеprisутан тренд „озелењавања” у свим државама чланицама ЕУ, у инфраструктуру за разврставање и рециклажу много више се улаже у државама западне и северне Европе, док земље у јужним и источним деловима Европе заостају у доношењу еколошке регулативе, али привлаче улагања међународних компанија у овој области.

Доцња у усаглашавању еколошке регулативе са директивама ЕУ и ниска цена збрињавања отпада у државама чланицама ЕУ које се граниче са Аустријом, као што су Мађарска и Словачка, подстицале су извоз отпада из Аустрије упркос забранама и прокламованом циљу да се спречи извоз отпада из једне у другу државу чланицу ЕУ. Цена депоновања једне тоне отпада у Аустрији 2011. године износила је 160 евра, док се еквивалентна цена у Мађарској и Словачкој кретала између 17 и 25 евра⁴⁷⁵, што је стварало снажан подстицај за прекогранично кретања отпада.

Иако је рад у комуналним предузећима важио за сигурно запослење за нискоквалификоване раднике у Европи, либерализација тржишта и приватизација изложиле су те раднике законима тржишта, што је умањило сигурност њиховог посла. У исто време, развој зелене економије генерише много радних места у управљању отпадом, али углавном уз ниже стандарде рада у односу на јавни сектор. У Аустрији постоји значајна разлика између постојећих запослених у јавном сектору и новопридошлих радника у приватном сектору, који имају мање повољне уговоре и слабију радноправну заштиту. Као и у другим слабије плаћеним сегментима тржишта рада ни у овом сектору послодавци нису заинтересовани за велику ротацију запослених.

У дуалном моделу тржишта рада у Аустрији послодавци и представници радника сагласни су око чињенице да у раду на радним местима која захтевају нискоквалификовану радну снагу нема много простора за напредовање. У сектору управљања отпадом сматра се да су радна места таква да нуде пристојну зараду нискоквалификованој радној снази, те да са друге стране не пружају много могућности за напредовање у каријери кроз стицање нових квалификација. Постојећи колективни уговори праве велику разлику између послова који не захтевају никакве квалификације и оних за који је неопходна формална обука, коју у већини случајева чини учење кроз посао.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

3.2. Законска заштита индивидуалних и колективних права радника

3.2.1 Уставни закон о раду

Аустријско радно право настало је као одговор на експлоатацију рада најамних радника која је била омогућена уређивањем односа између најамних радника и послодаваца искључиво на основу уговора, у духу начела слободе уговарања потврђеног Општим грађанским закоником (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, ABGB*) из 1811. године, према којем уговор о служби (изворно – *уговор о услузи Dienstvertrag*) представља грађанскоправни уговор на основу принципа услуге и противуслуге – где радник нуди свој лични рад као услугу послодавцу, а заузврат бива плаћен за тај рад⁴⁷⁶. Општи грађански законик био је веома напредан за време у којем је у Аустрији на снази доминантно био још увек феудални систем и поставио је основе за одређивање цене рада на основу понуде и потражње – у складу са тада наступајућим капиталистичким системом⁴⁷⁷. С обзиром на много већу снагу послодавца у преговорима о цени рада усвајање Законика подстакло је удруживање радника у радничке организације – синдикате, као и заштиту њихових права која је у почетку остваривана доношењем закона, а касније продубљена колективним преговарањем и закључивањем колективних уговора. Поред тога, развој радног права подразумевао је установљење правила о садржају индивидуалних уговора о раду, као и давање права и овлашћења радницима да се организују у савете радника и тиме ограниче слободу одлучивања послодавца.

Аустријско радно право састоји се из низа прописа који се, нарочито у индивидуалном радном праву, односе на различите групе запослених, или се односе на све запослене али само у одређеним аспектима услова запослења. Прописи углавном уређују права и обавезе проистекле из радног односа углавном у корист запослених, мада постоји и неколико закона који представљају изузетке и одступају од начела *in favorem laboratoris*. Аустријско радно право није кодификовано у целости, с тим што је разноликост прописа донекле умањена у колективном радном праву усвајањем Уставног закона о раду 1975. године⁴⁷⁸, али су одређени институти радног права и даље уређени посебним законима, од којих се неки примењују само на поједине гране.

Уставни закон о раду Аустрије представља кровни радноправни акт којим се дефинишу кључни појмови везани за колективно преговарање и савете запослених, проширују права радника и њихових представника и успоставља правни основ за сарадњу између синдиката и савета запослених. Он садржи норме које су у већини случајева обавезујуће за обе стране у колективном преговарању и регулише бипартитни и трипартитни рад на изради нових закона.

Уставним законом о раду дефинишу се колективни уговори и уређују правни однос између уговорних страна, њихова узајамна права и обавезе, измене колективних уговора, заједничке смернице за колективно преговарање, итд. Право на колективно преговарање припада како представницима привредних и радничких комора, тако и

⁴⁷⁶ Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1153.

⁴⁷⁷ Arbeitskammer, „Arbeitsverfassung“, Ausgabe 2013, Wien, 2013, стр. 9, https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/arbeitundrecht/2014_Arbeitsverfassung-broschuere_barrierefrei.pdf

⁴⁷⁸ Martin Risak, *op.cit.*, стр. 41.

добровољним организацијама послодаваца и радника, под условом да испуњавају одређене критеријуме. Предвиђена је и могућност постојања посебних споразума који могу уредити права радника која евентуално нису регулисана колективним уговором, а могу се односити и на права установљена колективним уговором али искључиво у складу са начелом *in favorem laboratoris*. Поред тога, њиме се утврђује и способност односно репрезентативност и легитимност организација које могу учествовати у колективном преговарању. Да би их стекле организације морају да буду организоване на добровољној бази, морају да буду својим статутима обавезане да ће се бавити регулисањем услова рада својих чланова, да буду способне да интересе својих чланова заступају на што ширем простору и у што више области рада, да имају изражен економски значај због бројности чланова и области којима се баве, те да заступају интересе својих чланова независно једна од друге⁴⁷⁹. Закон при томе не прецизира како се конкретно одређује изражен економски значај организација, али наглашава њихову способност за колективно преговарање и склапање колективних уговора као важне критеријуме њихове репрезентативности.

У поређењу са аустријским примером, Закон о раду Републике Србије као критеријуме за репрезентативност синдиката препознаје неопходност устројења синдиката на начелима слободе синдикалног деловања, независност од државе и послодаваца, те претежно финансирање из чланарине и других сопствених извора⁴⁸⁰. Томе је придодат захтев да се довољна бројност чланства – 10% од укупног броја радника на територији Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, те на нивоу привредне гране, групе, подгрупе или делатности, односно 15% чланства од укупног броја запослених код послодавца⁴⁸¹, доказује приступницама које се доносе на лице места и садрже име, презиме, годину учлађења и назив синдиката.

У постојећем решењу не прецизира се на који начин синдикат доказује своју независност од државних органа и послодаваца, нити постоји тачно објашњење шта „претежно финансирање из чланарине и других сопствених извора“ означава. Другим речима, упитно је да ли се независност може доказати од стране, на пример, синдиката који постоје у јавним предузећима и добијају део средстава из прихода јавног предузећа. Поред тога, финансирање из „других сопствених извора“, као што је издавање непокретне или покретне имовине синдиката, могло да умањи подстицаје синдиката да привлачи ново чланство зарад сопственог снажења у структуралном и финансијском смислу. За потребе наше анализе ипак је најважнији услов репрезентативности којег налазимо у аустријском примеру *изражен економски значај*, који би требало да означава укупан удео свих предузећа у којима синдикат има репрезентативност у бруто друштвеном производу државе. Ништа налик томе не постоји у радном законодавству Републике Србије, па би приликом наредне промене одредаба које се тичу репрезентативности ваљало размотрити увођење и овог услова – како на страни синдиката, тако и на страни послодаваца, чије би испуњење свакако допринело квалитету колективног преговарања на гранском и националном нивоу.

Уставни закон о раду Аустрије садржи и одредбе о временском важењу колективних уговора и минималној заради, темама које ће детаљније бити разрађене у наредним поглављима. Закон прописује да, ако трајање колективног уговора није утврђено законом, уговорне стране могу отказати његово даље важење писаним путем

⁴⁷⁹ Arbeitsverfassungsgesetz, § 4 ArbVG Kollektivvertragsfähigkeit, <https://www.jusline.at/gesetz/arbvg>

⁴⁸⁰ Члан 218 Закона о раду.

⁴⁸¹ Чланови 219 и 220 Закона о раду.

годину дана након почетка његове примене, уз доказ о томе да је захтев за престанак важења колективног уговора најављен три месеца унапред⁴⁸². Закон уређује утврђивање минималне зараде само за групе радника на које се одређени колективни уговор не односи, зато што на страни представника радника нема организације која испуњава услове за колективно преговарање, или ако потписивањем колективног уговора није утврђена минимална зарада⁴⁸³.

3.2.2. Закон о заштити запослених

У Аустрији остваривање права на безбедан и здрав рад представља заједнички интерес социјалних партнера, при чему водећу улогу има јавни сектор. Основу заштите права на безбедан и здрав рад чини Закон о безбедности и здрављу на раду (у директном преводу - *Закон о заштити запослених, ArbeitnehmerInnenschutzgesetz*) према којем су запослени сва лица која се налазе у радном односу⁴⁸⁴ или на обуци (изузев свештеника), док послодавце представљају сва физичка или правна лица која су страна у уговорном односу са лицем у радном односу или на обуци. Закон се при томе не односи у целости на запослене у владиним агенцијама и канцеларијама, на лица која се баве пољопривредом и шумарством, те лица ангажована као кућно помоћно особље, као ни на свештенство, зато што право на безбедан и здрав рад наведених категорија радно ангажованих лица штите посебни закони⁴⁸⁵.

Основну дужност да обезбеди безбедан и здрав рад у складу са овим Законом има послодавац. Он је одговоран за придржавање мера безбедности на раду, услед чега је превасходна обавеза послодавца да именује саветника за безбедност на раду⁴⁸⁶. Послодавац је у обавези и да сноси трошкове које мере безбедности и заштите здравља на раду изискују, да обезбеди извршење процене ризика, означавање небезбедних радних места ако другачије избегавање ризика није могуће, те омогући прекид делатности услед наступања озбиљне, непосредне и неизбежне опасности по раднике. У обавезе послодавца спадају и превентивне мере које се односе на личну заштитну опрему, организацију радне околине, употребу средстава за рад, као и обавештавање и давање одговарајућих упутстава радницима.

Запослени су у обавези да се придржавају одредаба овог Закона и поступају по налозима послодавца, а та се обавеза односи пре свега на процену мера безбедности и обавештавање послодавца у вези са евентуалним недостацима, нарочито ако би они могли да доведу до непосредне опасности по живот запослених. У предузећима у којима нема саветника за безбедност на раду нити радних савета послодавац је дужан да саслуша сугестије свих запослених о мерама превенције повреда на раду⁴⁸⁷.

⁴⁸² Arbeitsverfassungsgesetz, § 17 ArbVG Geltungsdauer des Kollektivvertrages.

⁴⁸³ Arbeitsverfassungsgesetz, § 22 ArbVG Begriff und Voraussetzungen.

⁴⁸⁴ У складу са Законом послодавцем радника запослених посредством агенције сматра се предузеће корисник, које сноси већину обавеза и одговорности за безбедан рад, док агенција за посредовање у запошљавању има обавезу само да води евиденцију о здравственим контролама радника пре и после уступања одређеном предузећу кориснику.

⁴⁸⁵ На лица која раде од куће примењују се само поједине одредбе Закона.

⁴⁸⁶ Уместо стално ангажованог саветника за безбедност на раду послодавац бригу о безбедности на раду може препустити одговарајућем центру за безбедност на раду или стручном лицу.

⁴⁸⁷ Elisabeth Kohlbacher, Franz Marhold, „Occupational health and safety in Austria: the labour inspectorate is watching you”, Edoardo Ales (ed.), *Health and Safety at Work – European and Comparative Perspective*, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2013. стр. 46.

Концепт безбедности и здравља на раду у Аустрији ослања се у значајној мери на превенцију повреда на раду и професионалних обољења, уз важну улогу службе медицине рада и саветника за безбедност на раду. Међутим, у малим предузећима, са 50 или мање запослених, у којима ради близу 70% аустријских радника, Закон не прописује обавезу послодавца да обезбеди стални надзор над здрављем радника, већ само посету лекара или инжењера за безбедност на раду једном годишње⁴⁸⁸. Стога ја у малим предузећима са пет или више запослених важна улога радних савета, чије је формирање обавеза запослених, а не послодавца, а која се тиче контроле и надзора над спровођењем Закона о безбедности и здравља на раду и подзаконских аката. Предузећа са више од 50 запослених могу имати лице ангажовано за превенцију повреда на раду, или уговор са специјалистом медицине рада или здравственом установом⁴⁸⁹, док су предузећа са више од 100 запослених у обавези да успоставе Комитет за безбедност и здравље на раду, у којем би поред послодавца или његовог представника требало да се налазе и саветници за безбедност на раду, лекари медицине рада, те представник радника и представник радних савета⁴⁹⁰.

Поред превентивних мера радни савет има право на консултовање у вези са свим мерама безбедности и здравља на раду, укључујући и одлучивање о именовану или отпуштању саветника послодавца за безбедност на раду, где послодавац нема право да именује или отпусти саветника без партиципације радног савета. У ситуацији када радни савет није успостављен послодавац је дужан да писменим путем обавести све запослене о именовану саветника за безбедност на раду. Послодавац је у обавези да радном савету омогући и увид у сву документацију која се тиче безбедности и здравља у раду, те да без одлагања обавести савет у вези са сваком незгодом на раду.

Незаобилазан аспект безбедности на раду уређене овим Законом представља осигурање против повреда на раду, чији је главни циљ професионална рехабилитација којом се повређеним радницима омогућава повратак на рад⁴⁹¹. Увођењем осигурања против повреда на раду грађанска одговорност послодавца замењена је накнадама по основу осигурања које запослени добија без обзира на кривицу послодавца за незгоду на раду. Како Колбахер (Kohlbacher) и Мархолд (Marhold) запажају, запослени могу да захтевају накнаду чак и онда када је до њихове повреде на раду или професионалног обољења дошло услед њиховог намерног непридржавања мера безбедности на раду⁴⁹².

Закон дефинише просторије послодавца и радно место као простор у којем радници обављају своје уобичајене радне активности, укључујући и рад на отвореном, где се обавља највећи део радних активности у управљању отпадом. Средства за рад су по овом закону све машине, апарати, возила и уређаји које је потребно обезбедити како би их радници користили, док су предмети рада све супстанце, мешавине и биолошки агенси који се користе у раду у које може да спада и отпад.

Безбедност и здравље на раду су стални изазов у сектору отпада, док нови токови отпада и реструктурирање сектора отварају нова питања и захтевају нова решења. У прикупљању комуналног отпада заживео је концепт „здравог радног места”,

⁴⁸⁸ Предузећа са мање од 10 запослених у обавези су да обезбеде посету лекара само једном на сваке две године.

⁴⁸⁹ Reinhard Jäger, „Occupational health services in Austria“, *Policy and Practice in Health and Safety*, 2007, стр. 6, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14774003.2007.11667698>

⁴⁹⁰ Edoardo Ales, „Occupational health and safety: a comparative perspective”, *Health and Safety at Work European and Comparative Perspective*, ed. Edoardo Ales, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2013, стр. 423.

⁴⁹¹ Elisabeth Kohlbacher, Franz Marhold, *op.cit.*, стр. 55.

⁴⁹² *Ibid.*

уз здравствене прегледе за све раднике и покушаје да се рањивији запослени преместе на мање опасна радна места. Овог поред осталог и стога што Закон о безбедности и здрављу⁴⁹³ на раду препознаје значајан број опасних материја и агенаса којима су изложени радници у управљању отпадом. Стога се у складу са Законом о управљању отпадом прописује обавеза послодавца да периодично утврђује врсту и концентрацију опасних материја, те дужину трајања и нивое изложености радника негативном утицају тих материја по њихово здравље, што је несумњиво веома важно за заштиту здравља радника у управљању отпадом.

3.2.3. Закон о радном времену и закон о одмору током рада

Закон о радном времену и Закон о одмору током рада уређују право на радно време у Аустрији, али се то право детаљно уређује и низом колективних уговора и споразума о раду. Разлог за то је чињеница да радно законодавство Аустрије последњих година оставља све више простора учесницима у колективном преговарању да закључивањем колективних уговора дерогирају строга законска ограничења⁴⁹⁴. Циљ таквог става законодаваца је да омогуће странама у колективном преговарању да прилагоде радно време специфичним околностима која владају у одређеним привредним гранама, не губивши из вида основне циљеве Закона о радном времену. Такво уређење права на ограничено радно време односи се међутим само на приватни сектор, док је јавни сектор углавном изузет из колективног преговарања и услове рада у њему једнострано одређују надлежни органи и други јавноправни субјекти.

С обзиром на природу посла, којег у великој већини случајева карактерише тежак физички рад, али и одређена аутономија у одлучивању о динамици обављања рада, која омогућава скраћење радног времена по цену већег физичког напора радника, закони и колективни уговори који уређују радно време у управљању отпадом имају непосредан утицај на безбедност и здравље на раду у овој области. Због тога је од суштинске важности придржавање норми које регулишу право на ограничено радно време, максимално радно време – које поред пуног радног времена обухвата и прековремени рад, али и паузе и одморе у току трајања радних активности. Редовне и довољно дуге паузе током рада у управљању отпадом посебно су важне код возача тешких возила, те их у аустријском законодавству прописују и Закон о радном времену и Закон о одмору у току рада. Спровођење тако детаљно уређених норми које регулишу рад возача тешких возила значајно је пре свега због чињенице да умор и поспаност услед недовољно дугог трајања пауза и одмора између вожњи представљају значајан ризик не само по безбедност и здравље возача, него и по безбедност других учесника у саобраћају, а тиме и шире заједнице⁴⁹⁵.

Закон о радном времену препознаје стандардно и максимално трајање радног времена, при чему стандардно радно време подразумева пуно радно време. Право на

⁴⁹³ Члан 40 и 41, који се позива на Закон о хемикалијама и Закон о управљању отпадом.

⁴⁹⁴ Susanne Pernicka, Georg Adam, „Collective bargaining and working time in Austria“, у Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006, стр. 31.

⁴⁹⁵ Истраживање које је 2017. године спровео Европски синдикални институт указало је на процену о томе да је близу 113.000 возача аутобуса и 100.000 возача камиона те године било у опасности од саобраћајне несреће услед премора. Katrin Vitols, Eckhard Voss, „Driver fatigue in European road transport“, European Transport Workers' Federation, Brussels, 2021. стр. 22, <http://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf>

ограничено радно време радника у јавном сектору било је строго регулисано федералним и покрајинским законима на пуно радно време од 40 радних сати недељно⁴⁹⁶, у односу на 38,5 радних сати у приватном сектору. Са друге стране, заштита радних права уопште у јавном сектору била је значајно боља од права радника у приватном сектору, тако да у претходним деценијама у овом сектору дуго није дошло до помака у преговорима у којима су синдикати тражили скраћивање радног времена, а послодавци већу флексибилност у организацији радног времена, за разлику од приватног сектора у којем је овај вид преговора имао више успеха⁴⁹⁷.

У приватном сектору Закон је омогућио и колективно преговарање о радном времену на нивоу послодавца, како би могућност прилагођавања специфичним околностима посла проширио са гранског нивоа на појединачна предузећа. На тај начин странама у колективном преговарању омогућено је да и на нивоу послодавца дерогирају строга законска начела склапањем споразума о раду (*Betriebsvereinbarungen*) заснованих на гранским колективним уговорима чије одредбе препуштају детаљно уређење радног времена преговорима између управе предузећа и радних савета⁴⁹⁸.

Новим Законом од 2017. године редовно радно време ограничено је на 10 сати дневно односно 50 сати недељно⁴⁹⁹, уз обавезу да просечно недељно радно време у референтном периоду од 17 недеља износи 48 радних сати⁵⁰⁰. Одступања од прописаног радног времена дозвољена су искључиво у оквирима ограничења успостављених Законом и морају бити уређена колективним уговором или споразумом о раду, осим у случајевима када је продужетак редовног радног времена могућ и без сагласности социјалних партнера. То су ситуације у којима се радно време може прерасподелити тако да се радницима омогући више слободног времена пред викенд, или како би се радницима могло омогућити више слободних дана пре националног празника, када је могуће да радно време буде продужено на 10 сати дневно у периоду од 13 недеља⁵⁰¹.

Радно време и време приправности за рад могу укупно да трају 60 сати недељно, односно 12 сати дневно. Прековремени рад је ограничен на 20 додатних сати рада недељно, уз одобрење инспекције рада радно време се може продужити на 60 сати недељно, односно на 13 сати дневно. Радници имају право да одбију да раде ако се од њих кроз прековремени рад захтева да раде дуже од 10 сати дневно или 50 сати недељно. За прековремени рад зарада се увећава за 50% накнаде или се надокнађује додатним слободним данима. Право на паузу од пола сата остварује сваки радник који дневно ради шест сати или дуже, та пауза по потреби може бити и два пута по 15 минута. Између свака два радна дана предвиђена је пауза од 11 сати, осим ако колективним уговором није скраћена на осам сати.

⁴⁹⁶ Максимално радно време ограничено је на 50 сати недељно.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, стр. 32.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, стр. 34.

⁴⁹⁹ Члан 9 Закона о радном времену,

<https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40188868/NOR40188868.pdf>

⁵⁰⁰ Колективним уговорима референтни период може бити продужен са 17 на 26 недеља, у изузетним случајевима и на 52 недеље. Такође, колективним уговором може се продужити редовно недељно радно време до 56 сати, а дневно радно време до 12 сати уз одобрење службе медицине рада.

⁵⁰¹ Eurofound, „Austria: working time flexibility“, Public Employment Service Act (AMSG); Working Times Act (AZG), Article 37b (AMSG); 4 and 9 (AZG), <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/austria-working-time-flexibility>

Радници који раде ноћу имају право на додатних десет минута паузе. Ноћним радом сматра се рад од 22.00 до 05.00 часова, а радницима који раде ноћу лица која годишње проведу најмање 48 дана у ноћном раду, осим ако колективним уговором није другачије одређено. Када се рачуна и време приправности, дневно радно време у ноћном раду може бити дуже од осам сати дневно у референтном периоду од 26 недеља. Радник има право на бесплатне здравствене прегледе на сваке две године након навршене 50. године живота или после 10 година рада ноћног рада.

Закон о радном времену посебно регулише радно време возача камиона, веома заступљених међу радницима у управљању отпадом и усклађен је са Уредбом 561/2006/ЕЗ, која се односи на усклађивање националних закона држава чланица ЕУ у области друмског саобраћаја. Због природе њиховог посла за возаче камиона у управљању отпадом у току радног времена од шест до девет сати предвиђена је пауза од пола сата, а за радно време дуже од девет сати пауза од 45 минута на сваких шест сати, која се може поделити у три дела од по 15 минута. Управо одредба која се односи на возаче камиона градске чистоће представља одступање аустријских закона у односу на Уредбу⁵⁰². Наиме, рад возача камиона градске чистоће, чија траса није дужа од 50 км регулисан је посебним одредбама Закона о одмору током рада, који прописује да се на рад тих возача директно примењује Уредба 561/2006/ЕУ, којом се уређује њихово право на дневни и недељни одмор⁵⁰³. Поред тога што ограничава време проведено за воланом на девет сати дневно, односно на 56 сати недељно, Уредба прописује дневни одмор радника у периоду од најкасније 24 часа од завршетка претходног одмора, као и два недељна одмора унутар сваке две узастопне недеље проведене у раду⁵⁰⁴.

Законом о одмору током рада регулисан је обавезан недељни одмор током ангажовања возача, укључујући и возаче камиона градске чистоће. Овим законом прописано је трајање недељног одмора возача од најмање 36 сати без прекида, осим када услед рада у сменама недељни одмор викендом може бити скраћен на 24 сата, али уз услов да у референтном периоду од четири недеље просечан одмор мора да траје 36 сати⁵⁰⁵.

Још један изузетак у овом закону односи се на раднике у управљању отпадом, и то у својству запослених на пословима од општег интереса чије обављање може да спречи опасност по живот или здравље људи, који у складу са чланом 11 овог закона могу у одређеним околностима бити изузети од правила која се односе на одмор током рада. У тим ситуацијама послодавац је у обавези да десет дана пре започињања рада у писаној форми обавести инспекцију рада, те да обезбеди дежурство одређеног броја радника и наведе разлоге за њихово ангажовање у том периоду.

⁵⁰² Члан 7 Уредбе, којим се захтева пауза од најмање 45 минута после свака 4,5 сата проведена у вожњи, која може бити подељена у два дела у трајању од 15 односно 30 минута.

⁵⁰³ Bundesgesetz vom 3. Feber 1983 über die wöchentliche Ruhezeit und die Arbeitsruhe an Feiertagen, Abschnitt 5a, Artikel 22a, Lenker bestimmter Kraftfahrzeuge, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008541>

⁵⁰⁴ Regulation (EC) No 561/2006 of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and amending Council Regulations (EEC) No 3821/85 and (EC) No 2135/98 and repealing Council Regulation (EEC) No 3820/85, Official Journal of the European Union L 102/1, члан 6.

⁵⁰⁵ Чланови 3. и 5. Закона о одмору током рада.

3.2.4. Закон о запошљавању деце и младих

Закон о запошљавању деце и младих значајан је зато што у складу са Директивом 94/33/ЕЗ обезбеђује заштиту деце млађе од 18 година од непримерених и штетних облика радног ангажовања, као и видова злоупотребе дечјег рада, у које свакако спада ангажовање деце у сакупљању отпада. Циљ Директиве је да државе чланице ЕУ утврде потребне мере како би забраниле дечји рад, да уведу најниже старосне границе за запошљавање које не могу бити ниже од година потребних за окончање обавезног школовања, а ни у ком случају ниже од 15 година, те да за младе односно адолесценте (лица од 15 до 18 година) обезбеде услове рада који одговарају њиховом узрасту, у строго регулисаним условима и заштиту у смислу ове Директиве⁵⁰⁶. Домашај примене Директиве произилази из њене сврхе и протеже се на сва лица млађа од 18 година која имају уговор о раду или која су у радном односу, у складу са националним законодавством⁵⁰⁷.

Законом о запошљавању деце и младих у аустријско законодавство уводи се члан 3 Директиве, који дефинише тзв. лаке послове, као рад деце који по својој природи и под околностима у којима се одвија не штети безбедности, здрављу и развоју деце, нити их омета у похађању школе, стручном образовању или учешћу у обукама које су надлежне институције одобриле у корист њиховог усавршавања⁵⁰⁸. Њиме се дакле обезбеђује заштита младих од злоупотребе и послова опасних по морал и здравље, право на зараду, радно време, право на паузу и годишњи одмор младих на раду, као и ноћни рад. За разлику од Републике Србије у којој је рад деце у породичном домаћинству потпуно нерегулисан, Закон о запошљавању деце и младих Аустрије омогућава запошљавање деце на обављању лаких послова, све док је то лаки и краткотрајан рад у домаћинству⁵⁰⁹. Деца старија од 13 година смеју да раде у приватном домаћинству или породичном предузећу у којој су ангажовани само чланови породице.

Закон регулише положај младих радника и у управљању отпадом у Аустрији, при чему у младе убраја сва лица старости до 18 година која се у складу са овим законом не сматрају децом. Децом се сматрају сва лица старости до 15 година, али и она старија од 15 година која се налазе на обавезном школовању. Лица старости од 15 до 18 година сматрају се еманципованим малолетницима и могу ступати у радни однос закључивањем уговора о раду, за шта им није неопходна сагласност родитеља⁵¹⁰. Закон дозвољава њихов рад искључиво ако његово обављање не угрожава њихово здравље, физички и ментални развој или морал, те је обављање рада са опасним материјама које могу нашкодити здрављу адолесцената, у који спада и рад са отпадом, у потпуности забрањено⁵¹¹. Примена Закона и заштита деце од злоупотребе у вези са радом остварује се радом низа институција, у које поред министарстава спадају и инспекторат за рад,

⁵⁰⁶ Директива 94/33/ЕЗ, члан 1.

⁵⁰⁷ Предраг Јовановић, „Рањивост деце/омладине и могућност односно забрана њиховог рада“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2020, Београд, стр. 49.

⁵⁰⁸ Директива 94/33/ЕЗ, члан 3, тачка 4.

⁵⁰⁹ Сенад Јашаревић, „Заштита деце у вези са радом у ЕУ“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2020, Београд, стр. 21.

⁵¹⁰ Сагласност родитеља неопходна је једино при раскиду уговора о раду због важног разлога када родитељи заједнички врше родитељско право над дететом. У том случају сагласност оба родитеља неопходна је у циљу заштите добробити малолетника које проистиче из васпитања, при чему је одлука о давању сагласности на раскид уговора о раду право родитеља које произилази из дужности васпитања.

⁵¹¹ Сенад Јашаревић, *op.cit.*, стр. 16.

заштитник грађана надлежан за децу, медицина рада, одбори и савети за младе, судови, али и невладине организације.

У складу са Законом послодавац је у обавези да осигура личну безбедност радника, а када се ради о младим радницима потребна је и додатна брига и обавеза да унапред буду обавештени о ризицима од несрећа на раду и професионалним обољењима којима су изложени, као и о постојећим средствима превенције и безбедности на раду. Уз то, послодавац има обавезу да идентификује ризике по сигурност, здравље и морал младих пре почетка запослења и када год дође до значајних промена у условима рада и предузме све потребне мере ради заштите њихове безбедности, здравља и морала. С тим у вези, забрањује се младима да раде у одређеним делатностима која би могла негативно да утичу на њихове моралне стандарде, а те се делатности ближе утврђују правилником послодавца. Ако процена ризика указује на опасност по безбедност и здравље младих послодавац је у обавези да обезбеди редовне здравствене контроле једном годишње.

Попут аустријског Закона о запошљавању деце и младих на Директиву 94/33/ЕЗ угледају се и прописи Републике Србије, у којима постоји одговарајућа правна подлога за примену правила из Директиве, коју чине пре свега Закон о раду (чл. 84-86), Закон о безбедности и здрављу на раду (начелно – чл. 6, чл. 9/4, 30/3, 32/3), те посебно одредбе Правилника о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих и Уредбе о утврђивању опасног рада за децу⁵¹².

С обзиром на природу и структуру већине послова у области управљања отпадом јасно је да би делатности које се односе на сакупљање и третман појединих врста отпада морале да буду забрањене за раднике млађе од 18 година. Закон о раду Републике Србије⁵¹³ забрањује запосленима млађим од 18 година обављање нарочито тешких физичких послова, односно послова који укључују излагање средствима која су отровна или канцерогена, у које разне врсте отпада несумњиво спадају. Ангажовање младих у делатностима које се односе на сакупљање опасног отпада, као и на третман и одлагање отпада, изричито је забрањено или ограничено Уредбом о утврђивању опасног рада за децу. Уредба препознаје и рад деце (млађе од 15 година) на сакупљању неопасног отпада као опасну околност, али њоме није експлицитно уређено питање опасног рада деце у оквиру породице. Сврха Уредбе је, по угледу на Конвенцију МОР бр. 182, да се обезбеди заштита деце од опасног рада у складу са прописима којима се уређују права детета, као и прописима из области рада, безбедности и здравља на раду, здравствене заштите и образовања, одређивањем списка штетности, опасних околности и опасних делатности за децу, али је њена применљивост ограничена услед недовољно прецизних и уређених надлежности органа који би морали бити задужени за њено спровођење, као и услед одсуства санкција.

Стога би, имајући у виду описану правну подлогу у прописима Републике Србије, али и описане недостатке, ваљало размотрити могућност израде и усвајања Закона о запошљавању деце и младих, који би по узору на одредбе аустријског закона свакако допринео делотворнијој заштити од најгорих облика дечјег рада којима су изложена деца ангажована у неформалном сакупљању и третману отпада. Закон би могао да регулише и установљавање листе лаких послова за децу узраста од 13 од 15 година, што би допринело усаглашавању радног законодавства Републике Србије са

⁵¹² Предраг Јовановић, „Рањивост деце/омладине и могућност односно забрана њиховог рада“, *op.cit.*, стр. 54.

⁵¹³ Члан 84.

одредбама Конвенције МОР бр. 138 и допринело целовитој заштити деце од изложености децјем раду.

3.3. Радна права у гранским колективним уговорима у управљању отпадом

3.3.1. Општа разматрања

Уставни закон о раду Аустрије ограничава закључивање колективних уговора и уговора између послодаваца и радних савета на запослене, и из њега изоставља раднике ангазоване по основу других врста уговора⁵¹⁴. Ипак, поједине групе радника које се сматрају економски зависним samozапосленим лицима а чији положај наликује положају запослених могу бити чланови Радничке коморе, и њихова права штите свеобухватни уговори чија структура је слична колективним уговорима. Економски зависна samozапослена лица у складу са законом јесу она која без закљученог уговора о раду, користећи сопствене ресурсе обављају рад за мали и ограничен број предузећа, од чега зависи њихов економски опстанак. На њихов положај се не односе значајни аспекти радноправне заштите, као што су заштита од отказа, право на плаћени годишњи одмор и накнада зараде за време привремене спречености на раду, већ само ограничени број радноправних норми садржаних у уредбама о судовима рада, агенцијама за привремено запошљавање, одговорности запослених и анти-дискриминацији⁵¹⁵.

Систем колективног преговарања у Аустрији карактерише изузетно велики проценат радника обухваћених колективним уговорима⁵¹⁶, углавном због чињенице да послодавце у колективном преговарању заступа Привредна комора Аустрије, у којој је чланство компанија обавезно, док интересе радника заступа Аустријска синдикална конфедерација (*ÖGB, Österreichischer Gewerkschaftsbund*), уз још неколико мањих синдикалних конфедерација.

Радно законодавство Аустрије специфично је по томе што се право на колективно преговарање признаје готово увек организацијама радника и послодаваца на вишем нивоу организованости од нивоа послодавца. То значи да ни синдикати на нивоу послодавца, нити радни савети немају овлашћење да потписују колективне уговоре, а немају их ни индивидуални послодавци, осим неколико изузетака⁵¹⁷. Са друге стране, од 50-их година прошлог века аустријски систем колективног преговарања прошао је кроз неколико фаза децентрализације, којима је колективно преговарање спуштено са националног (општег) нивоа на грански ниво. Резултат оваквог законског уређења и децентрализације колективног преговарања јесте чињеница да су готово сви постојећи колективни уговори на гранском нивоу, док су колективни уговори на националном, регионалном и нивоу послодавца веома ретки и имају ограничену улогу у заштити права радника.

⁵¹⁴ ILO, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198“, Geneva, 2013, стр. 9, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

⁵¹⁵ *Ibid.*, стр. 23.

⁵¹⁶ Према појединим изворима преко 98% радника у Аустрији обухваћено је колективним уговорима.

⁵¹⁷ Susanne Pernicka, Georg Adam, *op.cit.*, стр. 33.

Сврха колективних уговора у Аустрији није само уређење односа између уговорних страна него и одређивање садржаја индивидуалних уговора о раду између запослених и послодаваца на које се они односе. С обзиром на то да се као такви односе на заинтересоване стране које нису непосредно учествовале у колективном преговарању, колективни уговори имају и нормативну улогу, тј. регулишу правне односе запослених појединаца и послодаваца и уобличавају их попут статута⁵¹⁸. Стога није неопходно да се у индивидуалним уговорима о раду изричито нађу одредбе које ће накнадно обухватити колективни уговори. Поред тога, осим што непосредно уређују односе између запослених и послодаваца, колективни уговори су по правилу једнострано обавезујући у корист запослених.

С обзиром на чињеницу да у Аустрији не постоји минимална зарада на националном нивоу, кључна улога колективног преговарања је утврђивање минималне зараде на гранском нивоу. Потписивањем гранског колективног уговора успостављају се минимални стандарди зараде и услова рада, а само у изузетним случајевима омогућава се њихово дерогирање колективним уговором на нивоу послодавца супротно принципу *in favorem laboratoris*⁵¹⁹. Синдикати, узимајући у обзир изузетно висок проценат радника обухваћених колективним уговорима, сматрају да је њихово овлашћење да склапају колективне уговоре најважнији део њихове аутономије у преговарању, па за разлику од синдиката у другим земљама не захтевају увођење минималне зараде на националном нивоу.

Социјални партнери у Аустрији углавном су сагласни да постоји директна узрочно-последична веза између флексибилности извора радних права и нивоа запослености радника – нарочито када се ради о праву на ограничено радно време, те је усаглашавање одредби колективних уговора које су омогућавале флексибилност радног времена увек представљало неизоставни део колективног преговарања. У колективном преговарању главни циљ представника радника било је скраћење радног времена, јер сматрају да краће радно време повећава тражњу за радом на тржишту, док су послодавци тежили одредбама које би увеле више флексибилности и омогућиле им да смање трошкове на два начина – ефикаснијом употребом опреме за рад и смањењем потреба за прековременим радом⁵²⁰. Компромис који је постигнут између две стране у колективном преговарању резултирао је у низу закључених колективних уговора, којима је редовно радно време скраћено на мање од законом прописаних 40 радних сати недељно, док су заузврат синдикати пристали на већу флексибилност у уређењу права на радно време.

3.3.2. Колективни уговор за сектор занатства и трговине

Поменути подела запослених у Аустрији на „беле“ и „плаве крагне“ према критеријуму обављања мануелног или комерцијално-канцеларијског рада преноси се и на колективне уговоре у управљању отпадом, те се права запослених који раде у администрацији предузећа и припадају „белим крагнама“ односи колективни уговор за сектор занатства и трговине, док радна права запослених „плавих крагни“ употпуњују колективни уговор за сектор хемије и колективни уговор за сектор саобраћаја.

⁵¹⁸ Martin Risak, *op.cit.*, стр. 165.

⁵¹⁹ Vera Glassner, Julia Hofmann, *op.cit.*, стр. 34.

⁵²⁰ Susanne Pernicka, Georg Adam, *op.cit.*, стр. 34.

Минимална зарада у управљању отпадом тренутно је једнака минимуму у износу од 1.500 евра уведену у свим колективним уговорима у јуну 2017. године⁵²¹. Сви радници на које се колективни уговор за сектор занатства и трговине односи имају право на накнаду за Божић која се исплаћује најкасније до 30. новембра, као и на накнаду за плаћен годишњи одмор која се исплаћује на почетку годишњег одмора.

Поред тога, могу се закључити и алтернативни споразуми на нивоу предузећа, тако да се накнада за годишњи одмор исплаћује до 30. јуна дате године, или да се и Божићна и накнада за годишњи одмор исплаћују квартално, уз редовне зараде за март, јун, септембар и новембар. Приправници такође остварују ово право једном годишње и то у висини своје месечне зараде. Уз ове додатке, зарада на годишњем нивоу лимитирана је на износ од 14 минималних месечних зарада. Основица за обрачунавање Божићне накнаде је месечна зарада за новембар, док се накнада за годишњи одмор израчунава у зависности од месеца у ком је поднет захтев за коришћење годишњег одмора. Ако у току године дође до промене обима посла ове посебне накнаде (за Божић и годишњи одмор) прерачунавају се у складу са тим променама. У обрачун ових накнада не улазе додатне посебне накнаде запосленима који раде на припреми биланса стања и које се исплаћују када се оствари посебан учинак или уштеда у пословању.

Трајање редовног радног времена ограничено је овим колективним уговором на 40 сати недељно у просеку током 52 недеље, осим за млађе од 18 година на које се односе посебни прописи. Оно не може бити дуже од 45 сати недељно, нити краће од 35 сати недељно. Суботом је ограничено до 13.00 часова (осим 24. децембра када може да траје до 12.00 часова), изузев ако другачије радно време није неопходно због поделе рада у сменама, или одлукама покрајинских власти на основу Закона о радном времену (из 2003. године) и Закона о одмору током рада. Постоје и посебне одредбе за ноћни рад, сменски рад, прековремени рад током празника, док сви радници на које се овај колективни уговор односи имају право и на сва давања из система социјалног осигурања. У предузећима у којима не постоје радни савети радници су обавезани да раде током четири радне суботе и после 13.00 часова у периоду од осам недеља.

За рад ноћу предвиђен је додатак од 1,95 евра на сат (за период од 22.00 до 06.00 часова) без обзира на то да ли је радни дан, недеља или празник. Ноћни рад је дозвољен само уз писану сагласност радника. Ако се радник (сам, без супружника) стара о детету млађем од 12 година послодавац је обавезан да му уместо ноћног рада обезбеди радно место у дневној смени под једнаким условима. Колективни уговор предвиђа и додатне слободне дане у случају смрти члана породице, склапања брака и склапања брака члана породице, као и за рођење детета и лекарске/стоматолошке прегледе уз потврду.

Попут других колективних уговора који се односе на запослене „беле крагне“ и колективни уговор за сектор занатства и трговине предвиђа отказни рок од стране послодавца у трајању од шест недеља до пет месеци, који бу требало да почне 15. дана у месецу или да се заврши последњег дана у месецу. Поред тога, колективним уговором предвиђена је накнада за превоз у зависности од удаљености радног места од места становања, Божићна накнада и регрес за годишњи одмор у износу од једне месечне зараде, као и новчана стимулација за практиканте којим током даљег школовања постигну одличан успех.

⁵²¹ Vera Glassner, Julia Hofmann, *op.cit.*, стр. 40.

3.3.3. Колективни уговор за сектор хемије и колективни уговор за сектор саобраћаја

У изостанку гранског колективног уговора за сектор управљања отпадом на запослене „плаве крагне“ у разврставању отпада примењују се колективни уговор за хемијску индустрију, док права возача камиона за сакупљање отпада и прикупљача некомуналног отпада допуњава колективни уговор за сектор саобраћаја.

Поред редовне зараде колективним уговором за сектор хемије предвиђене су и накнада за сменски рад, накнада за ноћни рад и други додаци на зараду, као што је рад у тешким околностима, опасан рад и рад у нехигијенским условима. Уговор запосленима обезбеђује и додатке на зараду на основу квалификација или отежаних услова рада који се обрачунавају по сату рада и на месечном нивоу деле се са 165, као и Божићну накнаду у износу једне месечне зараде.

Додатак за рад недељом износи 100% дневне зараде, док је у складу са Законом о одмору током рада за рад празником предвиђено двоструко увећање зараде⁵²². За прековремени рад предвиђена је надокнада у износу од 50% од основне зараде, осим када се ради о радним местима која захтевају посебне квалификације на основу којих се већ стекло право на увећање зараде од 50%. У том случају основицу за обрачун чини основна зарада увећана за додатке за рад у тешким, опасним и нехигијенским условима. Поред тога, додатак за прековремени рад у периоду од 20.00 до 06.00 часова износи 100% од основне зараде. За прековремени рад током државних празника у трајању од 60 сати исплаћује се додатних 200% од основне зараде.

Колективни уговор садржи и одредбе којима се пружа посебна заштита радницама старијим од 45 година и радницима старијим од 50 година и радним стажом дужим од 10 година, тиме што се захтева да им ако из било ког недисциплинског разлога буду премештени на мање плаћено радно место припадне једнака зарада као и пре премештаја. Уз то постоје и посебне одредбе које се односе на породилско одсуство, накнаду за годишњи одмор и јубиларне накнаде – једна месечна зарада за 25 година рада, две за 35 односно три за 40 година рада.

С обзиром на природу посла возача у комуналним предузећима која се баве управљањем отпадом, већина одредаба колективног уговора за сектор саобраћаја односи се на додатне погодности у уређењу радног времена ове групе радника. Редовно радно време траје 40 сати недељно, не може почети пре 05.00 часова ујутро ни завршити се после 20.00 часова радним даном, односно 15.00 часова суботом. Током редовног радног времена запослени има право на један сат неплаћеног одмора после максимално шест сати рада, док се сваки други прекид сматра прекршајем.

Увећање зараде за прековремени рад утврђује се тако што се на основицу од 1/40 недељног односно 1/173 месечног радног времена додаје 50%, односно 100% за ноћни рад. Радницима који не управљају моторним возилима редовно радно време може се продужити на 60 сати недељно, односно 12 сати дневно, без службеног одобрења у складу са Законом о радном времену.

Максимално недељно радно време (укључујући прековремени рад) ограничено је на 60 сати у појединим недељама, док је у периоду од 26 недеља просечно ограничено на 48 сати недељно. Максимално просечно радно време може износити и 55 сати недељно, ако се од тога 48 сати проведе у облику приправности за рад, чије је просечно трајање око 7 сати недељно. Време вожње између два дневна одмора сме

⁵²² Члан 9 Закона о одмору током рада.

бити дуже од 9 сати, а два пута недељно може бити продужено на 10 сати; укупно недељно може да износи 56 сати, а у две узастопне недеље укупно 90 сати. Пауза од 30 минута обавезна је после свака 4 сата вожње и у њих може да се рачуна и време проведено у возилу али не у вожњи. На крају радног дана возач има право на 11 сати непрекинутог одмора.

Запослени има право на календарске три недеље одмора (21 дан), као и право на слободне дане за склапање брака, склапање брака детета запосленог, смрти члана породице и селидбе. Колективним уговором предвиђен је отказни рок у случају престанка радног односа, у трајању од недељу дана за запослене чији је радни однос трајао до годину дана, две недеље за запослене чији је радни однос трајао од 1 до 5 година, односно 3 недеље за оне који су у радном односу провели више од 5 година. Запослени има право и на регрес за годишњи одмор од 4,33 недељне зараде, увећане за 25%.

4. Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Данске

4.1. Уводне напомене

Дански приступ тржишту рада и државном уређењу уопште уско је повезан са тзв. „скандинавским моделом државе благостања” којег карактеришу висок ниво социјалне и здравствене заштите, издашна финансијска помоћ државе рањивим групама, висок ниво општег опорезивања и висока стопа синдикалне организованости уз корпоративни карактер социјалдемократског политичког система⁵²³. Данска ипак одступа од овог модела тиме што финансирање свог јавног сектора углавном обезбеђује директним опорезивањем прихода, уз ниску стопу доприноса за социјалну заштиту. За разлику од других скандинавских земаља у којима држава игра кључну улогу у привредним кретањима, Данска се ослања на колективно преговарање и аутономне изворе радноправне заштите уз минималну хетерономну радноправну регулативу. Данску привреду такође карактерише значајан ниво економских слобода у економској и индустријској политици, које се огледају и у слободи тржишта рада.

Слобода тржишта рада у Данској загарантована је Уставом као највишим правним актом⁵²⁴ донетим још 1849. године, којим је потврђено да „ће сва ограничења слободе и једнакости приступа послу која нису заснована на општем добру бити укинута законом”⁵²⁵. Уставни закон налаже да се „зарад остварења јавног интереса уложе напори како би се сваком за рад способном грађанину гарантовало право на рад којим би могао да обезбеди своју егзистенцију”⁵²⁶, тј. да се сваком грађанину

⁵²³ Per Kongshøj Madsen, „Denmark: Flexibility, security and labour market success”, International Labour Office, Geneva, 1999, стр. 9,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120388.pdf

⁵²⁴ Устав Краљевине Данске постоји од 1849. године, када је државни систем промењен из наследне у парламентарну монархију под демократски изабраном влашћу.

⁵²⁵ European Commission, „Termination of employment relationships legal situation in the member states of the European Union”, Brussels, 2006, стр. 7, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/145700.pdf>

⁵²⁶ Устав Краљевине Данске, члан 75, став 1,

https://www.thedanishparliament.dk//media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations_ashx

способном за рад пружи могућност да га обавља под разумним условима, ако је то могуће. Наведени члан Устава нема непосредно дејство и не гарантује индивидуално право на рад сваком радно способном лицу, те се Уставом, дакле, гарантује право на рад, али без постојања обавезе државе да сваком радно способном лицу обезбеди запослење, што је случај и у другим државама демократског државног уређења и тржишног система привреде.

Устав омогућава формирање удружења и конфедерација заснованих на закону које држава не сме да омета, док је забрана таквих удружења могућа само судском пресудом⁵²⁷. Члан 79 дозвољава грађанима да се окупљају ненаоружани без потребе да траже одобрење власти, при чему окупљања на отвореном простору могу бити забрањена само ако се процени да би могла да угрозе јавни ред⁵²⁸.

4.2. Дански модел инклузивног тржишта рада и социјални дијалог

У Данској је заступљен инклузивни модел тржишта рада, уз веома високу стопу синдикалне организованости од око 67,3%⁵²⁹, док око 55% запослених у приватном сектору ради у предузећима која су чланови удружења послодаваца, те је број индустријских конфликта мали и они се решавају институционално. Нешто мање од 80% запослених у приватном сектору обухваћено је одредбама колективних уговора, који уређују зараде, радно време и друге кључне услове рада, док у јавном сектору тај проценат износи практично 100%. У исто време, 87% запослених у предузећима која су чланови Данске конфедерације послодаваца (*Dansk Arbejdsgiverforening, DA*) обухваћено је колективним уговорима, али у исто време та стопа у међу запосленима у Данској конфедерацији професионалних удружења (*Akademikerne, AC*) само 10%.

Инклузивност данског система подржана је и одлукама судова рада приликом одлучивања о остваривању права samozапослених и других радника ангажованих на основу нестандартних уговора који немају статус запослених. Наиме, иако због забране закључивања колективних уговора са samozапосленим радницима синдикати имају право да штите колективна права запослених, у Данској постоје неписана правила радног законодавства према којима се синдикатима допушта да предузму индустријску акцију у знак подршке колективним уговорима у свим облицима рада, док радни судови одлучују о томе да ли се њоме могу обухватити и samozапослена лица⁵³⁰. Иако је страна уговорницама допуштено да колективним уговорима одреде појам запослени, оне то у пракси не чине, те је одлука о томе да ли, на пример, фриленсери обављају рад као запослени или у својству samozапослених препуштена радним судовима⁵³¹.

⁵²⁷ Члан 78 Устава.

⁵²⁸ European Transport Workers' Federation (ETF) and VerDi trade union, „Social conditions in logistics in Europe“, Berlin, 2019, стр. 43, <https://psl.verdi.de/++file++5d00b20c9194fb1d8bbc127f/download/Social%20Conditions%20Logistics%20in%20Europe.pdf>

⁵²⁹ European Trade Union Institute, „Trade unions“, 2016, https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Denmark/Trade-Unions#_ftn2

⁵³⁰ ILO, „Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation No. 198“, *op.cit.*, стр. 10, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

⁵³¹ Jens Kristiansen, „The Concept of ‘Employee’: The Position in Denmark“, *Restatement of labour law in Europe*, Vol. I, eds. Bernd Waas, Guus Heerma van Voss, Portland, 2017, стр. 145.

Судови се, међутим, нису једногласно одредили према разлици између запослених и samozапослених лица, али су усвојили неколико критеријума помоћу којих утврђују да се одређени рад обавља у оквиру радног односа или у својству samozапосленог лица⁵³². У том смислу, учлањење у синдикате и колективно преговарање омогућено је и samozапосленима и другим лицима ангажованим по основу нестандартних уговора о раду, укључујући и раднике на привременим и повременим пословима, лица ангажована посредством приватних агенција за запошљавање и „фриленсерима“. Судови у својим пресудама узимају у обзир и циљеве закона или колективних уговора, те се у судској пракси радник ангажован посредством агенције за запошљавање има сматрати запосленим у складу са Законом о писаном обавештењу (*Act on a Written Statement*), али не и у складу са Законом о радницима „белим крагнама“ (*White Collar Workers Act*)⁵³³.

Данска има одавно успостављен модел развоја и јачања индустријског мира и стабилности који се заснива на минималној законској регулативи тржишта рада. Дански модел карактеришу снажна бипартитна и трипартитна сарадња, утицајне организације послодаваца и запослених и колективни уговори као најважнији извор радног права⁵³⁴. Дуга традиција социјалног партнерства у Данској започета је још 1899. године, када је тзв. Септембарским споразумом између Данске конфедерације послодаваца (*DA*) и Данске конфедерације синдиката (*LO*) завршен дуги индустријски сукоб, чији је врхунац био *lock-out* више од 40.000 чланова синдиката. Поред чињенице да су њиме успостављена правила и услови организовања индустријских немира, Септембарски споразум имао је много далекосежније позитивне последице, јер су његовим потписивањем две стране уговорнице признале једна другој право на постојање, а тиме и право радника и послодаваца да приступају синдикатима и удружењима послодаваца без сагласности друге стране⁵³⁵. Сви потоњи споразуми између *DA* и *LO*, почев од споразума потписаног 1960. године па до данашњих дана, у већој или мањој мери засновани су на тековинама Септембарског споразума, а радноправна заштита у Данској ослања се у највећој мери на колективне уговоре.

Односи на тржишту рада и права запослених зато су у највећој мери регулисани аутономним изворима права – колективним уговорима који су обавезујући у складу са основним договорима постигнутим између социјалних партнера у приватном као и у јавном сектору. Систем колективног преговарања карактерише добровољност, у којем стране у преговорима саме одлучују о нивоу зарада и условима рада, а колективним уговорима могуће је признати статус запосленог и радно ангажованом лицу којем тај статус није законом додељен, јер саме стране у колективном преговарању одлучују о томе на које ће се све раднике колективни уговор односити⁵³⁶. Овај принцип саморегулације је кључан и њега само донекле допуњују закони, али га карактерише и блиска интеракција између социјалних партнера и политичког система у области политике тржишта рада. Штавише, радно законодавство углавном је повезано са имплементацијом директива ЕУ, а и тада је његово дејство ограничено одредбама колективних уговора, те се поједини закони примењују само на оне раднике на које се важећи колективни уговори не односе, или на запослене чија права јесу одређена

⁵³² Jens Kristiansen, *op.cit.*, стр. 136.

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ Norborn Vinding, „Setting up in Denmark – a brief introduction to labour and employment law in Denmark“, стр. 4, https://norbomvinding.com/media/1147/nv_setting-up-in-denmark.pdf

⁵³⁵ Ole Hasselbalch, „Denmark“, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2016, стр. 35.

⁵³⁶ ILO, *op.cit.*, стр. 8, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

колективним уговорима, али који нису на одговарајући начин пренели одредбе директива⁵³⁷. Не постоји ни јединствена дефиниција радног односа који је повезан са постојањем уговора о раду, као ни усаглашени однос према појму „запослени“, иако дефиниција тог појма из Закона о писаном обавештењу представља *sui generis* одредницу тог појма према којем је запослени „свака особа која прима накнаду за лични рад у оквиру радног односа“⁵³⁸.

Дански систем запошљавања представља комбинацију флексибилности тржишта рада и инклузивности и познат је као *flexicurity model*. Њега чине три саставна елемента, при чему се флексибилност односи на правила о једноставном заснивању и отказу уговора о раду, која предузећима омогућавају да се брзо прилагоде променама на тржишту и новим технологијама. Сигурност данским радницима у овом систему даје лако остваривање права на високу новчану накнаду за случај незапослености и активна политика тржишта рада која омогућава брзо проналажење новог запослења, и то тако што обезбеђује стицање нових вештина радницима којима је потребан нови посао и тиме што омогућава да радници који траже посао буду спремни да прихвате нови понуђени посао. Новчану накнаду обезбеђује држава најчешће на дужи рок, она се исплаћује по основу привремене незапослености, спречености за рад или инвалидитета, а допуњена је и подршком породицама са малом децом, која олакшава усаглашавање приватног и професионалног живота. Активна политика тржишта рада додуше не гарантује дугорочно запослење на истом радном месту, али обезбеђује значајну подршку запосленима и незапосленима у тражењу новог посла, уз значајна улагања државе у њихову обуку, преквалификацију и усавршавање на послу, али уз строга правила која од незапослених захтевају да прихвате понуђени посао⁵³⁹.

Услед тога, концепт флексиурности пре свега доприноси побољшању положаја слабије плаћених радника, зато што краћи отказни рокови за отказ уговора о раду од стране послодавца подстичу послодавце да више и чешће запошљавају раднике због нижих отпремнина него што је случај у државама у којима не постоји овакав концепт. Услед тога Данска је остварила релативно добре резултате у запошљавању младих, те је чак и максимално достигнута стопа незапослености младих од 14% била нижа од оне у већини држава чланица ЕУ⁵⁴⁰, али је истовремено концепт флексиурности имао ограничен утицај на положај боље плаћених група радника. Разлог за то је и чињеница да за разлику од слабије плаћених радника, износ накнада за незапосленост радника који су остваривали веће зараде није био довољно висок, те је велики број њих морао да издваја новац за чланство у приватним фондовима за осигурање за случај незапослености којима управљају синдикати, не би ли умањио разлику између сопствене зараде и износа накнаде која би им припала за време привремене незапослености⁵⁴¹.

За разлику од већине држава чланица ЕУ у Данској не постоји минимална зарада на националном нивоу, него се нивои зарада утврђују гранским или колективним уговорима на нивоу послодавца; систем утврђивања зарада је динамичан и подржан од стране послодавца и запослених. Специфично за дански модел

⁵³⁷ Jens Kristiansen, *op.cit.*, стр. 133.

⁵³⁸ *Ibid.*, стр. 135.

⁵³⁹ Ole Hasselbalch, „Denmark“, *op.cit.*, стр. 44.

⁵⁴⁰ Sonja Bekker, Mikkel Mailan, *op.cit.*, стр. 145.

⁵⁴¹ *Ibid.*, стр. 147.

социјалног дијалога је и то да се радницима који плаћају чланарине синдикату и допринос фонду за незапослене ти износи одбијају од пореза⁵⁴².

Данска представља пример државе у којој је снажно социјално партнерство у сектору управљања отпадом било у стању да успостави и одржи високе стандарде рада упркос реструктурирању предузећа и процесу приватизације. Уз поменути високу стопу синдикалне организованости од око 67% стоји и чињеница да су сви већи послодавци чланови једног од два удружења послодаваца – Конфедерације данске индустрије, доминантне организације послодаваца, и Привредне коморе Данске. У сектору управљања отпадом већина послодаваца чланови су обе ове организације. Конфедерација данске индустрије настала је спајањем са још једном послодавачком организацијом која је имала значајно чланство у сектору саобраћаја, тако да данас Конфедерација у свом чланству има више од 10.000 чланица које углавном чине велике компаније, и тиме окупља више од 50% свих предузећа која су учлањена у удружења послодаваца. Конфедерација је присутна у свим секторима привреде и организована је попут привредне коморе у другим земљама, јер поред осталог пружа и услуге промоције извоза, лобирања и сличних активности⁵⁴³.

Главна синдикална организација у Данској је Данска конфедерација синдиката (*FH*), која је настала повезивањем Данске конфедерације синдиката (*LO*) и Конфедерације професионалаца (*FTF*) и има близу 1,4 милиона чланова, од којих су 1,15 милиона запослени. Она је основана као синдикат нискоквалификованих радника и као таква је од самог почетка у свом чланству имала сакупљаче отпада, да би јој се касније прикључили и мањи синдикати висококвалификованих радника, нарочито из сектора грађевинарства. У њој већину чланова и даље чине радници нижег образовног нивоа, међу којима је и 2.500 радника који раде на прикупљању отпада и који чине национални комитет сакупљача отпада *3F*, али су присутни и у готово сваком локалном синдикату члану *3F*.

Радноправна заштита радника у управљању отпадом у Данској је заснована на правилима која се односе на запослене у јавним службама, која ближе одређују колективни уговори које су потписали државни и органи локалне самоуправе са једне и синдикати са друге стране. Послодавце у јавним службама обавезује и Закон о државној управи (*FVL*), нарочито када се ради о одлукама које имају негативне последице по раднике, као што су отказ уговора о раду или драстичне промене услова рада. У тим ситуацијама запосленом се мора омогућити да унапред изнесе своје мишљење о релевантним чињеницама и прописима који се на њега примењују, док је послодавац у обавези да запосленом преда писану изјаву о одлукама које је донео, као и да му обезбеди смернице о могућој управној жалби. Послодавац је у обавези и да у складу са Законом о увиду у државну управу направи службену белешку о релевантним чињеницама, и да имајући у виду и интересе запосленог, донесе одлуку која мора да буде пропорционална, праведна и у складу са начелом једнакости грађана⁵⁴⁴.

Креирање еколошкоправног оквира за квалитетно остваривање права радника у управљању отпадом у Данској је започело 1987. године увођењем накнаде за одлагање

⁵⁴² European Transport Workers' Federation (ETF) and VerDi trade union, „Social conditions in logistics in Europe“, *op.cit.*, стр. 42.

<https://psl.verdi.de/++file++5d00b20c9194fb1d8bbc127f/download/Social%20Conditions%20Logistics%20in%20Europe.pdf>

⁵⁴³ Ole H. Sørensen, Peter Hasle, *op.cit.*, стр. 6.

⁵⁴⁴ Ole Hasselbalch, „Denmark“, *op.cit.*, стр. 79.

и накнаде за спаљивање отпада⁵⁴⁵. Увођење накнаде за одлагање отпада и накнаде за спаљивање отпада имало је за циљ да смањи количину отпада која одлази на депоније или у спалионице и обухватило је све депоније у земљи осим оних које су се користиле за збрињавање опасног отпада. То је за последицу имало смањење одлагања отпада за 77 процената у току наредне две деценије. Неколико година касније одлагање запаљивог отпада у потпуности је забрањено, што је створило подстицаје за увођење прераде комуналног отпада у Данској, због које је било неопходно реформисати јавна комунална предузећа и омогућити приватним предузећима да учествују у стварању новог система управљања отпадом. У исто време, увођење система раздвајања отпада на рециклабилне материјале као што су папир, стаклена амбалажа и баштенски отпад подстакло је развој рециклаже и непосредно допринело отварању значајног броја зелених радних места.

Од преношења одредаба Директиве Европског савета 99/31/ЕЗ о депоновању отпада у данско законодавство 2001. године учињени су даљи кораци у раздвајању прикупљања рециклабилних врста отпада и отварању нових рециклажних центара који су сада у стању да прихвате већи број врста отпада⁵⁴⁶. У Данској је систем рециклаже организован уз значајне инвестиције у технологију и одвајање отпада на извору његовог настанка, чиме су у њему своју улогу добили и грађани/потрошачи. Поред тога, аутоматизација одвајања отпада смањила је број радних места у одвајању отпада, али зато захтева прикупљање више врста раздвојеног отпада, што подразумева више запослења у прикупљању и каналисању одвојених токова отпада према рециклажи.

4.3. Законска заштита индивидуалних и колективних права радника

4.3.1. Безбедност и заштита здравља на раду

Као што смо већ констатовали, радно законодавство Данске веома је ограничено и састоји се од малог броја закона, а држава не игра активну улогу у утврђивању услова рада. Закон о годишњим одморима, тако, дефинише одређене минималне стандарде рада (радno време и одсуство са рада), Закон о радном окружењу уређује безбедност и здравље на раду, док Закон о осигурању за случај незапослености не уводи обавезно осигурање за случај незапослености, него обавезује раднике да се региструју при приватним фондовима за незапослене по свом избору, којима најчешће управљају синдикати. При томе, неки од ових малобројних закона не примењују се на све групе радника, те су тако од примене Закона о годишњим одморима изузети радници у прекоморском саобраћају⁵⁴⁷.

Безбедност и здравље на раду регулисано је Законом о радном окружењу, број 1072 из 2010. године⁵⁴⁸, чији је основни декларисани циљ превенција повреда на раду и професионалних обољења и заштита деце и младих путем посебних правила. Закон се спроводи кроз извршне наредбе које су обавезујуће за све грађане и за сваки њихов

⁵⁴⁵ Birgitte Kjær, „Municipal waste management in Denmark”, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, стр. 13. <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/denmark-municipal-waste-management/view>

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Jens Kristiansen, *op.cit.*, стр. 134.

⁵⁴⁸ Working Environment Act, 1072/2010. <https://amid.dk/en/regulations/working-environment-act/>

прекршај предвиђене су правне санкције, а за његово спровођење надлежна је Управа за безбедност на раду. На основу закона и извршних наредби Управа припрема смернице, у којима описује, поред осталог, како предузећа могу да планирају свој рад уз поштовање правила о безбедности и здравља на раду. Смернице нису обавезујуће, али Управа не предузима даље активности (у смислу надзора) ако предузеће одлучи да прихвати смернице и да их се придржава. Управа иначе спроводи надзор над спровођењем закона и правила у области безбедности и здравља на раду путем инспекцијских посета и сугестијама предузећима о томе како да сама успешније воде рачуна о безбедности на раду. Управа може да примени и читав низ санкција против предузећа која се не придржавају закона и као извршни орган посебну пажњу поклања предузећима у којима су безбедносни услови лошији и која немају озбиљан приступ питању безбедности на раду.

Шире посматрано, Министарство за запошљавање одговорно је за законски оквир који одређује услове рада, безбедност и здравље на раду и финансијску подршку особама које имају делимичан или пун губитак радне способности. За област управљања отпадом намењене су Смернице Д.2.24-1 из јула 2009. године, ажуриране 2015. године⁵⁴⁹, које од послодаваца захтевају да планирају рад тако да ритам рада радника на сакупљању отпада буде адекватан и да радницима обезбеде личну заштитну опрему. У складу са проценом радног места послодавац мора да процени ризик у односу на тежину отпада којим се рукује у одређеним ситуацијама, као што је на пример нагиб на приступном путу већи од 1:4. Послодавац је у обавези и да обезбеди посебне заштитне мере у раду са органским отпадом, који може бити посебно штетан по здравље због изложености бактеријама, микроорганизмима и токсичним материјама.

У Данској (као и у Аустрији) социјални партнери имају заједнички интерес да унапреде радно окружење радника, а питањима безбедности и здравља на раду у сектору управљања отпадом бави се Савет за радно окружење у области саобраћаја. Савет чине представници социјалних партнера и поред осталог он припрема смернице и примере добрих пракси; савет је припремио и контролну листу за процену ризика на радном месту, водич за рад са отпадом велике запремине и неколико анализа које се односе на специфичне проблеме радног окружења у вези са концепцијом контејнера за отпад⁵⁵⁰.

Један од изазова у области безбедности и здравља у управљању отпадом у Данској представља постојање наплате по учинку (по испражњеној канти или однетој кеси за отпад), која раднике наводи на ризичне методе рада као што су ношење више кеса одједном или ускакање на камион за одношење отпада у покрету. Зато је једна од опција за унапређење безбедности на раду коју разматрају дански синдикати укидање овог вида наплате по учинку, како би се умањио подстицај радницима да радећи брже доводе себе у опасност. Званично радно време је 37 сати недељно, али се радници често труде на описани начин да свој радни дан заврше раније⁵⁵¹.

Друга отворена питања која се тичу остваривања права на безбедан и здрав рад у управљању отпадом тичу се ризика од оштрих и шиљатих предмета који се често налазе у отпаду, ризика од повреде при подизању или гурању тешких канти и контејнера које због теже приступачности није могуће другачије померати, али и

⁵⁴⁹ Indretning og brug af dagrenovationssystemer, D.2.24 - 1. juli 2009, <https://amid.dk/regler-at-vejledninger/indretning-dagrenovationssystemer-d-2-24/>

⁵⁵⁰ Ole Henning Sørensen, Vassil Kirov, Ursula Holtgrewe, *op.cit.*, стр. 252.

⁵⁵¹ Ole H. Sørensen, Peter Hasle, *op.cit.*, стр. 10.

биолошких ризика од бактерија које настају у органском отпаду и ризика од рада са машинама и опремом, слични ризицима у другим индустријама. За остваривање права на безбедан и здрав рад посебно је важно ко сноси одговорност за управљање отпадом, јер је у Данској власништво над отпадом мешовито – има јавно-приватног партнерства, као и јавног и приватног власништва. У последњих 30 година XX века сектор управљања отпадом је значајно регулисан и унапређени су услови рада, иако је у међувремену највећи део сектора препуштен приватним компанијама⁵⁵². Усвајањем нове Уредбе о депоновању отпада 2001. године, чиме су у дански правни систем унете одредбе Директиве Савета 99/31/ЕЗ о депоновању отпада, и пратећим законским променама у Данској је уведена заједничка одговорност за услове рада у управљању отпадом, коју су са локалним самоуправама делила предузећа којима је додељен посао управљања отпадом. У складу са тим, локалне самоуправе захтевале су од предузећа да дефинишу и спроведу политику безбедности и здравља у раду са отпадом, што су они и чинили, и у складу са својим уговорним обавезама формулисали су формалне поступке за решавање тог важног питања. Нажалост, због изостанка контроле над спровођењем политика безбедности и здравља на раду предузећа се нису доследно придржавала предвиђених процедура.

Студија која је спроведена 2007. године о друштвеном и еколошком утицају управљања отпадом у Данској показала је да су локалне самоуправе у потпуности одбациле било какву одговорност за безбедност и здравље на раду у овом сектору⁵⁵³. Испуњење уговорне обавезе предузећа којима је додељен посао управљања отпадом није контролисано па се одредбе о безбедности на раду нису поштовале. Студија је указала на то да није било детаља у уговорима који би дефинисали конкретну организацију посла и начин исплате накнада, али ни одредаба о употреби специфичне опреме која би умањила оптерећење радника у раду са отпадом, што указује на чињеницу да је без активне улоге локалних самоуправа и адекватних контролних механизма немогуће створити услове за безбедан и здрав рад у управљању отпадом. Доказ за то је била и чињеница да упркос увођењу система обуке радника у управљању отпадом током 90-их година прошлог века и великом интересовању радника и њихових послодаваца, до унапређења обуке за безбедан и здрав рад није дошло услед незаинтересованости локалних самоуправа⁵⁵⁴, иако је добра обука један од најважнијих видова превенције повреда на раду.

4.3.2. Радно време

Остваривање права на радно време један је од кључних предмета колективног преговарања у Данској. До 80-их година прошлог века доминантна тема била је скраћивање радне недеље и дански синдикати остварили су приличан напредак у колективном преговарању тиме што је трајање радне недеље скраћено са 45 на 37

⁵⁵² Услед тог тренда још 2009. године свега 16% радника у управљању отпадом било је запослено у јавним предузећима.

⁵⁵³ Ole Gunni Busck, „Marketization of refuse collection in Denmark: social and environmental quality jeopardized”, *Waste Management & Research: The Journal for a Sustainable Circular Economy*, Vol. 25 Issue 4, London, 2007, стр. 387.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

радних сати 1990. године⁵⁵⁵. Од тог периода интересовање социјалних партнера преваходно је било на флексибилизацији радног времена уместо на даљем скраћењу његовог трајања, тако да је флексибилно уређење радног времена, уз дерегулацију норми које су се односиле на заснивање и престанак радног односа, чинило главни показатељ поменуте флексибилности тржишта рада у данском моделу. У последњих десетак година радно време све чешће је постајало тема колективног преговарања и закључивања колективних уговора на нивоу послодавца. Тај вид децентрализације колективног преговарања одговарао је послодавцима услед потребе за већом конкурентношћу на међународном тржишту, а прихватили су га и синдикати – уз услов да оно обухвати и унапређење обуке радника.

Услед увођења одредаба Директиве Савета о радном времену 93/104/ЕЗ, која је захтевала да и мали број радника у Данској на које се не односе колективни уговори буде обухваћен Директивом, уведен је дуални модел регулисања радног времена тиме што су одредбе Директиве пренесене у колективне уговоре, али је у складу са њима промењен и закон како би био усклађен са колективним уговорима и обезбедио заштиту преосталих радника. Просечно трајање радне недеље у Данској и даље је 37 сати, с тим што је променама закона из 1995. године референтни период просечног радног времена продужен са шест недеља на шест месеци, уз услов да организација радног времена буде прецизирана колективним уговорима на нивоу послодавца; 1998. године продужен је на дванаест месеци, чиме је ниво флексибилности радног времена подигнут на још виши ниво.

Разлог за овакав развој догађаја била је чињеница да је у то време већ постојала распрострањена пракса индивидуалних и често неформалних договора послодаваца и представника запослених о већој флексибилности радног времена. У тим преговорима постајало је све теже пронаћи „праву меру“ између захтева за заштитом безбедности и здравља радника, са једне стране, и захтева за већом флексибилношћу у организацији радног времена, са друге стране⁵⁵⁶. Једна од специфичности данског модела је управо у тзв. „уговорима из плакара“⁵⁵⁷ (*closet agreements*) којима су представници послодаваца и радника уређивали прековремени рад и остале елементе права на радно време и у којима је учествовала готово четвртина представника највећих данских синдиката⁵⁵⁸ и нешто више од четвртине предузећа у појединим индустријама попут металске индустрије⁵⁵⁹. Ова врста уговора несумњиво је морала бити у складу са новелом Директиве 2003/88/ЕЗ о организацији радног времена, којом су државе чланице обавезане да, у циљу обезбеђивања заштите безбедности и здравља запослених, ограниче радно време на начин да „радно време за сваки период од седам дана, укључујући сате прековременог рада, у просеку не траје дуже од 48 сати“⁵⁶⁰. Државама чланицама омогућено је да приликом увођења Директиве у своје правне системе не

⁵⁵⁵ Carsten Jørgensen, „Collective bargaining and working time in Denmark“, у Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006, стр. 73.

⁵⁵⁶ Љубинка Ковачевић, „Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?“, *Право и привреда*, бр. 9-12, Београд, 2009. стр. 91.

⁵⁵⁷ „Closet agreements“ представљају специфичну врсту колективних уговора код послодавца чије су одредбе биле сакривене од представника синдиката и послодаваца на гранском нивоу, те се због тајности закључивања називају „уговорима из плакара“.

⁵⁵⁸ Carsten Jørgensen, *op.cit.*, стр. 76.

⁵⁵⁹ Anna Ilsoe, „Signs of segmentation? A flexicurity perspective on decentralised collective bargaining in Denmark“, 2012, стр. 8.

https://www.researchgate.net/publication/254089251_Signs_of_segmentation_A_flexicurity_perspective_on_decentralized_collective_bargaining_in_Denmark

⁵⁶⁰ Члан 6 Директиве Европског парламента и Савета 2003/88/ЕЗ.

примене правило о максималној дужини радне недеље, те је у случају Данске представницима послодаваца и радника препуштено да „уговорима из плакара“ омогуће трајање рада и дуже од 48 сати недељно у референтном периоду. Рад дужи од 48 сати недељно „биће могућ уколико се обезбеди примена општег начела заштите здравља и безбедности на раду и ако постоји сагласност радника за дужи рад. Отуда основ за рад дужи од 48 сати недељно представља споразум запосленог и послодавца (*opt-out agreement*), који омогућава готово неограничено продужење радног времена“ уз поштовање инструмената који спречавају злоупотребу послодавчевих овлашћења⁵⁶¹.

Успешност колективног преговарања у Данској огледа се и у чињеници да су реакције социјалних партнера у другим државама чланицама ЕУ на новелу Директиве биле веома подељене, при чему су представници послодаваца углавном подржали флексибилну организацију радног времена и лакше прилагођавање променама на тржишту у предлогу новеле Директиве 2003/88/ЕЗ, док су синдикати једногласно сматрали да он озбиљно угрожава заштиту безбедности и здравља на раду.

4.3.3. Сигурност запослења

У складу са концептом флексибилности Данска има издашан систем осигурања за случај незапослености, који незапосленима обезбеђује исплату накнаде у трајању од две године унутар периода од три године од губитка запослења. Накнада за незапосленост заснована је на чланству у регистрованом приватном фонду за осигурање за случај незапослености у трајању од барем једне године и минималним приходом запослених лица од 238.512 данских круна током претходне три године. Накнаду могу остварити и samozапослена лица која су од сопственог пословања и запослења остварила приход у истом износу у периоду једнаког трајања, као и лица која током периода од једне година нису остваривала чланство у фонду због завршетка школовања⁵⁶². На чланство у фонду имају право лица старија од 18 година, лица млађа од 18 година ако су завршила барем 18 месеци средњег стручног образовања, као и лица којима је преостало више од две године до пензионисања и која су у Данској⁵⁶³ или другој држави чланици ЕУ (или Швајцарској) провела најмање пет година у периоду од последњих 12 година. Да би се поново стекло право на осигурање за случај незапослености неопходно је у периоду од наредне три године остварити најмање 52 месеци рада на пуно радно време (за осигуране на пуно радно време), односно 34 месеци рада за осигуране на непuno радно време.

У Данској је сигурност запослења релативно висока током трајања уговора о пружању услуга у управљању отпадом⁵⁶⁴, које приватни послодавци склапају са државом или локалним самоуправама и који најчешће трају четири године.

Од средине 90-их година већина локалних самоуправа препустила је управљање отпадом приватним предузећима, тако да оне збрињавају више од 80% комуналног

⁵⁶¹ Љубинка Ковачевић, „Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?“, *op.cit.*, стр. 92.

⁵⁶² European Commission, „Employment, social affairs & inclusion, Denmark - Unemployment benefit“. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1107&langId=en&intPageId=4496>

⁵⁶³ Укључујући Гренланд и Фарска острва, као прекоморске територије Данске.

⁵⁶⁴ Иако је током трајања уговора о пружању услуга сигурност запослења веома висока треба имати у виду да дански систем флексибилности омогућава отпуштање уз отказни рок од 14 дана и релативно високу надокнаду за незапосленост.

отпада у Данској. Препуштајући одношење отпада приватним предузећима локалне самоуправе морале су да воде рачуна и о очувању права радника запослених у јавним комуналним предузећима које су приватна предузећа преузимала, а у складу са директивом Европског савета 98/50/ЕЗ⁵⁶⁵. Тим преузимањем радника приватна предузећа морала су да у потпуности очувају затечена права радника у складу са којима су они радили у до тада јавним предузећима. Међутим, после истека уговора локалне самоуправе морале су да - поштујући процедуре јавних набавки - бирају нове пружаоце услуга у збрињавању отпада, те су за тај посао бирали нова приватна предузећа⁵⁶⁶. У тим ситуацијама међутим нису коришћене одредбе поменуте директиве, јер су се и приватна предузећа и локалне самоуправе позивале на пресуду финског суда којом је одређено да ако предузећа нису у обавези да преузму опрему за рад својих претходника онда немају обавезу ни да преузму њихове раднике. Тако је у бројним ситуацијама долазило до отказивања уговора о раду запослених при завршетку уговореног посла којег је приватно предузеће имало са локалном самоуправом, без заинтересованости новог предузећа да тим радницима понуди нови уговор о раду. У појединим случајевима радници би били преузети од стране новог предузећа, али би том приликом губили право на увећану зараду за минули рад, што је новом послодавцу омогућавало да у процедури јавног надметања понуди нижу цену збрињавања отпада⁵⁶⁷. Зато је у овом сектору један од приоритета синдиката борба за увођење обавезног преузимања радника унутар сектора у овим ситуацијама, мада је до сада забележено мало успеха у том залагању представника синдиката.

Многи синдикати зато су закључили посебне споразуме о сигурности запослења својих чланова, којима се послодавац и запослени изјашњавају о посебним додатним мерама заштите запослења у вези са добровољним престанком радног односа. Ти споразуми најчешће су повезани са реструктурирањем и рационализацијом предузећа и институција и имају за циљ да спрече престанак радног односа запосленог без његове сагласности⁵⁶⁸. У тим ситуацијама послодавац је у обавези да обавести синдикат, с тим што неиспуњење те обавезе не чини споразум неважећим, али подразумева материјалну одговорност послодавца у смислу новчане казне.

4.3.4. Обука и стицање нових вештина

Активна политика тржишта рада која омогућава брзо проналажење новог запослења тако што обезбеђује стицање нових вештина радницима којима је потребан нови посао и тиме што омогућава да радници који траже посао буду спремни да прихвате нови понуђени посао чини један од основа данског модела флексибилности. Почетком новог миленијума успостављен је систем у којем су на основу националног правног оквира одговорност за спровођење активних мера за запошљавање, укључујући обуку и стицање нових вештина, преузели центри за запошљавање у оквиру локалних самоуправа. Мере су обухватале индивидуално саветовање тражилаца

⁵⁶⁵ Council Directive 98/50/EC amending Directive 77/187/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses, Official Journal of the European Communities L 201/88.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0050&from=HU>

⁵⁶⁶ Ole H. Sørensen, Peter Hasle, *op.cit.*, стр. 6.

⁵⁶⁷ *Ibid.*

⁵⁶⁸ European Commission, „Termination of employment relationships legal situation in the member states of the European Union”, Brussels, 2006, стр. 28. <https://biblio.parlament.ch/e-docs/145700.pdf>

посла, уз неопходност активног тражења запослења и улагање у обуку и субвенционисано запошљавање⁵⁶⁹.

Инклузивни режим запошљавања у Данској чак и у области управљања отпадом подразумева значајну улогу обуке у циљу пружања бољих услуга. Социјални партнери заједнички су развили програм обуке за сакупљаче отпада, при чему су синдикати инсистирали да у тај програм уђу и вештине које се односе на рад у зеленој економији. Припремљен је и спроводи се курс за сакупљаче отпада који би им омогућио прелазак у категорију радника са вишим нивоом квалификација, што за собом повлачи повећање зараде од 0,55 евра по сату рада у складу са колективним уговором. Ипак, због јаке конкуренције међу послодавцима и уговора о пружању услуга у управљању отпадом које они потписују на сваке четири године, већина послодаваца нема интереса да улаже у подизање вештина својих радника, што ограничава могућности за напредовање радника унутар компанија које се баве управљањем отпадом.

Шире посматрано, концепт целоживотног учења, у смислу обуке и додатног школовања током читавог животног века, није значајно напредовао. Концепт је заснован на бесповратним средствима за образовање одраслих, тзв. *VEU allowance* која се обезбеђују из фонда у који сви послодавци уплаћују фиксни годишњи износ по запосленом раднику. Одлуке о дужини трајања одсуства за потребе додатног школовања радника, као и о томе који радници на њега имају право, доносе социјални партнери у оквиру колективних уговора или путем појединачних уговора између послодаваца и радника. *VEU allowance* омогућава флексибилне радне односе, на једној, и краткорочне мере социјалне сигурности на другој страни, уз наглашену подршку запошљивости нискоквалификованих радника⁵⁷⁰. Последица светске економске кризе крајем прве деценије XXI века било је смањење износа средстава *VEU* и преношење одговорности за стицање вештина на социјалне partnere, који су били приморани да радницима из својих средстава надокнаде део накнаде за време проведено на додатном школовању. Услед тих дешавања 2017. године потписан је трипартитни споразум чији је циљ био да преокрене опадајући тренд броја радника на додатном школовању, поред осталог и издвајањем додатних средстава за унапређење вештина нискоквалификованих радника у складу са потребама предузећа⁵⁷¹.

4.4. Радна права у гранским колективним уговорима

Најважнији споразум на тржишту рада у Данској је Главни споразум (*Hovedaftalen*) између Данске конфедерације синдиката и Данских послодаваца, који је закључен још 1899. године и више пута ревидиран, а којим се уређује право на индустријске конфликти и право на решавање радних спорова пред радним судом⁵⁷².

⁵⁶⁹ Sonja Bekker, Mikkel Mailan, *op.cit.*, стр. 148.

⁵⁷⁰ Michael Zibrowius, „Promoting social partnership in employee training – Denmark country report”, German Economic Institute, Cologne, 2018, стр. 10, https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2018-06/DK_Country%20report%20Denmark_final_0.pdf

⁵⁷¹ Sonja Bekker, Mikkel Mailan, *op.cit.*, 148.

⁵⁷² European Transport Workers' Federation (ETF) and VerDi trade union, „Social conditions in logistics in Europe“, *op.cit.*, стр. 43, <https://psl.verdi.de/++file++5d00b20c9194fb1d8bbc127f/download/Social%20Conditions%20Logistics%20in%20Europe.pdf>

Колективни уговори у Данској дефинисани су као споразуми између организације или групе радника са једне и организације послодаваца или других послодаваца са друге стране, којима се уређују питања зарада и услова рада и који се примењују на конкретну врсту рада кроз однос између радника и послодавца, као и кроз односе радника и послодаваца и њихових организација⁵⁷³. Не постоји доња граница за број радника у предузећу који би морао да буде обухваћен колективним уговором. Мала предузећа често нису чланови организација послодаваца, али то не значи да се на њих колективни уговори не односе, јер многа од њих закључују тзв. уговоре о приступању којима приступају колективном уговору чији је потписник организација послодаваца и на себе преузимају сва права и обавезе из колективног уговора.

У зависности од сектора важење колективних уговора износи од две до четири године, док је надметање међу синдикатима и међу удружењима послодаваца релативно ограничено. Укупно узев колективним уговорима обезбеђује се заштита већине права радника, укључујући право на накнаду зараде за време породилског и одсуства са рада због неге детета, право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад, пензијско осигурање, бонусе, накнаду за годишњи одмор и друге облике накнада. Колективним уговорима регулишу се и услови рада у које спадају радно време и флексибилни радни дани, али и приступ целоживотном учењу и развоју компетенција.

У Данској (као и у Аустрији) не постоји грански колективни уговор за сектор отпада, јер је систем управљања отпадом подељен на прикупљање комуналног отпада, рециклажу од стране малих приватних предузећа и прикупљање и рециклажу индустријског отпада. У ситуацијама када локалне самоуправе управљање отпадом препуштају приватним предузећима примењује се колективни уговор за саобраћајни сектор (*ATL Overenkomst*), који обухвата возаче, раднике у складиштима и раднике на дневном одношењу отпада. Када локалне самоуправе саме организују збрињавање отпада примењује се колективни уговор за раднике са специјалним положајем (*Overenkomst for specialarbejdere*) који се односи на ниско квалификоване раднике у јавним предузећима и на раднике у рециклажним центрима. На раднике који су ангажовани на збрињавању индустријског отпада односе се колективни уговори закључени за конкретну индустрију чији се отпад збрињава.

4.4.1. Колективни уговор за саобраћајни сектор

Колективни уговор за саобраћајни сектор и примењује се на 40.000 радника запослених у више од 900 предузећа, у које спадају и возачи запослени у управљању отпадом. Већина одредаба овог колективног уговора, налик ономе у Аустрији, односи се на радно време и додатке на зараду, али и на право на пензију, плаћени годишњи одмор и право на накнаду за време привремене спречености за рад⁵⁷⁴. Њиме је утврђено трајање радног времена краће од законом прописаних 37 сати недељно,

⁵⁷³ European Commission, „Termination of employment relationships legal situation in the Member States of the European Union”, *op.cit.*, стр. 22, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/145700.pdf>

⁵⁷⁴ Период трајања исплате накнаде зараде за време привремене спречености за рад продужен је колективним уговором са 56 на 70 дана, при чему је радницима запосленим дуже од три године у предузећу забрањено уручити отказ уговора о раду током трајања привремене спречености за рад.

односно 7,4 сати дневно у периоду између 06.00 и 18.00 часова, уз издашне додатке за сваки сат прековременог рада⁵⁷⁵.

Недавно обновљени колективни уговор увео је нови вид флексибилности – рачунање годишњег одмора у сатима, као и могућност да део увећања зараде буде договоран на локалном нивоу са послодавцима. Колективним уговором предвиђено је плаћено родитељско одсуство чије је трајање продужено са пет на осам недеља, а може га искористити родитељ који претходно није користио накнаду зараде за породилско одсуство односно накнаду зараде за одсуство са посла очева новорођене деце.

Колективни уговор садржи и одредбе које омогућавају запосленима да годишње проведу до 14 радних дана на усавршавању радних вештина по сопственом избору. С тим у вези предвиђене су и боље опције за процену праве стручности запослених, које су повезане са додатном обуком, као и пораст зарада за приближно 3,20 данских круна у свакој години трајања уговора. Њиме је предвиђено повећање других додатака зараде радника, као што је додатак за тешке услове рада увећан за 1,6% годишње, док ће допринос посебном систему штедње од марта 2022. године бити повећаван за један процентни поен годишње до укупних 7% зараде запосленог. Надокнаде за приправнике и раднике на обуци биће увећане за 1,7%. Овим колективним уговором одсуство са рада због неге детета продужено је за један додатни дан, чиме је радницима омогућено да одсуствују са посла поводом заказаних здравствених прегледа њихове деце. Њиме је предвиђено и јачање социјалног дијалога на свим нивоима између управа предузећа и радника о транзицији на зелену економију и променама које она доноси тржишту рада.

У контексту релативно ограничених резултата подстицаја за додатно усавршавање и целоживотно учење, описаних у претходном поглављу, те смањеног броја радника који се за њега опредељују, додатни подстицаји које овај колективни уговор обезбеђује могли да привуку нове раднике у ову привредну грану повезану са зеленом економијом. То указује на значај делотворног колективног преговарања о овим питањима, која би стога ван сваке сумње требало да остану предмет социјалног дијалога.

4.4.2. Колективни уговор за раднике са специјалним положајем

Колективни уговор за сектор отпада обухвата одредбе које се тичу додатака на зараду за прикупљање отпада, радног времена, услова запослења и организације рада. Поред тога грански колективни уговор за саобраћајни сектор (који обухвата и део радника у управљању отпадом) садржи одредбе које регулишу и питања минималне зараде, радног времена, годишњег одмора и услова запослења. На тај начин сви радници у управљању отпадом обухваћени су колективним уговорима чију примену надзиру специјални радни судови. Од мањих послодаваца који нису чланови Конфедерације данске индустрије синдикат најчешће захтева да потпишу колективни уговор на нивоу послодавца који предвиђа исте услове као општи колективни уговор, тако да ни стране компаније нити страни радници не покушавају да на било који начин избегну примену колективних уговора.

Управо због овако широке покривености колективним уговорима и високог нивоа регулисаности тржишта у овом сектору, неформална економија практично не

⁵⁷⁵ За сваки од прва три сата прековременог рада додатак је 26,57 евра, а за сваки наредни сат он износи 34 евра.

постоји. Свако неформално преузимање отпада је нелегално и противно колективним уговорима, па чак и ситуације у којима су грађани били спремни и вољни да понуде нешто новца сакупљачима како би им ови преузели додатне количине отпада. Сама чињеница да су и такве ситуације противне колективним уговорима говори у прилог важности успешног социјалног партнерства као фактора борбе против неформалне економије а у корист достојанственог рада и у овом сектору. Такав приступ онемогућава не само штету по животну средину услед неправилног руковања отпадом ако би он дошао у посед неформалних сакупљача отпада, него и доводи до тога да употреба отпада као привредног ресурса допринесе економском расту и зеленом запошљавању. То указује не само на висок ниво обавештености грађана о одредбама колективних уговора у овој области, него, још важније, и на сазнање међу представницима радника да су укупан однос према отпаду и борба против неформалне економије уско повезане и важне теме колективног преговарања.

Као што ћемо видети у упоредним искуствима других држава, а пре свега у нашој земљи, обухват тема колективних уговора ограничен на остваривање основна права (као што су увећање зараде, ограничено радно време или плаћено одсуство са рада) указује на релативно уско поље интересовања гранских синдиката и њихових чланова, чиме изостаје њихов допринос дијалогу о делотворнијем управљању отпадом као важним привредним ресурсом.

5. Индивидуална и колективна права радника у сектору отпада у праву Италије

5.1. Уставна и законска заштита индивидуалних и колективних права

Радноправна заштита у Италији тиче се рада којег обављају радници у подређеном положају, мада је временом проширена и на друге категорије радника чији рад не карактерише субординација, већ положај сличан њој. То се нарочито односи на социјалну сигурност радника у пољопривреди, али и на законе који регулишу мирно решавање радних спорова лица која лично и у континуитету обављају рад у условима економске зависности од наручилаца посла, и која се услед тога налазе у „парасубординисаном“ положају⁵⁷⁶. Радно право у Италији традиционално се односило на приватни сектор, док се радноправни положај запослених у јавном сектору драстично разликовао. Временом су основни принципи радноправне заштите у приватном и јавном сектору почели да конвергирају, те су синдикална права и колективно преговарање почели да важе и за запослене у јавном сектору. Ипак, у италијанском радном законодавству никада није спроведена кодификација која би радноправну заштиту уоквирила у јединствен законик о раду чије би одредбе биле међусобно усклађене. Радно право у Италији настајало је у фазама, доношењем бројних законских одредби – од почетка XX века до данашњих дана. Прве две деценије XX века обележила је убрзана индустријализација државе, услед које је драстично порастао број индустријских радника, уз ширење синдикалног покрета и растући притисак на владајућу класу. Те промене одразиле су се и на радно законодавство, те је усвојено неколико закона који су штитили индивидуална права радника као слабије стране у социјалном дијалогу. Ти закони, настали „на крилима“

⁵⁷⁶ Tiziano Treu, „Italy”, Wolters Kluwer, 2016, стр. 26.

снажења синдиката и радничких покрета оствариће дуготрајни утицај на потоње радноправно законодавство, те и до данашњих дана чине језгро италијанског радног права⁵⁷⁷.

Једини покушај да се до тада постојеће радно законодавство консолидује у јединствени документ било је усвајање Грађанског законика 1942. године, чија је књига 5 била посвећена радном законодавству и регулисала је колективне економске уговоре и колективне уговоре о раду, подређени рад у предузећима, самозапошљавање и подређеност у раду у посебним околностима изван предузећа⁵⁷⁸. Међутим, тај период био је у Италији обележен фашистичким режимом, који је у потпуности негирао слободу синдикалног удруживања и систем индустријских односа подредио искључиво одлукама државе.

У контексту послератне изградње социјалдемократског устројства и поновног процвата синдикалног покрета, преломна тачка у еволуцији система индустријских односа у Италији било је доношење Устава 1948. године, који је отворио простор за развој нових модела колективног уговора у односу на корпоративистички систем⁵⁷⁹ који је владао у претходним режимима у тој земљи, и који у свом првом члану одређује да је Италија Република заснована на раду. Устав је препознао право сваког грађанина на рад⁵⁸⁰, слободу удруживања, као и право на зараду, ограничено радно време и плаћени годишњи одмор, право на посебну заштиту на раду жена и малолетних лица, те право на социјалну сигурност која обухвата пензијско и инвалидско осигурање, и осигурање од повреда на раду.

Главна одредба Устава која се тиче индустријских односа тиче се гаранције слободе синдикалног организовања и њоме се условљава њихово регистровање интерним демократским устројством синдиката и прописује својство правних лица регистрованим синдикатима, уз одредницу која обезбеђује проширено дејство свим колективним уговорима које синдикати потпишу на нивоу грана (тачније: категорија)⁵⁸¹. Тиме су, уместо наметања правних норми путем државних интервенција, створени правни и институционални услови за колективно преговарање. Циљ ове одредбе Устава био је успостављање основног принципа синдикалних слобода у италијанско законодавство и подршка синдикатима да преговарају са циљем закључења колективних уговора који би били обавезујући за све запослене у датој грани, а не само за њихове потписнике, тј. имали би дејство *erga omnes*. Ипак, требало би приметити и то да би овако значајно ослањање на регистрацију синдиката као основ за њихов правни статус и за колективно преговарање могло да води и мешању државе у унутрашња питања синдикалног покрета и односе између синдиката, али та одредба никада није до краја спроведена. Наиме, процедуре које је овај члан предвидео показале су се превише крутим за реструктурирање колективног преговарања, јер су снажни социјални и економски интереси захтевали динамичније промене. Иако је овај члан предвидео да регистровани синдикати могу да склапају гранске колективне уговоре чије би дејство било *erga omnes*, није било опште прихватљивих стандарда

⁵⁷⁷ *Ibid.*, стр. 27.

⁵⁷⁸ Michele Tiraboschi, Maurizio Del Conte, „Recent changes in the Italian labour law”, *Semantic Scholar*, 2004. стр. 85, <https://pdfs.semanticscholar.org/739a/e5d2184d787928a79411abd2373aabf5f4a0.pdf>

⁵⁷⁹ Корпоративистички режим карактерисала је институционална сарадња представника рада и капитала, који су заједно били подређени општем националном интересу у производњи под патронатом државе

⁵⁸⁰ Устав Републике Италије, чланови 4, 14, 36, 37 и 38.

⁵⁸¹ Устав Републике Италије, члан 39.

који би омогућили раскидање до тада традиционалних нивоа преговарања⁵⁸². То је касније довело до још већих потешкоћа и онемогућавања пуне примене члана 39 Устава у пракси, јер није било могуће на адекватан начин утврдити ко би требало да буду стране колективног уговора, нити је било довољно опште сагласности која је неопходна у сваком плурализму.

Зато је овако ригидна поставка колективног преговарања довела до дијаметрално супротног ефекта од онога што је члан 39 Устава имао за циљ – до децентрализације колективног преговарања на ниво предузећа. Ставови 2, 3 и 4 члана 39 Устава никада нису спроведени, поред осталог и зато што је за њихово спровођење било потребно усвојити низ закона и подзаконских аката, што се није догодило. То је имало за последицу ситуацију у којој је и синдикалну слободу удруживања било могуће исказати на другим нивоима уз знатне варијације и разлике између и унутар сектора.

Од осталих радних права Устав Републике Италије гарантује право на штрајк (члан 40), којим се уместо колаборације у радним односима под окриљем државе препознаје супротност у интересима представника рада и капитала, као и право радника на учешће у одлучивању (члан 46), којим Република препознаје право радника да учествују у доношењу одлука о управљању предузећем у складу са законом. У правној и политичкој расправи која се током времена одвијала у Италији, учешће радника у процесима доношења одлука у предузећима сматрало се изразом индустријске демократије, односно методама којима су се интереси радника узимали у обзир у процесима доношења одлука у предузећима. У том систему индустријских односа принцип партиципације заснива се на колективним уговорима којима се права на информисање и консултације остварују у предузећу. У основи, представницима радника уговорно се приписује право да буду унапред обавештени о одлукама које послодавац намерава да донесе о пословању предузећа⁵⁸³.

Поред Устава, изворе радног права у Италији чине посебни закони из домена радног законодавства, раднички статuti, Општи национални колективни уговор, интегративни уговори на нивоу послодавца (*Contratto Integrativo Aziendale, CIA*), извори међународног радног права (директиве ЕУ, конвенције МОП и међународне повеље), као и регионални закони.

⁵⁸² Aranka Kecskés, „The experiences of collective bargaining and collective agreements in Italy“, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Szeged, 1996, стр. 7.

⁵⁸³ Ова врста учешћа била је „институционализована“ и кроз тзв. 1984. „*IRI* протокол“, а потом и путем споразума између синдиката и других државних предузећа (*Efim, Eni, Gepi, Elettrolux Zanussi, Telecom Italia*).

Протокол *IRI* био је споразум између највеће италијанске државне компаније *IRI* и три репрезентативне синдикалне конфедерације потписан 1984 године, којим су успостављене нове институције у циљу унапређења партиципације радника у процесу реструктурирања компаније. Протоколом је успостављено више билатералних стручних комисија, у којима су представници синдиката и послодавца били једнако заступљени и овлашћени да преговарају о свим важним питањима која су се тичала инвестиција, реструктурирања и запошљавања у холдинг-компанији *IRI* и са њом повезаним предузећима. Споразумом су успостављене и процедуре мирења и арбитраже како би се спречила ескалација индустријских конфликта, па се споразум сматра важном одредницом за право на партиципацију радника у одлучивању у Италији.

У законској регулативи, учешће радника у управљању компанијама регулисано је (осим одредби садржаних у правилима о колективним отпремнинама и промени власништва над предузећем) уредбом бр. 25 од 6. фебруара 2007., усвојеном на основу транспоноване Директиве Европске комисије 2002/14 /ЕЗ, којом се успоставља општи оквир о информисању и саветовању радника.

Период непосредно после доношења Устава био је обележен настојањима судова да радноправне одредбе Грађанског законика прилагоде новој правно-институционалној структури италијанске Републике. Тежило се успостављању јавне контроле над тржиштем рада (усвајањем закона бр. 264 у априлу 1949. године) и установљавању минималних стандарда заштите запослености на основу уговора о раду на неодређено време. Сви облици производње су централизовани, рад на привременим пословима драстично је ограничен законом бр. 230 у априлу 1962. године, а умањен је и број законских основа за отказ уговора о раду законом бр. 604 у јулу 1966. године⁵⁸⁴. Законом 230/1962 у италијанско радно законодавство уведен је уговор о раду на одређено време, при чему је већ први члан Закона јасно указивао на то да сваки уговор о раду по природи ствари уређује рад на неодређено време, док би уговор о раду на одређено време требало да буде изузетак који се односи само на специфичне околности као што су сезонски послови, замена привремено одсутних радника, обављање специфичних повремених послова и обављање низа активности ограниченог трајања које захтевају специфичне вештине којима не располажу радници у предузећу⁵⁸⁵.

За спровођење уставних принципа веома је било значајно усвајање закона бр. 300 у мају 1970. године, познатијег као Раднички статут, којим се промовисало присуство синдиката у предузећима, уз успостављање јасних процедура за примену овлашћења послодаваца. Одредбе које је садржавао Статут односиле су се на промене описа послова и дужности радника, обавезу враћања радника на рад у случају незаконитог отказа уговора о раду и усклађивање понуде и тражње на тржишту рада. Усвајање Статута уједно је представљало и први покушај да се посредством радноправних норми спроведе уставна заштита неповредивих људских права (члан 2 Устава), слободе оснивања синдиката и учешћа у синдикалном раду (члан 39 Устава) и приватне иницијативе за добробит остварења друштвених циљева, којом се не наноси штета јавној безбедности, слободи или људском достојанству (члан 41 Устава)⁵⁸⁶.

У исто време, усвајање Статута додатно је допринело сложеној регулативи и високом нивоу заштите радника у Италији у другој половини XX века, што је за последицу имало високу стопу незапослености, нарочито у поређењу са другим државама сличног нивоа економског развоја. Члан 18 Статута који је захтевао да послодавац који запошљава више од 15 радника мора да понуди нови уговор о раду раднику чији је отказ претходног уговора о раду суд рада прогласио неоправданим, те да плати заостале зараде и доприносе за социјално осигурање, као и висок износ новчане казне, довео је до оцене да су ограничења законитог отказа уговора о раду међу највећима у оквиру држава чланица Организације за економску сарадњу и развој (OECD)⁵⁸⁷. Велика већина радника у Италији радила је на основу уговора о раду на неодређено време, који је изискивао велике трошкове приликом заснивања радног односа и отказивања уговора о раду, тако да су радници најчешће проводили цео радни век до одласка у пензију у истом предузећу. Две трећине трошкова социјалног осигурања радника запослених на основу уговора о раду на неодређено време сносили су послодавци, што је увећавало трошкове пословања и негативно утицало на

⁵⁸⁴ Michele Tiraboschi, Maurizio Del Conte, *op.cit.*, стр. 86.

⁵⁸⁵ Cristina Tealdi, „Typical and atypical employment contracts: the case of Italy”, Munich Personal RePEc Archive, 2011, стр. 3, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39456/2/MPRA_paper_39456.pdf

⁵⁸⁶ Michele Tiraboschi, Maurizio Del Conte, *op.cit.*, стр. 86.

⁵⁸⁷ William Thompson, Robert Price, „The political economy of reform – lessons from pensions, product markets, and labour markets in ten OECD countries“, OECD, Paris, 2009, стр. 252, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform_9789264073111-en#page3

конкурентност предузећа која нису могла да се прилагоде на све брже промене технологија, продуктивности и потребних вештина⁵⁸⁸.

Економска криза која је погодила државе Западне Европе 70-их година узроковала је доношење хитних мера у циљу ограничавања последица рецесије. У италијанском радном праву дошло је до преласка са индивидуалних гаранција на доминантно колективну радноправну заштиту, којег је карактерисало увођење уговора о раду на непуно радно време и уговора о обуци на раду, као и мера за регулисање реструктурирања предузећа. Прилагођавање радноправне регулативе условима економске кризе имало је за циљ заштиту права радника у радном односу, као и покушај одржања запослености и подршку производном систему. Растућа међународна конкуренција и развој нових технологија током 80-их година додатно су увећале притисак на традиционалне моделе индустријских односа, те су се децентрализација и флексибилизација одразиле и на колективно преговарање⁵⁸⁹. Највећи искорак у правцу повећања флексибилности радног законодавства представљало је усвајање Закона 58/1987, којим је дозвољено да се колективним преговарањем дефинишу нове околности у којима би се могло посегнути за уговором о раду на одређено време, да би две године касније употреба те врсте уговора била проширена и на незапослене старије од 29 година, као и на неквалификоване раднике млађе од 29 година⁵⁹⁰.

Даљи развој система радноправних односа обележен је супротностима у одлукама влада које су се често смењивале, и чије су оријентације левог или десног центра утицале и на њихове споразуме са социјалним партнерима. Растућа подељеност тржишта рада и индивидуализација запошљавања и радног живота умањиле су простор за колективно преговарање. Упркос светској економској кризи крајем прве деценије XXI века, чије су тешке последице истакле потребу за централизованим колективним преговарањем, диверсификација тржишта довела је до његове децентрализације и слабијег регулисања италијанског система радноправне заштите⁵⁹¹.

5.2. Радна права у уговорима о координираној и трајној сарадњи

Током 90-их година прошлог века италијанско тржиште рада запало је у дубоку кризу ниске стопе запослености и значајног учешћа неформалне економије, која је досезала до нивоа од 23 до 27% бруто националног производа. Више од четири милиона радника радило је изван законског оквира, уз велику „сиву зону“ између samozапослених и запослених радника, која је често обухватала облике запошљавања који су се заснивали на правној фикцији samozапосљавања када нису заправо били *contra legem*⁵⁹². Тек нешто више од половине свих запослених радника било је у редовном радном односу, док је готово трећина радника била samozапослена, уз значајан пораст нестандартне запослености који се у великој мери одвијао кроз неформалну економију или заобилажењем законских норми у формалној економији⁵⁹³. Зато је било неопходно покушати да се флексибилизацијом тржишта рада формализују

⁵⁸⁸ Cristina Tealdi, *op.cit.*, стр. 2.

⁵⁸⁹ Tiziano Treu, *op.cit.*, стр. 30.

⁵⁹⁰ Cristina Tealdi, *op.cit.*, стр. 2.

⁵⁹¹ Tiziano Treu, *op.cit.*, стр. 31.

⁵⁹² Michele Tiraboschi, „Labour law and industrial relations in recessionary times”, ADAPT University Press, Modena, 2012, стр. 71.

⁵⁹³ William Thompson, Robert Price, *op.cit.*, стр. 251.

и регулишу ове већ постојеће тежње ка флексибилнијим облицима запошљавања. Стога се испоставило да је покушај поступног превођења тако великог броја радника из неформалне у формалну запосленост крајем 90-их захтевао увођење нове врсте атипичних уговора о раду, за које се може рећи да су по свом садржају представљали својеврстан прелазни компромис између неформалног рада и радног односа.

Како би се то постигло 1997. године усвојен је Закон 196/1997, познатији као Треу закон⁵⁹⁴, који је олакшао прелазак са уговора на одређено на уговор на неодређено време, али је у исто време омогућио успостављање агенција за привремено запошљавање и увео нове привремене „атипичне“ уговоре о раду, уз смањење доприноса за социјално осигурање (тзв. уговоре о координираној и трајној сарадњи, *Contratti di Collaborazione Coordinate e Continuative, Co-Co-Co*)⁵⁹⁵. Ти уговори подразумевали су ниже стопе доприноса за пензијско осигурање, уз потпун изостанак права на накнаду за породилско одсуство, накнаду зараде за време привремене спречености за рад и права на осигурање за случај незапослености. Истовремено, том новом врстом уговора уређен је рад на одређено време којег радници обављају за одређеног послодавца, али без обавеза типичних за однос зависности између радника и послодавца, и постали су веома заступљени међу радницима који су по први пут ступали на тржиште рада. Радници ангажовани на основу ове категорије уговора квалификовани су као подврста samozапослених лица, чије је основно обележје, уместо потребе за (радном и социјалном) заштитом, могућност послодавца да, у ограниченом обиму, координира њиховим радом, што их сврстава у парасубординисане раднике⁵⁹⁶.

Са друге стране, Љубинка Ковачевић истиче да ове уговоре карактерише правна субординација, чије су функције у радном и социјалном праву континуитет рада, координација и претежно лично обављање послова. Континуитет рада присутан је код ове групе радника јер наручилац посла њиховим ангажовањем задовољава своје дугорочне потребе, независно од чињенице да се одговарајући уговор закључује поводом остваривања одређеног резултата. Поред тога, „попут правне подређености запосленог, и сарадња радника и наручиоца посла подразумева поступање радника по налозима друге стране, с тим што ови налози нису усмерени на опредељивање начина, места и времена извршавања рада, већ само на усклађеност рада радника са организацијом активности наручиоца посла“⁵⁹⁷. Коначно, присутно је и претежно лично обављање рада ових парасубординираних радника, чиме је заокружена њихова правна субординација.

Са аспекта социјалних престација, Треу законом укинута је одредба по којој је остатак запосленог у радном односу по истеку уговора на одређено време подразумевао преображај уговора у радни однос на неодређено време. Уведена је обавеза послодавца да исплати додатних 20% зараде запосленом у случају наставка радног ангажовања до десет дана од престанка важења уговора о раду на одређено време⁵⁹⁸, затим додатних 40% зараде ако је наставак радног ангажовања трајао до 20

⁵⁹⁴ Закон је назван по тадашњем министру за рад и социјалну политику Италије, Тициано Треу, па је закон постао познат као *Pacchetto Treu*.

⁵⁹⁵ Dino Pinelli *et al.*, „The Recent reform of the labour market in Italy: a review”, European Commission, Discussion paper 072, Brussels, 2017, стр. 36, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp072_en.pdf

⁵⁹⁶ Каснијим увођењем тзв. „рада на пројекту“ (*lavoro a progetto*) који је био заснован на сарадњи радника и наручиоца посла повезаној са одређеним пројектом, програмом или фазом рада наручиоца посла, примена „co-co-co“ уговора ограничена је само на јавни сектор.

⁵⁹⁷ Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, *op.cit.*, стр. 224-225.

⁵⁹⁸ Члан 10 Треу закона, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1997/07/04/097G0227/sg>

дана, да би тек по истеку тог рока дошло до преображаја уговора у уговор о раду на неодређено време.

Истовремено, усвајање Треу закона недвосмислено је допринело либерализацији тржишта рада, али уз неколико значајних ограничења која су омогућила очување права радника. Најзначајније међу њима била је обавеза новоуведених агенција за привремено запошљавање да својим радницима морају да исплате макар минималне зараде на нивоу привредне гране којој они припадају⁵⁹⁹. Број радника које је било могуће ангажовати посредством агенција био је ограничен колективним уговорима и није било дозвољено ангажовање неквалификованих радника. Поред тога, законом је било забрањено ангажовање радника посредством агенција у ситуацијама када је у претходних 12 месеци било колективног отказивања уговора о раду, као и у производним јединицама у којима је долазило до обуставе рада или смањења броја радних сати радника запослених у њима⁶⁰⁰. Овим законом, као ни каснијим реформама радног законодавства у Италији, нису умањена права радника запослених по основу уговора о раду на неодређено време, нити је дошло до промена у области новчане накнаде за незапослене⁶⁰¹.

Раст регистроване запослености у Италији са 250.000 радника 1999. на 470.000 радника 2000. године⁶⁰² као резултат усвајања овог закона указује на то да је ова форма запошљавања – путем уговора о координираној и трајној сарадњи - наишла на широку прихваћеност до тада незапослених или неформално запослених радника. Изостанак подређености послодавцу, широка аутономија у раду, доминантно лична природа услуга, те континуитет у раду који може да резултира преласком у рад на неодређено време чине ову врсту уговора могућим упоредним решењем за регулисање радног статуса и унапређење радних права неформалних радника у управљању отпадом у Републици Србији.

Укупна стопа доприноса која се примењује на раднике који раде у складу са уговорима о координираној и трајној сарадњи у почетку је у Италији износила 13% (непосредно по усвајању Закона) и до 2014. године повећана је на 19%⁶⁰³. Тренутно она износи 31,72%, од чега две трећине одлазе на терет послодавца, што би овај вид атипичних уговора о раду упркос повећању стопе доприноса последњих година могло додатно да учини погодним за неформалне раднике у управљању отпадом у Републици Србији. Требало би имати у виду и чињеницу да се за прикупљање средстава по основу доприноса из ове врсте уговора о раду користи засебан фонд, у који одлазе уплате доприноса свих радника који остварују одређени годишњи износ прихода (у Италији је то износ од 5.000 евра годишње), што би требало додатно да допринесе већој флексибилности у исплати накнада на основу права на пензијско и инвалидско осигурање.

Да би увођење ове врсте атипичних уговора о раду било одрживо свакако је неопходно квалитетно функционисање институција надлежних за политику и мере запошљавања, прикупљање пореза и доприноса и исплату престација из пензијског и

⁵⁹⁹ William Thompson, Robert Price, *op.cit.*, стр 254.

⁶⁰⁰ Law No. 196, Official Gazette of Italy, 24 June 1997: „Norme in materia di promozione dell'occupazione”, Art. 1, стр. 4.

<https://www.repubblicadeglistagisti.it/initiative/strumenti/normativa/legge-treu-1961997/> (28-07-2020)

⁶⁰¹ William Thompson, Robert Price, *op.cit.*, стр. 261.

⁶⁰² Sergio Destefanis, Raquel Fonseca, „Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconometric Assessment”, Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica, Università degli Studi di Salerno, Fisciano, 2005, стр. 6.

⁶⁰³ Cristina Tealdi, *op.cit.*, стр. 14.

инвалидног осигурања. Реформа ових институција и усвајање закона којим би се омогућило увођење нових облика уговора о раду велики су изазови за доносиоце одлука, али би њихов резултат, уз испуњење других предуслова као што су адекватан приступ власништву над отпадом и доследно спровођење закона о управљању отпадом, могао да буде одлучујући напредак у превођењу неформалних радника у формалну запосленост, што је основни услов за адекватно остваривање радних права радника у управљању отпадом у Републици Србији.

Реформама радног законодавства у Италији у периоду од 2001. до 2003. године омогућена је даља либерализација уговора на одређено време, при чему је за рад по уговору о привременим пословима било довољно писано образложење о неопходности прибегавања тој врсти уговора. Закон 30/2003, тзв. Бјађијев закон („*Legge Biagi*“) увео је у радно законодавство нове, нестандартне форме уговора, као што су рад по позиву, деоба радног места и сл. и ограничио је важење уговора о координираној и трајној сарадњи на радне односе који се одвијају искључиво у оквиру прецизно дефинисаних пројектних задатака, уз унапред одређене циљеве и резултате (*lavoro a progetto*). Увођење нових форма уговора није променило природу парасубординисаног положаја радника, јер је, како примећује Љубинка Ковачевић, законодавац пропустио да дефинише појмове „пројекат“, „програм рада“ и „фаза рада“, што је створило бројне проблеме у пракси, јачајући несигурност положаја радника који закључе уговор о раду на пројекту. Овај облик рада разликује се од рада на пројекту у којем се заснива радни однос на одређено време, будући да „италијански“ рад на пројекту не подразумева подређеност запосленог власти наручиоца посла⁶⁰⁴.

Последња фаза значајних реформи у области радних права у Италији уследила је 2012. године, када је промењен члан 18 Радничког статута (Закон о раду, бр. 300/1970), чиме је умањена заштита запослености радника запослених на уговорима на неодређено време. Промењене су казнене одредбе за случај незаконитог отказа уговора о раду и укинута је мера обавезног враћања на рад у случају незаконитог отказа уговора о раду, осим у ограниченом броју случајева, те је уместо ње као последица незаконитог отказа запосленима код малих послодаваца прописана само накнада штете, осим у случају дискриминаторског отказа⁶⁰⁵. Италијански правни систем већ је садржавао одредбу према којој радни однос на неодређено време може престати на иницијативу послодавца због праведног разлога који се тиче изузетно тешке повреде радне обавезе и због оправданих разлога, како се могу квалификовати озбиљне повреде уговорних обавеза (тзв. субјективни разлози), као и разлози који се тичу производње, функционисања или организације предузећа⁶⁰⁶, док је 2012. године уведен и особени режим заштите у случају отказа због објективног разлога, тиме што је утврђена обавеза послодавца да, приликом обавештавања о отказу, запосленом пружи и податке о разлозима због којих је донео одлуку о отказу. Као друга процесна новина уведена је и процедура обавезног мирења у случају настанка радног спора пред посебним телом министарства рада (*Direzione Territoriale del lavoro*), тако да послодавац може да запосленом да отказ у случају неуспешног исхода мирења, док се у супротном закључује споразум о престанку радног односа, али уз право запосленог на помоћ у проналажењу другог запослења.

⁶⁰⁴ Љубинка Ковачевић, *op.cit.*, стр. 224.

⁶⁰⁵ Olga Rymkevich, „Labour law reform in Italy and the problem of precarious employment“, Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia, Modena, 2013, стр. 4.

⁶⁰⁶ Љубинка Ковачевић, „Економска криза и реформе радног законодавства у европским државама, са посебним освртом на правила о отказу уговора о раду – могуће поруке за српско радно право“, *Право и привреда*, бр. 7-9, Београд, 2014. стр. 518.

За привремене и нестандартне уговоре уведена су мало строжа правила која су се односила на уговоре о координираној и трајној сарадњи и на минимално трајање периода незапослености које би било довољно да би се са истим радником поново склопио уговор о раду на одређено време. Овом реформом промењено је осигурање против незапослености и то тако што је проширен његов обухват радника, али је смањен ниво субвенционисања зарада, уз прелазни период у трајању од пет година.

Декларисани циљеви описане реформе били су „рационализација атипичних уговора о раду и спречавање њихове злоупотребе, ограничавање заштите од отказа запослених са стандардним уговором о раду и повећање давања и услуга које олакшавају запошљавање незапослених радника“⁶⁰⁷. Овако прокламовани циљеви нису, међутим, целовито и правилно пренети у законодавни оквир. То се посебно односи на питање престанка радног односа на које се односи више непрецизних и контрадикторних норми, повезаних у пракси са озбиљном правном несигурношћу. „Заштита запослених је, притом, значајно угрожена због могућности да се одредбама колективног уговора код послодавца дерогирају *in reius* одредбе општег колективног уговора, па, чак и законске одредбе (истина, уз одређена ограничења)“⁶⁰⁸, чиме је колективно преговарање претворено у средство за заштиту послодавчевих интереса.

5.3. Општи национални колективни уговор

Општи национални колективни уговор потписан у јулу 1993. године од стране Владе Италије, удружења послодаваца и три репрезентативне синдикалне конфедерације унео је важне промене у индустријске односе у Италији и тежио је остварењу четири циља – усаглашеној политици зарада и прихода, измене поступка колективног преговарања, променама у представљању интереса радника од стране синдиката на нивоу послодавца и новим политикама и мерама у вези са запошљавањем. Постизање овог споразума означило је крај периода дужег од две деценије током којег је недостајало институционално уређење колективних радних односа. Промена политике зарада подразумевала је укидање дотадашњег система индексације зарада у складу са кретањем инфлације (тзв. *scala mobile*), уз прелазак на годишње процењивање стопа инфлације и увећање зарада кроз колективно преговарање на гранском нивоу.

Закључењем Општег националног колективног уговора успостављена је нова структура колективног преговарања, којом је до тада фрагментирано колективно преговарање сведено на два нивоа – гранско колективно преговарање на националном нивоу и колективно преговарање на нивоу послодавца. Трајање колективних уговора на гранском нивоу ограничено је на четири године у нормативном делу, док одредбе које се односе на зараде трају две године и узимају у обзир разлику између процењене и стварне стопе инфлације⁶⁰⁹. Гранским колективним уговорима одређује се раст зарада уз употребу параметара политике зарада, узимајући у обзир и ситуацију на

⁶⁰⁷ Љубинка Ковачевић, „Економска криза и реформе радног законодавства у европским државама, са посебним освртом на правила о отказу уговора о раду – могуће поруке за српско радно право“, *op.cit.*, стр. 507.

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ Roberto Pedersini, „Path to reform of 1993 collective bargaining agreement“, July 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2009/path-to-reform-of-1993-collective-bargaining-agreement>

тржишту рада, општу економску ситуацију и стање у самој индустријској грани. Колективни уговори на нивоу послодавца у целости трају четири године и њима се уређују права која не садрже грански колективни уговори или се њима обезбеђују додатни елементи зарада повезани са продуктивношћу, квалитетом рада и профитабилношћу послодавца⁶¹⁰. За обнављање колективних уговора била је предвиђена процедура и временски редослед, укључујући и временски рок од четири месеца, током којег стране уговорнице не би смеле да предузимају једностране акције. Поред тога, овим споразумом подржана је партиципација радника у одлучивању на нивоу послодавца „кроз процедуре за информисање, консултовање, надзор и преговарања у складу са одредбама закона, гранским колективним уговорима и нижим нивоима колективног преговарања“⁶¹¹ о условима рада повезаним са технолошким иновацијама, запошљавању, те реструктурирању и реорганизацији предузећа.

Овим споразумом дошло је до промена у заступању интереса радника од стране синдиката на нивоу послодавца у смислу повезивања споразума на националном нивоу које постижу репрезентативне синдикалне конфедерације и преговарања на нивоу послодавца, при чему две трећине синдикалних представника на нивоу послодавца бирају радници, а преосталу трећину именују синдикати репрезентативни на националном нивоу. Успостављено је заједничко синдикално представничко тело на нивоу предузећа, чији је задатак био да учествује у колективном преговарању заједно са територијалним структурама синдиката потписника територијалног колективног уговора.

У јануару 2009. године започета је експериментална реформа Националног колективног уговора, али се са њом није сагласила Општа конфедерација италијанских радника (*CGIL*), јер је сматрала да се реформама умањује заштита од негативног утицаја инфлације на зараде. Споразум је ипак потписан у априлу 2009. године, у њему се децентрализација колективног преговарања посматра као механизам „за обнављање раста продуктивности а тиме и реалних прихода“⁶¹² и уведене су три важне промене:

1. важеће гранских колективних уговора ограничено је на три године, како у нормативном, тако и у облигационом делу;
2. раст зарада увезан је са прогнозираним кретањем Европског хармонизованог индекса цена за Италију (уместо за предвиђену стопу инфлације) осим у сектору енергетике. Предвиђено је да се било какве разлике између прогнозираног кретања индекса цена и инфлације надокнаде у року од три године од потписивања споразума, док се кретање продуктивности узима у обзир само у колективном преговарању на нивоу предузећа, што је влада подржала пореским подстицајима. Тамо где нема преговарања на нивоу предузећа предвиђен је додатак на зараду у виду тзв. Елемента гаранције зараде (*elemento di garanzia retributive, EGR*)⁶¹³, који би требало да буде исплаћен на крају периода од три године;
3. промењен је распоред преговарања: од синдиката се захтева да свој захтев поднесу шест месеци пре истека споразума, а послодавци имају рок од 20 дана да на њега одговоре; током тих последњих шест месеци пре истека споразума и током месец дана од истека споразума забрањен је штрајк.

⁶¹⁰ Eurofound, „Italy – Agreement of 23 July 1993“, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/agreement-of-23-july-1993> (24.07.2019.)

⁶¹¹ *Ibid.*

⁶¹² European Trade Union Institute, *Collective Bargaining*, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Italy/Collective-Bargaining#note1>

⁶¹³ *Ibid.*

5.4. Грански национални колективни уговор за сектор услуга у области заштите животне средине

Радна права запослених у прикупљању, рециклажи и третману отпада у Италији дефинисана су гранским колективним уговором за сектор услуга из области животне средине, који поред запослених у том сектору обухвата и градску чистоћу, сектор пречишћавања вода, постројења за производњу топлотне и електричне енергије, као и техничко-административне и услуге одржавања у области заштите животне средине⁶¹⁴.

Зарада се утврђује на основу следећих елемената⁶¹⁵: на бази основне зараде одређене коефицијентима и нивоима наведеним у члану 27 колективног уговора, уз додатак за године проведене на раду (радни стаж) у складу са чланом 30 колективног уговора, уз додатак за квалитетно обављање посла (заслуге на раду) на индивидуалном нивоу, и уз накнаду за било које додатне радне задатке *ad personam*. Поред тога члан 27 став 4 предвиђа и додатке на укупну зараду одређену на бази елемената из става 3. и у њих спадају додатак за обављање ниже руководеће функције, додатна накнада у складу са чланом 32 став 1 која представља допунску одштету за случај болести, незгоде на раду или материнства и исплаћује се у 12 рата, и тзв. посебни елемент зараде (*Elemento Distinto dalla Retribuzione, EDR*) у износу од 10,33 евра за 13 месечних исплата, успостављен Интерконфедералним споразумом од 31.7.1992. године⁶¹⁶.

Безбедност и заштиту здравља на раду у Италији регулише Закон 81, усвојен 9. априла 2008. године, који у раднике убраја сва лица која имају било какав уговор, обављају рад код јавног или приватног послодавца, са или без накнаде, са јединим циљем да науче да обављају одређену делатност, изузев услуга у оквиру домаћинства или породице. Овим су под појмом радника обухваћена и лица ангажована у задругама, сарадници који по Грађанском закону⁶¹⁷ имају удела у профиту предузећа, лица која похађају програм професионалне оријентације, па и ученици у стручном образовању који користе опрему за рад, лабораторије, хемијске или биолошке агенсе, итд⁶¹⁸.

По угледу на ову законску одредницу Поглавље XI гранског колективног уговора за сектор услуга у области животне средине дефинише радника у управљању отпадом као „особу која независно од врсте уговора обавља радну активност унутар организације послодавца, са или без зараде (укључујући и раднике у социјалним задругама и компанијама, и другим организацијама дефинисаним чланом 2 Д. Закона 81/08). Тиме се, као и у Закону, оставља простор да се под појам радника подведу и парасубординисани радници ангажовани на основу *co-co-co* уговора, што би у разматрању примене сличних уговора на раднике у управљању отпадом у нашој земљи могло да укаже на правац могућих промена у нашем радном законодавству.

⁶¹⁴ National collective labour agreement in environmental services, 10 July 2016, стр. 95, http://amaroma.it/public/files/amministrazione-trasparente/CCNL-Ambiente_10-Luglio-2016.pdf

⁶¹⁵ члан 27 став 3 колективног уговора.

⁶¹⁶ Protocol 31 July 1992 on the governance of social partners – income policy, efforts against the inflation and the cost of labour, <https://www.confetra.com/it/prontuari/Protocollo-1992.pdf>

⁶¹⁷ Члан 2549 Грађанског законика.

⁶¹⁸ Legislative decree No. 81, Official Gazette of Italy. No. 101 of 30 April 2008, члан 2, став 1, <http://www.cip.srl/documenti/Testo%20Unico%20Salute%20e%20Sicurezza%20sul%20lavoro%20-%20D.lgs.%2081-2008.pdf>

Права и обавезе радника из домена безбедности и здравља на раду у колективном уговору такође се преузимају из Закона 81/08. У обавезе радника, поред уобичајених захтева као што су поступање по налозима и упутствима послодавца, правилне употребе опреме за рад и расположиве заштитне опреме, те неопходности да одмах пријаве било какве кварове или недостатке у средствима за рад и опасности по сопствену безбедност, спадају и додатне обавезе значајне за рад у управљању отпадом. Радници не смеју да на било који начин мењају или уклањају безбедносне, контролне или сигналне уређаје, и не смеју да самоиницијативно предузимају активности које би могле да доведу у опасност њих или њихове колеге. Обавезни су и да учествују у обуци коју за њих организује послодавац, али је посебно важно истаћи да су радници ангажовани посредством другог предузећа (подуговарача посла) у обавези да на видном месту носе идентификациони документ са фотографијом, личним подацима и информацијама о послодавцу⁶¹⁹. Ова обавеза се односи и на samozапослене раднике у истом радном окружењу, што би у управљању отпадом у Републици Србији могла да буде корисна мера не само за унапређење безбедности и заштите здравља на раду, него и за уређење положаја радника чији би услови рада могли бити уређени уговорима сличним *co-co-co* у смислу парасубординисаног положаја и социјалне сигурности.

Значајну улогу у систему безбедности и здравља на раду има фондација „*Rubens Triva*“ основана декларацијом у оквиру Националног колективног уговора 30.06.2008. године. Ова непрофитна билатерална организација обавља активности у вези са обуком, информисањем и истраживањем у области безбедности и заштите здравља на раду радника који раде у управљању и преради отпада. Она спроводи одредбе члана 51 Закона 81/08 и издаје сертификат о спровођењу мера безбедности и здравља на раду у складу са чланом 30 истог закона. Предузећа која примењују овај колективни уговор плаћају овој фондацији један евро месечно, а од 1. јануара 2017. године два евра месечно за сваког радника независно од врсте његовог уговора.

Упркос свим овим механизмима подршке систему безбедности и здравља на раду, у управљању отпадом у ранијим годинама забележено је на годишњем нивоу и до 133 повреда на раду на сваких 1.000 радника, превасходно због преласка на прикупљање комуналног отпада на извору његовог настанка, што је свакодневно захтевало до 1.200 преузимања отпада по раднику⁶²⁰. Истраживање у области медицине рада спроведено 2005. године показало је да очекивано трајање живота радника старости 35 година најниже управо међу радницима који раде на сакупљању отпада и чишћењу улица⁶²¹. Одговор италијанских синдиката на ову поражавајућу ситуацију није се огледао у индустријској акцији, него у повећању напора да се унапреди знање синдикалних представника у овој области, као и сазнање о томе да су добро обучени синдикални представници значајан чинилац успешности предузећа која послују у овој области⁶²².

⁶¹⁹ Закон 81/2008, члан 20.

⁶²⁰ Diego Alhaique, „Working the bins in Italy“, European Trade Union Institute, HesaMag, бр. 9, 2004, стр. 23, https://www.etui.org/sites/default/files/Hesamag_09_EN-22-25.pdf

⁶²¹ Giuseppe Costa, „Differenze nella salute tra le professioni: spunti epidemiologici per le politiche del lavoro e della previdenza“, *Medicina del Lavoro*, бр. 98, 2005, стр. 16, <https://www.dors.it/alleg/0201/01-costa.pdf>

⁶²² Diego Alhaique, *op.cit.*, стр. 25.

6. Индивидуална и колективна радна права радника у сектору управљања отпадом у Бугарској

Бугарска је држава у транзицији у којој је процес приватизације трајао веома дуго и био веома сложен, а уз то је и почео тек 1997. године – неколико година касније од већине земаља Средње и Источне Европе. Прелазак са централно-планске на тржишну економију и увођење приватног власништва озваничен је и потврђен променама Устава. Устав гарантује слободу привредног предузетништва, заштиту права на неповредиву приватну својину и прописује обавезу државе да успостави једнаке услове пословања уз правну заштиту свих грађана и забрану злоупотребе монополског положаја услед нелојалне конкуренције⁶²³. Истовремено, Уставом су држави дата ексклузивна права својине над подземним ресурсима, обалама, водним ресурсима, шумама и парковима од националног значаја, као и над природним и археолошким резерватима⁶²⁴. Држава је усвајањем Закона о заштити конкуренције и Закону о подстицају инвестицијама додатно ојачала и уједначила правну заштиту домаћих и страних улагања, а Законом о приватизацији омогућила куповину предузећа у државном и јавном власништву⁶²⁵. Приватизација је, међутим, спроведена без довољно транспарентности и контроле над њеним резултатима, што је узроковало опште неповерење грађана и створило бројне проблеме у државној управи. Као и све друге привреде некадашњег централно-планског економског уређења, и привреда Бугарске била је оптерећена „скривеном незапосленошћу“⁶²⁶, те је брза и нагла приватизација предузећа за последицу имала нагли скок броја незапослених лица, којих је 2001. године било више од 750.000⁶²⁷.

Насупрот томе, Устав Републике Бугарске грађанима гарантује право на рад, а држава обавезује да ће створити услове за остваривање тог права, уз слободу избора радног места и забрану принудног рада⁶²⁸. Истим чланом Устава обезбеђују се и право на безбедност и здравље на раду, право на гарантовану минималну зараду, накнаду за обављени рад и право на недељни и годишњи одмор. Радни однос између радника и послодаваца у Бугарској регулише Законик о раду, којим се регулише већина индивидуалних и колективних права, укључујући и право на безбедан и здрав рад. Право на безбедност и здравље на раду ближе одређује Закон о безбедности и здрављу на раду, који је у потпуности усаглашен са Оквирном директивом о увођењу мера за подршку унапређењу безбедности и здравља на раду (89/391/ЕЕЗ). Овим законом регулишу се права и обавезе државних институција, радника, послодаваца и других правних лица у вези са безбедношћу и здрављем на раду, а он се примењује на сва предузећа и сва места где се обавља рад, без обзира на врсту организације и облик власништва.

⁶²³ Чланови 19 и 17 Устава Републике Бугарске.

⁶²⁴ Члан 18 Устава Републике Бугарске.

⁶²⁵ Vassil Mrachkov, „Bulgaria”, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2014, стр. 26.

⁶²⁶ У државама централно-планског привредног система одлуке о запошљавању лица од стране предузећа у државном и јавном власништву нису доношене на основу њихових економских резултата и стварним потребама за новим радницима, већ из политичких разлога и потреба да се сваком тражиоцу посла понуди запослење. То је довело до неефикасности рада предузећа оптерећених прекомерним бројем запослених, те је услед промене власништва над предузећима уследили масовни откази уговора о раду.

⁶²⁷ *Ibid.*, стр. 29.

⁶²⁸ Члан 48 Устава Републике Бугарске.

У радном законодавству Бугарске појам радног односа у потпуности је одређен услугама које радници пружају послодавцима обављајући рад, те је Законом о раду утврђено да „су односи у вези са пружањем услуга рада уређени искључиво као радни односи“⁶²⁹. Правна теорија радни однос такође посматра кроз призму услуга које запослени пружа послодавцу, али захтева да оне буду у складу са правима и обавезама повезаним са њима, и уз индивидуалну и колективну заштиту и самозаштиту радника у оквиру закона⁶³⁰. Законик о раду наглашава начело личног обављања рада, начело плаћености рада и положај зависности и субординације запосленог у односу на послодавца, те су у складу са тим једине обавезе запосленог да обавља одређену врсту рада поштујући основне принципе рада, док се од послодавца захтева само да запосленом обезбеди услове за обављање одређеног рада и обезбеди накнаду за његов обављени рад⁶³¹. Концепт *запосленог* бугарско радно законодавство појмовно одређује као „радника у канцеларији или администрацији“ у свим привредним гранама и свим областима права, док само поједине категорије запослених бивају донекле издвојене у смислу посебних права и обавеза у зависности од посебних закона којима су дефинисана, као што су Закон о високом образовању или Закон о здравственој заштити⁶³².

Постоје и одређене категорије радника које имају правни положај сличан запосленима у смислу социјалне сигурности, тј. зато што су осигурани против истих врста ризика, укључујући осигурање од повреда на раду, при чему трошкове доприноса за социјално осигурање деле са наручиоцима посла. У те категорије спадају чланови задруга, лица ангажована у својству менаџера или чланова управних одбора предузећа, изабрана и свештена лица, лица на специјализацији и приправници у судовима и тужилаштву у складу са Законом о судству⁶³³.

6.1. Социјални дијалог и радна права у Бугарској

Основа за социјални дијалог у Бугарској успостављена је уставном гаранцијом права на слободу удруживања, укључујући право свих лица која за свој рад примају накнаду или зараду да формирају синдикате, и право свих послодаваца да успоставе своја удружења. Радницима и запосленима омогућено је слободно оснивање синдиката и удружења у циљу заштите њихових интереса у вези са радом и социјалном сигурношћу, док послодавци могу да се удружују како би остварили своје економске интересе⁶³⁴. Убрзо по почетку процеса приватизације, трипартитна сарадња између представника Владе, две главне синдикалне конфедерације и неколико удружења послодаваца започела је почетком 90-их, са декларисаним циљем превазилажења последица растуће незапослености и неопходности успостављања механизма за законско уређење економских реформи.

Две највеће и репрезентативне синдикалне конфедерације на националном нивоу су Конфедерација независних синдиката Бугарске (*CITUB*) и Конфедерација

⁶²⁹ Krassimira Sredkova, „The concept of „employee“: The position in Bulgaria“, Bernd Waas, Guus Heerma van Voss (eds), *Restatement of Labour Law in Europe, Vol. I, The Concept of Employee*, Hart Publishing, Croydon, 2017, стр. 48.

⁶³⁰ *Ibid.*

⁶³¹ *Ibid.*, стр. 49.

⁶³² *Ibid.*

⁶³³ *Ibid.*, стр. 51.

⁶³⁴ Члан 49 Устава Републике Бугарске.

рада (*Подкрепа ЦЛ*). *CITUB* је основана 1990. године и окупља 38 федерација, синдиката и удружења са око 270.000 чланова, док је *Подкрепа ЦЛ* успостављена 1989. године и има око 80.000 чланова у 25 гранских синдиката и 35 синдикалних организација на нивоу региона и локалних самоуправа⁶³⁵. Упркос незнатном порасту током последњих неколико година, синдикална организованост је на нивоу од свега 20%⁶³⁶ док се колективни уговори односе на свега 30% радника, углавном у јавном сектору и тешкој индустрији. У великом делу тржишта рада, укључујући и сектор управљања отпадом, не постоје структуре за колективно преговарање.

У Бугарској постоји и неколико удружења послодаваца, чије је чланство тешко утврдити јер су многа предузећа присутна у више удружења, иако закон од њих захтева да само једно удружење чији су члан могу да овласте да их заступа у социјалном дијалогу на националном и гранском нивоу⁶³⁷. Удружења послодаваца окупљају укупно око 18% свих предузећа у земљи, а највећа међу њима је Конфедерација послодаваца и индустријалаца Бугарске у којој је око 130 гранских организација у својству колективних чланова и велики број предузећа која су индивидуални чланови Конфедерације. Индустријска унија бугарских предузећа (*БИИ*) обухвата око 120 гранских организација и одређени број јавних установа и предузећа и чланица је европског удружења послодаваца *BUSINESSEUROPE*⁶³⁸.

Бугарски Законик о раду колективно преговарање одређује као право синдиката и обавезу послодаваца да преговарају у циљу закључења колективног уговора⁶³⁹ и то на нивоу гране, на нивоу локалне самоуправе или на нивоу послодавца. Променом Законика 2001. године укинута је важеће колективних уговора на неодређено време, док је право да буду потписници гранских колективних уговора дато искључиво представницима репрезентативних организација радника и послодаваца, чиме су створени услови за социјални дијалог на гранском и регионалном нивоу. Резултат тих промена били су грански колективни уговори потписани после 2001. године, који су по својој форми и према захтевима бугарског Закона о раду наизглед били у складу са директивама ЕУ, али је суштинско унапређење социјалног дијалога онемогућила институционална слабост социјалних партнера на гранском нивоу⁶⁴⁰. Неки од тих уговора заправо су били колективни уговори код послодавца са применом на националном нивоу (као што је био случај са уговорима са железницама, поштом, телекомуникацијама, снабдевањем електричном енергијом), или се радило о колективним уговорима чији су потписници били групе послодаваца и грански синдикати, тако да заправо нису испуњавали све критеријуме које подразумевају грански колективни уговори. Упркос томе, Закоником о раду⁶⁴¹ омогућено је репрезентативним организацијама радника и послодаваца да се у својству потписника гранског колективног уговора обратe министру надлежном за рад и радне односе и

⁶³⁵ European Trade Union Institute, *Industrial relations in Bulgaria - background summary*, <https://www.etui.org/covid-social-impact/bulgaria/industrial-relations-in-bulgaria-background-summary>

⁶³⁶ Ole Henning Sørensen, Vassil Kirov, Ursula Holtgrewe, *op.cit.*, стр. 246.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ Labour code of Bulgaria, Article 52,

<http://www.parliament.am/library/ashxatanqayinorensgrqer19/bulgaria.pdf>

⁶⁴⁰ Plamenka Markova, „The case of Bulgaria“ у (ed) Igor Guardiancich, *Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia*, ILO, Geneva, 2012, стр. 23,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_203443.pdf

⁶⁴¹ Члан 51.

затраже проширено дејство колективног уговора на све раднике и послодавце заступљене у тој привредној грани. Овакво решење, иако намењено борби против неформалне економије и социјалног дампинга, водило је недоследном спровођењу потписаних колективних уговора услед ниске заступљености синдикалног организовања од око 16% и отпора послодаваца према спровођењу колективног уговора у чијем преговарању нису учествовали.

У Бугарској је социјални дијалог у сектору управљања отпадом на веома ниском нивоу развијености, јер у том сектору не постоји организација послодаваца - постоји само удружење компанија рециклера које се не бави колективним преговарањем. Запослене у том сектору организују две кровне синдикалне организације – Национални синдикат трговине, услуга, контролних тела и туризма (тзв. „Подкрепа“) и Федерација независних синдиката запослених у трговини, задругама, туризму, кредитним и социјалним услугама (*CITUB*). Обе организације заступају интересе малог броја запослених у тек неколико локалних комуналних предузећа, док два гранска синдиката регистрована за сектор отпада имају изузетно мали број чланова.

Последично томе, нема колективног преговарања у сектору управљања отпадом и грански колективни уговори не постоје, поред осталог и због чињенице да је већина учесника на тржишту рада, како на страни запослених тако и на страни послодаваца, директно повезана са сивом економијом. Зато постоји само веома мали број колективних уговора на нивоу предузећа и то искључиво у јавним комуналним предузећима, који запосленима обезбеђују тек нешто боље услове рада од законског минимума. Постоје само индиције да предузећа у овом сектору међусобно координишу политику зарада и других услова рада⁶⁴².

6.2. Еколошкоправна регулатива и њено усклађивање са правном тековином ЕУ

Заштита и обнова животне средине, очување природе и пажљива употреба природних ресурса гарантовани су чланом 15 Устава Републике Бугарске, док члан 55 штити право свих грађана на здраву и квалитетну животну средину. Са планским управљањем отпадом у Бугарској започело се 1997. године усвајањем првог законодавног акта о управљању отпадом, развој програма на националном нивоу је напредовао у наредним годинама, а планове управљања отпадом почеле су да развијају и поједине локалне самоуправе. Тек пет година касније усвојен је и Закон о заштити животне средине, којим су успостављени стандарди и норме заштите животне средине.

Основу усклађивања еколошкоправног законодавства Бугарске са правном тековином ЕУ свакако је представљало усвајање Закона о управљању отпадом половином 2012. године, који је израђен по узору на Директиву 2008/98/ЕЗ. До тога долази пуних пет година по стицању пуноправног чланства Бугарске у ЕУ и тим чином по први пут су у Бугарској уведени национални циљеви за рециклажу кућног и грађевинског отпада, као и прописи за третман отпада и објекте и системе који се користе у ту сврху. Тиме је успостављен правни основ за модерно управљање отпадом

⁶⁴² Vassil Kirov, Jerry van den Berge, „Green and decent? Working conditions in the waste sector in Europe and implications for trade union policy“, у *Are „green” jobs decent?*, *International Journal of Labour Research*, Vol. 4, Issue 2, ILO, Geneva 2012, стр. 178.

и усвајање Националног плана за управљање отпадом за период од 2014. до 2020. године⁶⁴³.

Поменути променама еколошке регулативе 2011. године уведена је такса за депоновање отпада у износу од симболичних 1,5 евра по тони, која је три године касније повећана на 17,5 евра по тони⁶⁴⁴, као подстицај локалним самоуправама да смање количину депонованог отпада. У исто време грађани су плаћали таксу за збрињавање комуналног отпада одређену на основу вредности њихових некретнина, без узимања у обзир количина генерисаног отпада. Две године касније променом Закона о управљању отпадом уведено је правило „плати онолико колико бациш“ („*pay as you throw*“) на основу којег је висину таксе за збрињавање отпада одређивала количина баченог отпада. Ова новела закона требало је да ступи на снагу 1. јануара 2015. године, али је њена примена неколико пута одложена – последњи пут до 1. јануара 2018. године. У октобру 2017. године усвојене су измене и допуне Закона о локалним порезима и таксама, којима је ближе одређен метод израчунавања трошкова и износа такси за збрињавање отпада⁶⁴⁵, али је спровођење правила „плати онолико колико бациш“ још једном одложено – до почетка 2020. године⁶⁴⁶. Новом уредбом о одвојеном прикупљању и преради био-отпада 2017. године предвиђено је да до 2020. године максимална количина био-отпада по глави становника буде 109 килограма, док је у истом периоду такса за депоновање отпада требало да буде увећана на 48,6 евра по тони⁶⁴⁷. Локалне самоуправе које буду достигле своје рециклажне циљеве биће изузете од плаћања таксе, што би требало да делује као важан подстицај у доношењу одлука на локалном нивоу у корист рециклаже.

6.3. Утицај приватизације на остваривање радних права у области управљања отпадом

У Бугарској је у сектору управљања отпадом до 1989. године свака општина имала своје комунално предузеће, да би 90-их године започела приватизација и у том сектору, па је 2004. године у њему радило 11.318 радника у јавним, а 6.059 у приватним предузећима⁶⁴⁸. Наставком процеса приватизације удео јавних предузећа у запослености у овом сектору драстично је опао, те је 2009. године било 2.803 запослених у јавним, а 8.644 у приватним предузећима, међу којима већину чине нискоквалификовани Роми. Оно што посебно карактерише сектор управљања отпадом у Бугарској је чињеница да су већину комуналних предузећа приватизовали (купили) локални предузетници, уз широко распрострањено уверење међу становницима да је већина њих била (и/или остала) повезана за организованим криминалним групама⁶⁴⁹. Тако је продајом јавних комуналних предузећа отворен простор за финансирање

⁶⁴³ Jan Reichenbach, „Situation der Abfallwirtschaft Bulgariens“, INTECUS GmbH – Abfallwirtschaft und umweltintegratives Management, Dresden, 2016, стр. 14, https://www.retech-germany.net/fileadmin/retech/05_mediathek/laenderinformationen/Bulgarien_UBA_Laenderstudie.pdf

⁶⁴⁴ European Commission, „Roadmap for Bulgaria“, Brussels, стр. 2, https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/BG_Roadmap_FINAL.pdf

⁶⁴⁵ European Commission Staff Working Document - the EU Environmental implementation review 2019 Country Report – Bulgaria, Brussels, 2019, стр.7, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_bg_en.pdf

⁶⁴⁶ У тренутку писања наше дисертације, ово правило још увек није ступило на снагу.

⁶⁴⁷ *Ibid.*

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Vassil Kirov, „The sector of waste collection in Bulgaria: low-skilled employment for the less-educated ethnic minorities“, European Commission, Brussels, 2011, стр. 5, <http://www.walqing.eu/index.php?id=10>

политичких странака и створен механизам за притисак на локалне самоуправе у њиховом одлучивању о управљању отпадом. Веома мали број страних компанија ушао је на тржиште у таквим условима, те већину пружалаца услуга у области отпада чине локални инвеститори у спрези са интересним групама, уз веома мали број представништава страних компанија и неколицину преосталих предузећа у власништву локалних самоуправа.

Упркос обавезама које проистичу из њеног чланства у ЕУ Бугарска (са изузетком неколико мањих градова) није увела раздвајање отпада и задржала је режим *res nullius* по којем отпад припада првој особи која не њега положи право власништва. Отпад се и даље прикупља у јавно доступним контејнерима и одлаже готово у потпуности на јавне депоније (или сметлишта) на којима је такође доступан као „ничије власништво“, што онемогућава примену принципа „загађивач плаћа“ на којем инсистира ЕУ. Директне последице тога су свеprisутна неформална економија у којој углавном Роми из контејнера и са депонија односе отпад који желе да присвоје и продају, али и чињеница да је Бугарска по успешности управљања отпадом на последњем месту у ЕУ, јер сав свој отпад збрињава на депонијама⁶⁵⁰. Услед делимичних и недовољних реформи у области управљања отпадом званична стопа рециклаже комуналног отпада у Бугарској 2017. године износила је 35%, док је око 62% комуналног отпада одлагано на депоније и сметлишта – драстично више од европског просека који износи око 24%⁶⁵¹. Још увек не постоји делотворан систем раздвајања рециклажног отпада, укључујући био-отпад, поред осталог и због тога што и даље нема економских подстицаја за раздвајање отпада намењених становништву, док систем продужене одговорности произвођача не надокнађује у потпуности трошкове одвојеног прикупљања рециклабилног отпада⁶⁵².

Нажалост, испоставило се да се у процесу усклађивања еколошкоправне регулативе Бугарске са правном тековином ЕУ углавном ради о буквалном преузимању директива ЕУ без прилагођавања националном контексту, што је довело до веома ограниченог напретка у пракси⁶⁵³. Напори да се спроведе еколошка регулатива усклађена са правним тековинама ЕУ довела је само до увећања броја послова у одвајању отпада, која захтевају ниске квалификације и слабо су плаћена. Извор тих послова били су углавном центри за раздвајање отпада на покретним тракама или сортирање пластичног рециклабилног отпада.

У описаној ситуацији јасно је да је у области управљања отпадом неопходан суштински напредак у збрињавању отпада на еколошки прихватљив начин, који би уз то могао да води и отварању зелених послова. У свом извештају о надзору стања животне средине у Бугарској Европска комисија као приоритете је истакла затварање и рехабилитацију сметлишта, улагање додатних напора да се спречи даље одлагање отпада на сметлишта и унапреди одвојено прикупљање рециклабилног отпада, укључујући и био-отпад⁶⁵⁴. Неопходни су и програми подршке локалним самоуправама

⁶⁵⁰ *Ibid.*, стр.7.

⁶⁵¹ European Commission Staff Working Document - the EU Environmental implementation review 2019 Country Report – Bulgaria, Brussels, 2019, стр.7, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_bg_en.pdf

⁶⁵² European Commission Staff Working Document – The early warning report for Bulgaria, Brussels, 2018, стр. 1, https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/early_warning_report_BG.pdf

⁶⁵³ Један од најбољих доказа до које мере су самонаметнути циљеви и планови у процесу приступања ЕУ у области животне средине били погрешно одређени јесте и чињеница да је Европска комисија против Бугарске покренула два поступка пред Европским судом правде због кршења Директиве о депонијама 1999/31/ЕЗ.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, стр. 8.

како би им се помогло да организују одвајање отпада на његовом настанку, усмеравају га према рециклажи и спроведу законске одредбе у складу са правилом „плати онолико колико бациш“.

Безбедност и здравље на раду у управљању отпадом у Бугарској на веома су ниском нивоу, главни разлог незгода на раду су стари камиони и контејнери, а социјални дијалог о њима у сектору отпада готово да не постоји. Повремене инвестиције у нове машине и заштитну опрему довољне су само за врло мала и спора унапређења и углавном су резултат страних инвестиција које са собом доносе и нешто бољу социјално-партнерску сарадњу и више стандарде заштите на раду. Радно је време не разликује се од већине других запослених у привреди Бугарске и износи 40 сати недељно, уз осмочасовно радно време током пет радних дана у недељи.

Општа сигурност запослења у управљању отпадом у Бугарској је на ниском нивоу, и постоји одређени парадокс да новопритошле стране приватне компаније нуде боље услове рада од јавних предузећа. Већина радника запослена је са пуним радним временом, поред осталог и због чињенице да је општи ниво зарада превише низак да би радници могли да приуште запослење са непуним радним временом. У Бугарској се у управљању отпадом обука углавном своди на обавезне инструкције о безбедности и здрављу на раду, које се дају формално и без суштинске посвећености обуци. Компаније присутне у том сектору не сматрају стицање нових вештина од стране њихових радника важним, али понекад нуде могућност стицања дозволе за управљање теретним возилом или могућност додатног образовања својим млађим радницима. Низак ниво квалификација који се тражи за рад у овом сектору чини да сектор наизглед нуди могућност инклузије рањивим групама нискоквалификованих радника, особама са инвалидитетом, етничким мањинама (Ромима), итд. али је у исто време природа посла таква да тим радницима не омогућава никакво напредовање у каријери које би умањило њихову рањивост и учинило их мање подложним претњи од сиромаштва. Напори ка већој социјалној инклузији углавном се свode на иницијативе на нивоу појединачних предузећа и покушаје обезбеђивања стабилног запослења за сиромашне ромске породице, али се углавном ради о једнократним и краткорочним иницијативама без трајнијих резултата.

Описано искуство Бугарске у процесу модернизације управљања отпадом и његовог усклађивања са правном тековином ЕУ веома јасно указује на важност темељног и доследног спровођења новог еколошкоправног оквира, како би се могло променити стање у којем се управљање отпадом и даље изједначава са уклањањем одбачених предмета чије карактеристике сметају грађанима, уместо да буду третирани као вредан привредни ресурс чијом би употребом могли да буду створени зелени послови. Изостанак суштинске промене приступа отпаду, те недостатак добро осмишљених и спроводљивих планова управљања отпадом којима би се утврдило и заштитило власништво над тим важним ресурсом, и даље га препуштају неформалној економији и пропадању које изазива вишеструке негативне последице по животну средину. Овакво стање ствари у држави која већ 14 година има статус државе чланице ЕУ, уз њене бројне привредне, културолошке и друге сличности са Републиком Србијом, представља јасан показатељ због чега се реформа еколошкоправног законодавног оквира неопходног за остваривање радних права у Републици Србији не би смела да сведе на преузимање законских одредаба из правне тековине ЕУ без спровођења у дело и стварања услова достојанствен рад у управљању отпадом.

Део шести

ПРАВА РАДНИКА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Актуелно стање у области управљања отпадом и могућности за стварање зелених послова

Управљање отпадом на начин који трајно отклања његов негативан утицај на животну средину никада није било један од приоритета доносилаца одлука у Републици Србији и државама у чијем се саставу она налазила у прошлости. Као и већина околних земаља, Република Србија „наследила” је негативне последице проузроковане животnoj средини током периода социјалистичке индустријализације у другој половини XX века, као и током војно-политичких конфликта у региону у последњој деценији прошлог века. Превелика потрошња природних ресурса и загађење услед деценијског изостанка улагања у заштиту животне средине, недостатак и неадекватно одржавање система за пречишћавање, али и раст нелегалног тржишта услед привредног слома у поменутом периоду допринели су нагомилавању проблема у очувању животне средине у Србији. Непосредни наставак овог „историјског” загађења уследио је његовим прикривањем током привредне трансформације у првој деценији овог века, када су значајни трошкови његовог отклањања често изузимани из уговора о приватизацији предузећа, док у исто време новим власницима нису од самог почетка наметнуте обавезе да улажу у превенцију загађења.

Од зачетка организованог прикупљања и управљања отпадом на територији Републике Србије до данашњих дана, далеко најзаступљенији вид збрињавања отпада представља његово депоновање, док се чак 40% комуналног отпада не прикупља нити збрињава. У протеклих девет година, годишња количина генерисаног отпада у Републици Србији порасла је са приближно 7,4 на готово 12 милиона тона, док је у том периоду у Србији укупно настало близу 90 милиона тона отпада⁶⁵⁵. Највећу количину отпада стварају термоенергетски објекти, који у току рада производе летећи пепео од угља, који је током 2018. године генерисан у количини од 7,45 милиона тона⁶⁵⁶, док је у збиру са сличним отпадима од прераде шљаке, муљевима и филтер-погачама током 2019. године створено 8,26 милиона тона овог отпада⁶⁵⁷. Комуналног отпада у Републици Србији годишње се генерише близу 2,35 милиона тона, а преовладавајући начин његовог збрињавања представља депоновање од стране јавних комуналних предузећа, која годишње депонују нешто више од 2 милиона тона комуналног отпада. При томе, највећи проблем представља чињеница да се више од 50% комуналног отпада одлаже на 137 градских комуналних депонија које не испуњавају ни минимум техничких стандарда, док додатних 20% комуналног отпада бива одложено на близу

⁶⁵⁵ Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, Београд, 2020., стр. 9, http://www.sepa.gov.rs/download/Otpad_2011-2019_Final.pdf

⁶⁵⁶ Млади истраживачи Србије, „Напредак у магли - Извештај из сенке за поглавље 27”, Београд, 2020. стр. 57, <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>

⁶⁵⁷ „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, *op.cit.*, стр.10.

2.300 „дивљих” депонија (сметлишта)⁶⁵⁸, које наносе немерљиву штету животној средини испуштањем штетних материја у воду и земљиште. На 42 сметлишта отпад се одлаже без икакве контроле, а додатни проблем чини 29 сметлишта која се налазе у поплавним подручјима, што додатно увећава њихову штетност по животну средину.

Иако је Стратегијом управљања отпадом за период 2010-2019. предвиђена изградња 26 санитарних депонија, тренутно је у функцији само њих једанаест, 9 регионалних и 2 локалне⁶⁵⁹, чији је капацитет већ готово попуњен, док значајан број њих не задовољава ни минималне техничке стандарде. На једанаест санитарних депонија укупно се годишње ускладишти тек 500 хиљада тона отпада, што је посматрано у 2019. години износило тек нешто више од 20% укупно генерисаног комуналног отпада, док се веома мало генерисаног отпада третира рециклажом, компостирањем и другим поступцима.

Око 70% активних несанитарних депонија - сметлишта није предвиђено просторно-планским документима и немају урађену студију о процени утицаја на животну средину, ни потребне дозволе, услед чега се јавља проблем неконтролисаног одвођења депонијског гаса који настаје разградњом отпада у депонији, а што може довести до самопаљења и пожара или експлозије, као и до емисије загађујућих материја. Процедне воде из депонија се не сакупљају нити пречишћавају, што угрожава подземне и површинске воде и земљиште због високог садржаја органских материја и тешких метала. Не постоји систематски мониторинг емисија, процедурних вода, депонијског гаса итд,⁶⁶⁰ не постоје погони за систематско спаљивање отпада⁶⁶¹ и производњу топлотне енергије, а једини вид употребе отпада за производњу енергије јесте спаљивање отпадних гума у фабрикама цемента, које услед изузетно високих температура могу да користе гуму као енергент без додатних емисија штетних гасова.

Овакво опште стање указује на постојање озбиљних еколошких проблема изазваних неадекватним одлагањем отпада који, посматрајући неке од пресуда Европског суда за људска права, указују на угрожавање људског права на живот из члана 2 Европске конвенције о људским правима. Услови под којима је дошло до губитка живота услед неадекватне контроле над околином несанитарне депоније у пресуди *Онерлидиз против Турске* умногоме су налик стању на несанитарним депонијама у Републици Србији⁶⁶². У том смислу, став Суда да се питање заштите права на живот може поставити у вези са радом депонија, потпомогнут налазом да власти у тим ситуацијама морају знати да постоји стваран и непосредан ризик за особе које живе у близини депонија, указује и на могуће суочавање надлежних органа Републике Србије са сличним пресудама ако се у скоријој будућности начин управљања отпадом не буде у потпуности променио. Постојећа зависност система управљања отпадом од његовог одлагања на несанитарне депоније у светлу члана 2 Конвенције извесно би водила установљавању позитивне обавеза државе и локалних самоуправа, као држалаца и власника предмета на депонијама, да предузму разумне и одговарајуће мере како би се штетни утицаји депонија отклонили.

Посебан проблем представља недостатак инфраструктуре за третман и одлагање појединих врста опасног отпада, па се део опасног отпада привремено складишти у

⁶⁵⁸ *Ibid.*, стр. 21.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, стр. 20.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Изградња и стављање у функцију првог погона за производњу топлотне енергије на депонији у Београду планирани су за 2022. годину.

⁶⁶² Бојана Чучковић, *op.cit.*, стр. 160.

неодговарајућим складиштима, од којих нека постоје и више деценија, или на фабричким депонијама. Удео опасног отпада у укупним количинама отпада кретао се између 0,6 и 1,3%, што значи да је у просеку сваке године настало близу 90.000 тона опасног отпада. Постројења у власништву приватних предузећа годишње прераде приближно једнаку количину од 90.000 тона опасног отпада, али део тог отпада потиче из прекограничног кретања, тако да се годишње у Србији ускладишти око 14.000 тона опасног отпада⁶⁶³. Иако је чланом 57 став 1 Закона о заштити животне средине у начелу забрањен увоз опасног отпада, само током 2019. године у Републику Србију увезено је близу 6.000 тона опасног отпада⁶⁶⁴. Та норма је међутим дерогирана чланом 72 Закона о управљању отпадом, који предвиђа да Влада својим одлукама ближе прописује листу опасног отпада који се може увозити.

Иако према међународној класификацији спадају у неопасан отпад, поједини посебни токови отпада у Републици Србији наносе додатну штету животной средини, услед недостатка капацитета за њихово правилно прикупљање и прераду. Стотине тоне отпадних батерија сваке године завршава на депонијама без било какве прераде, док се веома мали део од око 50.000 тона отпадних минералних уља годишње сакупља и регенерише, те највећи део тих отровних материја завршава у води и земљишту. Само 20% од око 273.000 тона животињског отпада који настаје у току једне године организовано се прерађује у кафилеријама⁶⁶⁵, док се само мали део од око 13 милиона тона пољопривредног отпада систематски прикупља и прерађује, док неадекватно управљање отпадом на фармама узрокује загађење водотокова нутријентима. Сваке године на депонијама у Србији заврши око милион тона грађевинског отпада, иако би се 80% тог материјала могло прерадити и поново употребити. Коначно, близу 15% комуналног отпада на депонијама чини амбалажни отпад који се релативно лако може рециклирати, али овлашћени рециклери успевају да прикупе и прераде само мали део од око 334.500 тона овог отпада на годишњем нивоу⁶⁶⁶.

Привредни значај отпада као извора секундарних сировина сваке године је све већи, упркос недостатку система за раздвајање отпада и недовољним капацитетима за складиштење и прераду појединих врста отпада. Уз све набројане недостатке годишњи прекогранични промет секундарних сировина у Републици Србији 2019. године износио је близу 565.000 тона, при чему се углавном извозе секундарне сировине за које у Србији не постоје прерађивачки капацитети, док се поједине врсте секундарних сировина, као што су метали и отпадни папир, и извозе и увозе у значајним количинама⁶⁶⁷.

⁶⁶³ „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, *op.cit.*, стр. 16.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, стр. 17.

⁶⁶⁵ Изменама Правилника о начину разврставања и поступања са споредним производима животињског порекла, ветеринарско-санитарним условима за изградњу објеката за сакупљање, прераду и уништавање споредних производа животињског порекла, начину спровођења службене контроле и самоконтроле, као и условима за сточна гробља и јаме гробнице, које је 2015. године усвојило Министарство пољопривреде и заштите животне средине дозвољено је закопавање лешева животиња и спаљивање на сточним гробљима или јамама гробницама ако објекти за прераду и уништавање споредних производа животињског порекла не раде или је премашен њихов капацитет.

⁶⁶⁶ „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, *op.cit.*, стр. 27.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, стр. 19.

2. Правни оквир управљања отпадом у Републици Србији

2.1. Устав Републике Србије

Почев од XVIII века устав у већини држава представља најважнији правно-политички документ и акт највише правне снаге који уређује вршење власти, надлежности институција и односе између њих, основна људска права и заштиту уставности и промену устава. Као највиши правни акт, устав (у материјалном смислу), поред осталог, одређује концепт економско-социјалног система и обезбеђује гаранције основних људских права, укључујући право на здраву животну средину једнако као и гаранције социјалних права⁶⁶⁸. Уставом се одређује надлежност више нивоа власти у доношењу појединих правних аката у области заштите животне средине и у области радног права, као и врсте аката који ће се као извор права користити у тим областима⁶⁶⁹. Устав није искључиво правни акт, него и акт политичког карактера који поставља одређене смернице за будућност⁶⁷⁰, те се, у том смислу, њиме одређују обавезе и могућности регулисања односа у области рада и социјалне сигурности у складу са достигнућима земаља тржишне привреде, конкретним економско-социјалним односима у држави и међународним стандардима⁶⁷¹.

Устав Републике Србије из 2006. године почива на непотпуним елементима концепта социјалне тржишне привреде⁶⁷², према којем је држава „заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима”⁶⁷³. У начелима која уређују економско устројство Устав захтева постојање тржишне привреде и отвореног и слободног тржишта, заснованог на слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине, у оквиру којег се социјални и економски положај запослених усклађује кроз социјални дијалог између синдиката и послодаваца⁶⁷⁴.

Право на здраву животну средину као једно од основних људских права Устав потврђује чланом 74 у којем гарантује право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, мада не указује на то како би се то право могло остварити. Истим чланом Устава уводи се одговорност сваког лица, а посебно Републике Србије и аутономне покрајине, за заштиту животне средине⁶⁷⁵, те је дужност заштите животне средине општег карактера, што значи да је свако дужан да чува и побољшава животну средину⁶⁷⁶.

⁶⁶⁸ Бранко Лубарда, *Радно право - расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 211.

⁶⁶⁹ Предраг Јовановић, *op.cit.*, стр. 64.

⁶⁷⁰ Радомир Лукић, Будимир Кошуткић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 169.

⁶⁷¹ Влајко Брајић, *Радно право – радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Савремена администрација, Београд, 2011, стр. 67.

⁶⁷² Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 220.

⁶⁷³ Устав Републике Србије, (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006) – у даљем тексту: Устав РС, члан 1.

⁶⁷⁴ Устав РС, члан 82.

⁶⁷⁵ Стеван Лилић, Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право – друго, ажурирано издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 116.

⁶⁷⁶ Формулација према којој је „свако дужан да чува и побољшава животну средину” прилично је уопштена, јер је упитно ко све и на који начин може да побољшава животну средину.

Међу начелима која одређују надлежности Републике Србије налазимо уређивање радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, те других економских и социјалних односе од општег интереса, али и кључних одредница зелене економије међу којима су одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, те заштита и унапређивање биљног и животињског света. Установљена је и обавеза аутономне покрајине да се, посредством својих органа, у складу са законом, стара о остваривању људских права, укључујући право на здравствену и социјалну заштиту, као и да уређује питања од покрајинског значаја⁶⁷⁷ у области пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација⁶⁷⁸. Устав препознаје и одговорност локалних самоуправа⁶⁷⁹, које се путем својих органа и у складу са законом старају о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права и задовољавању потреба грађана у области здравствене и социјалне заштите, али и уређују низ питања од значаја за заштиту животне средине, као што су обављање и развој комуналних делатности, изградња, реконструкција, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја, те заштита, унапређење и коришћење пољопривредног земљишта⁶⁸⁰.

Значај животне средине поред увођења непосредне одговорности за заштиту животне средине условио је још неке уставне одредбе које представљају основ њене заштите. Таква је и она којом је установљена могућност ограничења једног од основних начела на којима почива економско уређење у Републици Србији, а то је слобода предузетништва⁶⁸¹. Предузетништво се може ограничити законом само ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије⁶⁸². Законом се, такође на основу Устава, могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, иако је зајемчена слобода коришћења и располагања. Законодавна интервенција у наведеном смислу могућа је када је то потребно ради отклањања опасности од nanoшења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица⁶⁸³.

У оквиру основних начела о људским правима и слободама Устав прокламује начело непосредне примене зајамчених људских права у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, међу којима једнаку важност имају право на чисту животну средину и право на достојанствен рад. Начин остваривања тих права може се прописати законом само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог

⁶⁷⁷ Стеван Лилић, Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право – друго, ажурирано издање*, *op.cit.*, стр. 116.

⁶⁷⁸ Устав РС, члан 183, став 2.

⁶⁷⁹ Устав РС, члан 190.

⁶⁸⁰ Иако Устав предвиђа надлежности Влади Републике Србије, органа аутономних покрајина и локалне самоуправе за заштиту животне средине (чланови 97, 183 и 190) он не прецизира надлежност за благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, нити упућује на уређење тог питања одређеним законом

⁶⁸¹ Раденка Цветић, „Заштита животне средине – померање тежишта ка заштитном објекту“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, Vol. XLVII, бр. 4, 2013. стр. 119.

⁶⁸² Устав РС, чл. 83 став 2.

⁶⁸³ Устав РС члан 88.

права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права⁶⁸⁴.

Устав садржи и начело забране свих врста дискриминације и принудног рада уз забрану ропства и положаја сличног ропству⁶⁸⁵, али предвиђа и увођење посебних мера (тзв. позитивне дискриминације) ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Устав забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења и др. и прокламује да су пред законом сви једнаки и да свако има право на законску заштиту, без дискриминације. Посебне мере Устав прописује за припаднике националних мањина⁶⁸⁶, према којем се њима не само јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита, него се омогућавају и афирмативне мере, у смислу посебних прописа и мера које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

Устав јемчи право на рад, без одреднице која би указала на то да је посредни право на достојанствен рад, али уз гарантовање права која збирно узев чине суштину права на достојанствен рад, у која спадају право на безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, право на ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, право на правичну накнаду за рад и право на правну заштиту за случај престанка радног односа⁶⁸⁷. У погледу колективних права, Устав јемчи право на слободу синдикалног удруживања без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, као и право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором⁶⁸⁸.

Важна за нашу анализу је и чињеница да Устав у члану 86 препознаје и јемчи приватну, задружну и јавну својину. Устав предвиђа отуђење средстава из јавне својине, које је ближе одређено Законом о јавној својини, али Закон не убраја отпад у добра од општег интереса заштићена у складу са чланом 10. Са друге стране, Закон о управљању отпадом наводи да је управљање отпадом делатност од општег интереса, о чему ће додатно бити речи у поглављу које се односи на колективно организовање учесника у управљању отпадом, и власничка права над отпадом додељује јавним комуналним предузећима као држаоцима отпада, чиме и отпад у власништву јавних комуналних предузећа постаје јавна својина. Додатни проблем могла би да представља чињеница да би, чак и ако би отпад био подведен под режим заштите општих добара у складу са Законом о јавној својини, спровођење делотворне заштите секундарних сировина из отпада у садашњој ситуацији било практично неизводљиво имајући у виду ограничене капацитете Републике Србије, аутономне покрајине и локалних самоуправа који би требало да спроведу ту заштиту. Из истих разлога и члан 87 Устава који се односи на државну имовину, добра од општег интереса и имовину аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе пропушта да препозна отпад као имовину коју би на адекватан начин требало заштити законом.

⁶⁸⁴ Устав РС, члан 18.

⁶⁸⁵ Устав РС, члан 21.

⁶⁸⁶ Устав РС, члан 76.

⁶⁸⁷ Устав РС, члан 60.

⁶⁸⁸ Устав РС, чланови 55 и 61.

2.2. Закон о заштити животне средине

Закон о заштити животне средине (ЗЗЖС) уређује интегрални систем заштите животне средине и дефинише мере, услове и инструменте који чине систем заштите животне средине. Овим законом прецизирају се обавезе институција Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе у остваривању система заштите животне средине. Законом се од правних и физичких лица захтева да „у обављању својих делатности обезбеде: рационално коришћење природних богатстава; урачунавање трошкова заштите животне средине у оквиру инвестиционих и производних трошкова, примену прописа, односно предузимање мера заштите животне средине”⁶⁸⁹.

Појам отпада одређен је као „свака материја или предмет дефинисан законом којим се уређује управљање отпадом”⁶⁹⁰. Ова упућујућа норма односи се на Закон о управљању отпадом, који дефиницију отпада преузима из Директиве ЕУ 2008/98/ЕЗ коју ћемо детаљније анализирати у следећем поглављу и према којој отпад представља „сваку материју или предмет који држалац одбацује, намерава или је неопходно да одбаци”⁶⁹¹.

Управљање отпадом се спроводи „по прописаним условима и мерама поступања са отпадом у оквиру система сакупљања, транспорта, складиштења, припреме за поновну употребу, односно поновно искоришћење третмана и одлагања отпада, укључујући и надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом после њиховог затварања”⁶⁹². Иако се овим законом не одређује режим власништва над отпадом, захтева се од власника и/или другог држаоца отпада “да предузме мере управљања отпадом у циљу спречавања или смањења настајања, поновне употребе и рециклаже отпада, издвајања секундарних сировина и коришћења отпада као енергента, односно одлагање отпада”⁶⁹³. Већ само летимичан осврт на претходно поглавље и податке о депоновању више од 70% процената отпада на несанитарне депоније и неуређена сметлишта јасно указује на широко распрострањено неспровођење ових законских одредби од стране великог броја локалних самоуправа.

С обзиром на то да на укупне количине депонованог и прерађеног отпада утичу и његов увоз и извоз Закон уређује могућност извоза и увоза отпада, и то издавањем дозвола од стране ресорног министарства подносиоцима документације чију је садржину оно и прописало⁶⁹⁴. Закон забрањује увоз опасног отпада, у складу са Базелском конвенцијом о контроли прекограничног кретања опасног отпада⁶⁹⁵. Та норма је међутим дерогирана чланом 72 Закона о управљању отпадом као посебним законом, који предвиђа да Влада својим одлукама ближе прописује листу опасног отпада који се може увозити. Потреба за овом дерогацијом произилази из чињенице да се у опасан отпад поред осталог убраја и отпад од електричних и електронских

⁶⁸⁹ ЗЗЖС, члан 5, став 2.

⁶⁹⁰ ЗЗЖС, члан 3, став 20.

⁶⁹¹ Закон о управљању отпадом, члан 5 тачка 17; Directive 2008/98/EZ Article 3, point 1.

⁶⁹² Закон о управљању отпадом, члан 30.

⁶⁹³ Закон о управљању отпадом, члан 30, став 2.

⁶⁹⁴ Закон о управљању отпадом, члан 57.

⁶⁹⁵ UNEP, „Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal“, Basel, 1989.

<https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>

производа, за чије поједине врсте у Републици Србији постоје капацитети за прераду који су већи од количина тих врста отпада генерисаних на њеној територији, па се на овај начин омогућава контролисани увоз појединих врста опасног отпада чиме се омогућава ефикасније упошљавање капацитета и потенцијално подстиче отварање зелених радних места.

За анализу управљања отпадом у контексту отварања зелених радних места важан је и члан 16 Закона који прописује да су правна и физичка лица која деградирају животну средину дужна да изврше њену санацију и ремедијацију, што би требало да подразумева обавезу локалних самоуправа да обуставе и санирају штету коју несанитарне депоније у њиховом власништву наносе животној средини. На ту обавезу локалних власти односе се и чланови 22 и 23 којима се уређује заштита земљишта и вода, који су у пракси неспроводиви у погледу земљишта на којем се налазе сметлишта, због неконтролисане емисије процедурних вода и штетних материја које узрокују еколошку штету у својој широј околини⁶⁹⁶. С тим у вези ваља поменути и члан 103 овог закона, којим се успоставља одговорност загађивача за еколошку штету по начелу објективне одговорности, било да се ради о правном или физичком лицу које је незаконитим или неправилним деловањем омогућило или допустило загађивање животне средине. У складу са овим начелом, загађивач би требало да одговара за штету нанету животној средини и простору и сноси трошкове процене штете и њеног уклањања, укључујући директне и индиректне трошкове санације загађења и трошкове накнаде лицима директно угроженим штетом по животну средину и простор. Коначно, предвиђена је хитност поступка за накнаду еколошке штете и одређен је рок застарелости за покретање поступка у трајању од 3 године од настанка штете⁶⁹⁷.

Поменуте одредбе указују на *неопходност увођења и доследне наплате адекватне таксе за депоновање отпада на несанитарним депонијама*, која би подстакла локалне самоуправе да улажу у смањење количина отпада који се депонује на овај начин и развију капацитете за раздвајање и прераду отпада. Тиме би секундарне сировине уместо извора загађења постале ресурс за циркуларну економију или производњу енергије, уз отварање значајног броја зелених радних места.

Закон о заштити животне средине обезбеђује и оквир за финансијске подстицаје, који би требало додатно да унапреде улагања у заштиту животне средине и отварање зелених послова. У изворној верзији Закона од 2004. године, за потребе обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Републици основан је Фонд за заштиту животне средине, са својством посебног правног лица⁶⁹⁸. Приходи Фонда остваривали су се у највећој мери из наменских средстава буџета Републике остварених по основу накнада прописаних у члановима 27 и 45 и одређених накнада из члана 85 изворне верзије овог закона, које су се односиле на стављање у промет врста дивље флоре и фауне, односно накнаду за загађивање животне средине по основу производње или стављања у промет сировина, полупроизвода или производа који садрже материје штетне по животну средину. Приходи Фонда допуњавани су и путем средстава остварених по основу промене власништва предузећа остварених у поступку приватизације, прихода остварених на основу међународне (билатералне и мултилатералне) сарадње на програмима,

⁶⁹⁶ Члан 22 став 1 прописује спровођење ремедијационих програма за отклањање последица контаминације и деградације земљишног простора, било да се они дешавају природно или да су узроковани људским активностима, док члан 23 став 1 захтева да се отпадне воде испуштају у воде уз примену одговарајућег третмана, на начин и до нивоа који не представља опасност за природне процесе

⁶⁹⁷ Закон о управљању отпадом, члан 107.

⁶⁹⁸ ЗЗЖС, члан 90.

пројектима и другим активностима у области заштите животне средине и енергетске ефикасности, и прихода и примања од управљања слободним новчаним средствима Фонда. Средства Фонда користила су се за финансирање акционих и санационих планова заштите животне средине, укључујући и санацију одлагалишта отпада, подстицање смањења настајања отпада, рециклажу и поновну употребу отпада, што је за резултат требало да има уређени систем управљања отпадом који би генерисао зелене послове у предузећима за прикупљање и рециклажу отпада.

Међутим, изменама Закона од 2009. године брисани су чланови 91-99 који су регулисали приходе и расходе Фонда, чиме је он практично укинут, иако је формално задржано постојање Фонда као правног лица. Даљим изменама Закона из 2016. године Фонд за заштиту животне средине и званично је угашен као правно лице, а основан је *Зелени фонд* као буџетски фонд ради евидентирања средстава намењених финансирању припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине. Овде је важно приметити да Зелени фонд, заправо, представља само буџетску линију на коју се средства сливају на основу апропријација у буџету Републике Србије за текућу годину, донација и кредита, те других јавних прихода, јер више нема статус правног лица, као ни органе управљања, запослене, седиште и пословни простор. Средства Зеленог фонда додељују се путем конкурса које расписује министарство надлежно за заштиту животне средине и могу се, поред осталог, користити и за санацију одлагалишта отпада, смањење настајања отпада, поновну употребу, третман, односно поновно коришћење и одлагање отпада, али за разлику од Фонда за заштиту животне средине овде не постоји веза између прикупљених накнада за загађивање животне средине⁶⁹⁹ и наменског трошења средстава Фонда. Поред тога, чињеница да Фонд не постоји као правно лице препушта целокупно дискреционо одлучивање о употреби средстава министарству, у склопу његовог ширег одлучивања о употреби средстава, чиме се додатно умањује веза између прикупљања и утрошка средстава. Тиме се умањује и подстицај да се са једне стране смањи загађење, а са друге допринесе стварању конкурентног и подстицајног окружења за улагање у прераду отпада, чиме би се штитила животна средина али и отварала зелени послови. Поврх свега, због закашњења са усвајањем потребних подзаконских аката све до марта 2018. године није било могуће расписивање јавних конкурса за коришћење средстава Фонда, јер нису били прецизирани услови које би потенцијални корисници средстава морали испунити. Закаснило се са дефинисањем начина за расподелу средстава, критеријума за евалуацију захтева и механизма за надзор употребе средстава, те су средства углавном била усмерена ка рециклажној индустрији. Усвајањем Уредбе о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије проширен је круг корисника који се могу пријавити за финансирање, мада средства Фонда нису довољна за решавање бројних проблема загађења животне средине.

Иако је на описани начин ослабљена повратна спрега између прикупљања и наменског трошења средстава за успостављање модерног система управљања отпада, за нашу анализу значајан је и члан 101 овог закона, зато што прописује утврђивање подстицајних мера за поновну употребу и поновно искоришћавање отпада, сакупљаче и друге субјекте у систему управљања отпадом. Тиме се обезбеђује правни основ за

⁶⁹⁹ ЗЗЖС, члан 85.

успостављање система финансијских подстицаја и субвенција који може бити од великог значаја за профитабилност успостављања предузећа за рециклажу појединих токова отпада као извора зелених послова у управљању отпадом.

Узимајући у обзир чињеницу да је суштина успешног спровођења сваког закона – поред постојања јасних и недвосмислених норми повезаних у логичку целину – остваривање одређеног скупа циљева законодавца и успостављање делотворног и ефикасног механизма надзора над спровођењем прописа, веома важан за нашу даљу анализу је и члан 109 ЗЗЖС, којим се уређује успостављање институција за инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. За управљање отпадом у овом Закону релевантна је и једна од његових казних одредби, која за привредне преступе предвиђа казну од 1.500.000 до 3.000.000 динара за правно лице које не изврши ремедијацију или на други начин не санира деградирану животну средину⁷⁰⁰. С обзиром на начин на који локалне самоуправе газдују несанитарним депонијама на својим територијама, поставља се питање мерења нивоа деградације животне средине коју узрокују депоније и потребе за кажњавањем јавних комуналних предузећа због сваке додатне деградације узроковане даљим готово неконтролисаним гомилањем отпада на њима.

2.3. *Закон о управљању отпадом*

Закон о управљању отпадом усвојен је још 2009. године и већина његових одредаба инспирисана је Директивом ЕУ 2008/98/ЕЗ, иако у тренутку његовог усвајања Република Србија није располагала већином инструмената за модерно управљање отпадом који су неопходни за његову поновну употребу, прераду или употребу његових састојака као секундарних сировина или енергента. Пратећи циљеве Директиве, Закон је усвојен са декларисаном намером да се отпаду приступи као важном ресурсу и његовом употребом створе услови за отварање значајног броја зелених послова, преваходно у предузећима којима би била издата интегрисана дозвола за сакупљање, складиштење, транспорт и прераду отпада. У складу са Директивом, уведена је процедура за надзор над кретањем отпада од његовог настанка до прераде или одлагања, у чијем је средишту документ о кретању отпада, којег би требало да попуњавају и оверавају приликом преузимања рециклабилног отпада од његовог генератора, држаоца или власника искључиво предузећа лиценцирана од стране државних, покрајинских или институција локалне самоуправе.

Овим законом уређују се врсте и класификација отпада, планирање управљања отпадом, субјекти управљања отпадом, одговорности и обавезе у управљању отпадом, организовање управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, услови и поступак издавања дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање о отпаду и база података, финансирање управљања отпадом и надзор.

Управљање отпадом сврстава се у делатности од општег интереса, чиме се ограничава право на штрајк запослених и може се остварити само ако се испуне посебни услови утврђени Законом о штрајку. С обзиром на то да се тиме управљање отпадом сматра делатношћу чији би прекид могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, основни услов за започињање штрајка у управљању

⁷⁰⁰ ЗЗЖС, члан 116.

отпадом јесте обезбеђивање минимума процеса рада. Минимум процеса рада морао би да постоји како би се обезбедила сигурност људи и имовине, у зависности од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката. У складу са Законом о штрајку, за јавна предузећа минимум процеса рада утврђује оснивач, а за другог послодавца директор, који има обавезу да том приликом узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује се колективним уговором или општим актом послодавца, а запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада одређује директор најкасније пет дана пре почетка штрајка, по прибављењу мишљења штрајкачког одбора. Ако се услови за остваривање минимума процеса рада не испуне најкасније пет дана пре почетка штрајка, мере и начин за њихово испуњење утврђује надлежни државни орган, односно надлежни орган локалне самоуправе.

Декларисани циљ Закона о управљању отпадом је да превенцијом настанка отпада, његовим поновним коришћењем и рециклажом секундарних сировина умањи одлагање отпада и подстакне санацију неуређених одлагалишта отпада како би се умањиле негативне последице по здравље људи и животне средине. Овим законом дефинише се појам отпада, као и сви чиниоци, мере и инструменти управљања отпадом, укључујући и појмове држаоца и власника отпада који су веома важни са аспекта власништва над отпадом и са њиме повезаном поставком система управљања отпадом, који би могао да представља важан извор достојанствених послова⁷⁰¹. Према том члану Закона, држалац јесте произвођач отпада, физичко или правно лице које је у поседу отпада, док се власником отпада сматра произвођач отпада, лице које учествује у промету отпада као непосредни или посредни држалац отпада или правно лице, предузетник или физичко лице које поседује отпад⁷⁰².

Дефиниција према којој отпад представља „сваку материју или предмет који држалац одбацује, намерава или је неопходно да одбаци” такође је преузета из Директиве ЕУ 2008/98/ЕЗ. Оваква формулација не узима у обзир примарну нити преосталу употребну вредност предмета, нити у смислу употребне вредности на било који начин разликује предмете чија се примарна употребна вредност није променила од оних који су је у потпуности изгубили, чиме одступа од дефиниције отпада коју смо представили и усвојили у трећем делу дисертације. Она се у дефинисању отпада ослања искључиво на одрицање од власништва над одређеном материјом или предметом и не прецизира да ли предмет у тренутку одбацивања потпада под режим ничијег власништва (*res nullius*), постаје јавно (*res publica*) или приватно власништво другог држаоца. То нас наводи на закључак да сам држалац отпада одлучује о томе да ли ће предмет уступити предузећу законом овлашћеном за збрињавање отпада, било јавном или приватном, или ће одређени предмет одложити тако да он буде доступан свима, тј. да се сматра ничијим власништвом до тренутка његовог даљег преузимања од стране трећег лица.

Закон детаљније разрађује појам нуспроизвода и престанак статуса отпада, али изостанак било каквог разликовања примарне и преостале вредности при дефинисању отпада тим пре доводи у питање и утврђивање престанка статуса отпада. Примарна употребна вредност производа не узима се у обзир ни при прописивању престанка статуса отпада, који је тако дефинисан да практично подразумева поновну употребу отпада само као секундарне сировине која је потпуно изгубила своју примарну

⁷⁰¹ Закон о управљању отпадом, члан 5, тачке 6а и 37.

⁷⁰² Дефиниције држаоца и власника отпада директно су преузете из Директиве ЕУ 2008/98/ЕЗ.

употребну вредност, што није у складу са модерном хијерархијом отпада коју промовише начело хијерархије отпада у члану 6 овог Закона. Иако Закон промовише *начела модерног управљања отпадом*, у садашњем систему готово нити једно од ових начела није испуњено, а нарочито начело самодовољности које подразумева успостављање интегрисане и одговарајуће мреже постројења за поновно искоришћење и одлагање мешаног комуналног отпада сакупљеног из домаћинства. Опис актуелног стања управљања отпадом који смо дали у претходном поглављу, у којем као коначно одредиште отпада доминирају несанитарне депоније и неуређена одлагалишта отпада, указује на велики недостатак капацитета за поновно коришћење отпада, који би могли да представљају значајан извор зелених послова.

Иако је чланом 10 Закона предвиђено доношење Националне стратегије управљања отпадом једном у шест година, Национална стратегија усвојена 2010. године важила је до 2019. године, а нова стратегија још увек није донета. Поред тога, Закон предвиђа израду локалних и регионалних планова управљања отпадом и прописује њихову садржину и период важења, чији су неизоставни део постројења за сакупљање отпада, третман, односно поновно искоришћење и одлагање отпада, укључујући и податке о локацијским условима постројења⁷⁰³. С обзиром на то да чланови Закона који се односе на локалне и регионалне планове управљања отпадом не дефинишу збрињавање отпада на депонијама комуналног отпада, из ове одредбе произилази да се појам „постројења за сакупљање отпада” односи и на депоније. У исто време, члан 16 Закона који дефинише садржину радних планова постројења за управљање отпадом захтева да радни план постројења за управљање отпадом мора да садржи низ елемената, међу којима су и опремање постројења ради спречавања и контроле загађења животне средине и угрожавања здравља људи (прихватни и дренажни систем за отпадне воде, систем за пречишћавање отпадних вода, систем за пречишћавање гасова из постројења), контрола загађења, мониторинг и извештавање, и управљање и мониторинг услова у постројењу, односно на депонији. Из чињенице да се више од 70% отпада у Србији одлаже на несанитарним депонијама и неуређеним одлагалиштима („дивљим депонијама”) јасно произилази да се овај Закон усвојен 2009. године систематски не спроводи дуже од десет година, јер је локалне и регионалне планове управљања отпадом немогуће спровести у ситуацији у којој су несанитарна сметлишта коначна дестинација доминантних количина отпада у Републици Србији.

Услед недостатка санитарних депонија и капацитета за прераду комуналног отпада, Влада Републике Србије донела је у јуну 2018. Одлуку о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом⁷⁰⁴, којом је одређено на које би регионалне санитарне депоније отпад требало да одлажу јавна комунална предузећа локалних самоуправа које нису споразумом обезбедиле и организовале спровођење управљања отпадом. Доношењем ове одлуке признато је фактичко стање недостатка санитарних депонија у великом броју локалних самоуправа, које би могло да буде тек незнатно поправљено изградњом две нове депоније које је у току.

Надлежност за управљање отпадом овај закон даје свим нивоима власти – Републици Србији⁷⁰⁵, аутономној покрајини и локалним самоуправа, али и стручним организацијама за испитивање отпада и невладиним организацијама, укључујући и организације потрошача. Закон прецизира обавезе и овлашћења свих наведених нивоа власти, дефинише послове које обавља Агенција за заштиту животне средине и

⁷⁰³ Члан 14, тачка 13 Закона о управљању отпадом

⁷⁰⁴ Одлука о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом, (Сл. гласник РС, бр.45/2018).

⁷⁰⁵ Ресорном министарству и Агенцији за заштиту животне средине.

одређује критеријуме које морају да испуне организације које надлежни министар својим решењем овлашћује да се баве испитивањем отпада. Изостају, међутим, било какви критеријуми које би требало да испуне невладине организације, укључујући организације потрошача, како би биле укључене у систем управљања отпадом, па њихов одабир и улога остају нејасни.

У циљу надзора над генерисањем и кретањем отпада од његовог настанка до прераде или депоновања, Закон утврђује одговорности и обавезе произвођача производа, генератора, власника и држалаца отпада, али и превозника и трговаца отпадом. Произвођач отпада дужан је да сакупља настали отпад одвојено и разврстава га у складу са потребом будућег третмана, складишти отпад на начин који не утиче на здравље људи и животну средину и обезбеди услове да не дође до мешања различитих врста отпада, те да преда отпад лицу које је овлашћено за управљање отпадом ако није у могућности да организује поступање са отпадом у складу са овим законом⁷⁰⁶. Власништво или државина над отпадом престаје у тренутку предаје отпада овлашћеном лицу, које заузврат дотадашњем власнику или држаоцу отпада предаје Документ о кретању отпада, при чему се промет отпадом може вршити само између правних лица или предузетника која воде документацију у складу са овим законом.

Закон такође препознаје и делатност *трговине отпадом*, с тим што је трговина отпадом забрањена ако произвођач отпада има закључен уговор о предаји сакупљачу, односно оператеру постројења за управљање отпадом. Да би могао да преузме отпад у посед трговац мора да располаже складиштем отпада за које је издата дозвола у складу са овим законом, те да плаћање за откуп отпада изврши преко банковног рачуна, уз издавање потврде о количини купљеног отпада. У члану 28а који уређује промет отпадом постоји недоследност између става 4 којим се захтева плаћање отпада преко банковног рачуна и става 5, који оставља могућност трговцу да за отпад којег преузима не мора да плати преко банковног рачуна, већ да може издати признаницу за исплату у готовом новцу. Иако став 6 истог члана захтева да трговац отпадом од лица од којег откупљује отпад прибави податке из личне карте или другог документа којим се доказује идентитет тог лица, као и доказ о пореклу отпада или изјаву о државини отпада, могућност остављена у ставу 5 значи да трговац отпадом може откупити отпад ван фискалног система државе, чиме се отвара широк простор за неформалну трговину отпадом која генерише непријављени рад и отежава надзор над системом управљања отпадом.

Изузев проблематичног решења које смо уочили, доследна примена преосталих чланова Закона који уређују кретање отпада требало би да усмерава отпад ка предузећима лиценцираним за сакупљање и прераду отпада, јер би у складу са законом једино овлашћена лица (радници лиценцираних предузећа) могла да преузимају отпад од његових произвођача. Са друге стране, подаци о количинама отпада преузетог од стране лиценцираних предузећа и плаћеног преко банковног рачуна указују на недоследности у спровођењу закона, чија је последица неформални рад неовлашћених сакупљача отпада који најчешће није регулисан било каквим уговором о раду.

С тим у вези уочавамо нову недоследност у члану 35, чији став 1 прописује да лице које врши сакупљање, односно транспорт отпада сакупља отпад од произвођача или власника и/или другог држаоца и транспортује га до постројења за управљање отпадом, односно до центра за сакупљање, складиштење, трансфер станице или постројења за третман односно поновно коришћење или одлагање, а став 2 захтева да лице из става 1 овог члана мора да има закључен уговор са оператером за управљање

⁷⁰⁶ Закон о управљању отпадом, члан 26, тачка 7.

отпадом којим се уређује начин преузимања отпада, плаћање преко банковног рачуна, као и друга питања од значаја за преузимање отпада (врсте, количине, порекло, класификација отпада и др.). Члан 35, дакле, не предвиђа могућност исплате лицу које врши сакупљање отпада у готовом новцу уз издавање признанице, попут става 5 члана 28а овог закона, и његова доследна примена могла би да ствара услове за достојанствено запошљавање, али се намеће питање да ли је она уопште могућа ако поменути став 5 члана 28а оставља могућност да се прибегавањем неформалном раду подстакне сакупљање од стране лица која за то нису овлашћена и која имају мотив да лако доступан отпад у јавној својини преузму у своје власништво ради даље продаје? Став 4 члана 35 налаже да се сакупљен мешовити отпад може прихватити као рециклабилни материјал у постројењу за управљање отпадом ако се ови материјали у даљем процесу раздвајају, у складу са стандардима квалитета, односно рециклаже. С обзиром на то да смо већ установили да се у члану 14 тачка 13 под појам „постројења за сакупљање отпада“ убрајају и депоније на које се одлаже мешовити отпад без било каквог раздвајања, долазимо до још једног закључка о томе да се овај закон од свог усвајања не спроводи на адекватан начин, што за последицу има подстицај неформалној економији уз значајно ограничене могућности за отварање зелених радних места у предузећима лиценцираним за управљање отпадом.

За организовано сакупљање отпада и његово усмеравање према предузећима лиценцираним за прераду отпада суштински је важна доследна примена Документа о кретању отпада, који у складу са чланом 45 овог закона морају да поседују сви власници и држаоци отпада осим домаћинстава. Адекватним попуњавањем и овером Документа о кретању отпада предузеће лиценцирано за сакупљање, транспорт, складиштење и прераду отпада потврђује да је одређену врсту отпада преузело од његовог власника или држаоца. Међутим, ако се ради о неопасном отпаду закон не прописује било какав облик извештавања од стране овлашћеног предузећа о томе да ли је и на који начин отпад који је преузело прерадило кроз процес рециклаже и пласирало тај производ рециклаже назад на тржиште. Обавезу вођења дневне евиденције о сакупљеним, ускладиштеним и третираним количинама одређених врста отпада уређују правилиници које прописује ресорно министарство.

2.4. Закон о комуналним делатностима

Закон о комуналним делатностима важан је за нашу анализу зато што прописује да управљање отпадом спада у комуналне делатности⁷⁰⁷, које дефинише као сакупљање комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно одлагање укључујући управљање, одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекцију секундарних сировина и одржавање, њихово складиштење и третман⁷⁰⁸.

Овај закон прописује да је за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката, за техничко и технолошко јединство система одговорна јединица локалне самоуправе, која уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој⁷⁰⁹. Комуналне делатности могу и заједнички да врше две или више јединица локалне самоуправе, што даје законски основ и за склапање уговора

⁷⁰⁷ Закон о комуналним делатностима, члан 2, тачка 4.

⁷⁰⁸ Закон о комуналним делатностима, члан 4, тачка 4.

⁷⁰⁹ Закон о комуналним делатностима, члан 4, став 1.

међу јединицама локалне самоуправе о заједничком управљању, третману и складиштењу отпада.

У складу са Законом о управљању отпадом јавна комунална предузећа којима је Законом о комуналним делатностима поверено управљање отпадом јесу власници комуналног отпада, с обзиром на то да учествују у промету отпада као његов непосредни држалац⁷¹⁰. Ово под условом да се отпад налази у комуналним објектима за сакупљање, одвожење и складиштење отпада који припадају јавном комуналном предузећу, тј. локалној самоуправи. Из истог произилази да је свако преузимање отпада из комуналних објеката – било да се ради о контејнерима за сакупљање отпада или депонијама на којима се он одлаже – представља крађу у складу са чланом 203 став 1 Кривичног законика⁷¹¹.

Закон о комуналним делатностима међу прекршаје на које се односе казнене одредбе за прекршаје физичког лица не убраја нелегално преузимање комуналног отпада као крађу имовине у јавној својини, односно имовине јавног комуналног предузећа, било да се ради о комуналном отпаду који се налази у комуналним контејнерима или о отпаду одложеном на регистрованој комуналној депонији. Како Закон о управљању отпадом међу казним одредбама не предвиђа било какву казну за физичка лица, као једини вид законске заштите од нелегалног преузимања отпада у јавној својини преостаје члан 210 Кривичног законика који регулише поступање у случају ситне крађе имовине у вредности до 5.000 динара, осим ако се не ради о преузимању великих количина отпада чија би вредност била већа од тог износа. Комунални инспектори у складу са чланом 34 Закона о комуналном отпаду имају право и дужност да прегледају објекте, постројења и уређаје за обављање комуналне делатности који служе коришћењу комуналних услуга, изричу новчану казну прекршајним налогом и подносе захтеве за покретање прекршајног поступка, али немају јасно одређену надлежност да стално надзиру и штите депоновани комунални отпад од нелегалног преузимања. Поред тога, ако би таква надлежност и била јасно утврђена, упитно је да ли би комунална инспекција била у стању да делотворно заштити од злоупотребе хиљаде тона лако доступног комуналног отпада депонованог на 137 комуналних депонија на територији Републике Србије.

Са друге стране, члан 18 Закона о комуналним делатностима прописује обавезе корисника комуналних услуга, у које спадају и коришћење комуналних услуга на начин којим не ометају друге кориснике, не угрожавају животну средину и не угрожавају објекте и опрему који су у функцији обављања одређене комуналне делатности (у случају управљања отпадом – контејнере за отпад). За кршење ових законских одредби предвиђена је новчана казна у износу од 20.000 до 50.000 динара. Заговорници неформалног сакупљања отпада афирмишу тумачење према којем сакупљачи секундарних сировина који их проналазе на местима за одлагање отпада могу бити кажњени, зато што својим поступцима ометају друге кориснике, угрожавају животну средину или објекте и опрему који се користе за вршење комуналне делатности⁷¹². Овакво тумачење могло би бити прихватљиво искључиво ако сакупљачи при преузимању секундарних сировина оштећују контејнере и отпад који им није

⁷¹⁰ Закон о комуналним делатностима, члан 5, тачка 37.

⁷¹¹ С обзиром на то да вредност преузетог отпада у овим ситуацијама најчешће не прелази вредност од 5.000 динара у намери прибављања мале имовинске користи ради се о ситној крађи, у складу са чланом 210 Кривичног законика.

⁷¹² Данило Турчић, Дамјан Рехм Богуновић, Владимир Турчић, „Инклузивна мобилност сакупљача секундарних сировина“, Удружење грађана „Бајсологија“, Београд, 2015, стр. 11, <https://rs.boell.org/sites/default/files/inkluzivna-mobilnost-sakupljaca-sekundarnih-sirovina.pdf>

потребан ваде и одлажу поред њих. У изостанку оваквог поступања за преузимање секундарних сировина из отворених контејнера у режиму *res nullius* отпад од нелегалног преузимања штити само поменути члан 210 Кривичног законика, уз упитну доследност у његовој примени.

У циљу сагледавања делотворности Закона о комуналним делатностима и других закона који утичу на оквир у којем се остварују радна права у управљању отпадом, треба приметити и то да Закон предвиђа новчане казне за правна и физичка лица која спаљују отпад изван за то одређеног постројења, односно не поступају у складу са чланом 34 став 1 тачка 13 овог закона. Овакво законско решење пожељно је са становишта спречавања неконтролисаних емисија штетних материја и гасова услед спаљивања отпада на отвореном, али је упитна његова спроводљивост с обзиром на чињеницу да у Републици Србији не постоје постројења одређена за спаљивање комуналног и пољопривредног отпада на која упућује овај закон, због чега је и ову норму практично немогуће спровести.

2.5. Закон о јавној својини

Иако Закон о јавној својини не препознаје комунални отпад као предмет јавне својине, из чињенице да је у објектима за његово сакупљање, одвожење и складиштење његов непосредни држалац и власник јавно комунално предузеће, произилази да комунални отпад представља јавну, тј. својину јединице локалне самоуправе која је власник јавног комуналног предузећа. Члан 18 Закона о јавној својини наводи јединицу локалне самоуправе као једног од носилаца права јавне својине, док члан 19 овог Закона убраја јавна предузећа чији је оснивач локална самоуправа међу кориснике ствари у јавној својини, што такође имплицира да комунални отпад заправо јесте предмет јавне својине.

У складу са чланом 22, локална самоуправа као носилац права коришћења из члана 18 Закона о јавној својини има право да комунални отпад држи и користи, те да га уступи на коришћење другом носиоцу права коришћења или га да у закуп, док члан 26 истог закона уређује право на располагање стварима у јавној својини, укључујући и њихово отуђење. С тим у вези, члан 33 у ставу 2 захтева да се отуђење покретних ствари из јавне својине врши, по правилу, у поступку јавног оглашавања, односно прикупљањем писмених понуда, на начин којим се обезбеђује интерес носиоца права јавне својине, а изузетно од става 2 овог члана, може се вршити и непосредном погодбом.

Члан 69 овог Закона прописује да надзор над примењивањем одредаба овог закона и на основу њега донетих подзаконских прописа о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, врши орган утврђен прописом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

С обзиром на чињеницу да комунални отпад представља предмет јавне својине, који имајући у виду његову количину и структуру има и употребну и тржишну вредност, њега би требало подвести под *добра од општег интереса у јавној својини* обухваћена чланом 10 Закона, која уживају посебну заштиту и чији се начин и услови искоришћавања и управљања уређују посебним законом – Законом о средствима у јавној својини Републике Србије. Због своје лаке доступности на неуређеним и

неограђеним депонијама, најчешће без икаквог ограничења, немогуће је без увођења контроле и примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара задржати комунални отпад у режиму *res publica*, те би он заправо потпао под режим *res nullius* који са собом повлачи импликације које смо разрадили у Четвртом делу дисертације и онемогућава успостављање адекватног оквира за остваривање радних права у управљању отпадом.

2.6. Закон о накнадама за коришћење јавних добара

Ако би отпад био препознат као добро од општег интереса у јавној својини, накнаде за његово коришћење биле би утврђене у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара⁷¹³. С обзиром на његову природу и структуру за коришћење комуналног отпада требало би применити накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина и обавезник плаћање те накнаде било би свако приватно или физичко лице којем буде одобрена експлоатација комуналног отпада као ресурса.

3. Утицај примене европских стандарда о управљању отпадом на животну средину у Републици Србији

Почетак европских интеграција Републике Србије временски је у великој мери коинцидирало са опредељењем ЕУ и њених држава чланица да у светлу декларације донете на Светском самиту о одрживом развоју, одржаном 2002. године у Јоханезбургу, формулишу националне стратегије одрживог развоја, те да се дугорочно придрижавају концепта одрживог развоја. С тим у вези, почетком 2005. године закључено је да је би било најпогодније да свеобухватна национална развојна стратегија буде управо Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије, која је после две године веома широког партиципативног процеса у којем су учествовали представници најзначајнијих академских установа, невладиног сектора, социјалних партнера, локалних самоуправа и државних институција, усвојена у мају 2008. године⁷¹⁴.

Национална стратегија одрживог развоја и акциони план за њено спровођење опредељујуће су утицали на процес усаглашавања закона и прописа Републике Србије у бројним областима, укључујући надасве и заштиту животне средине, са правном тековином и стандардима ЕУ. У том светлу већ 2009. године усвојен је Закон о управљању отпадом, који је по својим декларисаним циљевима, начелима, значењу израза и свим другим сегментима поставке управљања отпадом заправо у национално законодавство Републике Србије пренео оквирну директиву ЕУ 2008/98/ЕЗ о отпаду. Пратећи одредбе Директиве, надлежности и улоге субјеката на националном, локалном и нивоу аутономне покрајине у надзору над заштитом животне средине од загађења отпадом у Републици Србији одређене су Законом у управљању отпадом, који, поред државних институција, међу субјекте управљања отпадом убраја и стручне

⁷¹³ Закон о накнадама за коришћење јавних добара, (Сл. гласник РС, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019).

⁷¹⁴ Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије, (Сл. гласник РС, бр. 57/2008).

организације за испитивање отпада, невладине организације (укључујући организације потрошача) и друге органе и организације. У складу са Законом, институције Републике Србије, аутономне покрајине и локалних самоуправа надлежне су за планирање управљања отпадом, зарад којег доносе низ планских докумената у које спадају Стратегија управљања отпадом, програми превенције стварања отпада, регионални и локални планови управљања отпадом, као и план управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола и радни план постројења за управљање отпадом.

За развој, одређивање и усмеравање целокупног система управљања отпадом одлучујућа је Стратегија управљања отпадом, којом се на основу анализе постојећег стања и циљева управљања отпадом одређују мере за унапређивање управљања отпадом (припрема за поновну употребу, рециклажа, поновно искоришћење, одлагање и други начини третмана отпада) на територији Републике Србије. Стратегију усваја Влада Републике Србије за период од шест година, уз могућност ревизије једном у три године, а она обухвата анализу и оцену стања управљања отпадом, националне циљеве управљања отпадом, те Национални план управљања отпадом који представља операционализацију Стратегије.

Национални план опредељујуће утиче на поставку управљања отпадом на краatak рок, јер садржи и описује очекиване врсте, количине и порекло отпада који ће бити произведен на територији Републике Србије, увезен или извезен у другу државу. План садржи и процену стварања посебних токова отпада на основу количина производа стављених на тржиште Републике Србије, постојећи систем сакупљања отпада и мрежа великих постројења за поновно коришћење и одлагање отпада, укључујући свако поступање са отпадним уљима, опасним отпадом и посебним токовима отпада. У плану се налази и процена потребе за новим системом сакупљања, затварања постојећих постројења за управљање отпадом, додатном инфраструктуром постројења за управљање отпадом у складу са начелом самодовољности и близине и, по потреби, улагањима у изградњу те инфраструктуре, те план за имплементацију смањења количина биоразградивог отпада, који се одлаже на депоније, мере за постизање циљева смањења одлагања ове врсте отпада, посебно за рециклажу, компостирање, производњу био гаса или поновно искоришћење материјала/енергије. Другим речима, Национални план указује на то које ће количине и у којим токовима отпада бити збринуте на територији Републике Србије, како ће бити сакупљене и да ли ће бити употребљене (рециклажом, компостирањем, производњом био гаса или искоришћењем у енергетске сврхе) или депоноване на санитарним или несанитарним депонијама. Националним планом утврђују се и критеријуми за одређивање локације и потребне капацитете нових постројења за поновно коришћење и/или одлагање отпада, дефинише организација управљања отпадом, укључујући поделу одговорности између јавног и приватног сектора у области управљања отпадом, одређују извори и висина финансијских средстава за спровођење свих мера управљања отпадом и даје процена корисних ефеката и одрживости примене економских и других инструмената у управљању отпадом, уз несметано функционисање унутрашњег тржишта.

Мере и смернице путем којих се Национални план спроводи обухватају опште мере управљања отпадом, мере управљања опасним отпадом, мере управљања посебним токовима отпада, те опште смернице (политике) управљања отпадом, планиране технологије и методе управљања отпадом, укључујући отпад са специфичним проблемима управљања. Националним планом утврђују се и смернице за осигурање најповољнијих техничких, производних и других мера за постизање циљева управљања отпадом, смернице за поновно искоришћење и одлагање отпада и

критеријуми техничке и економске изводљивости управљања опасним отпадом, прецизира се финансирање и мере за успостављање система управљања отпадом, а планира се и спровођење кампања за јачање свести јавности и пружање информација намењених широј јавности или одређеној групи заинтересованих потрошача.

Програме превенције стварања отпада доноси влада за период од шест година, ради спречавања негативног утицаја економског раста на животну средину стварањем отпада. Њиховим усвајањем утврђују се циљеви и мере превенције стварања отпада, као и процена мера превенције или других одговарајућих мера које могу имати утицај на опште услове стварања отпада, дизајн, производњу и фазу дистрибуције производа, и потрошњу и фазу употребе производа. Листу мера превенције којима се одређују одговарајућа посебна квалитативна и квантитативна мерила за праћење и процену напретка у примени мера прописује ресорни министар.

Регионалне планове управљања отпадом доносе скупштине две или више јединица локалне самоуправе на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника⁷¹⁵, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине надлежног органа аутономне покрајине, и дефинишу заједничке циљеве у управљању отпадом у складу са Стратегијом. Локалне планове управљања отпадом доносе скупштине јединица локалне самоуправе и њима дефинишу циљеве управљања отпадом на својим територијама у складу са Стратегијом, с тим да у њиховој изради учествују локални органи надлежни за послове привреде, финансија, заштите животне средине, урбанизма, али и представници предузећа, удружења, стручних институција, невладиних и других организација које се баве заштитом животне средине, укључујући и организације потрошача.

Планови управљања отпадом доносе се за период од 10 година, поново се разматрају и по потреби ревидирају сваких пет година, а садрже основне податке и оперативне елементе управљања отпадом на одређеној територији, као што су очекиване врсте, количине и порекло укупног отпада који ће бити искоришћен или одложен, циљеве које треба остварити у погледу поновне употребе и рециклаже отпада, програм сакупљања отпада из домаћинства (укључујући и опасан и комерцијални отпад), програм управљања индустријским отпадом и предлоге за поновну употребу и рециклажу компонената комуналног отпада. Током израде планова врши се процена трошкова и дефинишу извори финансирања, утврђују се програми смањења количина биоразградивог и амбалажног отпада у комуналном отпаду, одређују се локације постројења за сакупљање отпада, третман, односно поновно искоришћење и одлагање отпада, и доносе мере санације неуређених депонија, уз програме развијања јавне свести о управљању отпадом у одређеном року.

3.1. Улога и капацитети националних институција у надзору над заштитом животне средине

Средишњу улогу у формулисању и спровођењу политика и мера у области надзора над заштитом животне средине на националном нивоу несумњиво има министарство надлежно за заштиту животне средине, које предлаже Влади Стратегију

⁷¹⁵ Регионални план управљања отпадом може се донети и за територије општина на којима живи мање од 250.000 становника по претходно израђеној студији оправданости за његово доношење и уз сагласност министарства или покрајинског надлежног органа.

управљања отпадом, као и програме превенције стварања отпада. Министарство координира и врши послове управљања отпадом од значаја за Републику Србију и прати стање, даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом, осим за планове на територији аутономне покрајине, издаје дозволе, сагласности, потврде и друге акте прописане овим законом, те води евиденцију о дозволама, сагласностима, потврдама и другим актима које су издали други надлежни органи. У надлежности Министарства је утврђивање овлашћених организације у складу са овим законом, надзор и контрола примене мера поступања са отпадом, односно предузимање других мере и активности, у складу са међународним уговорима и споразумима. Као орган у саставу министарства као посебно правно лице функционише и Агенција за заштиту животне средине, која обавља послове који се односе на вођење и ажурирање базе података о управљању отпадом у информационом систему заштите животне средине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине, вођење података о расположивим и потребним количинама отпада, укључујући секундарне сировине, размену и стављање на располагање тих података електронским путем, и извештавање о управљању отпадом, у складу са преузетим међународним обавезама. Испитивање отпада зарад његове класификације за прекогранично кретање, третман, односно поновно искоришћење и одлагање отпада, као и за престанак статуса отпада обављају стручне организације и друга правна лица која су овлашћена за узорковање и карактеризацију према обиму испитивања за која су акредитована.

За надзор над заштитом животне средине од загађења отпадом, али и стварање услова за отварање зелених радних места у управљању отпадом непосредно су важни задаци које министарство има у прикупљању информација и извештавању о кретању отпада, издавање дозвола за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом и надзор и контрола над применом мера поступања са отпадом.

У складу са чланом Законом о управљању отпадом, обавезу извештавања о свим врстама отпада на територији Републике Србије имају произвођачи, власници или држаоци отпада (изузев домаћинстава), правна лица и предузетници који учествују у промету отпада, затим произвођачи и увозници производа који после употребе постају посебни токови отпада, оператери постројења за поновно искоришћавање отпада и оператери на депонијама⁷¹⁶. Ова лица дужна су да воде дневну евиденцију о количинама генерисаног, преузетог, искоришћеног, депонованог, увезеног или извезеног отпада и да о томе достављају годишње извештаје Агенцији, која од 2013. године управља информационом системом и у њему ажурира базе података о управљању отпадом.

Подаци се прикупљају и уносе у информациони систем у складу са Правилником о методологији за израду националног и локалног регистра извора загађивања, као и методологији за врсте, начине и рокове прикупљања података⁷¹⁷, Правилником о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду са упутством за његово попуњавање⁷¹⁸, Правилником о обрасцима извештаја о управљању амбалажом и амбалажним отпадом⁷¹⁹, Уредбом о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за

⁷¹⁶ Закон о управљању отпадом, члан 75.

⁷¹⁷ Сл. гласник РС, бр. 91/2010, 10/2013 и 98/2016.

⁷¹⁸ Сл. гласник РС, бр. 95/2010, 88/2015 и 7/2020.

⁷¹⁹ Сл. гласник РС, бр. 21/2010, 10/2013 и 44/2018.

обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде⁷²⁰, Законом о накнадама за коришћење јавних добара, и Правилником о обрасцу Документа о кретању опасног отпада, обрасцу претходног обавештења, начину његовог достављања и упутству за њихово попуњавање.

Доследно и тачно евидентирање прикупљеног отпада попуњавањем Документа о кретању отпада и других евиденционих образаца прописаних набројаним правилницима и уредбом један је од кључних предуслова за раздвојено прикупљање рециклабилног отпада од његових генератора (правних лица и предузетника) и његово усмеравање према преради или употреби за производњу енергије. Документ о кретању отпада, прописан чланом 45 Закона о управљању отпадом, чини суштину модерног система управљања отпадом, јер би требало да прати сваки отпад, осим отпада из домаћинства, од његовог настанка до престанка статуса отпада. У складу са Директивом 2008/98/ЕЗ Закон захтева од сваког произвођача, власника и држаоца отпада да га класификује, тј. одвоји по врстама, пре отпочињања његовог кретања, и обавезује их да отпад предају искључиво представницима предузећа која поседују дозволу за сакупљање, транспорт, третман, складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада. Приликом предаје отпада његов власник добија документа о отпреми која је обавезан да чува до преспења Документа о кретању отпада, чијом овером предузеће лиценцирано за сакупљање отпада потврђује да је те секундарне сировине преузело и којег је дотадашњи власник отпада дужан да чува у свом поседу најмање две године. Ако власник отпада у року од 15 дана не прими примерак попуњеног Документа о кретању отпада од примаоца, мора покренути поступак провере кретања отпада и дужан је да о налазу извести министарство, без одлагања, као и надлежни орган аутономне покрајине, ако се кретање отпада врши на територији аутономне покрајине. Образац Документа о кретању отпада, као и упутство за његово попуњавање, прописује ресорни министар.

Овако конципиран процес прикупљања и евидентирања рециклабилног отпада веома је радно интензиван и представља кључни извор зелених радних места у управљању отпадом, поред зелених послова које генерише управљање комуналним отпадом. Да би тај процес могао адекватно да функционише неопходно је да буду испуњена друга два важна задатка националних, али и локалних институција, а то су издавање дозвола за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом и надзор и контрола над применом мера поступања са отпадом.

Надлежност за издавање дозвола прописана је Законом о управљању отпадом, према којем дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање опасног отпада, дозволу за третман инертног и неопасног отпада спаљивањем и дозволу за третман отпада у мобилном постројењу издаје министарство⁷²¹. Исто министарство издаје и дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање инертног и неопасног отпада на територији више јединица локалне самоуправе. Надлежност за издавање дозвола на својој територији имају и аутономна покрајина и локалне самоуправе, с тим што се дозволе које издају органи аутономне покрајине и локалних самоуправа, за разлику од оних које издаје министарство, не односе на сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање опасног

⁷²⁰ Сл. гласник РС, бр. 54/2010, 86/2011, 41/2013 - др. правилник и 3/2014, 81/2014 - др. правилник, 31/2015 - др. правилник, 44/2016 - др. правилник, 43/2017 - др. правилник, 45/2018 - др. правилник, 67/2018 - др. правилник и 95/2018 - др. Закон.

⁷²¹ Закон о управљању отпадом, члан 60.

отпада, дозволу за третман инертног и неопасног отпада спаљивањем и дозволу за третман отпада у мобилном постројењу.

Садржина захтева за издавање дозволе за третман отпада који предузећа регистрована као оператери отпада подносе детаљно је регулисана Законом, док поступак издавања дозволе поред разматрања садржине захтева, прибављања мишљења надлежних органа и организација локалне самоуправе подразумева и израду записника о испуњености услова за изградњу и рад постројења од надлежног инспекцијског органа⁷²². У складу са овом процедуром у 2019. години на снази је било 2.360 укупно издатих дозвола, од којих су нешто више од једне трећине биле дозволе за третман отпада – углавном издате од стране локалних самоуправа. У исто време, само 342 предузећа била су пријављена као постројења која учествују у управљању отпадом⁷²³, што указује на могуће недостатке у надзору и контроли пословања предузећа која имају дозволу за третман отпада, којих је укупно било близу 900.

Министарство врши и контролу над применом мера поступања са отпадом и надзор над радом Агенције, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица, у вршењу поверених послова, а надлежност за инспекцијски надзор – који обављају инспектори за заштиту животне средине – законом је додељена републичким, покрајинским и локалним властима.

У складу са чланом Законом о инспекцијском надзору⁷²⁴, Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора и заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика, а Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. Овде ваља нагласити да се надлежност за поступања Инспекције за заштиту животне средине односи на спровођење 15 закона и преко 250 подзаконских аката у веома широком спектру заштите животне средине – од заштите земљишта, воде и ваздуха, преко заштите од буке и нејонизујућег зрачења, до хемикалија, биоцидних производа и управљања отпадом, што би морало да подразумева постојање значајног броја добро обучених и опремљених инспектора за заштиту животне средине.

У области управљања отпадом, динамика и учесталост редовног инспекцијског надзора утврђује се у зависности од процењеног степена ризика, применом Алата за процену ризика оператера постројења за управљање отпадом, при чему је свим несанитарним депонијама на које локалне самоуправе одлажу свој комунални отпад додељен висок степен ризика због њиховог негативног утицаја на животну средину, а имајући у виду чињеницу да су оне формиране без услова и критеријума за одређивање њихових локација, и без техничких и технолошких услова за пројектовање, изградњу и рад дефинисаних Уредбом о одлагању отпада на депоније⁷²⁵. Годишњим плановима инспекцијског надзора чак и за објекте са високим ризиком по животну средину, као што су несанитарне депоније, предвиђа се веома мали број надзора, који ни у ком

⁷²² Закон о управљању отпадом, члан 62.

⁷²³ „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, *op.cit.*, стр.6.

⁷²⁴ Закон о инспекцијском надзору, члан 10, (Сл. гласник РС, бр. 36/15, 44/18-др.закон и 95/18)

⁷²⁵ Министарство заштите животне средине Републике Србије, План инспекцијског надзора за заштиту животне средине за 2020. годину, Београд, 2019., стр. 3,

<https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1nji%20Plan%20rada%20Inspekcije%20za%20za%C5%A1titu%20%C5%BEivotne%20sredine%202020.pdf>

случају не обезбеђује довољну заштиту од неконтролисане еколошке штете које оне могу нанети животној средини⁷²⁶. Додатни проблем представља чињеница да је остварење годишњих планова углавном на нивоу од 50 до 80% од планираног, што потврђује да постоји готово потпуно одсуство над контролом стања и употребе секундарних сировина на несанитарним депонијама.

Према постојећој систематизацији радних места министарства за заштиту животне средине, при сектору за надзор и предострожност у животној средини у инспекцији за заштиту животне средине систематизовано је укупно 84 радних места инспектора за заштиту животне средине⁷²⁷ са седиштем рада у 22 града/општине на територији Републике Србије⁷²⁸. Тако мали број инспектора у обавези је да поред административно-правних и послова координације обавља надзор над низом области у надлежности инспекције у које спадају заштита земљишта и несанитарних депонија, заштита од нејонизујућег зрачења, заштита животне средине од загађења, заштита од хемијског удеса, хемикалија и биоцида, управљање отпадом и заштита природе. Поред чињенице да у складу са систематизацијом постоји много градова у којима нема републичких инспектора за заштиту животне средине, јасно је да је уз овако велики дијапазон радних задужења инспектора заштита животне средине веома неделотворна и да изостају капацитети за надзор који би допринели креирању предуслова за отварање зелених радних места у управљању отпадом.

3.2. Улога и капацитети локалних самоуправа у надзору над заштитом животне средине

Надлежности локалних самоуправа и аутономне покрајине у свим, па и у области заштите животне средине прописани су Уставом Републике Србије⁷²⁹, али се у области заштите животне средине посебне надлежности дају Републици и аутономној покрајини, али не и локалним самоуправама⁷³⁰. Формално најутемељенију класификацију субјеката система заштите животне средине садржи Закон о управљању отпадом, који као такве препознаје Републику, аутономну покрајину, јединицу локалне самоуправе, предузећа (домаћа и страна правна лица), научне и стручне организације, те групе и удружења грађана. Поред тога, за потребе Закона дефинише се појам „надлежни орган“, који обухвата „орган одговоран за спровођење обавеза у оквиру овлашћења утврђених овим законом, и то: министарство надлежно за послове животне средине, покрајински орган надлежан за послове животне средине и надлежни орган локалне самоуправе“⁷³¹.

⁷²⁶ Годишњим планом заштите животне средине за 2019. годину била су предвиђена најмање два инспекцијска надзора локација са високим ризиком по животну средину у року од 18 месеци, да би годишњи план за 2020. годину предвидео само један инспекцијски надзор годишње.

⁷²⁷ Министарство заштите животне средине Републике Србије, Извештај о раду Инспекције за заштиту животне средине Републике Србије за 2019. годину, Београд, 2020., стр. 23, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Izve%C5%A1taj%20Inspekcija%20za%20za%C5%A1titu%20%C5%BEivotne%20sredine%202019_0.pdf

⁷²⁸ У Београду (23), Новом Саду (3), Вршцу (1), Кикинди (1), Шапцу (3), Малом Зворнику (1), Ужицу (4), Краљеву (4), Чачку (1), Новом Пазару (2), Крагујевцу (1), Јагодини (1), Пожаревцу (1), Великом Градишту (1), Смедереву (1), Кладову (1), Зајечару (1), Нишу (8), Пироту (3), Лесковцу (1), Врању (5) и Косовској Митровици (1).

⁷²⁹ Устав РС члан 190.

⁷³⁰ Устав РС члан 74.

⁷³¹ Закон о заштити животне средине, члан 3 тачка 29.

Закон о управљању отпадом у одредбама које се односе на субјекте управљања отпадом значајну улогу у изради Стратегије управљања отпадом и програма превенције стварања отпада поверава надлежном органу аутономне покрајине⁷³², који координира и врши послове управљања отпадом од значаја за аутономну покрајину и прати стање и даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом на територији покрајине. Исти орган издаје дозволе, сагласности, потврде и друге акте у складу са Законом, води евиденцију и податке доставља министарству, а надлежан је и за вршење надзора и контроле мера поступања са отпадом на својој територији. Међу побројаним надлежностима покрајинског органа најзначајније за успешно функционисање система управљања отпадом је издавање дозвола за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада за све активности на територији аутономне покрајине и за сва постројења за која дозволу за изградњу издаје надлежни орган аутономне покрајине.

Закон међу субјекте надлежне за управљање отпадом убраја и јединице локалне самоуправе, а слична одредба налази се и у Закону о заштити природе, где је прописано да заштиту и очување природе, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују између осталог и општине и градови⁷³³. Закон о управљању отпадом предвиђа и израду локалних планова управљања отпадом од стране јединица локалне самоуправе, уз обезбеђивање услова и старање о његовом спровођењу. У склопу тога, локална самоуправа требало би да уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним, односно инертним и неопасним отпадом на својој територији, наплаћује своје услуге, издаје дозволе, одобрења и друге акте у складу са Законом, води евиденцију и податке доставља министарству. На захтев министарства или надлежног органа аутономне покрајине, локална самоуправа обавезна је да даје мишљење у поступку издавања дозвола у складу са Законом о управљању отпадом и да врши надзор и контролу мера поступања са отпадом на начин прописан Законом. Као и у случају покрајинског нивоа власти, суштински важна надлежност локалних самоуправа је издавање дозвола за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање инертног и неопасног отпада на њиховој територији. Ипак, с обзиром на то да је ресорно министарство задужено за усвајање законодавног и стратешког оквира, локалне самоуправе не признају се за партнере у изради политике управљања отпадом, већ је њихова улога ограничена само на јавне консултације, често посредством Сталне конференције градова и општина. Процесу јавних консултација пак није посвећено довољно пажње, услед недостатка капацитета „како на централном тако и на локалном нивоу управљања, одсуству одговорности према циљевима политике и недостатку одговорности у процесу спровођења“⁷³⁴.

Из описа надлежности како републичке инспекције тако и покрајинских и локалних органа власти јасно се намеће закључак да је од великог значаја за правилно функционисање система управљања отпадом координација инспекцијског надзора на свим нивоима власти. Координација послова инспекцијског надзора над заштитом животне средине из делокруга републичке инспекције поверених аутономној

⁷³² То је најчешће покрајински секретаријат за заштиту животне средине.

⁷³³ Драгољуб Тодић, Младенка Игњатић, Милош Катић, Првослав Плавшић., „Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине“, Европски покрет у Србији, Лозница, 2012., стр. 19.

⁷³⁴ Марко Вујачић *et al.*, „Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке“, Београд, 2018, стр. 20, https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/74-168-ep_vddu_zivotna-sredina_sr_2018.pdf

покрајини и јединици локалне самоуправе регулисана је Законом о инспекцијском надзору. Закон о државној управи утврђује да послови инспекцијског надзора могу бити поверени органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда⁷³⁵, а исти закон прописује и општа овлашћења у контроли поверених послова⁷³⁶. Ова општа овлашћења у вршењу надзора над радом примењују се и на координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, чланом 12 став 11 Закона о инспекцијском надзору.

У ову координацију спада и организовање тзв. заједничких акција републичких инспектора и инспектора јединица локалних самоуправа. Заштита животне средине у локалним самоуправама представља сложен процес који захтева ангажовање довољног броја добро обучених и адекватно опремљених инспектора, који би у сагласју са републичком инспекцијом требало да спроводе константан и делотворан надзор над заштитом животне средине. Усвајање Закона о инспекцијском надзору 2016. године учинило је спровођење надзора још сложенијим, због изражене потребе за координацијом различитих послова инспекцијског надзора, уз недовољан број запослених и неадекватну организацију. Органи аутономне покрајине и локалне самоуправе у том тренутку били су препуштени сами себи у спровођењу прописа из области заштите животне средине који су им поверени, без успостављене јединствене процедуре поступања и контроле, што је имало за последицу различитост у тумачењу и примени једних те истих одредби прописа у пракси⁷³⁷. Неуједначена примена прописа из области заштите животне средине у Републици Србији, у појединим случајевима изазвала је конфузију и незадовољство, са једне стране код оператера који су улагали у привредни развој, а са друге стране и код грађана којима је по Уставу загарантовано право да живе у чистој и здравој животној средини и да буду информисани о стању свог животног окружења.

Због потребе за координацијом рада инспекцијских служби у саставу Сектора за надзор и предостројност Министарства за заштиту животне средине формирано је одељење за поверене послове и образовање, са јасним задацима на успостављању и унапређењу координације поверених послова и планирању и спровођењу образовања инспектора за заштиту животне средине на свим нивоима. Ипак, због недовољних капацитета републичке инспекције и обима посла који јој је додељен координација послова инспекцијског надзора поверених јединицама локалне самоуправе остала је неадекватна. Бројни наведени проблеми имали су несумњив утицај на ефикасност и квалитет у спровођењу поверених послова од стране инспектора за заштиту животне средине у јединицама локалне самоуправе, јер се у јединицама локалне самоуправе недовољно радило на усавршавању и јачању иначе ограничених капацитета, без обука и образовања на раду и уз слабу техничку опремљеност појединих општина. Резултат целокупног приступа улози локалних самоуправа у надзору над заштитом животне средине била је и чињеница да 2019. године десет локалних самоуправа у Републици Србији⁷³⁸ у свом саставу није имало ни једног инспектора за заштиту животне средине. У исто време, укупан број инспектора за заштиту животне средине у свим локалним самоуправама износио је 216, а велика већина локалних самоуправа – њих 112 од 145 у

⁷³⁵ Закон о државној управи, члан 54.

⁷³⁶ Закон о државној управи, члан 47.

⁷³⁷ Извештај о раду Инспекције за заштиту животне средине Републике Србије за 2019. годину, Београд, 2020, стр. 29.

⁷³⁸ Општине Црна Трава, Сврљиг, Рача, Кучево, Крупањ, Беочин, Бела Црква, Нови Кнежевац, Кнић и Гацин Хан.

свом саставу имала је само по једног инспектора. Имајући у виду описану ширину надлежности инспектора за заштиту животне средине за спровођење 15 закона, од којих се само један непосредно односи на управљање отпадом, као и чињеницу да је 2018. године било 4.583 пријављених предузећа⁷³⁹ која генеришу отпад⁷⁴⁰, очигледно је да су капацитети за надзор над управљањем отпадом недовољни за делотворно спровођење овог закона.

Овакав приступ заштити животне средине поред растућег проблема адекватног збрињавања комуналног отпада јасно указује и на неадекватно спровођење Закона о управљању отпадом и у делу који се односи на правна лица која су произвођачи, власници односно држаоци отпада. Очигледан недостатак капацитета за инспекцијски надзор на свим нивоима чини еколошке норме неделотворним, јер држаоцима отпада не намеће неопходност понашања у складу са законом, те они неретко са њиме поступају према сопственом нахођењу и одлажу га на начин који њима навише одговара без бојазни од прописаних казни за такво поступање. Изостанак раздвојеног прикупљања рециклабилног отпада од стране правних лица која су држаоци отпада, његовог ефикасног одвожења од стране овлашћених предузећа која поседују дозволе за сакупљање, складиштење, транспорт и третман отпада уз издавање докумената о кретању отпада, те употребе прерађеног отпада у виду нових производа или енергије опредељујуће утиче на адекватност услова за отварање зелених радних места.

Укупно узев, капацитети националних институција и локалних самоуправа у надзору над заштитом животне средине имају бројне недостатке, који уз изостанак улагања у капацитете за раздвојено прикупљање, складиштење, транспорт и прераду комуналног отпада допуњавају слику о веома неадекватном окружењу за отварање зелених радних места.

4. Радноправни положај учесника у управљању отпадом у РС

Људски рад подразумева било какав напор уложен да би се добрима и услугама придодала употребна вредност⁷⁴¹. То је уједно и двоструки однос – однос човека према окружењу у којем ради (деловима природе, енергији, сировинама и средствима) и однос између људи поводом рада (друштвени однос)⁷⁴². Поред рада, друга најважнија друштвено-економска категорија јесте својина, која у правној структури друштвених односа одлучујуће утиче на права, обавезе и одговорности појединаца и група радника и власника средстава у односу на рад, услове и резултате рада. Нико не ради потпуно сам и изолован од других. Где год људи сарађују у најширем смислу речи појављују се односи поводом рада⁷⁴³, који могу бити и егалитарни али могу подразумевати и најгоре облике доминације и субординације у раду⁷⁴⁴. Блиска сарадња међу људима била је неопходна за њихово елементарно преживљавање још у време када су пре 12.000

⁷³⁹ Тај број стално расте од 2011. године, када је износио свега 765, при чему извесно постоји и велики број предузећа која генеришу отпад а нису пријављена и унета у информациони систем Агенције за заштиту животне средине.

⁷⁴⁰ „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019”, *op.cit.*, стр. 6.

⁷⁴¹ Jan Lucassen, „Outlines of a history of labour“, International Institute of Social History, Amsterdam, 2013, стр. 6, https://iisg.amsterdam/files/2018-01/outlines-of-a-history-of-labour_respap51.pdf

⁷⁴² Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.*, стр. 18.

⁷⁴³ У најширем смислу овај појам не означава радне односе у праном смислу, него све видове међуљудских односа насталих у обављању рада.

⁷⁴⁴ Jan Lucassen, *op.cit.*, стр. 7.

година живели само од лова и сакупљања плодова биљака. Прве поделе рада – између жена и мушкараца, ловаца и сакупљача, берача и носача – створиле су директне и непосредне односе, који су у том смислу опстали и у време настанка пољопривреде, која је посејала семе нових врста радних односа.

Од настанка првих градова и држава које су у новонасталим околностима вршење рада поделиле на плаћени и робовски рад до настанка радних односа у правном смислу – тј. односа између радника и послодавца као субјеката права, обавеза и одговорност протекло је више хиљада година. За појаву радног односа као посебног правног облика у вршењу рада биле су неопходне четири друштвено-економске и правне детерминанте⁷⁴⁵ – слобода рада, егзистенцијална нужност рада, акумулација и улагање капитала, и тржишта радне снаге и капитала, које су настале тек у XIX веку на крилима индустријске револуције. Делимичну слободу рада, у смислу плаћеног и добровољног рада налазимо и у многим ранијим друштвеним уређењима – чак и у Старом свету - међу професионалним војницима који су за свој рад били плаћени и могли понекад и да промене послодавца. Егзистенцијална нужност рада пратила је људски род од његовог настанка, а прво гомилање богатства (капитала) било је својствено и најранијим градовима и државама. Стога као кључну детерминанту за настанак радних односа као правног односа између неједнаких субјеката указујемо на настанак тржишта и оно што Вебер назива „капиталистички дух“– специфично ментално понашање оријентисано ка стварању профита, као неопходан предуслов за успех тржишне привреде⁷⁴⁶, које не налазимо ни у једном пређашњем друштву – од античких република и источних деспотија фундираних на робовласништву, до феудализма прожетог занатским еснафима. Стварање профита није увек извесно у тржишној привреди и подразумева ризик од губитка својине која се улаже у средства за производњу, а везу са тржиштем рада, којег чине појединци или групе људи слободних и вољних да понуде свој рад у замену за новац, представља управо радни однос између послодавца и радника.

Полазна тачна за успостављање радног односа у тржишној привреди је израз воље власника капитала да покуша да поред сопственим радом свој иметак увећа и његовим улагањем на тржишту, ризикујући да га изгуби, из које произилази његова моћ одлучивања о томе чији ће му рад за то бити потребан. У том смислу, најопштија дефиниција Међународне организације рада дефинише радни однос као „правну везу између лица које обавља рад за зараду и лица за чији се рачун тај рад обавља, под одређеним условима које успоставља домаће право и пракса“⁷⁴⁷.

Иако је за успостављање радних односа потребна сагласност воља са радницима који желе да свој иметак увећају радом очигледно је постојање правне неједнакости две уговорне стране, која претпоставља овлашћење једне стране (послодаваца) да другој (радницима) издаје налоге, надзире и вреднује рад и дисциплински је кажњава, будући да се без таквог овлашћења не може организовати делотворно обављање делатности⁷⁴⁸. Из потребе да се радни односи уреде правним нормама које би ограничиле доминацију воље послодавца и од ње заштитиле слабију уговорну страну

⁷⁴⁵ Предраг Јовановић, *Радно право, op.cit.*, стр. 21.

⁷⁴⁶ Jan Lucassen, *op.cit.*, стр. 7.

⁷⁴⁷ International Labour Conference, 95th Session, Report V(1), „The employment relationship“, International Labour Office, Geneva, 2006, https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_8_engl.pdf

⁷⁴⁸ Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе, op.cit.*, стр. 27.

настало је радно право, као скуп правних норми које се примењују на индивидуалне и колективне односе између послодаваца и запослених⁷⁴⁹.

Фундамент радноправне заштите јесте уговор о раду – индивидуални као и колективни, на којем је заснована правна подређеност радника послодавцу, различита од чисто економске зависности. Тај вид подређености не постоји у раду независних радника, samozапослених лица, чији положај личне слободе у остваривању рада није предмет радног него грађанског и пословног права⁷⁵⁰. Међутим, постоји низ ситуација у којима су номинално независни радници заправо подређени вољи доминантног корисника производа или услуга насталих њиховим радом. Та лица која заправо нису ни запослени нити samozапослени такође потпадају под једно подручје примене радног права, које се на њих макар делимично примењује у погледу антидискриминационог законодавства, заштите здравља и безбедности на раду, синдикалног организовања и колективног преговарања, уз извесну партиципацију доминантног корисника производа или услуга („послодавца“) у плаћању доприноса за њихово социјално осигурање⁷⁵¹. Тежња послодаваца да сниже трошкове рада када год је то могуће и уживају већу флексибилност у организацији рада често доводи до закључења *симулованог правног посла* са радницима који су укључени у радни процес и трајно раде по упутствима и под надзором послодавца, иако су формално ангажовани као samozапослена лица, на основу уговора о делу или неког другог уговора грађанског, пословног или ауторског права. У овом лажном samozапосљавању постоји привидна, симулована кауза, јер уговорнице прикривају стварну каузу, а према трећим лицима представљају другу каузу коју у ствари нису хтеле⁷⁵².

На ове прикривене форме радног односа указује и Препорука МОР 198 о радном односу која указује на потребу заштите лица у пара-подређеном положају од ситуација у којима би она била ускраћена за радну и социјалну заштиту, разликујући их од истински грађанскоправних и трговинских уговорних односа⁷⁵³. У анализи која је претходила усвајању Препоруке МОР истиче примере држава које су тежњи да разоткрију привидно независан рад прибегле начелу чињеничног првенства (енг. *primacy of facts*) које предност даје интересима радника и/или пореским и институцијама социјалног осигурања⁷⁵⁴.

За нашу даљу анализу важан је још један облик разграничења зависног од независног рада, којег обављају лица која имају потребу за неким аспектима радноправне заштите, иако нису правно подређена другом. Ради се о лицима која нису правно подређена управљачкој, нормативној и дисциплинској власти послодавца, али су економски зависна од рада за одређеног послодавца/клијента, те се на нивоу ЕУ називају „економски зависни радници“. Њихов положај карактерише континуирани рад за једног послодавца/наручиоца посла, којег обављају лично и без правне подређености наручиоцу посла. Та су лица у стању да сама организују рад којег лично обављају, али своје основне приходе стичу радећи током дужег временског периода за једног клијента/послодавца. Иако економски зависна samozапослена лица не уживају никакву или значајнију заштиту, поједини правни системи обезбеђују им одређене аспекте заштите на основу њихове асимилације у круг субјеката радноправне заштите, или путем проширења појединих заштитних мера и на економски зависна samozапослена

⁷⁴⁹ Бранко Лубарда, *op.cit.* стр. 3.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ *Ibid.*

⁷⁵² Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа, op.cit.*, стр. 71.

⁷⁵³ ILO R 198 Employment Relationship Recommendation, 2006, point 4b) and 8.

⁷⁵⁴ International Labour Conference, „The employment relationship“, *op.cit.*, стр. 25.

лица. Асимилација подразумева увођење претпоставке о постојању зависног рада у корист припадника одређених професија, док селективно проширење радноправне заштите може имати форму обезбеђивања појединих заштитних мера у корист samozапослених лица⁷⁵⁵, или сврстати раднике који обављају економски зависан рад у посебну, хибридную категорију и постепено им обезбедити поједине аспекте радноправне заштите⁷⁵⁶.

4.1. Фактички рад у управљању отпадом

Да бисмо у потпуности сагледали радноправни положај свих учесника у управљању отпадом у Републици Србији неопходно је да у овом делу представимо девијацију у радноправним односима која није институт позитивног радног права, познату као фактички рад⁷⁵⁷. Фактички рад, за који се користе и појмови као што су рад „на црно“ или неформални рад⁷⁵⁸, се не може подвести под правни режим радног односа јер се обавља без правног основа – уговора о раду и представља супротност владавини права, законитости и радноправној сигурности⁷⁵⁹. Широко и у литератури распрострањено схватање овог појма потиче из дефиниције коју је у својим смерницама државама чланицама ЕУ дала Европска комисија, према којој се непријављеним радом сматра „свака плаћена активност која је законита по својој природи, али није пријављена јавним властима, узимајући у обзир разлике у регулаторним системима држава чланица“⁷⁶⁰. У њеној основи налази се плаћена активност, која се може одвијати у оквиру пословања правних лица, пре свега малих предузећа, али може да подразумева и рад физичког лица, било у оквиру радног односа, било ван радног односа. У пракси је веома тешко прецизно разликовати наведене облике активности, нарочито када се ради о раздвајању пословне активности правног лица од samozапосљивања, или рада у оквиру радног односа од рада samozапослених лица, посебно ако се има у виду рад економски зависних радника, као посебне категорије samozапослених лица која претежна средства за издржавање остварују на основу рада за једног наручиоца посла⁷⁶¹.

Пуну слику хетерогености појавних облика фактичког рада налазимо у дефиницији неформалног рада коју је усвојила Међународна организација рада на 17. Међународној конференцији статистичара рада, према којој неформални рад обухвата активности samozапослених радника и послодаваца који раде у сопственим неформалним предузећима, помажућих чланова домаћинстава, неформално запослених радника чији рад у предузећима (било формалним или неформалним) или

⁷⁵⁵ Те се мере односе на заштиту од дискриминације, заштиту здравља и безбедности на раду, права на ограничено радно време и права на минималну накнаду за рад

⁷⁵⁶ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.*, стр. 86-87.

⁷⁵⁷ За ову појаву најчешће се користе изрази као што су „неформални рад“ или „рад на црно“.

⁷⁵⁸ *Informal labour*, или *undeclared work* што би се у преводу на српски језик могло назвати „непријављени рад“.

⁷⁵⁹ Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 332

⁷⁶⁰ European Commission, „Communication on undeclared work“, 7. 4. 1998, COM (98) 219 final, стр.4, <http://aei.pitt.edu/5111/1/5111.pdf>

⁷⁶¹ Љубинка Ковачевић, „Правни инструменти за сузбијање рада „на црно“ у ЕУ – садржина и (не)делотворност“, у Ђорђе Игњатовић (ур.), *Казнена реакција у Србији, IX део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 259.

домаћинствима, чланова неформалних задруга⁷⁶², и samozапослених радника који производе добра искључиво за употребу од стране чланова сопственог домаћинства⁷⁶³. Навођење свих поменутих околности у којима се може открити неформални рад, важно је и због могућих ситуација у којима рад не мора бити *de jure* неформалан, али се *de facto* (отуда и назив фактички рад) може обављати без заштите од социјалних ризика, уз исплату дела зараде у готовом новцу. Радници тако могу бити ангажовани у складу са радноправним оквиром и имати права која проистичу из радно- и социјалноправне заштите, али их у пракси неће моћи да остваре ако су механизми за њено спровођење недовољни или у потпуности изостају⁷⁶⁴.

Закон о раду Републике Србије садржи одредбе којима се покушава спречити настајање фактичког рада и то како казним одредбама против послодавца који са лицем које ради није закључио уговор о раду или други уговор у смислу овог закона (члан 273), тако и увођењем „фикције постојања радног односа“ у члану 32 став 2, према којем се сматра да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад ако послодавац са њим не закључи уговор о раду у писаном облику. Фикција постојања радног односа помиње се и у члану 37 став 6 Закона о раду, којим је прописано да ако је уговор о раду на одређено време закључен супротно одредбама Закона о раду или ако запослени остане да ради код послодавца најмање пет радних дана по истеку времена за које је уговор закључен, сматра се да је уговор закључен на неодређено време⁷⁶⁵. Фикција заснивања радног односа даном ступања запосленог на рад настаје и онда када радно ангажовање запосленог има све карактеристике радног односа у погледу међусобних права и обавеза послодавца и запосленог, а уговор о раду није закључен због пропуста послодавца⁷⁶⁶. Да би кроз фикцију постојања радног односа могао да оствари права запослени би морао да докаже *de facto* постојање радног односа – тј. да је свакодневно долазио на посао и радио користећи средства и имовину у власништву послодавца.

Честа је појава и изостанак спровођења мера социјалноправне заштите онда када радници бирају да их се одрекну како би могли да одмах располажу са што више зарађеног новца. Економски разлози као што су дуготрајна незапосленост услед ниског нивоа радних вештина и квалификација, високе стопе пореза на ниже нивое зарада услед недостатка прогресивног опорезивања рада, те веома мала разлика између износа социјалних престајања и минималне зараде дају снажне подстицаје радницима да пристану на фактички рад. Поред тога, он бива и последица узрока социјално-психолошког карактера, где сама околност да лице остварује већу накнаду или пак неосновано задржава право на накнаду за случај незапослености, а да послодавац нема трошкове поводом плаћања пореза и доприноса, ствара осећај добити за обе стране, а самим тим оправдава прибегавање оваквој врсти рада⁷⁶⁷. Додатни узрок, нарочито

⁷⁶² У литератури, нарочито иностраној, преовладава израз „кооператива“ којим се означава задруга као правно лице, али је у овој дисертацији употребљен израз који више одговара духу српског језика.

⁷⁶³ ILO, „Statistical definition of informal employment: guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003)“, Geneva, 2003, стр. 6, <https://ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/def.pdf>

⁷⁶⁴ *Ibid.*

⁷⁶⁵ Марио Рељановић и др., *Анализа стања економских и социјалних права у Републици Србији – Извештај о примени пакта о економским, социјалним и културним правима*, Центар за достојанствен рад, Београд, 2019, стр. 77.

⁷⁶⁶ Пресуда Врховног касационог суда Рев2 827/2015 Заснивање радног односа, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev2-8272015-zasnivanje-radnog-odnosa>

⁷⁶⁷ Сања З. Липовчић, „Инспекцијски надзор као инструмент борбе против фактичког рада у домаћем и међународном праву“, *Страни правни живот*, бр. 3 год. 63, Београд, 2019, стр. 109.

изражен код рањивих група као што су припадници ромске националне мањине који су изразито заступљени међу сакупљачима секундарних сировина, представља неповерење у пензијски систем, делимично и услед нешто краћег просечног животног века ове етничке групе. У спрези са другим наведеним разлозима, као и са чињеницом да ступање у радни однос у складу са Законом о социјалној заштити неминовно подразумева губитак права на социјалну помоћ, даје снажан подстицај сакупљачима секундарних сировина да пристану на фактички рад и да не теже достојанственом раду кроз радни однос тиме што би се пријавили Националној служби за запошљавање као активни тражиоци посла.

Фактички рад налазимо и у посебним режимима рада где је правни основ постојао, али је престао да постоји а (до рада запослено) лице настави са радом за послодавца, без узурпације, или ако је тај правни основ поништен. До поништења правног основа може доћи ако је нпр. учесник јавног конкурса поднео тужбу за поништај (конкурса) и одлуке на основу које је закључен уговор о раду (или донето решење одговорног лица у државном органу) са запосленим, и како поништај делује *ex tunc*, читав период рада од заснивања радног односа до правоснажне одлуке суда сматра се фактичким радом⁷⁶⁸. Фактички рад затичемо и у околностима када лица која су ступила у рад врше садржину права из радног односа и налазе се у државини права из радног односа, али услед неиспуњавања услова за заснивање радног односа не могу да ступе у правни однос нити да буду титулари права из радног односа⁷⁶⁹. Радни однос заснован противно општим условима јесте ништав и не производи дејства правног односа⁷⁷⁰, али радноправни поредак признаје одређена права радницима на основу фактичког рада, као што су право на накнаду за обављени рад, права у вези са безбедношћу и здрављем на раду и одређена права по основу социјалног осигурања⁷⁷¹. С обзиром на то да се фактичко вршење права и обавеза из радног односа не може анулирати прекидом оваквог „односа“ у радном праву све се више напушта правило да ништавост радног односа делује ретроактивно, већ се прибегава становишту да оно може деловати само према будућности, *ex nunc*.

При томе, са становишта допуштености или каузе тај рад није нужно незаконит, осим ако се не ради о недостојном раду/пружању услуга (попут проституције) који би представљао кривично дело или „раду“ у дужничком ропству у корист организованог криминала. Поред плаћености, у поменутој дефиницији фактичког рада коју је дала Европска комисија, његов битан елемент представља и законита природа одређене активности, због чега квалификација рада „на црно“ није прихватљива у случају криминалних активности⁷⁷².

Један од најфлагрантнијих примера незаконитог фактичког рада представља рад малолетних лица млађих од 15 година на пословима опасним по децу, на који се односи једна од фундаменталних конвенција Међународне организације рада, Конвенција 182 о најгорим облицима дечјег рада⁷⁷³. С тим у вези, уредбом Владе

⁷⁶⁸ Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 333.

⁷⁶⁹ Пример за то могу бити лица која имају мање од 15 година, услед чега према важећим прописима у Републици Србији не могу да ступе у радни однос.

⁷⁷⁰ Зоран Ивошевић, *Радно право, седмо и допуњено издање*, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 2014, стр. 87.

⁷⁷¹ Бранко Лубарда, *op. cit.*, стр. 333.

⁷⁷² Љубинка Ковачевић, „Правни инструменти за сузбијање рада „на црно“ у ЕУ – садржина и (не)делотворност“, *op. cit.*, стр. 260.

⁷⁷³ ILO C 182 Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, article 3 point d)

Републике Србије о утврђивању опасног рада за децу⁷⁷⁴ третман и одлагање отпада и сакупљање опасног отпада уврштени у опасне делатности за децу на којима послодавац не може да ангажује дете нити да наложи обављање опасног рада.

Фактички (неформални) рад у директној је супротности са целокупним концептом достојанственог рада МОР, те се на њега поред поменуте Конвенције 182 односи свих седам преосталих фундаменталних конвенција⁷⁷⁵ и све четири приоритетне конвенције МОР које се односе на добро управљање тржиштем рада⁷⁷⁶, као и две конвенције чије су одредбе експлицитно повезане са неформалном економијом и то Конвенција 150 о радној администрацији и Конвенција 187 о промотивном оквиру за безбедност и здравље на раду. Поред набројаних на заштиту радних права неформалних радника имплицитно се односи читав низ других конвенција МОР, која је од свог настанка одувек заступала становиште да свако ко ради има права на раду, без обзира на то где ради, а оквир за заштиту тих права на националном нивоу чине управо међународни стандарди рада и њихово спровођење на националном нивоу⁷⁷⁷. Фактички рад често се одвија у небезбедним и нездравим условима рада, на недефинисаним местима рада, уз ниску и нередовну зараду, радно време дуже од законом одређеног, уз слаб приступ информацијама и финансијском тржишту, те уз недостатак обуке и употребе технолошких средстава, што раднике који га обављају чини рањивим и зависним од воље доминантног корисника њихових услуга⁷⁷⁸.

Ваљало би истаћи да се фактичком раду прибегава пре свега из економских разлога, његовом трајном присуству доприноси читав низ чинилаца. Један од њих је већ помињана тежња послодаваца ка флексибилизацији тржишта рада зарад бољег прилагођавања променама на тржишту, услед које се повећава број samozапослених лица, међу којима има и оних која обављају фактички рад. Наредни чинилац опстанка рада „на црно” јесте развој нових технологија, којим су отворене могућности за обављање професионалне активности без пријављивања радника јавним властима⁷⁷⁹. У контексту управљања отпадом и лица која у том сектору обављају фактички рад, на његово опште присуство превасходно утичу други чиниоци као што су висина и структура пореза и доприноса за социјално осигурање, као и административне тешкоће, у смислу захтевних и сложених поступака регистрације делатности при samozапосљавању или заснивања радног односа. Исто вреди и за неодговарајуће радно законодавство, посебно уколико законске норме не препознају значај и особености уређивања нестандартних облика запослења и других нових облика рада, а значајну улогу има и друштвена прихватљивост оваквог вида ангажовања. Отуд се, како истиче Љубинка Ковачевић, „ни целовити и правилни правни одговори на проблем рада „на

⁷⁷⁴ Уредба Владе Републике Србије о утврђивању опасног рада за децу, Сл. гласник РС, бр. 53/2017.

⁷⁷⁵ Конвенција 87 о слободи удруживања, Конвенција 98 о праву на организовање и колективно преговарање, Конвенција 29 о присилном раду, Конвенција 105 о укидању присилног рада, Конвенција 138 о минималном узрасту, Конвенција 100 о једнакости зарада, те Конвенција 111 о забрани дискриминације.

⁷⁷⁶ Конвенција 81 о инспекцији рада, Конвенција 129 о инспекцији рада у пољопривреди, Конвенција 122 о политици запошљавања, те Конвенција 144 о трипартитним консултацијама.

⁷⁷⁷ ILO, „The regulatory framework and the informal economy“, Geneva, стр. 3, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210446.pdf

⁷⁷⁸ ILO, „Extending the scope of application of labour laws to the informal economy“, Geneva, 2010, стр. 5, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125855.pdf

⁷⁷⁹ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op. cit.*, стр. 808.

црно” не могу замислити без садејства грађанскоправних, радноправних, социјалноправних, порескоправних, прекршајноправних и кривичноправних мера⁷⁸⁰.

Тешкоће у остваривању набројаних индивидуалних радних права у неформалној економији (права на безбедност и здравље на раду, зараду, радно време, информисаност, те права на обуку) често су последица неадекватних, неделотворних или недоследно спроведених мера социјалне политике, донесених без трипартитних консултација и праћених неадекватном применом политика и закона⁷⁸¹. Поред тога, фактички рад значајно отежава и у многим земљама онемогућава законито остваривање права на слободу удруживања, организовање и колективно преговарање. Иако постоје примери организовања радника у неформалном раду то не указује на постојање слободе удруживања која би водила остваривању права на колективно преговарање. У бројним државама право на слободу удруживања законом је ограничено на лица која имају статус запослених, што значи да лица која обављају фактички рад не могу да оснују синдикате у складу са законом⁷⁸². Да би синдикати могли да функционишу, заступају своје чланове и пружају им услуге неопходно је да буду регистровани у складу са законом и да у дужем временском периоду испуњавају законске критеријуме како би статус синдиката могли да задрже. Да би регистровани синдикати уопште могли да се баве колективним преговарањем и социјалним дијалогом неопходно је да са друге стране постоје конкретни и регистровани послодавци који запошљавају њихове чланове, што код радника у фактичком раду често није случај. С тим у вези, одговор на питање „Ко је послодавац?“ суштински је важно при доношењу одлуке о томе које изворе когентне и аутономне изворе радног права применити, као и о томе који је суд (на пример федерални или покрајински) надлежан за њихово спровођење⁷⁸³.

Због тога ће предмет наше анализе радних права радника у управљању отпадом бити не само лица у радном односу, већ и она која обављају фактички рад у пословима сличним зеленим која представљају граничне случајеве зелених послова, са циљем да укажемо на разлике у могућностима за остваривање радних права према којима се ове две групе радника разликују и у намери да укажемо на неопходне промене у радном законодавству које би могле да допринесу успешнијем остваривању радних права свих радника у управљању отпадом.

4.2. Радно законодавство – кључни аспекти и значај за заштиту радника у области управљања отпадом

4.2.1. Опште напомене

Модерно радно законодавство прилагођено економским и социјалним изазовима света рада у оквиру тржишне привреде морало би да испуни барем три

⁷⁸⁰ *Ibid.*, стр. 809.

⁷⁸¹ *Ibid.*, стр. 6.

⁷⁸² ILO, „The regulatory framework and the informal economy“, Geneva, стр. 4,

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210446.pdf

⁷⁸³ *Ibid.*, стр. 6.

основне функције⁷⁸⁴ како би положај запослених уредило на вредностима слободe, достојанства и безбедности појединца⁷⁸⁵. Оно пре свега мора да успостави радноправни систем који обезбеђује продуктивне индивидуалне и колективне радне односе који доприносе функционисању успешне и конкурентне привреде. Ништа мање важна од тога је улога у успостављању складних индустријских односа заснованим на индустријској демократији, коју радно законодавство остварује тиме што обезбеђује правни оквир у којем радници, послодавци и њихови представници могу да сучељавају и усклађују своје интересе у вези са обављањем рада. Напошетку, радно законодавство требало би да јасно и стално подсећа на фундаменталне принципе и права на раду који су широко друштвено прихваћени, те да успостави правила за њихово спровођење.

Да би остварило те своје улоге радно законодавство би морало да реагује на услове који владају на тржишту рада и потребе учесника у њему, које на најделотворнији начин може да сагледа кроз социјални дијалог путем којег учесници на тржишту рада непосредно учествују у његовом формулисању. Закон чије су одредбе дефинисане кроз социјални дијалог представља најзначајнији извор радног права, јер поред тога што конкретније утврђује радноправни положај странака у радном односу, него и обезбеђује непосредно полазиште за подзаконске акте и аутономне изворе права⁷⁸⁶. Основни закон којим се уређују радни односи у општем режиму је Закон о раду, који се односи на све запослене и послодавце, укључујући и државне службенике чија се права и дужности уређују Законом о државним службеницима уз супсидијарну примену Закона о раду. Поједина индивидуална и колективна радна права детаљније се уређују посебним законима *rationae materiae*, као што су Закон о безбедности и здрављу на раду или Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, или међу потоњима Закон о штрајку или Закон о мирном решавању радних спорова. Закон и у области социјалне сигурности наступа као основни извор права, с тим што социјално право у Србији због веома широког поља деловања и честих промена којима су подложне гране социјалног осигурања није уређено једним јединственим законом, него низом матичних закона од којих сваки уређује по једну грану социјалног осигурања⁷⁸⁷.

4.2.2. Матични закон у области радних односа

Имајући у виду да радно право карактерише јединственост циљева, начела и остваривања основних социјалних права, основни закон о радним односима конкретизује уставне нормe којима су она зајамчена и уређује радне односе свих запослених независно од врсте послодавца на јединствен начин⁷⁸⁸ прописивањем низа права, обавеза и одговорности запослених и послодаваца. Запослени има право на одговарајућу зараду, безбедност и здравље на раду, заштиту личног интегритета, достојанство личности, али и обавезу да савесно и одговорно обавља послове на којима ради и поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа.

⁷⁸⁴ ILO, „Labour legislation in the contemporary world“, Geneva, 2001, стр. 1, <https://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/lfg/noframes/ch1.htm>

⁷⁸⁵ Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 222.

⁷⁸⁶ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.*, стр. 66.

⁷⁸⁷ Сенад Јашаревић, *Социјално право*, Друго издање, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр. 24.

⁷⁸⁸ Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 223.

Послодавац пак има обавезу да запосленом обезбеди обављање послова утврђених уговором о раду у безбедним и здравим условима за рад, да га о условима за рад и организацији рада благовремено обавести и да му за обављени рад исплати зараду, у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Закон о раду уједно обезбеђује и правни оквир за забрану непосредне и посредне дискриминације на раду, којим се забрањује непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко и друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство.

Радно законодавство Републике Србије препознаје и неколико врста уговора којима се не заснива радни однос и формирају гранична подручја код којих се јављају тешкоће у квалификавању одређених врста рада, за које је тешко утврдити да ли се извршавају по основу уговора о раду, или по неким другим сличним уговорима који ангажованим лицима не дају статус запосленог, већ слично-запосленог или статус samozапосленог лица⁷⁸⁹. Остваривање радних и социјалних права лица ангажованих на основу уговора сличним уговору о раду у непосредној је вези са одређивањем природе тих граничних подручја људских активности – од права на зараду и права на безбедност на раду, до права на слободу удруживања и одређивања надлежности суда за решавање радних или других спорова. Одредбе закона о раду дакле рад код послодавца без заснивања радног односа уређују различитим уговорним формама којима се успостављају уговорни односи засновани на класичним грађанско-правним одредницама, али који садрже и елементе карактеристичне за радне односе⁷⁹⁰ због којих радно ангажована лица имају одређена права и обавезе својствене радном односу.

Уговоре о привременим и повременим пословима послодавац закључује са тражиоцима посла зарад обављања активности које трају краће време или се обављају с времена на време, а не као сталан и непрекидан рад. Оне не могу трајати дуже од 120 радних дана у календарској години и могу али не морају бити везане за делатност послодавца, стога за њихово обављање не изискују посебно радно место те их поред незапослених лица могу обављати и запослени који раде непуно радно време (до пуног радног времена) или корисници старосне пензије. Уколико постоји потреба за обављањем одређених привремених и повремених послова у трајању дужем од 120 радних дана, послодавац је дужан да својим актом утврди те послове и за њихово обављање закључи радни однос са радником који их обавља. У случају да се то не догоди можемо говорити о тзв. привидним уговорима које уређује члан 66 Закона о облигационим односима⁷⁹¹.

Повремени послови врше се у континуитету и трају краће време, а с обзиром да део њих у одређеним делатностима има изражену сезонску компоненту права и обавезе лица ангажованих на тим пословима детаљније су уређена Законом о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима. Поред тога Закон о раду као алтернативу уговору о раду предвиђа ангажовање лица које је члан омладинске или студентске задруге путем уговора о

⁷⁸⁹ *Ibid.*, стр. 358.

⁷⁹⁰ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.*, стр. 179.

⁷⁹¹ Марио Рељановић *et al.*, *Анализа стања економских и социјалних права у Републици Србији – Извештај о примени пакта о економским, социјалним и културним правима*, *op.cit.*, стр. 80.

привременим и повременим пословима у складу са прописима о задругама, чиме се послодавцу отвара додатна могућност за једноставније остваривање временски ограничених задатака без ступања у радни однос са ангажованим лицима. Додатно ограничење ангажовања радника за обављање привремених и повремених послова који су систематизовани правилником о организацији и систематизацији послова уведено је мишљењем Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања⁷⁹², као и пресудама Апелационог суда у Београду⁷⁹³ и Врховног касационог суда⁷⁹⁴. С обзиром на то да члан 24 Закона о раду обавезује једино послодавце који имају више од десет запослених да имају правилник о организацији и систематизацији послова, те да послодавци сами одређују које послове ће систематизовати, малим послодавцима остављен је велики маневарски простор да у пракси по уговорима о привременим и повременим пословима ангажују раднике за било који посао⁷⁹⁵.

За обављање послова ван делатности послодавца са радно ангажованим лицем Закон о раду у члану 199 предвиђа закључивање уговора о делу, који имају за предмет самосталну израду или поправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла. С обзиром на то да се ради о активностима ван послодавчеве делатности и систематизованих радних места он ову врсту уговора може да закључи и са својим запосленим⁷⁹⁶. Глава XII Закона о облигационим односима се примењује на све ситуације које нису регулисане Законом о раду и самим уговором⁷⁹⁷. С обзиром на то да се поменути правилником о организацији систематизацији послова код послодавца утврђује да ли је неки посао унутар сталне делатности послодавца, уговор о делу неретко се закључује као квази-радноправни уговор (супротно својој сврси) са лицима која обављају послове унутар делатности послодавца који не жели да их запосли већ их ангажује по потреби⁷⁹⁸.

Закон о раду послодавцу омогућава да са радницима одређене стручне спреме којима је потребан практичан рад да би стекли потребна знања, вештине и умећа за самосталан рад у струци закључи уговор о стручном оспособљавању. На тај начин послодавцу се најчешће без надокнаде пружају услуге радника, који заузврат бива оспособљен да положи стручни испит – често законом или правилником послодавца предвиђен као посебан услов рада на појединим радним местима⁷⁹⁹. Уговор о стручном усавршавању послодавац закључује са лицем којем је неопходно унапређивање већ стечених знања или специјализација за одређени вид посла у складу са програмом послодавца или установе код које се оно обавља. Као и код уговора о стручном оспособљавању и ова врста уговора не предвиђа остваривање зараде и других права из радног односа, осим ако законом или општим актом послодавца није другачије уређено. Када послодавац својим актом волонтеру додели одређену новчану накнаду

⁷⁹² Службена мишљења Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донета у периоду 2014 - 2016. године, Мишљење број 011-00-947/2015-02 од 8. октобра 2015, стр. 415, https://www.paragraf.rs/dokumenti/dopunjeno_izdanje_zor.pdf

⁷⁹³ Пресуда број Гж1 2137/2011 од 25. маја 2011. године, <http://www.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sudska-praksa/pregled-sudske-prakse-apelacionog-suda-u-beogradu/gz1-2137-11.html>

⁷⁹⁴ Пресуда број Рев2 347/2015 од 10. јуна 2015. године <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev2-3472015-privremeni-i-povremeni-poslovi>

⁷⁹⁵ Александра Савановић *et al.*, *Радници другог реда: нестандартни рад у Србији*, Заједничко – Платформа за теорију и праксу друштвених добара, Београд, 2021, стр. 55, https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2021/02/publikacija_Radnici-drugog-reda-nestandardni-rad-u-Srbiji.pdf

⁷⁹⁶ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.*, стр. 180.

⁷⁹⁷ Александра Савановић *et al.*, *op. cit.*, стр. 55.

⁷⁹⁸ Марио Рељановић *et al.*, *Анализа стања економских и социјалних права у Републици Србији – Извештај о примени пакта о економским, социјалним и културним правима*, *op. cit.*, стр. 84.

⁷⁹⁹ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.* стр. 181.

она се, ако износи до 30% од нето износа минималне месечне зараде за пуно радно време у Републици Србији, не сматра зарадом и не подлеже наплати пореза и доприноса као зарада⁸⁰⁰.

Закон о раду предвиђа и могућност допунског рада запослених који раде пуно радно време, који могу да закључе уговор о допунском раду и са другим послодавцем. Запослени код првог послодавца заснива радни однос са пуним радним временом, док код другог може бити ангажован највише до једне трећине пуног радног времена, по којем му следе право на новчану накнаду и друга права и обавезе по основу рада. Овај облик рада ван радног односа разликује се од тзв. двојног радног односа, где запослени закључује два уговора о раду код двају послодаваца са непуним радним временом. Радни однос запосленог са пуним радним временом представља апсолутну сметњу за заснивање другог радног односа у исто време, а исто вреди и за рад на основу уговора о привременим и повременим пословима, који се такође може закључити само ако запослени ради непуно радно време. Као и у погледу других уговора којима се не заснива радни однос, Закон о раду захтева од уговорница да и уговор о допунском раду закључе у писаној форми⁸⁰¹.

Упркос томе што описани уговори који уређују рад ван радног односа садрже неке његове елементе, одредбе Закона о раду који их уређују пате од правних празнина услед којих је могуће закључивање ових уговора уместо уговора о раду на којима се заснива радни однос⁸⁰². Поред тога што неки од ових уговора (уговор о делу) не садрже елементе правне субординације, ови уговори не обезбеђују одговарајућу заштиту радних права који остварују запослени на основу уговора о раду. Радно ангажована лица тако немају право на накнаду зараде за време одсуства са рада током празника, нерадних дана или годишњег одмора, нити за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад у трајању од 30 дана. Њима не следује накнада зараде за време прекида рада или смањења обима рада до којег је дошло услед кривице послодавца или више силе, или наредбом надлежног државног органа или надлежног органа послодавца због необезбеђивања безбедности и заштите живота и здравља на раду. Такође, приликом раскида ових уговора о радном ангажовању послодавцу није неопходан оправдани отказни разлог нити отказни поступак, док радници немају право на отпремнину ако су вишак у односу на тренутни обим послова код послодавца, не улазе у програм решавања вишка запослених и немају право на отказни рок. Они, такође, не остварују права из осигурања за случај незапослености (уз изузетак радника ангажованих на привременим или повременим пословима), што олакшава послодавцима њихово отпуштање. Исто се односи и на раднике ангажоване путем студентско-омладинских задруга, који, према важећим законским решењима, раде искључиво по уговорима о обављању привремених и повремених послова⁸⁰³.

⁸⁰⁰ У складу са Законом о порезу на доходак грађана, члан 9 став 1 тачка 27 и Законом о волонтирању, члан 10, не опорезује се накнада трошкова волонтирања коју остварује волонтер за: радну одећу и средства и опрему за личну заштиту волонтера; путовања, смештај и исхрану волонтера и других трошкова који настану у вези са извршавањем волонтерских услуга и активности; лекарске прегледе обезбеђене за потребе волонтирања; обуке за обављање волонтерских услуга и активности; премије осигурања исплаћене за случај повреде или професионалне болести током волонтирања, односно новчане накнаде у сврху осигурања од одговорности за штету насталу код организатора волонтирања или трећег лица; исплату депарца, код дугорочног волонтирања, чији месечни износ не може бити већи од 30% од нето износа минималне месечне зараде за пуно радно време у Републици Србији.

⁸⁰¹ Боривоје Шундерић, Љубинка Ковачевић, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2017, стр. 489.

⁸⁰² Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 358.

⁸⁰³ Сарита Брадаш, Марио Рељановић, Иван Секуловић, „Утицај епидемије *Covid-19* на положај и права радница и радника у Србији“, Фондација Центар за демократију, Београд, 2020, стр. 38.

Када се ради о колективним радним правима радника ангажованих по уговорима о привременим и повременим пословима и уговору о делу, треба имати у виду да они немају право на синдикално организовање и деловање, право на удруживање, право на учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, право на консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада и на крају право на штрајк, што им све додатно отежава да се изборе за приступ правима које имају радници у радном односу⁸⁰⁴.

4.2.3. Поједина права по основу рада

4.2.3.1. Запошљавање и осигурање за случај незапослености

Поступак заснивања радног односа састоји се из низа радњи и аката које учесници предузимају, односно закључују или доносе, у циљу успостављања правног односа који служи као оквир за обављање зависног и подређеног рада. Преображај односа радника и послодавца кроз неколико фаза - од одређене правне везе, преко успостављања грађанскоправног односа, до постанка радног односа, одвија се под условом да постоје конститутивни елементи без којих радни однос није могуће успоставити: а) постојање субјеката способних за заснивање радног односа; б) ваљани споразум субјеката о заснивању радног односа; в) допуштен и могућ предмет и циљ радног односа; г) постојање посла на ком ће радник радити; д) ступање на рад. Како Љубинка Ковачевић наглашава „основни циљеви поступка заснивања радног односа везују се, пре свега, за остваривање права радника на рад и за објективизацију избора кандидата за заснивање радног односа, а тек потом за заштиту интегритета споразума радника и послодавца, и за обезбеђивање уговорених услова рад“⁸⁰⁵.

Права, обавезе и одговорности из радног односа или уопште по основу рада уређују се пре свега Законом о раду⁸⁰⁶. Међутим, извор не само радног већ и права социјалног осигурања могу бити и посебни закони као што је Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који поред осталог уређује право на обавезно осигурање за случај незапослености одређених категорија радно ангажованих лица. Осим њега за целовито сагледавање радних права лица ангажованих у управљању отпадом релевантни су и Закон о безбедности и здрављу на раду, којим се остварује Уставом утврђено право на безбедне и здраве услове рада, Закон о спречавању злостављања на раду и Закон о евиденцијама у области рада.

У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, право на обавезно осигурање за случај незапослености поред запослених⁸⁰⁷ остварују и лица која обављају привремене и повремене послове, изабрана, именована и

⁸⁰⁴ Александра Савановић *et al.*, *op. cit.*, стр. 60.

⁸⁰⁵ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа, op. cit.*, стр. 1133.

⁸⁰⁶ Мила Петровић, докторска дисертација (необјављена), *Радноправна и социјалноправна заштита запослених од повреда на раду и професионалних болести*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 147.

⁸⁰⁷ Запосленима права по основу овог осигурања припадају ако им је запослење окончано отказом од стране послодавца, престанком радног односа заснованог на одређено време или истеком пробног рада, затим престанком радног односа поводом престанка рада послодавца, престанком радног односа због премештаја брачног друга или престанком радног односа у иностранству у складу са законом или међународним споразумом.

постављена лица која примају плату, односно накнаду плате, и оснивачи, односно чланови привредног друштва⁸⁰⁸. Незапосленим лицем у смислу овог Закона сматра се лице од 15 година живота до испуњавања услова за пензију, односно најкасније до 65 година живота, способно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденцији незапослених и активно тражи запослење. Постоје незапослени који први пут траже запослење, који од тренутка пријављивања на евиденцију Националне службе за запошљавање имају право на услуге и мере активне политике запошљавања, и незапослени који траже посао јер су претходно остали без запослења или другог вида радног ангажовања⁸⁰⁹. Да би остварили право на осигурање за случај незапослености, чији је носилац Национална служба за запошљавање, овај закон захтева од незапослених лица да активно траже запослење, да утврде са Националном службом индивидуални план запошљавања и поштују сва права и обавезе која по њему имају, те да учествују у мерама активне политике запошљавања, у складу са законом, општим актом и индивидуалним планом запошљавања.

Незапослена лица у складу са Законом морају се лично редовно јављати (најмање једном у три месеца) Националној служби ради обавештавања о могућностима и условима запослења и посредовања у запошљавању и немају право да одбију понуђено одговарајуће запослење⁸¹⁰ и одговарајуће образовање и обуку, под претњом губитка права на новчану накнаду за случај незапослености, као доприносне престације из осигурања од овог социјалног ризика. Претходна верзија Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2003. године у прва три месеца тражења посла одговарајућим запослењем сматрала је запослење у истом степену стручне спреме и занимању незапосленог лица; по истеку овог рока то је било запослење у занимању незапосленог лица, а после девет месеци на евиденцији Националне службе за запошљавање, одговарајуће је било свако понуђено запослење. Како је захтев да се после девет месеци тражења посла мора прихватити било које понуђено запослење под претњом губитка новчане накнаде за случај незапослености и права из здравственог осигурања могао бити оквалификован као казна у смислу одредаба Конвенције МОП бр. 29, од овог решења се одустало изменама Закона⁸¹¹. Стога актуелни Закон током првих 12 месеци тражења посла одговарајућим сматра запослење у оквиру стеченог нивоа и врсте образовања, а по истеку овог рока „и 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”⁸¹².

Иако се стандард одговарајућег запослења појављује као својеврсна „граница прекарној реинтеграцији незапослених лица у тржиште рада”, његова примена захтева опрез, јер упркос томе што у одређеној мери може да допринесе смањењу незапослености, сиромаштва и неједнакости, активна политика запошљавања, сама по себи, не може да произведе достојанствен или, још шире, „једнакост могућности“, већ мора бити праћена унапређењем права на раду”. Ово тим пре што су обавезе корисника

⁸⁰⁸ Предраг Јовановић, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, *op.cit.*, стр. 440.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, стр. 439.

⁸¹⁰ Током првих 12 месеци од увођења у евиденцију Националне службе одговарајућим запослењем у смислу овог закона, сматра се запослење у оквиру стеченог нивоа и врсте образовања, док по истеку тог рока одговарајуће запослење може бити и 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.

⁸¹¹ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.*, стр. 174.

⁸¹² Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, члан 33.

доприносних социјалних престација за случај незапослености везане за радно ангажовање упитне и из угла гаранције права на рад и слободе сваког да тражи и обавља посао који одговара његовим интересовањима, амбицијама и способности⁸¹³.

Право на новчану накнаду по основу осигурања за случај незапослености осигурано лице може да оствари ако је претходно било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или с прекидима у последњих 18 месеци, уз услов да су му током запослења били уплаћивани доприноси за осигурање. Висина новчане накнаде одређује се у процентима од основице, коју чини просечна зарада или накнада зараде запосленог у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос, односно осигурање, а трајање права на њену исплату зависи од времена проведеног у овом осигурању.

У случају када лице не испуни наведене обавезе у складу са Законом брише се из регистра незапослених Националне службе и сматра се неактивним, чиме не само што одсуствује са званичног тржишта рада него и губи права по основу осигурања за случај незапослености. Дуготрајан статус неактивног лица указује или на то да је лице обесхрабрено услед дуготрајне незапослености⁸¹⁴, или је из породичних и других околности спречено да тражи посао, или да остварује приходе из неформалног (фактичког) рада који му омогућавају да одуствује са званичног тржишта рада. Специфичне околности које спутавају део неактивних лица у покушају налажења посла најчешће указују на рањивост друштвених група којима та лица припадају, која може бити и вишеструка и обухватати родну или етничку припадност, старосну доб, телесна оштећења, и сл. С тим у вези Закон прописује израду Националног акционог плана запошљавања, који даје приоритет категоријама теже запошљивих лица у укључивању у мере активне политике запошљавања, као и покрајинског и локалног акционог плана запошљавања које усвајају покрајински и локални Савети за запошљавање.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености предвиђа још једну могућност за запошљавање и заснивање радног односа, а то је почетак професионалног обављања одређене делатности регистрацијом неког од доступних модела пословања на тржишту у виду samozapošljavanja. У смислу овог закона samozapošljavanje се може остварити оснивањем радње, задруге, пољопривредног газдинства или другог облика предузетништва од стране незапосленог или удруживањем више незапослених, као и оснивањем привредног друштва уколико оснивач заснива у њему радни однос. Samozaposljeni су лица која раде самостално у властитом предузећу, установи, приватној радњи или на пољопривредном имању, као и лица која обављају самосталну професионалну делатност или неки други посао за сопствени рачун. У том својству лица стичу својство послодавца уз пуну слободу остваривања сопствених радних права попут оних која проистичу из радног односа. Samozapošljavanje уједно представља једну од активних мера политике запошљавања у оквиру које незапослено лице у складу са овим законом може од Националне службе за запошљавање добити средства и стручну помоћ при заснивању предузетничке радње и поред сопственог рада може запослити и друга лица у својству запослених. Тим пре, samozapošljavanje би требало прецизније законски дефинисати, како би се оно разликовало од лажног samozapošljavanja у којем заправо постоји економска подређеност доминантном наручиоцу посла/послодавцу, који настоји да се закључењем уговора грађанског,

⁸¹³ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа, op.cit.*, стр. 169.

⁸¹⁴ У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености дугорочно незапосленим сматрају се лица која на евиденцији Националне службе проведу период дужи од две године.

ауторског или пословног права ослободи обавеза предвиђених радним законодавством. Стога би зарад спречавања лажног самозапошљавања ваљало увести обориву претпоставку о постојању радног односа, ако радно ангажовање испуњава одређене критеријуме, посебно оне који се тичу субординације, или би Законом о раду требало изричито забранити обављање рада на основу уговора којима се не заснива радни однос у случајевима у којима између суконтрахената постоје битни елементи радног односа⁸¹⁵.

Права и обавезе предузетника као пословно способног физичког лица које обавља делатност у циљу остваривања прихода уређује Закон о привредним друштвима, у складу са којим се предузетник уписује у регистар привредних субјеката на одређено или неодређено време. У складу са Законом, предузетник може да обавља све делатности које нису законом забрањене за које испуњава прописане услове, при чему послује и учествује у правном промету под пословним именом које је регистровано у складу са законом о регистрацији. Предузетник мора бити регистрован на одређеној адреси уз испуњавање прописаних услова за обављање делатности, укључујући вођење пословних књига у складу са законом, а за обавезе настале из пословања одговоран је целокупном својом имовином, укључујући и ону коју је стекао својом делатношћу. Предузетник може писаним овлашћењем поверити пословођење пословно способном физичком лицу - пословођи, а у изузетним случајевима може опште пословођење привремено поверити члану свог породичног домаћинства за време свог одсуства, без обавезе да га запосли.

Из описаног положаја и статуса samozапослених лица јасно је да тај вид остваривања права из радног односа није могућ у случају сакупљача секундарних сировина у фактичком (неформалном) раду. Стицање статуса предузетника подразумева не само значајна почетна улагања за остваривање услова за регистрацију предузетничке радње и прибављање дозвола за управљање отпадом, него и знања и вештине неопходне за сопствено вођење послова којима сакупљачи не располажу, нити су у могућности да за потребе пословођења ангажују стручна пословно способна лица.

Да би вишеструко рањива лица делотворно могла да буду укључена у тржиште рада као активни тражиоци посла неопходно је да пре израде адекватних индивидуалних планова запошљавања буде предузет низ мера које циљају на конкретне аспекте њихове рањивости – од елементарне обавештености о активним мерама запошљавања, преко посебно обучених саветника за запошљавање упознатих са конкретним потешкоћама припадника рањивих група до усаглашене и доследне примене мера социјалне заштите и активних мера запошљавања.

Европска анкета о радној снази, по узору на коју је обликована и анкета о радној снази коју спроводи Завод за статистику Републике Србије, samozапослена лица дефинише као „лица која у референтној недељи заснивају своје предузеће, раде у сопственом предузећу, на фарми или професионалној пракси у циљу стицања профита или руководе сопственим предузећем“⁸¹⁶. Samozапослени стога обично раде за потребе већег броја предузећа носећи предузетнички ризик који проистиче из њиховог положаја као правног лица на тржишту и уз изостанак било какве субординације у односу на предузећа којима пружају услуге. Међутим, поред samozапослених постоје и

⁸¹⁵ *Ibid.*, стр. 1145.

⁸¹⁶ European Parliament, „Social protection rights of economically dependent self-employed workers”, IZA Research report No. 54, Brussels, 2013, стр. 21, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507449_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)

лица која представљају граничне случајеве између samozaposlenih и zaposlenih, која се у литератури често називају „економски зависним samozaposlenim лицима“, која нису у положају правне субординације у односу на одређеног послодавца, већ представљају економски зависне агенте у односу на предузеће принципала за које обављају највећи део посла⁸¹⁷. Другим речима, то су samozaposleni предузетници који велику већину својих услуга у складу са грађанскоправним уговорима пружају одређеном предузећу, што их чини економски зависним од континуитета сарадње са тим предузећем, иако међу њима не постоји радноправни однос. Њихова економска зависност од одређеног предузећа, услед које се оно може сматрати њиховим послодавцем, проистиче из чињенице да из сарадње са тим предузећем они остварују велику већину свог прихода у континуитету, услед чега временом изостају са тржишта и постепено губе друге потенцијалне извора прихода. Поред тога, за разлику од zaposlenih који раде за уговором о раду утврђену плату, додатна економска зависност ових samozaposlenih лица огледа се и у чињеници да њихова зарада непосредно зависи од количине посла коју од њих захтева предузеће-принципал, а која се може разликовати из месеца у месец. Оваква зависност у којој принципал одређује начин, садржај, време и место рада доводи и до личне субординације економски зависних samozaposlenih лица⁸¹⁸, услед чега нестају јасне границе између правних субјеката нити између zaposlenosti и samozaposlenosti⁸¹⁹.

Са друге стране, док се за zaposlene може с правом сматрати да имају релативно повољан радноправни положај, присуство економске субординације не обезбеђује економски зависним радницима радноправну заштиту. Како европска правна теорија све мање толерише дискриминацију између заштићених zaposlenih и тржишту изложених економски зависних радника отвара се питање како обезбедити одговарајућу заштиту економски зависних samozaposlenih лица. Иако подсећа да у литератури нема сагласности о пожељном моделу заштите ових лица, Љубинка Ковачевић наводи ваљане разлоге због којих заштита позивањем на начело савесности и поштења и друга општа правна начела, успостављање квази радног односа уз поделу терета ризика између радника и послодавца, те проширење концепције радног односа и на пара-субординисане раднике нису прихватљиви стога што не обезбеђују задовољавајућу заштиту⁸²⁰. Услед тога, као једини одговарајући предлог преостаје увођење чврстог језгра социјалних права која би била призната свим радницима, независно од природе њиховог ангажовања, уз различите нивое гаранција права које би биле прошириване сразмерно степену зависности појединих група радника⁸²¹. У том смислу, евентуални прелазак неформалних радника у управљању отпадом у статус економски зависних samozaposlenih лица извесно би обезбедио тим радницима и више од почетних универзалних социјалних права, али је предуслов за то евентуално уклањање описаних препрека за samozaposljavaње те групе радника, које је у овом тренутку тешко спроводљиво.

⁸¹⁷ *Ibid.*, стр. 25.

⁸¹⁸ *Ibid.*, стр. 26.

⁸¹⁹ Ulrike Muehlberger, „Hierarchies, relational contracts and new forms of outsourcing”, International Center for Economic Research, Working Paper No. 22 / 2005, стр. 2, <https://www.bemservizi.unito.it/repec/icr/wp2005/ICERwp22-05.pdf>

⁸²⁰ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.* стр. 89-90.

⁸²¹ Adalberto Perulli, *Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects*, European Commission, Brussels, 2003, стр. 114, https://imago.org/wp-content/uploads/2013/10/images_pdfs_5c32fc1b528601980f68d5b8cbabde44.pdf

4.2.3.2. Заштита здравља и безбедност на раду

Уставом утврђено право на безбедне и здраве услове рада остварује се Законом о безбедности и здрављу на раду, који је заснован на концепту превенције повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом, у складу са Конвенцијом МОР бр. 155 и оквирном Директивом Савета 89/391/ЕЕЗ, уз уважавање шире дефиниције здравља од стране Светске здравствене организације⁸²².

Овај посебни закон у области радних односа појам запослених дефинише шире од Закона о раду и њиме поред лица која су у радном односу код послодавца обухвата и лица која по било ком основу обављају рад или се оспособљавају за рад код послодавца, осим лица која обављају послове кућног помоћног особља. Остваривање права на безбедан рад овај закон захтева и за друга лица која се могу налазити у радној околини, укључујући ученике и студенте на обавезном производном раду, професионалној пракси или практичној настави, лица која се налазе на стручном оспособљавању, преквалификацији или доквалификацији, лица на професионалној рехабилитацији, као и лица која обављају јавне радове и затворенике који раде у привредној јединици завода за извршење казне затвора.

Безбедност и здравље на раду у смислу овог закона подразумева обезбеђивање услова на раду којима се, у највећој могућој мери, смањују повреде на раду, професионална обољења и обољења у вези са радом и који претежно стварају претпоставку за пуно физичко, психичко и социјално благостање запослених. Закон под претњом новчане санкције предвиђа низ обавеза и одговорности послодавца, али захтева и од запослених да примењују прописане мере за безбедан и здрав рад и користе прописана средства и опрему за личну заштиту на раду како не би угрозили сопствену безбедност и здравље као и безбедност и здравље других лица.

Једна од критичних тачака по безбедност и здравље на раду радника у управљању отпадом јесу опасне материје, у које Закон убраја „експлозивне, запаљиве, оксидирајуће, отровне, гадне, заразне, корозивне, канцерогене и радиоактивне материје утврђене стандардима и другим прописима, а које се производе, користе или складиште у процесу рада, као и материје чија су својства, када су везане за неке супстанце, опасна по живот и здравље запослених“⁸²³. С обзиром на садржај мешовитог отпада и процесе који се одвијају на несанитарним депонијама на којима ради велики број радника, може се рећи да се материје са готово свим побројаним својствима налазе у отпаду, те представљају бројне биолошке и хемијске ризике по здравље радника. Поред тога, Закон под опасношћу на раду сматра „околност или стање које може угрозити здравље или изазвати повреду запосленог“, односно као опасне појаве третира „догађаје којима су угрожени или би могли да буду угрожени живот и здравље запосленог, или постоји опасност од повређивања запосленог“⁸²⁴. Како се у управљању отпадом користи низ тешких и опасних машина и готово стално ради са опасним материјама чији се садржај стално мења, упитно је колико процена ризика на таквим пословима може бити делотворна у смислу превенције незгода на раду и избегавања професионалних обољења. Коначно, с обзиром на то да запослени често обављају суштински ризичне активности, као су ручно разврставање секундарних сировина, ручно пражњење канти и контејнера за отпад, и растурање

⁸²² Бранко Лубарда, *op.cit.* стр. 228.

⁸²³ Члан 4 тачка 10 Закона о безбедности и здрављу на раду.

⁸²⁴ Члан 4 тачке 11 и 12 Закона о безбедности и здрављу на раду.

електронског и електричног отпада или старих возила у рециклабилне делове, превентивне мере које Закон прописује могле би се учинити превише општим и недовољним за спречавање повреда на раду.

Како елементи ризика у раду са отпадом могу бити ергономске, физичке, хемијске, биолошке и механичке природе, упитно је да ли је већина послодаваца у стању да спроведе превентивне мере у складу са начелима која прописује Закон⁸²⁵. Ово тим пре што други критичан чинилац у безбедности на раду у управљању отпадом представља величина предузећа и чињеница да, за разлику од јавних предузећа, већину у приватном сектору чине микро и мала предузећа. У тим предузећима власници, који су често уједно и директори предузећа, обављају бројне задатке у њима и често нису у стању да на одговарајући начин сагледају проблеме безбедности и здравља на раду, те није ретка појава да се акт о процени ризика чије доношење Закон налаже, утврђује само зарад испуњења форме, а не на основу реалних ризика по безбедност запослених. С тим у вези, трећи критични чинилац у спровођењу Закона о безбедности и здрављу на раду у управљању отпадом представљају потешкоће које мала предузећа имају у испуњењу свих Законом прописаних норми. Стога неретко изостаје доношење акта о процени ризика, не спроводе се одговарајуће контролне мере и нажалост у великом броју предузећа изостаје обука неопходна за безбедан и здрав рад.

4.2.3.3. Заштита достојанства на раду

Злостављање и дискриминација на раду представљају два уско повезана аспекта повреде људског достојанства на раду и људских права уопште, које су неретко усмерене ка припадницима рањивих друштвених група. Дискриминација означава неједнако поступање, односно стављање лица у неповољнији положај на основу одређених карактеристика, које могу бити урођене или стечене (социјалне). У области рада поред уобичајених основа за дискриминацију јављају се и многи специфични разлози⁸²⁶ (као што су лични статус, обављање функције, брачно стање, и др.), али би требало имати у виду да дискриминацију не представља сваки различит третман на основу личних особина, јер правилна примена принципа једнакости подратзумева да се људи понекад и различито третирају у складу са разликама које између њих постоје⁸²⁷. Њена општа дефиниција у контексту рада и запошљавања садржана је у Конвенцији Међународне организације рада бр. 111 и подразумева „свако прављење разлике, искључивање или давање предности на основу расе, боје коже, пола, религије, политичког опредељења, националног или социјалног порекла или сваког другог основа, а доводи до повреде начела једнакости шанси и поступања у области запошљавања и занимања“⁸²⁸.

⁸²⁵ Члан 12 Закона о безбедности и здрављу на раду.

⁸²⁶ Невена Петрушић, „Приручник за борбу против дискриминације на раду – међународни стандарди, национално законодавство, судска пракса“, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012, стр. 13, http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2013/03/jdownloads_files_prirucnik_za_borbu_protiv_diskriminacije_na_radu.pdf

⁸²⁷ *Ibid.*, стр. 15.

⁸²⁸ Уредба о ратификацији Конвенције 111 МОР, члан 1, <https://fer.org.rs/wp-content/uploads/2018/11/MOR-111-Konvencija-koja-se-odnosi-na-diskriminaciju-zaposljavanje-i-zanimanje-1958.pdf>

У домаћем праву, Закон о забрани дискриминације пружа заштиту која се протеже на сва лица која учествују у процесу рада, односно улажу рад на било који начин. У члану 16 став 1 овај Закон дискриминацију у области рада дефинише као нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености. Члан 16 став 2 Закона прописује да заштиту од дискриминације уживају не само запослени у радном односу, него и лица ангажована на уговорима ван радног односа, као и лица које обављају јавне функције, припадници војске, лица које траже посао, студенти и ученици на пракси, волонтери и сва друга лица која по било ком основу учествују у раду.

На забрану дискриминације у области рада односе се и посебни закони из области радних односа и то Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁸²⁹ и Закон о безбедности и здрављу на раду⁸³⁰, док су одредбе о забрани дискриминације садржане и у Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Закону о државним службеницима и Закону о запосленима у аутономним покрајинама⁸³¹.

Дискриминацију на раду обично не прати насиље, али је се она неретко врши и на насилан начин или у комбинацији са облицима насиља или притисака, често на расној основи⁸³² према припадницима етничких мањинских група. Када је у питању управљање отпадом постоје изражене расно-етничка предрасуде према радницима који обављају најтеже послове у тој делатности, било као запослени у јавним комуналним предузећима или као неформални сакупљачи отпада. Иако за такве тврдње не постоје ваљани докази сматра се да већину ових послова обављају, или постоји стереотип да би требало да их обављају, припадници ромске националне заједнице, што додатно умањује њихове могућности да дођу до достојанственог запослења. Дискриминација на раду и приликом запошљавања у овом случају само се надовезује на недовољне напоре да се оконча вишеструка и вишеслојна дискриминација ромске заједнице – неретко подстакнута и унутар ње - од образовања као основа за већу запошљивост, преко здравствене заштите, становања, и др.

Укупан друштвени положај тих људи, којег карактерише пре свега дубоко сиромаштво и друштвена искљученост, у непосредној је вези са укупним приступом управљању отпадом. Тешки услови рада услед недовољних улагања у раздвајање и прераду отпада у јавним комуналним предузећима, сиромаштво и лоша образовна структура перпетуирају повезивање Рома са радом у управљању отпадом и одржавају уврежене предрасуде које доприносе њиховој вишеслојној дискриминацији. Тиме се у посебно тежак положај стављају жене, чији је приступ запошљавању додатно отежан

⁸²⁹ Уређује подстицаје за запошљавање особа са инвалидитетом под равноправним условима.

⁸³⁰ Њиме се прецизира да није дозвољено коришћење података прикупљених по основу лекарских прегледа запослених у сврху њихове дискриминације.

⁸³¹ Повереник за заштиту равноправности, „Дискриминација на тржишту рада“ Београд, 2019, стр. 14, <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/diskriminacija-na-trzistu-rada-FINAL.pdf>

⁸³² Сенад Јашаревић, Дарко Божичић, „Заштита од насиља и узнемиравања на раду у међународним правним стандардима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2019, Vol. LIII, бр. 3, Нови Сад, 2019, стр. 790, http://zbornik.pf.uns.ac.rs/images/download/2019/2019-3/doi_10.5937_zrpfns53-23616.pdf

родном дискриминацијом унутар заједнице, и деца изложена најгорим облицима радне експлоатације.

4.2.3.4. Евиденције у области рада

Закон о евиденцијама у области рада представља основни закон за област евиденција, којим се уређују врсте, садржај и начин вођења евиденција у области рада, као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из евиденција. Њега допуњује и Уредба о класификацији делатности, којом је у грану 38.3 класификована поновна употреба материјала, тј. рециклажа и прерада отпада у секундарне сировине која подразумева физичке или хемијске трансформације, те се не сматра делом прерађивачке индустрије⁸³³.

За нашу анализу значајан је зато што је адекватно евидентирање запослених које се врши према прописаном јединственом кодексу шифара у складу са овим законом предуслов за праћење кретања броја запослених на зеленом пословима. С тим у вези требало би приметити да шифрарник занимања Националне службе за запошљавање од 1998. године садржи позицију „сакупљач секундарних сировина“, али је према њеној евиденцији од 2011. године до сада свега 120 незапослених лица са њихове евиденције прихватило понуде за обављање овог посла. Мали број запослених на овој позицији у евиденцији НСЗ указује на чињеницу да велика већина неформалних сакупљача, упркос тешким условима рада, нема довољно подстицаја да се овом делатношћу бави у својству запослених или радника ван радног односа ангажованих од стране предузећа која се баве управљањем отпадом.

4.2.4. Посебни закони који регулишу рад ван радног односа и нестандартни облици рада

4.2.4.1. Уводна разматрања

У радноправном националном законодавству већине земаља у свету, укључујући и Републику Србију, закони који регулишу рад и услове рада углавном потенцирају рад по уговору на неодређено време, уз пуно радно време и однос правне субординације радника послодавцима, који се сматра стандардним обликом рада и карактерише радни однос. Такав облик рада обезбеђује радницима адекватну радноправну заштиту, али помаже и послодавцима да се у тржишној утакмици у којој учествују трајно поуздају у знања и вештине радника и остваре своја управљачка овлашћења и ауторитет како би што ефикасније организовали и усмеравали рад предузећа. Поред њих, међутим, постоје и уговори који се односе на рад који се не обавља на неодређено радно време, али уз остваривање права из социјалног осигурања, и којима се регулишу рад на привременим пословима на непуно радно време, рад посредством приватних агенција за запошљавање или зависне форме

⁸³³ Уредба о класификацији делатности, (Сл. гласник РС, бр. 54/2010), Сектор Ц класификације делатности.

самозапошљавања. Ти уговори обухваћени су у анализама и извештајима међународних организација појмом нестандардни или атипични облици рада⁸³⁴.

Нестандардни облици рада најчешће подразумевају постојање краћег трајања радног ангажовања, мање социјалне сигурности и ниже зараде у односу на рад у радном односу, али нису синоним за прекарни рад⁸³⁵, иако се њихове карактеристике често у литератури преклапају. Њих поред осталог карактеришу и слабија безбедност и заштита здравља на раду, флукуације у трајању радног времена, ограничена могућност напредовања и преласка на квалитетнија радна места, а често и слабија преговарачка моћ услед отежаног учлањења у синдикате и недостатка колективних уговора⁸³⁶.

Појам прекарни рад често се повезује са свим облицима рада који одступају од рада на одређено време и које поред неодређеног трајања радног ангажовања карактеришу слаб утицај радника на услове рада и ритам обављања посла, слаба заштита од незаконитог отказа, дискриминација на раду и лоши услови рада, као и низак ниво зарада који не омогућава заштиту од сиромаштва⁸³⁷. У одређивању појма прекарног рада у ширем смислу Међународна организација рада истиче да се он издваја по томе што представља средство помоћу којег послодавци ризик и одговорност пословања пребацују на раднике. При томе, прекарни рад се може обављати и у формалној и у неформалној економији и за њега су карактеристични различити нивои објективне несигурности, у смислу правног статуса, и субјективног, личног, осећаја неизвесности услед слабе социјалне заштите радника који га обављају, те бројних законских препрека за њихово удруживање у синдикате и колективно преговарање⁸³⁸. Међународна организација рада утврдила је да постоје две категорије уговорних аранжмана под које потпадају радници изложени прекарним условима рада. Заједнички именуатељ у првој групи уговора јесте њихово ограничено трајање, и у њих спадају уговори о раду на одређено време, краткорочни уговори, уговори о привременим и повременим пословима и сезонски уговори, док другу групу уговора опредељује природа запослења и они обухватају посредни радни однос (агенцијско запошљавање), прикривено запослење, лажно самозапошљавање и подуговарање⁸³⁹.

⁸³⁴ ILO, „Non-standard employment around the world – understanding challenges, shaping prospects“, Geneva 2016, стр. 2, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

⁸³⁵ IZA Research report No. 54, „Social protection rights of economically dependent self-employed workers“, European Parliament, Brussels, 2013. стр. 13, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507449_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)

⁸³⁶ Minawa Ebissui, „Non-standard workers: good practices of social dialogue and collective bargaining“, ILO, Geneva, 2012, стр. 3, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_179448.pdf

⁸³⁷ Gerry and Janine Rodgers, *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*, International Labour Organisation, Geneva, 1989, стр. 3.

⁸³⁸ ILO, „From precarious work to decent work - Outcome Document to the Workers' Symposium on Policies and Regulations to combat Precarious Employment“, Geneva, 2012, стр. 27, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_179787.pdf

⁸³⁹ ILO ACTRAV, „Policies and regulations to combat precarious employment“, Geneva, 2011, стр. 7, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164286.pdf

4.2.4.2. Рад посредством агенција за привремено запошљавање

У последњих неколико година у Републици Србији веома је заступљена пракса ангажовања радника посредством агенција за привремено запошљавање, која је током дужег времена била правно нерегулисана, што је за последицу имало бројне злоупотребе и тешкоће у остваривању радних права лица ангажованих посредством агенција. Упркос чињеници да је Република Србија Конвенцију бр. 181 МОП која регулише рад агенција за привремено запошљавање ратификовала још током 2013. године, услед отпора синдиката пропуштена је прилика да се њене одредбе преведу у правни систем Републике Србије приликом усвајања измена и допуна Закона о раду 2014. године. До овог тренда долази пре свега због тежњи послодавца да своје потребе за краткорочним ангажовањем радника задовоље без преузимања обавеза које за њих произлазе из радног, социјалног и пореског законодавства, у случају закључивања уговора о раду, односно уговарања клаузуле о пробном раду. То послодавцима омогућава да уз ниже трошкове и мање административне тешкоће прилагоде број ангажованих радника својим тренутним потребама, док радницима рад посредством агенција омогућава брз улазак на тржиште рада макар и уз нешто нижа примања, помоћу којег стичу радно искуство и унапређују своју запошљивост како би засновали радни однос за обављање одговарајућег посла⁸⁴⁰.

У годинама које су уследиле овај вид ангажовања радника додатно је распрострањен, те је све до усвајања Закона о агенцијском запошљавању пружање правне и економске заштите уступљеним радницима било готово онемогућено. За разлику од радног односа између послодавца и запосленог који препознаје Закон о раду, овај посебни закон уводи радни однос између агенције за привремено запошљавање и запосленог, којег агенција уступа на рад одређеном послодавцу. Радник, дакле, заснива радни однос с агенцијом за привремено запошљавање, те се са предузећем корисником налази у правном односу који не почива на уговору, док агенција за привремено запошљавање закључује с предузећем корисником уговор о уступању радника. По завршетку уступања предузећу кориснику и уступљеном раднику не може бити забрањено да закључе уговор о раду, јер радно законодавство ограничава аутономију агенција и предузећа корисника, те би одредбе њиховог уговора које би забрањивале закључење уговора о раду по истеку уступања биле ништаве⁸⁴¹.

Такво решење налази упориште и у међународној радноправној пракси, иако у појединим државама закон који регулише рад агенција намеће и предузећима корисницима њихових услуга обавезе према радницима у радном односу са агенцијама, нарочито у области безбедности и здравља на раду. Поред тога, иако радници ступају у радни однос са агенцијама у упоредној пракси честа су одређена ограничења њихових права или нејасноће у вези са остваривањем права због постојања више уговорних страна, нарочито онда када радник у дужем временском периоду посредством агенције пружа услуге једном те истом предузећу кориснику⁸⁴². Агенције за привремено запошљавање не могу основати физичка лица која су правноснажном пресудом осуђена за неко од кривичних дела из области рада, као и за кривична дела

⁸⁴⁰ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа*, *op.cit.*, стр. 343.

⁸⁴¹ *Ibid.*, стр. 342.

⁸⁴² ILO, „Non-standard forms of employment - report for discussion at the meeting of experts on non-standard forms of employment“, Geneva, 2015, стр. 2, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/meetingdocument/wcms_336934.pdf

примања и давања мита и проневере, за која је изречена безусловна казна затвора у трајању од најмање шест месеци. Обављање делатности уступања запослених у периоду од три године може се забранити и агенцији којој је одузета дозвола, што би уз високе прекршајне казне за кршење права радника и правила у вези са обављањем делатности уступања радника, требало да обезбеди ваљане гаранције права уступљених радника.

Закон декларативно прописује једнак третман уступљених радника у погледу остваривања одређених права из радног односа и по основу рада са непосредно запосленим код послодавца (једнаку зараду, радно време, ноћни рад, плаћени одмор, боловање, безбедност на раду и др.), али је делотворност радноправне заштите тих радника у пракси често веома упитна, нарочито када је у питању одговорност послодавца за безбедност на раду. Услови за отказивање уговора о раду, којих морају да се придржавају агенција и послодавац-корисник, прописани су Законом о раду и „другим општим актима који се примењују код послодавца-корисника“, док заштиту од незаконитог отказа запослени у агенцијама могу да потраже у покретањем судског спора против агенција и да траже накнаду штете у висини преосталог износа зарада од момента престанка радног односа па до истека трајања уговореног уступања, а највише 18 зарада⁸⁴³. Заштита радних права уступљених радника упитна је и због недовољних капацитета инспекције рада и управне инспекције, којима Закон поверава надзор над радом агенција. С обзиром на бројне злоупотребе института уступања радника, масовно кршење радних права уступљених радника и недовољне (људске и материјалне) капацитете инспекције рада чија је надлежност све шира, било би пожељно посегнути за решењем из страних правних система и у надзор укључити и друге институције попут Националне службе за запошљавање или телима надлежним за финансијску контролу⁸⁴⁴.

Закон ограничава број уступљених запослених у радном односу на одређено време код послодавца корисника на 10% од укупног броја запослених код послодавца корисника на дан закључења уговора о уступању запослених, односно на дан измене тог уговора којима се мења број уступљених запослених. Овакво решење у складу је са упоредном праксом у другим државама чланицама МОР, у којима је ангажовање радника посредством агенција дозвољено само онда када за то постоје објективни разлози, најчешће привремене природе, као што је замена привремено одсутних радника у предузећу кориснику или обављање активности која у редовним околностима не спада у његов делокруг рада, мада у већини држава таква ограничења не постоје⁸⁴⁵.

Овај вид ангажовања радника доводи у питање делотворност остваривања колективних радних права, јер слободу удруживања и колективног преговарања ограничава на агенције за привремено запошљавање, али их онемогућава уступљеним радницима у оквиру предузећа у којима обављају посао заједно са осталим радницима.

4.2.4.3. Поједностављено радно ангажовање на сезонским пословима

Декларисани циљ усвајања Закона јесте стварање додатних могућности за формализацију неформалног рада у привредним грана које имају изражену сезонску

⁸⁴³ Закон о агенцијском запошљавању, (Сл. гласник РС, бр. 86/2019), члан 23, став 3.

⁸⁴⁴ Љубинка Ковачевић, *Заснивање радног односа, op.cit.*, стр. 348.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, стр. 42.

компоненту и у којима фактички рад традиционално обавља велики број сезонских радника. Изворна намена Закона је да уведе нови и једноставнији начин регистрација радника ангажованих на сезонским пословима у пољопривреди, шумарству и рибарству, којим би послодавцима било омогућено да за сваки радни дан проведен на послу уз исплату нето накнаде за рад плате и порез на доходак грађана и доприносе за обавезно социјално осигурање. Овакав вид уговорног односа између радника и послодавца могућ је у трајању до 120 радних дана у календарској години по послодавцу, што у пракси заправо омогућава трајно ангажовање радника путем ове врсте уговора од стране више послодаваца. При томе, члан 2 овог закона предвиђа да се послодавцем може сматрати и физичко лице, што уз институт усменог договора послодавца и радника којег уводи члан 5 став 3 закона практично онемогућава делотворну радноправну заштиту радника. Исти члан у ставу 4 прописује обавезу послодавца да сезонском раднику на његов захтев изда потврду која садржи податке о послодавцу и условима рада, што би могло да значи да уколико радник не затражи потврду његов целокупан ангажман остаје заснован на усменом договору, чиме се доводи у питање остваривање било којег радног права; чак и ако радник затражи потврду постоји несразмерно дуг рок од два месеца у којем послодавац може да изда потврду, а који ће често бити потенцијално дужи од времена које сезонски радник проведе на раду код тог послодавца. Закон не прописује обавезу послодавца да изради акт о процени ризика, док се у остваривању права у случају повреде на раду и професионалног обољења позива на закон који уређује здравствено осигурање, према којем послодавац нема обавезу да радника осигура против повреда на раду.

Закон тренутно има ограничено дејство само на мали број привредних грана, али би евентуално ширење делокруга његовог дејства на предузећа у области управљања отпадом могло додатно да отежа остваривање радних права сакупљача секундарних сировина који обављају фактички рад. Наизглед позитивна новина коју Закон уводи у члану 9 став 2, према којем сезонски радник током обављања сезонских послова не губи право на накнаду за случај незапослености и право на социјалну помоћ, могла би да мотивише неформалне раднике да ступе у овај вид ангажовања ван радног односа, али би истовремено створила негативне подстицаје за ступање у радни однос уз пуно остваривање радних права која из њега проистичу. Поред тога, могућност да се у улози послодавца у овој врсти уговора нађу и физичка лица, уз усмени уговор о обављању сезонских послова (члан 5 став 3 Закона), умногоме би отежао надзор над поштовањем радних права овако ангажованих радника. Коначно, управљање отпадом по својој суштини ни на који начин није делатност сезонског карактера, те би његово обухватање делокругом примене овог Закона отежало остваривање права на достојанствен рад лица која обављају послове сличне зеленим.

4.2.5. Индивидуална радна права сакупљача секундарних сировина

Индивидуални сакупљачи секундарних сировина у Републици Србији и њихов положај и улога у друштву представљају предмет бројних контроверзних дискусија и иницијатива током дужег низа година. Бројне организације цивилног друштва, углавном оне које се баве људским и мањинским правима, најчешће подржане појединим међународним организацијама, произвеле су бројне иницијативе чији је декларисани циљ унапређење положаја ове многобројне групе радника који у великог већини етнички припадају ромској националној мањини. Много је извештаја државних институција и организација цивилног друштва које указују на тешко сиромаштво,

социјалну искљученост, дискриминацију и низак ниво образовања и стручних квалификација услед којих је социјалноправни и радноправни положај ових лица изузетно неповољан⁸⁴⁶. Због чињенице да се ради о улози сакупљача у управљању отпадом већина истраживања о њиховим активностима посвећена је покушајима да се њихов положај унапреди у оквиру њиховог постојећег положаја – фактичког рада који веома често представља њихов једини извор прихода, али уз изостанак било какве радноправне заштите засноване на уговору о раду.

Кључни институционални оквир за унапређење положаја шире заједнице којој припадају сакупљачи секундарних сировина представља Стратегија за унапређење положаја Рома и Ромкиња у Републици Србији до 2025. године, која се заснива на нормативним стандардима и принципима људских права, укључујући и право на рад. Стратегија и акциони план за њено спровођење усмерени су на институције које су носиоци обавеза у систему заштите, поштовања и испуњавања права Рома и Ромкиња, али иако садрже велики број мера у области запошљавања ни један ни други документ не садрже одговор на питање остваривања радних и социјалних права сакупљача секундарних сировина. Радноправни статус тих лица остаје неизвестан, без икаквог формалноправног основа њиховог радног ангажовања, уз обављање посла без било каквих средстава за заштиту на раду и без могућности остваривања права за случај повреда на раду. Шире посматрано, ова лица немају могућност да уживају права из социјалног осигурања, будући да као нерегистровани радници не уплаћују доприносе, нити остварују право из осигурања за случај незапослености, с обзиром на чињеницу да се не налазе на евиденцији Националне службе за запошљавање као активни тражиоци посла.

Радно законодавство Републике Србије не садржи правни институт *радника ангажованих у неформалном сектору*. Једина одредба која се односи на ову категорију радника јесте члан 32 став 2 Закона о раду, којим је предвиђено да ће се сматрати да је запослени који није закључио уговор о раду са послодавцем у складу са законом, засновао радни однос на неодређено време. Осим што, под истим условима као и друга лица, могу остварити права из социјалне заштите (као што је новчана социјална помоћ) ови радници немају посебна гарантована права, нити су на било који начин препознати у правном систему Републике Србије⁸⁴⁷.

Чиниоце који непосредно опредељују радноправни положај ове категорије радника можемо поделити на социјално-економске и еколошкоправне. На њихово опредељење да своје приходе стичу неформалним радом у веома тешким условима поред „наслеђеног“ сиромаштва и ниског нивоа образовања, значајно утиче релативно мала приходовна разлика између новчане социјалне помоћи коју остварују и зараде коју би могли да остваре по основу уговора о раду са постојећим нивоом знања и вештина. С обзиром да већина сакупљача живи у породицама које немају званичне изворе прихода, њихова домаћинства остварују право на дечији додатак, а неретко остварују и право на социјално становање у заштићеним условима, које не би могли да уживају уколико би стекли редовне приходе по основу уговора о раду. Прилив средстава којег остварују неформалним радом, мада недовољан за основне животне потребе, уз набројане социјалне престације дестимулише ову категорију радника од ступања у радни или други уговорни однос који би им на основу рада обезбедио приходе недовољне да надокнаде губитак права на социјалне престације.

⁸⁴⁶ Данило Ђурчић, Дамјан Рехм Богуновић, Владимир Ђурчић, *op.cit.*, стр. 6.

⁸⁴⁷ Сарита Брадаш, Марио Рељановић, Иван Секуловић, *op.cit.*, стр. 39.

Еколошкоправни чиниоци који доприносе оваквом положају сакупљача секундарних сировина тичу се низа описаних недостатака у систему управљања отпадом, а укореењени су у неспремности доносилаца одлука да доследним спровођењем закона и значајним улагањима овај важан ресурс задрже и врате у привредне токове. Већ смо детаљно описали општу приступачност секундарних сировина у виду великог броја несанитарних депонија и сметлишта, без инструмената њихове заштите упркос чињеници да представљају јавну својину и потенцијално важан привредни ресурс. У актуелном режиму управљања отпадом према њима се поступа на начин који не само што наноси немерљиву еколошку штету, него и не доприноси новоствореној вредности, али – што је најважније – онемогућава радноправну и социјалноправну заштиту великог броја радника у неформалном раду.

4.3. Аутономно уређење радних права у области управљања отпадом

4.3.1. Уводне напомене

Окосницу аутономних извора права у области управљања отпадом чини Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије, чији су потписници Влада Републике Србије и грански репрезентативни синдикати на нивоу Републике Србије. Њиме се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада у комуналној делатности и међусобни односи уговорница. Посебни колективни уговори у комуналној и стамбеној делатности на нивоу локалних самоуправа, које синдикати репрезентативни на територији града или општине потписују са локалним самоуправама оснивачима јавних комуналних предузећа односе се на више од 67.000 запослених у комуналној и стамбеној делатности. Међу њима је велики број запослених у управљању комуналним отпадом, али се они ни у ком случају не могу односити на неформалне сакупљаче секундарних сировина, чиме се продубљују већ постојеће велике разлике у нивоу радних права између ове две значајне групе радника.

4.3.2. Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије

У посебном колективном уговору за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије заступљено је начело *in favorem laboratoris*, према којем се општим актом и уговором о раду могу утврдити већа права и повољнији услови рада запосленог од права и услова утврђених законом или овим уговором. Уговор предвиђа партиципацију синдиката у одлучивању о правилнику о организацији и систематизацији послова код послодавца⁸⁴⁸, као и обавештавање репрезентативних синдиката од стране послодавца на почетку године о пријему нових запослених у претходној календарској години. Уговором је утврђено увећање годишњег одмора запослених по основу степена образовања и оспособљености за рад, услова рада,

⁸⁴⁸ Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије, члан 91, став 2, Сл. гласник РС, бр. 27 од 18. марта 2015, 36 од 13. априла 2017 - Анекс I, 5 од 19. јануара 2018 - Анекс II, 94 од 27. децембра 2019 - Анекс III, 142 од 25. новембра 2020 - Анекс IV.

радног искуства, доприноса на раду на предлог руководиоца и по основу бриге о деци и члановима уже породице, с тим што је укупно трајање годишњег одмора по свим основама ограничено на 30 радних дана годишње, осим за запослене који раде на посебно тешким пословима, којима годишњи одмор у складу са општим актом може трајати и дуже од 30 радних дана. Поред тога, уговором је предвиђено да је послодавац дужан да запосленом омогући плаћено одсуство у укупном трајању од седам радних дана у календарској години по основу низа личних околности – ступања у брак, порођаја супруге или усвојења детета, смрти члана уже породице, теже болести члана уже породице, итд. Независно од тога, запосленом се према овом уговору може одобрити плаћено одсуство на позив државног органа, јединице локалне самоуправе или правосудних органа у складу са законом, као и плаћено одсуство у трајању од пет до 30 радних дана за полагање стручног испита или испита којим се стиче непосредно виши степен образовања у области у коју спадају послови које он обавља.

Уговор веома детаљно уређује права и обавезе запослених и послодавца у области безбедности и здравља на раду, укључујући обавезу послодавца да изврши оспособљавање запосленог за безбедан и здрав рад и право запосленог да одбије да ради уз накнаду зараде због низа неповољних околности предвиђених уговором. Послодавац је дужан да одреди послове са повећаним ризиком и да актом о процени ризика предвиди превентивне мере за безбедан и здрав рад запослених на тим пословима, али и да свим запосленима обезбеди средства личне заштите. Запослени код послодавца имају право и да изаберу најмање једног свог представника за безбедност и здравље на раду из редова репрезентативних синдиката, чији мандат траје четири године и који током обављања активности везаних за безбедност и здравље на раду има право на плаћено одсуство у виду накнаде зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци. Уговором се детаљно одређују права и обавезе послодавца и представника запослених у вези са информацијама које се тичу безбедности и здравља на раду, док је он дужан да представнике репрезентативних синдиката редовно информисе о свом раду. Своје право на информисање и партиципацију у одлучивању о безбедности и здрављу на раду запослени у складу са уговором остварују и путем Одбора за безбедност и здравље на раду, у којем већину морају чинити представници запослених и чији се председник бира искључиво из њихових редова. Уговор даје низ надлежности и права Одбору, чији мандат траје четири године, уз обавезу послодавца да му обезбеди потребне просторне и административно-техничке услове за несметан рад, као и стручну подршку. Уговор обавезује послодавца да осигура све запослене против повреда на раду и професионалних обољења, али је у изостанку правно-економских мотива овај члан уговора ограничено делотворан, јер предвиђа да висину премије осигурања одређује орган послодавца, што за последицу најчешће има осигурање по минималном износу премије, које не пружа адекватну заштиту запослених. Коначно, ваља приметити да је овим колективним уговором у потпуности спроведена препорука Владе о исплати 100% накнаде зараде услед привременог одсуства запосленог због потврђене заразне болести *Covid-19*, при чему је послодавац у обавези да из својих средстава исплати у потпуности накнаду зараде за првих 30 дана, односно да за одсуство са рада дуже од 30 дана исплати износ преко законом прописаног износа којег исплаћује фонд здравственог осигурања.

Овим посебним колективним уговором детаљно је уређено право на зараду, чија је висина повезана са вредношћу радног часа, коефицијентом посла и месечним фондом часова рада. Уговор предвиђа право на увећану зараду утврђену општим актом и уговором о раду по основу рада на дан празника, ноћног рада, прековременог рада и рада недељом, као и увећање за сваку годину рада остварену у радном односу. Уговор

обезбеђује и право на накнаду зараде од 100% за време одсуствовања на раду за време годишњег одмора, плаћеног одсуства, верских празника и др., док се општим актом утврђује висина накнаде зараде за време одсуствовања са радом услед непосредне опасности по живот радника или наредбе државног органа. Уговор обезбеђује и друге погодности по запослене, као што су отпремнина при одласку у пензију, право на солидарну помоћ у ванредним околностима.

Уговор прецизира и услове за рад синдиката, укључујући плаћене сате рада на синдикалним пословима за неколико представника репрезентативних синдиката, уз обезбеђену заштиту од стављања у неповољан положај за време обављања синдикалних функција. Уговор представницима синдиката обезбеђује и учешће у управљању предузећем и у складу са законом уређује право на штрајк, уз обезбеђивање минимума процеса рада, с обзиром на то да се ради о делатности од општег интереса.

Овако дефинисан колективни уговор ограничава своје важење искључиво на запослене у јавним предузећима у комуналној делатности, којима обезбеђује прилично издашна права у односу на раднике у управљању отпадом у приватним предузећима, samozaposlene и привидно samozaposlene раднике. Он са друге стране обједињује прилично велики број комуналних делатности, па је упитно да ли би такав колективни уговор био могућ са тржишно заснованим, а не јавним, предузећима којима је најважнији континуитет пословања и остварење добити⁸⁴⁹. Из истог разлога колективни уговор не садржи одредбе које би се посебно односиле на управљање отпадом, па самим тим ни на евентуалне подстицаје за отварање зелених послова.

Како колективни уговор предвиђа да средства за исплату зарада обезбеђује послодавац (јавно предузеће), а када послодавац то није у стању да обезбеди средства дотира оснивач (локална самоуправа), очигледно је да јавна предузећа и запослени у њима имају врло мало мотива да послују ефикасно, делотворно и у складу са потребама тржишта. Када се узме у обзир и то да питање запошљавања нових радника није повезано са реалним тржишним успехом послодавца, већ се колективни уговор позива на посебне прописе „којима је уређена ова област новог запошљавања“ јасно је да нема подстицаја да јавна предузећа и запослени у њима теже да створе добит и улажу у ефикасност свог пословања која би, у случају управљања отпадом, подразумевала и третман отпада као ресурса. С тим у вези, поставља се питање и како се, при утврђивању зарада у складу са овим колективним уговором, мери пословни успех послодавца, који представља основу за додатак на зараду за обављени рад и време проведено на раду. Поред тога, колективни уговор предвиђа веома мале разлике између зарада запослених који остварују радни учинак већи од стандардног и оних чији је радни учинак недовољан, што доприноси утиску да подстицаји за ефикасно пословање јавних комуналних предузећа која, поред осталог, управљају отпадом, не постоје.

⁸⁴⁹ Ово тим пре што члан 3 Колективног уговора оставља могућност да се под комуналне делатности на које се он односи подведу и друге делатности од локалног интереса које су као такве одређене одлуком јединице локалне самоуправе.

4.3.3. Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда

Посебни колективни уговори у комуналној и стамбеној делатности на нивоу локалних самоуправа, који имају улогу општег акта у односу на посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије, обезбеђују додатна права радницима у јавним предузећима, што можемо сагледати на примеру посебног колективног уговора који се односи на јавна предузећа града Београда у овој делатности.

Овај уговор је основ за закључивање колективних уговора код послодаваца у јавном комуналном предузећу, које је основано и обавља производњу, испоруку и пружање комуналних производа и услуга, предузећу којем је поверено обављање комуналне делатности, јавном стамбеном предузећу и предузећу које обавља комунално-стамбену делатност од интереса за град Београд као и другим предузећима у складу са одлуком оснивача, а непосредно се примењује код послодаваца код којих није потписан колективни уговор⁸⁵⁰.

Као и у посебном колективном уговору за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије и овде затичемо одредбу уговора према којој јавна комунална предузећа право на зараду запослених поред сопствених прихода гарантују и средствима оснивача – локалне самоуправе, и то до износа минималне зараде увећане за 40%. Општим актом код послодавца не могу се утврдити мања права и неповољнији услови рада и обавезе од права, услова рада и обавеза утврђених законима и овим уговором, што још једном указује на недостатак мотива предузећа и запослених у њима да послују са циљем остварења добити која би послужила исплати зарада и одржању запослености. Уговор продубљује право на увећање зараде и до 40% по основу сложености, обима, квалитета и услова рада, уз додано увећање зараде за рад током празника и ноћни рад у односу на посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије⁸⁵¹. Он поред тога предвиђа и додатно увећање за двократни дневни рад и рад у сменама и предвиђа утврђивање распореда рада таквог да свим радницима из основне делатности омогући рад за који су предвиђена поменута увећања зараде. Овим уговором се, додуше, обезбеђује одређени подстицај запосленима да свој посао обављају савесно и делотворно тиме што се њихова зарада може умањити до 20% за радни учинак мањег обима и квалитета од стандардног, али се може и увећати до 40% ако је тај учинак већи од стандардног.

Овим уговором накнада зараде за време одсуствовања са рада у висини од 100% од просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у коме је наступила привремена спреченост предвиђена је и за одсуствовања са радом услед непосредне опасности по живот радника или наредбе државног органа, као и за присуствовања седници Скупштине града Београда, њених тела, седници органа друштвеног фонда или тела или органа синдиката у својству члана⁸⁵². Уговор износ накнаде зараде за време одсуствовања са посла због привремене спречености за рад проузроковане болешћу или повредом ван рада до 30 дана увећава на 70% од просечне зараде запосленог у

⁸⁵⁰ Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, члан 72.

⁸⁵¹ Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, члан 13.

⁸⁵² Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, члан 20.

претходних 12 месеци пре месеца у коме је наступила привремена спреченост и обезбеђује право на дневнице за службена путовања запослених, као и трошкове превоза, смештаја и исхране за рад и боравак на терену. Уговор обезбеђује и право на јубиларну награду поводом непрекидног рада у предузећу након проведених првих десет година рада и потврђује право на солидарну помоћ у ванредним околностима. Уговор продубљује право на учешће запослених у управљању предузећем, тиме што предвиђа да представници запослених чине једну трећину свих чланова управног и надзорног одбора предузећа, при чему поступак за предлагање и бирање чланова управног и надзорног одбора до окончања води и за њега одговара репрезентативни синдикат⁸⁵³.

Уговор репрезентативним синдикатима даје улогу и у поступку статусних промена предузећа, а посебно својинске трансформације, реструктурирања, јавног приватног партнерства и концесија предузећа, давањем мишљења и предлога, уз поштовање примедби, предлога и сугестија осталих синдиката код послодавца⁸⁵⁴. Репрезентативни синдикати учествују и у одређивању критеријума за проглашавање технолошког вишка у ситуацијама када дође до престанка потребе за радом запосленог због технолошких, економских или организационих промена, при чему запосленом који је у комуналној делатности града Београда провео више од 25 година рада, без његове сагласности не може престати радни однос услед технолошког унапређења или економских тешкоћа под условом да не испуњава један од услова за пензију.

Попут посебног колективног уговора за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије и овде изостаје веза између политике запошљавања и економског успеха предузећа. Јавна предузећа се обавезују да предвиде потребан број запослених поштујући принцип продуктивности и планирајући повећање обима послова, што остаје недоречено и не повезује се са повећањем ефикасности рада, нити обезбеђује подстицаје да се посегне за улагањем у унапређење пословања и третман отпада као ресурса.

5. Колективно организовање и социјални дијалог учесника у управљању отпадом у Републици Србији

5.1. Уводне напомене

Право на колективно организовање запослени у управљању отпадом у Републици Србији остварују својим чланством у неколико синдиката регистрованих на националном нивоу, који углавном представљају гранске синдикате у оквиру националних савеза и синдикалних конфедерација. Они су територијално организовани, те обухватају и већи број синдиката организованих на територијама локалних самоуправа који су, као такви, евидентирани од стране министарства надлежног за област рада и запошљавања у националном регистру синдиката, у складу са Правилником о упису синдиката у регистар⁸⁵⁵. Због устројства националних

⁸⁵³ Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, члан 55.

⁸⁵⁴ Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, члан 56.

⁸⁵⁵ Правилник о упису синдиката у регистар, Сл. гласник РС, бр. 50/2005 и 10/2010.

синдикалних организација којима припадају неки од ових гранских синдиката поред запослених у комуналним делатностима обухватају и запослене у другим сродним или повезаним привредним гранама⁸⁵⁶, што би могло негативно да утиче на колективно преговарање због економске неуједначености између привредних грана које би овим путем биле обухваћене јединственим гранским колективним уговором. Поред економске неуједначености на остваривање колективних права у смислу могућности за закључивање колективних уговора утиче и власничка структура предузећа, при чему синдикати у предузећима у државном и јавном власништву имају много више успеха у колективном преговарању од њихових колега у предузећима у приватном власништву.

С обзиром на то да смо у анализи еколошкоправног оквира за управљање отпадом утврдили да у управљању отпадом у Републици Србији значајну улогу имају и неформални сакупљачи секундарних сировина, осврнућемо се и на њихово колективно организовање како бисмо анализирали његов утицај на могућност остваривања радних права радника који у овом сектору обављају фактички рад.

5.2. *Основни облици удруживања сакупљача секундарних сировина – задруге и социјална предузећа*

У трећем делу овог рада установили смо да је велика заступљеност неформалних радника у управљању отпадом карактеристична за земље у развоју, у којима услед недовољне запослености и неадекватног система социјалне заштите велики број становника прибегава неформалном раду са отпадом. Од обављања те делатности у свету живи више од једног процента урбаног становништва широм света, што чини више од петнаест милиона људи⁸⁵⁷ који зарађују за елементарну егзистенцију радећи у изузетно тешким условима. У већини земаља у којима су присутни, неформални сакупљачи су често потискивани јер се њихова активност сматра нелегалном и штетном по друштво, док додатни проблем за њихов опстанак представљају посредници у трговини секундарним сировинама, који од неорганизованих појединаца или група сакупљача откупљују прикупљени рециклабилни отпад по веома ниским ценама. Продаја отпада посредницима често је једини начин на који сакупљачи могу да остваре зараду од свог рада, што их ставља у подређени положај и онемогућава да се стицањем прихода отргну од сиромаштва.

Услед таквих околности сакупљачи секундарних сировина у бројним земљама у развоју прибегли су удруживању, како би могли да остваре право на колективно преговарање о плодовима свог рада са државним институцијама и рециклажном индустријом. У зависности од правно-економског система, сакупљачи теже да остваре веће и стабилније приходе, избегну посреднике у трговини отпадом и легализују своје активности удруживањем у микропредузећа, задруге или јавно-приватна партнерства са локалним самоуправама. Постоје бројни примери успешних задруга неформалних сакупљача у државама Латинске Америке, које су од стране институција препознате као законити учесници у управљању отпадом и као такве послују са званичним

⁸⁵⁶ Пример за то је Грански синдикат јавних саобраћајних и комуналних делатности „Независност“, који поред запослених у комуналним предузећима окупља и запослене у јавном саобраћају.

⁸⁵⁷ Martin Medina, „The informal recycling sector in developing countries“, Gridlines, No 44/2008, World Bank, стр. 1, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10586/472210BRI0Box31ing1sectors01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

рециклерима секундарних сировина, при чему само у Бразилу постоји више од 500 коопертива са преко 60.000 чланова⁸⁵⁸, док су остали облици удруживања мање заступљени. Да би се задруге могле сматрати успешним моделом удруживања сакупљача са радноправног становишта неопходно је да њихов рад буде економски одржив и регулисан уговорима са локалним самоуправама, али и уговорима о раду са њиховим члановима који у задругама раде, који би поред права на зараду могли да остваре и друга права из свог радног ангажовања, укључујући и социјалноправну заштиту.

У последњих десет година у Републици Србији забележено је неколико покушаја оснивања *задруга* сакупљача секундарних сировина, са декларисаним циљем инклузије њихових чланова и легализације њиховог неформалног рада. Неке од најзначајнијих задруга осниване су донаторским средствима из иностранства и подржане од стране неколицине агенција УН и ЕУ, али нису успеле да успоставе трајно, одрживо и тржишно засновано пословање, те се њихов рад веома брзо и неуспешно завршио. Основни разлог њиховог неуспеха била је чињеница да услед недостатка адекватних улагања у опрему за прераду секундарних сировина и недовољне продуктивности рада нису успеле да послују уз остваривање добити која би им омогућила исплату зарада запосленима, уз достизање свих критеријума достојанственог рада, што је и био декларисани циљ њиховог оснивања. При томе, све познате иницијативе за подршку сакупљачима кроз оснивање задруга или сличних удружења биле су засноване на додели бесплатне основне опреме неформалним сакупљачима и/или обезбеђивања привилегованог приступа секундарним сировинама уз најосновније оспособљавање за рад, али без тржишног пословања, стицања вештина и улагања у њихову одрживост на тржишту. Такав приступ заснивао се поред осталог и на презумпцији задржавања *de facto* режима власништва *res nullius* над комуналним отпадом, односно изостанка пуног спровођења Закона о управљању отпадом⁸⁵⁹, уз задржавање сакупљача у фактичком раду и без ступања у било какве уговорне односе који би легализовали њихово пословање.

Други модел организовања неформалних сакупљача секундарних сировина протеклих година било је *социјално предузетништво*. Услед изостанка законског уређења социјалног предузетништва, преовлађујући став о том облику пословања био је да би социјално предузетништво требало да подразумева рад рањивих друштвених група у предузећима која би пружала нови вид услуга и обезбеђивала лицима у стању социјалне потребе друштвену инклузију и подршку у запослењу уз додатна улагања, због чега би била ослобођена плаћања одређеног дела пореза. Тежња ка сврставању свих сакупљача секундарних сировина у рањиве друштвене групе била је један од разлога због којих овај облик организовања до сада није могао да стекне легитимитет. Још већу препреку представља недостатак друштвеног консензуса о томе ко би и како контролисао да ли социјална предузећа послују у потпуности у складу са законом и својом сврхом постојања, те које би фискалне и друге финансијске подстицаје она завредила својим радом. Упркос недостатку законског оквира који би дефинисао социјална предузећа, услове њиховог рада и пореске олакшице које би могла да уживају, кроз сарадњу организација цивилног друштва основано је неколико

⁸⁵⁸ *Ibid.*, стр. 3.

⁸⁵⁹ Једина задруга која је у складу са Законом о управљању отпадом добила интегралну дозволу за сакупљање и транспорт неопасног отпада на територији Републике Србије била је задруга SWIFT, коју је финансијски подржало неколико донатор и Агенција Уједињених нација, али која упркос томе ни у једном тренутку током свог четворогодишњег рада није пословала одрживо и угашена је чим је понестало донаторских средстава.

социјалних предузећа у области управљања отпадом, која су била кратког века јер као ни задруге нису била засновања на реалном и одрживом моделу пословања.

Остали међународно познати модели организовања сакупљача, као што су оснивање микропредузећа и јавно-приватна партнерства у Републици Србији нису заживела. У претходном поглављу објаснили смо да стицање статуса предузетника у смислу оснивања микропредузећа у случају неформалних сакупљача није тржишно одрживо, а поред тога подразумевало би и губитак социјалних престација којих сакупљачи не желе да се одрекну. Са друге стране, за започињање јавно-приватног партнерства неопходно је оснивање правног лица у приватном власништву оспособљеног да по тржишно прихватљивим условима пружа услуге јавном сектору, што у описаним околностима искључује могућност адекватног организовања неформалних сакупљача.

Покушај одређеног броја неформалних сакупљача да заступању својих интереса дају одређени легитимитет пре више од десет година имао је за резултат оснивање синдиката сакупљача секундарних сировина, који представља по много чему јединствену организацију неформалних радника, због чега ћемо његово рад посебно анализирати у наредном поглављу.

5.3. Синдикално организовање сакупљача секундарних сировина

Оснивање синдиката неформалних сакупљача секундарних сировина није у потпуности јединствено и специфично само за уређење и тумачење права на слободу удруживања у радноправном законодавству Републике Србије. Посредно увођење неформалних сакупљача у синдикате налазимо у примеру Јужноафричке Републике, у којој је променама Закона о раду 2002. године омогућено да савети за колективно преговарање на нивоу привредне гране, чији су чланови представници репрезентативних синдиката и послодаваца, могу у свој рад да укључе и представнике неформалних радника⁸⁶⁰. Тим променама омогућено је проширење дејства колективног уговора закљученог у оквиру савета за колективно преговарање на све раднике у сектору, укључујући и неформалне раднике. Истим актом успостављено је седам критеријума чије би досезање неформалним радницима обезбедило статус запослених, при чему је било довољно да само један од њих буде испуњен како би се неформални радник сматрао запосленим. Већина критеријума односила се на однос субординације, економску зависност радника од послодавца, обезбеђивање средстава за рад од стране послодавца и трајање ангажовања радника од стране послодавца, али је један од критеријума био и чланство радника у радничкој организацији, тј. синдикату⁸⁶¹.

Са друге стране, у већини држава у Европи синдикално организовање радно ангажованих лица која немају статус запослених није предвиђено законима којима се уређују колективна радна права. Изузетак представљају поједине категорије samozапослених и економски зависних радника, чије заступање интереса је дозвољено и на које се у мањем броју држава чланица ЕУ могу односити колективни уговори⁸⁶². У

⁸⁶⁰ Melanie Samson, „Organizing in the Informal Economy: A Case Study of the Municipal Waste Management Industry in South Africa”, ILO, Geneva, 2004, стр. 19.

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² ILO, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198“, *op.cit.*, стр. 9, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

тим државама, као и у Републици Србији, право на синдикално организовање и колективно преговарање гарантовано је запосленим лицима, с тим што се колективним уговорима могу заштити и права појединих категорија лица ангажованих на основу не-стандардних уговора о раду, најчешће samozапослених и „фриленсера“. Заштита права тих лица колективним уговорима ни у којем случају не односи се на лица у фактичком раду у неформалној економији, нити је у било којој од ових држава омогућено синдикално удруживање неформално ангажованих лица, иако њихови Устави гарантују право грађана на удруживање у политичке партије, синдикате, удружења послодаваца и друга удружења.

Закон о раду Републике Србије слободу синдикалног организовања јамчи искључиво запосленим лицима (члан 206), те је чланство у синдикату онемогућено свим осталим категоријама радно ангажованих лица, укључујући и она на фактичком раду. Упркос томе, половином 2008. године у Регистар синдиката Републике Србије, ресорно министарство уписало је Републички синдикат сакупљача секундарних сировина, чији статут чланство у синдикату омогућава и незапосленим лицима.

У називу синдиката у тренутку његовог првобитног регистравања налазио се атрибут „Републички“, чиме се могла створити заблуда о томе да се ради о некаквој државној институцији, што је отклоњено поновљеним и допуњеним регистравањем синдиката почетком 2011. године под називом Синдикат сакупљача секундарних сировина (СССС). Већ у члану 1 статута наводи се да у састав СССС поред формалног улазе и активности неформалног сектора у сакупљању секундарних сировина, па се намеће закључак да је његовим регистравањем надлежно министарство обзнанило да прихвата постојање неформалног рада, упркос томе што је оно у директној супротности са Законом о раду и концептом достојанственог рада према којем је титулар права на слободу удруживања запослени/радник⁸⁶³. Члан 3 статута наглашава да синдикат организује незапослене раднике „из области сакупљања секундарних сировина“, што значи да се Статутом препознаје фактичка ситуација у којој се сакупљачи налазе али без вођења рачуна о правном оквиру деловања, што доводи до закључка да овај „синдикат“ заправо више личи на струковно или интересно удружење него на било шта друго.

Члан 3 допуњен је чланом 4 Статута, који чланство у СССС омогућава и другим незапосленим радницима, што извргава руглу сам појам организовања радника у синдикате, јер је нејасно како ова би организација могла да заступа интересе свих незапослених радника који би јој се евентуално приклонили. Штавише, Статут ове организације декларише да је њен циљ „да штити економске, социјалне, образовне, професионалне, културне, политичке и друге интересе свог чланства и свих незапослених и запослених у областима које обухвата“⁸⁶⁴, због којег она нипошто не би смела да буде названа синдикатом, јер је заступање политичких интереса не само чланства него и других лица у директној супротности са појмом синдиката и начела аутономије у односу на државу и политичке странке.

У даљем набрајању циљева ове организације наводи се да се да би свим њеним незапосленим члановима требало обезбедити пензионо и социјално осигурање, што указује на елементарно непознавање закона. Занимљиво је да је један од декларисаних циљева и „побољшање социјалног статуса запослених кроз регулисање цене и услова рада путем колективног преговарања“, што је не само недоречен став, него отвара и питање ко би могао да преговара о колективним правима са организацијом која заступа

⁸⁶³ Бранко Лубарда, *op.cit.*, стр. 813.

⁸⁶⁴ Статут Синдиката сакупљача секундарних сировина, Ниш, 2011, члан 10.

незапослена лица. Посебно је занимљив члан 12 којим се право на чланство у СССС омогућава и ученицима и студентима, радницима без запослења, инвалидима рада и пензионерима, који су у складу са члановима 13 и 14 у обавези да плаћају чланарину. Питање чланарине у Статуту ове организације регулисано је члановима 25-30 на крајње нејасан и недоследан начин, јер се од чланова захтева да плаћају 1% своје зараде, док би чланови који имају статус незапослених лица требало да плаћају „10% од основне чланарине и не мање од 50 динара месечно“. Штавише, у члану 30 наводи се да чланови СССС – у које спадају и ученици, студенти, незапослена лица и пензионери – имају право на стручну помоћ у колективном преговарању, помоћ за време штрајка и помоћ у случајевима незаконитог отказа уговора о раду („отпуштања са посла због синдикалне активности“), што намеће питање како би и по ком основу набројане категорије чланова ове организације могле да остваре ова колективна права?

Низ других чланова Статута ове организације који регулишу избор и рад органа СССС и методе и облике синдикалне борбе, због већ описаних недостатака и недоследности у њеном устројству излишно је анализирати⁸⁶⁵. Чињеница да се организација која по много чему не би смела да се убраја у синдикате дуже од десет година налази у националном регистру синдиката Републике Србије указује пре свега на озбиљне недостатке у спровођењу Закона о раду у делу којим се регулише рад организација запослених и послодаваца. Са аспекта остваривања права на организовање и колективно преговарање у области управљања отпадом упитан је и изостанак указивања на овакву организацију од стране репрезентативних синдиката и захтева за проверу њеног рада којим би се утврдило да ли она испуњава услове да буде регистрована као титулар права на слободу удруживања.

Додатни проблем у настојању да се омогући остваривање радних права у управљању отпадом представља упитни легитимитет ове организације да наводно заступајући интересе својих чланова заговара ставове који су у супротности са доследним спровођењем како Закона о раду, тако и Закона о управљању отпадом и са њима повезаним законским и подзаконским актима.

⁸⁶⁵ Информације о резултатима рада органа синдиката, укључујући и синдикалне конгресе који би у складу са Статутом требало да буду организовани сваке четврте године нису доступне научном истраживању, што указује на могуће непридржавање одредби Статута и изостанак унутрашњег изборног процеса у овој организацији.

ЗАКЉУЧАК

1. Одрживи развој и радно право повезани су од свог зачетка потребом да радницима као носиоцима стварања нове вредности обезбеде безбедне и здраве услове рада, адекватну социјалну заштиту, продуктивно запослење и учешће у доношењу одлука као противтежу доминацији власника капитала. Реална опасност по опстанак свега на планети, па и света рада и капитала, коју представљају климатске промене и општа деградација животне средине учинила је преклапање интереса представника рада и капитала могућим а њихово саодлучивање са представницима држава неопходним за успешни прелазак на зелену економију. Заснована на новим и строжим еколошким прописима, зелена економија доприноси конкурентности предузећа на тржишту и делимично отклања притисак са расподеле добити између послодаваца и радника, под условом да су ти прописи квалитетно дефинисани, усвојени зарад реалне потребе очувања животне средине и доследно спровођени. Да би прелазак на зелену економију био трајан и одржив неопходно је да буде праведан, тј. да деградацији животне средине не изложи људе који за тај процес носе најмању кривицу, али и да резултира квалитетним и достојанственим радним местима уз пуно поштовање радних права, како би био подржан од стране оних чији би рад представљао њен ослонац.

2. Зелени послови који увелико настају широм света као оличење одговора на климатске промене заступљени су у широком спектру привредних грана и чини их достојанствен рад на производњи добара и услуга који доприносе заштити животне средине и заштити природних ресурса, чијим обављањем радници учествују у процесу производње на начин који не штети животној средини и којим се употребљава мање природних ресурса. Услед њихове распрострањености и разноликости, а нарочито због нијансираног утицаја на животну средину – од непосредног и значајног, до мање приметног, посредног, али свакако не занемарљивог - у бројним привредним гранама постоје зелени послови које само детаљи разликују од њима веома сличних послова која се не убрајају у зелене послове. У већини привредних грана стога је тешко издвојити зелене послове и уочити специфичности радних права људи који раде на њима, односно раздвојити зелене од осталих послова у смислу садржаја рада, описа послова, а последично и остваривања радних права. Са друге стране, управљање отпадом је специфично по томе да практично свака активност од које се оно састоји на мање или више изражен начин доприноси заштити животне средине, али су бројни случајеви њиховог обављања уз изостанак достојанственог рада као неодвојивог атрибута зелених послова. Да би систем управљања отпадом обиловао зеленим пословима неопходно је да буде испуњен низ предуслова који, поред осталог, представљају и значајан показатељ степена и квалитета владавине права.

3. Кључне детерминанте друштвеног оквира за остваривање радних права радника у управљању отпадом, поред осталих, чине правна правила која се односе на својину над отпадом, нарочито над комуналним и отпадом у посебним токовима, чије би адекватно прикупљање, складиштење, прерада и поновна употреба требало да представљају окосницу за отварање зелених послова. Однос према отпаду као према јавном добру којег би требало заштитити, и прерадом или у крајњем случају употребом у сврху добијања енергије вратити у привреду засновању на кружењу, а не депоновању ресурса, опредељује оквир за остваривање индивидуалних радних права радника у управљању отпадом. Показатељ успостављања таквог односа према отпаду требало би да буду његова валоризација путем увођења еколошке ренте локалним самоуправама и заштита од злоупотребе отпада као ресурса и - још важније – и заштита радника који раде на његовом враћању у економске токове.

4. Иако еколошкоправни и радноправни оквир не одступају значајно по свом садржају од упоредноправних решења у правним инструментима универзалног и регионалног карактера, њихово недоследно спровођење и изостанак системских и технолошких чинилаца које та решења предвиђају и прописују, уместо у зеленим пословима ослонац у управљању отпадом налазе у прекарном раду неформалних сакупљача сакундарних сировина. Са циљем да заштите своје приходе од прекарног рада у веома тешким условима и уз изостанак радних права, неформални сакупљачи неретко прибегавају ванправним средствима у покушају да себи обезбеде трајан приступ рециклабилном отпаду. У томе посежу и за регистрањем организација које својим називом и декларативним циљевима стварају привид тежње ка остваривању, радно-социјалних и колективних права њихових чланова, а чије устројство и начин рада заправо указује на њихово функционисање налик интересним групама, које дерогира заступање интереса радника у виду колективног преговарања. Стога се активности неформалних сакупљача ни у радноправном ни у еколошком смислу не могу сматрати зеленим пословима, али имају потенцијала да услед унапређења целокупног радно-социјалног и еколошкоправног контекста буду трансформисане у зелене послове у управљању отпадом.

5. Препреке за остваривање радних права радника у управљању отпадом у Републици Србији огледају се како у неодговарајућем третману отпада, тако и у радно-социјалном положају лица ангажованих на пословима збрињавања отпада. Недовољна улагања у систем управљања отпадом, последични недостатак одговарајуће инфраструктуре за раздвајање отпада на извору његовог настанка и деценијски изостанак политичке воље за доследно спровођење закона који уређују заштиту животне средине и управљање отпадом за последицу имају немерљиву штету по животну средину, рад у изузетно тешким условима и губитак друштвеног богатства услед пропуштене добити и неопходности санирања последица неодговарајућег збрињавања отпада. Низак ниво радних квалификација, маргинализација на више нивоа и ендемско сиромаштво, услед којег изостаје свест о потреби одговарајуће радноправне и социјалноправне заштите, стварају непремостиве препреке за досезање и остваривање било каквих радних и других економских и социјалних права сакупљача секундарних сировина. Стога смо мишљења да би за стварање услова за приступ овим правима угрожених група радника и спасавања шире заједнице од штетних последица даљег загађења отпадом било неопходно променити целокупан однос према одбаченим стварима, њиховој употребној вредности и лицима која би уместо прекарног рада могла добити могућност за обављање зелених послова.

6. Значај управљања отпадом по заштиту здравља највећег дела становништва Републике Србије и јавна својина над отпадом коју би требало заштитити и валоризовати, сврставају управљање отпадом у делатности од општег интереса, које потпадају под посебан режим уређивања колективних права радника ангажованих у његовом обављању. Увођење нових атипичних форми уговора, које би регулисале рад ван радног односа без обавеза типичних за однос зависности између радника и послодавца, уз ниже стопе доприноса за пензијско осигурање, накнаду зараде за време привремене спречености за рад и задржавање права на осигурање за случај незапослености, могло би да увођење њиховог рада у радноправни оквир учини пријемчивим великом број сакупљача секундарних сировина. Да би то било оствариво и делотворно неопходно је да тој врсти ангажовања буде прилагођен и социјалноправни оквир, као и унапређење капацитета институција надлежних за политику и мере запошљавања, прикупљање пореза и доприноса за социјално осигурање и исплату накнада по основу права на пензијско и инвалидско осигурање.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије и уџбеници

- Arendt Hannah, *The human condition*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.
- Wackernagel Mathis, Bert Beyers, Katharina Rout, *Ecological footprint: managing our biocapacity budget*, Global Footprint Network, Toronto, 2019.
- Wallace Alfred Russell, *The wonderful century – its successes and its failures*, George N. Morang, Toronto, 1898.
- Waldron Jeremy, *The rule of law and the measure of property*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Watson Alan, *The digest of Justinian, Vol. I*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1985.
- Дреновак-Ивановић Мирјана, *Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
- Дреновак-Ивановић Мирјана, Ђорђевић Сретен, Важић Синиша, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита*, Организација за европску безбедност и сарадњу и Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Београд, 2015.
- Ивошевић Зоран, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, Правни факултет универзитета Унион, Београд, 2014.
- Илић-Попов Гордана, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.
- Јашаревић Сенад, *Социјално право*, Друго издање, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.
- Јовановић Предраг, *Радно право*, Седмо измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, Центар за издавачку делатност, 2015.
- Kaza Silpa, Yao Lisa C., Bhada-Tata Perinaz, Van Woerden Frank, *What a waste 2.0 - a global snapshot of solid waste management to 2050*, World Bank, Washington DC, 2018.
- Kazis Richard, Grossman Richard B., *Fear at work: job blackmail, labor and the environment*, The Pilgrim Press, New York, 1982.
- Ковачевић Љубинка, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Ковачевић Љубинка, *Ваљани разлози за отказ уговора о раду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

- Ковачевић Љубинка, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021.
- Ландес Дејвид, *Богатство и сиромаштво народа*, Стубови културе, Београд, 2004.
- Лилић Стеван, Дреновак-Ивановић Мирјана, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- Лубарда Бранко, *Радно право расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Лукић Радомир, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1991.
- Maddison Angus, *Growth and interaction in the world economy - The Roots of Modernity*, American Enterprise Institute, Washington DC, 2005.
- Meadows Donella H., Meadows Dennis L., Randers Jørgen, Behrens II William W., *Limits to growth*, Universe Book, New York, 1972.
- McDougall Forbes R., White Peter R., Franke Marina, Hindle Peter, *Integrated solid waste management: a life cycle inventory*, Oxford, 2001.
- Mignolli Alessandra, *The European Union and susatainable development*, Sapienza Universita di Roma, Rome, 2018.
- Милошевић Мирослав, *Римско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Nozick Robert, *Anarchy, state and utopia*, Blackwell, Oxford, 1971.
- Петровић Мила, *Радноправна и социјалноправна заштита запослених од повреда на раду и професионалних болести*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020.
- Рељановић Марио и др., *Анализа стања економских и социјалних права у Републици Србији – Извештај о примени Пакта о економским, социјалним и културним правима*, Центар за достојанствен рад, Београд, 2019.
- Rodgers Gerry, Rodgers Janine, *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*, International Labour Organisaition, Geneva, 1989.
- Sen Amartya, *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, Clarendon Press Oxford, 1981.
- Станковић Обрен, Орлић Миодраг, *Стварно право*, Номос д.о.о., Београд, 2014.
- Strietska-Ilina Olga, Hofmann Christine, Durán Haro Mercedes, Jeon Shinyoung, *Skills for green jobs – a global view*, ILO, Geneva, 2011.
- Tiraboschi Michele, *Labour law and industrial relations in recessionary times*, ADAPT University Press, Modena, 2012.
- Тодић Драгољуб, Игњатић Младенка, Катић Милош, Плавшић Првослав, *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за*

примену европских стандарда у области животне средине, Европски покрет у Србији, Лозница, 2012.

- Harris Jonathan M., Roach Brian, *Environmental and natural resource economics: a contemporary approach*, Taylor and Francis, Boca Raton, 2016.

- Henzelmann Torsten, Büchele Ralph, Andrae Patrick, Wiedemann Andrea, *GreenTech made in Germany 2018 - Environmental technology atlas for Germany*, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Berlin, 2018.

- Hume David, *A treatise of human nature – being an attempt to introduce the experimental method of reasoning into moral subjects*, Clarendon Press, London, 1829.

- Chandrappa Ramesha, Diganta Bhusan Das, *Solid waste management – principles and practice*, Springer, Heidelberg, 2012.

- Чучковић Бојана, *Заштита животне средине у међународном праву људских права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

- Шундерић Боривоје, Ковачевић Љубинка, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2017.

Радови у зборницима

- Ales Edoardo, „Occupational health and safety: a comparative perspective”, у Edoardo Ales (ed), *Health and safety at work - European and comparative perspective*, Wolters Kluwer Law and Business, 2013, Alphen aan den Rijn.

- Borowy Iris, “Sustainable development and the United Nations”, у Jeremy Caradonna (ed), *Routledge handbook of the history of sustainability*, Routledge, 2018, Abingdon.

- Waldron Jeremy, “Property law“, у Dennis Patterson (ed), *A Companion to philosophy of law and legal theory*, Wiley-Blackwell, Oxford, 2010.

- Glassner Vera, Hofmann Julia, „Austria: from gradual change to an unknown future“, у (eds.) Torsten Müller, Kurt Vandaele and Jeremy Waddington, *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, European Trade Union Institute, Brussels, 2019.

- Gross David, „Objects from the past“, у Brian Neville and Johanne Villeneuve (eds), *Waste-site stories - the recycling of memory*, State University of New York, Albany, 2002.

- Jørgensen Carsten, „Collective bargaining and working time in Denmark“, у Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006.

- Cavé Jérémie, „ La gestion des déchets à Coimbatore (Inde) et Vitória (Brésil) : convoitises autour de la res derelicta“, у Claudia Cirelli, Bénédicte Florin (eds), *Sociétés urbaines et déchets*, Presses universitaires François-Rabelais, Tours, 2015.
- Ковачевић Љубинка , „Relationship between labour law and environmental law – accidental or natural partners?“ (у штампани)
- Ковачевић Љубинка, „Правни инструменти за сузбијање рада „на црно“ у ЕУ – садржина и (не)делотворност“, у Ђорђе Игњатовић (ур.), *Казнена реакција у Србији, IX део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018
- Kovačević Ljubinka, „Individual rights of employees in transfers of undertakings in Serbia“, Erika Kovács, Martin Winner (eds), *Stakeholder protection in restructuring*, Nomos, Baden-Baden, 2019.
- Kohlbacher Elisabeth, Marhold Franz, „Occupational health and safety in Austria: the labour inspectorate is watching you“, у: Edoardo Ales (ed), *Health and safety at work – European and comparative perspective*, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2013.
- Kristiansen Jens, „The concept of „employee“: the position in Denmark“, Bernd Waas, Guus Heerma van Voss (eds), *Restatement of labour law in Europe, Vol. I*, , Portland, 2017.
- Љумовић Исидора, „Принцип „загађивач плаћа“: економска идеја или концепт заштите животне средине“, у Исидора Љумовић, Славица Стевановић (ур.), *Правни и економски аспекти примене принципа загађивач плаћа*, Институт економских наука, Београд, 2018.
- Markova Plamenka, „The case of Bulgaria“ у (ed) Igor Guardiancich, *Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia*, ILO, Geneva, 2012.
- Moser Walter, „The acculturation of waste“, у Brian Neville and Johanne Villeneuve (eds), *Waste-side stories – the recycling of memory*, State University of New York, Albany, 2002.
- Mrachkov Vassil, „Bulgaria“, Wolters Kluwer Law and Business, 2014, Alphen aan den Rijn.
- Pernicka Susanne, Adam Georg, „Collective bargaining and working time in Austria“, у Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006.
- Risak Martin, Rebhahn Robert, „The concept of „employee“: the position in Austria“, у Bernd Waas and Guus Heerma van Voss (eds), *Restatement of labour law in Europe Vol. I*, Hart Publishing, Croydon, 2017.
- Samson Melanie, „Organizing in the informal economy: a case study of the municipal waste management industry in South Africa“, SEED Working Paper No. 66, ILO, Geneva, 2004.

- Sredkova Krassimira, „The concept of „employee“: the position in Bulgaria“, Bernd Waas, Guus Heerma van Voss (eds), *Restatement of labour law in Europe*, Vol. I, Hart Publishing, Croydon, 2017.
- Treu Tiziano, „Italy“, Wolters Kluwer, 2016, Alphen aan den Rijn.
- Jackson Tim, „Foreword“, y Nora Räthzel, David Uzzell (eds), *Trade unions in the green economy*, Working for the Environment, New York, 2013.
- Hasselbalch Ole, „Denmark“, Wolters Kluwer, 2016, Alphen aan den Rijn.
- Srinivasan *et al.*, „The debt of nations and the distribution of ecological impacts from human activities“, *Proceedings of the National Academic of Sciences of the USA*, Vol. 105, No.5, Washington DC, 2008.

Чланци у научним и стручним часописима

- Akpan Usenobong F., Abang Dominic E., „Environmental quality and economic growth: a panel analysis of the "U" in Kuznets“, *Munich Personal RePEc Archive*, Munich, 2014.
- Allen Douglas W., „Property as sequential exchange: definition and language issues“, *Cambridge Journal of Institutional Economics*, Cambridge UK, 2017.
- Alberini Anna., Austin David, „Accidents waiting to happen: liability policy and toxic pollution releases“, *Resources for the Future*, Washington DC, 2001.
- Ambec Stefan, Coheny Mark .A., Elgiez Stewart, Lanoie Paul, „The Porter hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?“, *Review of Environmental Economics and Policy*, Oxford, 2013.
- Anderson David, „Inadequate Implementation of EEC Directives: a roadblock on the way to 1992?“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 11, Issue 1, Boston, 1988.
- Anderson Terry L., Leal Donald R., „Free market environmentalism: hindsight and foresight“, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 8, Issue 1, Article 5, Ithaca, 1998.
- Andrews Alan, „Beyond the ban – can the Basel Convention adequately safeguard the interests of the world’s poor in the international trade of hazardous waste?“, *Law, Environment and Development Journal*, Vol. 5, No.2, London, 2009.
- Arrow *et al.*, „Economic growth, carrying capacity and the environment“, *Science*, Vol. 268, Washington DC, 1995.
- Benton Lauren, Straumann Benjamin, „Acquiring empire by law: from Roman doctrine to early modern European practice“, *Law and History Review*, Vol. 28, No. 1 Cambridge (UK), 2010.
- Bosselmann Klaus, „Sustainability and the courts: a journey yet to begin?“, Vol. 3, No.1, *Journal of Court Innovation*, Linkoln, 2010.

- Bromley Daniel W., „Property rules, liability rules, and environmental economics”, *Journal of Economic Issues*, Vol. 12, No. 1, Boca Raton, 1978.
- Busck Ole Gunni, „Marketization of refuse collection in Denmark: social and environmental quality jeopardized“, *Waste Management & Research: The Journal for a Sustainable Circular Economy*, Vol. 25 Issue 4, London, 2007.
- Webster-Main Andrew, „Keeping Africa out of the global backyard: a comparative study of the Basel and Bamako conventions”, *Environmental Law and Policy Journal*, Davis, 2002.
- Downs Jennifer A., „A healthy and ecologically balanced environment: an argument for a third generation right”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 3, No.2, Durham, 1993.
- Дреновак-Ивановић Мирјана, “Еколошко право између приватног и јавног права“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 85, Ниш, 2019.
- Galgóczi Béla, „Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue”, *European Journal of Industrial Relations*, No.4, Vol. 26, London, 2020.
- Goods Caleb, „Labour unions, the environment and green jobs”, *Journal of Australian Political Economy*, 67/2011, Melbourne, 2011.
- Demsetz Harold, „Property rights“, *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2 Pittsburgh, 1967.
- Zivin Joshua G., Neidell Matthew, „The impact of pollution on worker productivity”, *NBER Working Paper 17004*, Cambridge (USA), 2012.
- Јашаревић Сенад, Божичић Дарко, „Заштита од насиља и узнемиравања на раду у међународним правним стандардима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2019, Vol. LIII, бр. 3, Нови Сад, 2019.
- Јашаревић Сенад, „Заштита деце у вези са радом у ЕУ“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2020, Београд.
- Јовановић Предраг, „Рањивост деце/омладине и могућност односно забрана њиховог рада“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2020, Београд.
- Караникић-Мирић Марија, „Одговорност за загађивање животне средине“, *Правни живот* бр. 9/2007, књига 509, Београд, 2007.
- Kecskés Aranka, „The experiences of collective bargaining and collective agreements in Italy“, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae*, Szeged, 1996.
- Kineke Jane E. , „The EEC framework directive for health and safety at work”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 14, Issue 1, Boston, 1991.
- Kirov Vasil, Van den Berge Jerry, „Green and decent? Working conditions in the waste sector in Europe and implications for trade union policy”, *International Journal of Labour Research*, ILO, Geneva, 2012.
- Ковачевић Љубинка, „Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?“, *Право и привреда*, бр. 9-12, Београд, 2009.

- Ковачевић Љубинка, „Економска криза и реформе радног законодавства у европским државама, са посебним освртом на правила о отказу уговора о раду – могуће поруке за српско радно право“, *Право и привреда*, бр. 7-9, Београд, 2014.
- Ковачевић Љубинка, „Европски радноправни стандарди о обавештавању и консултовању запослених у привредним друштвима“, *Право и привреда*, Vol. 57, бр. 7-9, Београд, 2019.
- Херапдеас Anastasios, de Zeeuw Aart, „Environmental policy and competitiveness: The Porter hypothesis and the composition of capital“, *Journal of Environmental Economics and Management* No. 37, Elsevier, Amsterdam, 1999.
- La Porta Rafael *et al.*, „Investor protection and corporate governance“, *Journal of Financial Economics* No. 58, Elsevier, Amsterdam, 2000.
- Липовчић Сања З., „Инспекцијски надзор као инструмент борбе против фактичког рада у домаћем и међународном праву“, *Страни правни живот*, бр. 3 год. 63, Београд, 2019.
- McCaffrey Gordon, „Industrial democracy“, *Industrial Relations*, Vol. 27, бр. 3, New Jersey, 1972.
- Morton Stephen, Pencheon David, Squires Neil, „Sustainable Development Goals (SDGs) and their implementation“, *British Medical Bulletin* 124/2017, Oxford, 2017.
- Novitz Tonya, „The paradigm of sustainability in a European social context: collective participation in protection of future interests?“, *International Journal of Comparative Labour Law*, Bristol, 2015.
- Newell Peter., Mulvaney Dustin R, „The political economy of just transition“, *Geographical Journal*, London, 2013.
- Пајтић Бојан, „Правна заштита од штете настале загађивањем“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, Vol. LIII, 2 том, Нови Сад, 2019.
- Paton Joy, „What’s left of sustainable development?“, *Journal of Australian Political Economy*, 62/2008, Melbourne, 2008.
- Porter Michael E., Van der Linde Claas, „Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Number 4, Pittsburgh, 1995.
- Radin Margareg Jane, „Property and personhood“, *Stanford Law Review*, Stanford, 1982.
- Rose-Ackerman Susan, „Inalienability and the theory of property rights“, *Columbia Law Review*, Vol. 85, No. 5, New York, 1985.
- Rosemberg Annabella, „Building a just transition: the linkages between climate change and employment“, *ILO International Journal of Labour Research* Vol. 2, Issue 2, Geneva, 2010.

- Rustico Lisa, Tiraboschi Michele, „Employment prospects in the green economy: myth and reality”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 26, Issue 4, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Saxer Shelley Ross, „The fluid nature of property rights in water”, *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Vol. 21, No. 1, Durham, 2010.
- Sinclair-Desgagné Bernard, „Remarks on environmental regulation, firm behavior and innovation”, *Scientific Series*, Montreal, 1999.
- Sørensen Ole Henning, Kirov Vasil, Holtgrewe Ursula, „Social partners’ levers: job quality and industrial relations in the waste sector in three small European countries”, *Industrial Relations Journal*, vol. 49, No. 3, Oxford, 2018.
- Стојановић Предраг, Зиндовић Илија, *Правна одговорност за развој и заштиту животне средине*, Анали Правног факултета у Београду, 2015.
- Tomasetti Paolo, „Labour law and environmental sustainability”, *Comparative Labour Law and Policy Journal*, Chicago, 2018.
- Calabresi Guido, Melamed Douglas A., „Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral“, *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, Vol. 85:1089, New Haven, 1972.
- Casillas Christian E., Kammen Daniel M., „The energy-poverty-climate nexus”, *Science*, Vol. 330, Issue 6008, Washington DC, 2010
- Цветић Раденка, „Заштита животне средине – померање тежишта ка заштитном објекту“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, Vol. XLVII, бр. 4, Нови Сад, 2013.
- Цветић Раденка, „Одрживи развој и еколошка штета“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, година LIII, Ниш, 2014.
- Faure Michael, „Economic analysis of environmental law: an introduction“, *Open Edition Journals*, Marseille, 2001.
- Faure Michael, „Effectiveness of environmental law: what does the evidence tell us?“, *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol. 36, Issue 2 Williamsburg, 2012.
- Michael A. Heller, “The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets”, *Harvard Law Review*, Vol. 111, No. 3, 1998.
- Newcomb Hohfeld Wesley, „Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning“, *Yale Law Journal*, Vol.1, Issue 23, New Haven, 1913.
- Shapo Marshall S., „Tort law and environmental risk“, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 14, Issue 2, New York, 1997.

Текстови доступни на интернету

- Akenji Lewis, Hotta Yasuhiko, Bengtsson Magnus, „EPR policies for electronics in developing Asia: an adapted phase-in approach“, Institute for Global Environmental Strategies, Policy Brief Number 14, 2011, https://www.researchgate.net/publication/51468122_EPR_policies_for_electronics_in_developing_Asia_An_adapted_phase-in_approach
- Alhaique Diego, „Working the bins in Italy“, European Trade Union Institute, HesaMag, бр. 9, 2004, https://www.etui.org/sites/default/files/Hesamag_09_EN-22-25.pdf
- Barton John H., „Intellectual property rights to clean energy technologies in developing countries: an analysis of solar photovoltaic, biofuel and wind technologies“, International Center for Trade and Sustainable Development, Geneva, 2007, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.163.1461&rep=rep1&type=pdf>
- Basol Oguz, „Classic or modern? Enhancement of job satisfaction scale for green job workers“, 2016, https://www.researchgate.net/publication/305394665_Classic_or_Modern_Enhancement_of_Job_Satisfaction_Scale_for_Green_Job_Workers
- Basse Ellen Margaret, „Environmental liability – modern developments“, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm, 2009, <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/41-2.pdf>
- Bekker Sonja, Mailan Mikkel, „The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession?“, Wiley Online Library 2018, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12441>
- Bizzotto Giulia, Ferraris Matteo, Poggi Ambra, „Quality of work in the changing sector of waste collection in Italy“, European Commission, Working and life quality in new and growing Jobs Brussels, 2011. <http://www.walqing.eu/index.php?id=10>
- Bird Jenny, Lawton Kayte, „The future’s green: jobs and the UK low carbon transition“, Institute for Public Policy Research, London, 2009, https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/futuregreen_1737.pdf
- Blackstone William, „Commentaries on the laws of England in four books“, Vol. 1, The Online Library Of Liberty, Indianapolis, 1753, https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2140/Blackstone_1387-01_EBk_v6.0.pdf
- Bluffstone Randall A., Panayotou Theodore, „Optimal environmental liability policy for Central and Eastern Europe“, *Central and Eastern Europe Environmental Economics and Policy Project*, Environmental Discussion Paper No. 7, Cambridge (USA), 1995, <https://ageconsearch.umn.edu/record/294387/>
- Bontoux Laurent, Leone Fabio, „The legal definition of waste and its impact on waste management in Europe“, European Commission - Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, 1997, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30e68ead-92a2-443c-bec7-84bee24023a/language-en>

- Bordogna Lorenzo, „Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union”, International Labour Office, Working Paper 318, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_634857.pdf
- Брадаш Сарита, Рељановић Марио, Секуловић Иван, „Утицај епидемије Covid-19 на положај и права радница и радника у Србији“, Фондација Центар за демократију, Београд, 2020, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-uticaj-epidemije-covid-19-na-polozaj-i-prava-radnica-i-radnika-u-srbiji.pdf>
- Vašák Karel, „A 30-year struggle - The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, the UNESCO Courier: a window open on the world, XXX, 11, Paris, 1977, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063>
- Vinding Norborn, „Setting up in Denmark – a brief introduction to labour and employment law in Denmark“, стр. 4, https://norbomvinding.com/media/1147/nv_setting-up-in-denmark.pdf (26.08.2020)
- Vitols Katrin, Voss Eckhard, „Driver fatigue in European road transport”, European Transport Workers’ Federation, Brussels, 2021, <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf>
- Вујачић Марко *et al.*, „Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке“, Београд, 2018, https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/74-168-ep_vddu_zivotna-sredina_sr_2018.pdf
- Wegmann Vera, „Waste management in Europe. Good jobs in the circular economy?”, European Public Service Trade Union, Brussels, 2017, <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe.%20Good%20Jobs%20in%20the%20Circular%20Economy%20for%20web.pdf>
- Wilson David C., „Development drivers for waste management”, Waste Management and Research, No. 25, 2007, https://www.researchgate.net/publication/6226122_Development_drivers_for_waste_management
- Geaney John, „What is waste? - Irish & European Perspectives on waste law”, Galway, 2010, <https://aran.library.nuigalway.ie/bitstream/handle/10379/1681/Thesis%20John%20Geaney.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Глушчевић Миодраг, Калуђеровић Љубинка, „Анализа капацитета јединица локалне самоуправе у погледу стварања услова за прелазак на циркуларну економију”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2019, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/579/857/1595798573_Analiza%20kapaciteta%20za%20tranziciju%20ka%20cirkularnoj%20ekonomiji%20na%20lokalnom%20nivo-u-final%20bez%20korice.pdf

- Escribano Gutiérrez Juan, Tomassetti Paolo, „Labour and environmental sustainability - comparative report“, Agreement research project, 2020, http://agreenment.adapt.it/wp-content/uploads/2020/11/comparative_report_agreement_final.pdf
- Dasgupta Partha, Maler Karl-Goran, „The environment and emerging development issues“, proceedings of the World Bank annual conference on development economics, Washington DC, 1990, <http://documents.worldbank.org/curated/en/104411468739482786/pdf/multi-page.pdf>
- Danese Giuseppe, „Laws that enable partnerships: the case of Proyecto Pensilvania in Bogotá, Colombia“, Porto, 2015, https://www.academia.edu/14530882/Laws_That_Enable_Partnerships_The_Case_of_Proyecto_Pensilvania_in_Bogot%C3%A1_Colombia
- Danese Giuseppe, „One man’s trash is another man’s treasure: A comparative analysis of property rights in solid waste, Católica Porto Business School, Porto, 2017, http://www.feg.porto.ucp.pt/docentes/repec/WP/022017_Danese_One_mans_trash.pdf
- Destefanis Sergio, Fonseca Raquel, „Matching efficiency and labour market reform in Italy: a macroeconomic assessment“, Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica, Università degli Studi di Salerno, Fisciano, 2005. https://www3.unisa.it/uploads/2551/93_dp.pdf
- Devereux Stephen, „Sen’s entitlement approach: critiques and counter-critiques“, Oxford Development Studies, Vol. 29, No. 3, Oxford, 2001, https://www.researchgate.net/publication/24085658_Sen's_Entitlement_Approach_Critiques_and_Counter-critiques
- Du Pisani Jacobus, „Sustainable development – historical roots of the concept“, *Journal of Integrative Environmental Sciences*, Taylor and Francis Online, 2006, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15693430600688831>
- Ebissui Minawa, „Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining“, ILO, Geneva, 2012, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_179448.pdf
- Esty Daniel C., Porter Michael E., „National environmental performance: an empirical analysis of policy results and determinants“, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2005, <https://www.cambridge.org/core/journals/environment-and-development-economics/article/national-environmental-performance-an-empirical-analysis-of-policy-results-and-determinants/2BC496E06264FEB3E9ADB241EB451FD2>
- Everett Tim, Ishwaran Mallika, Ansaloni Gian Paolo, Rubin, Alex, „Economic growth and the environment“, Department for Environment, Food and Rural Affairs of the United Kingdom, Defra Evidence and Analysis Series Paper 2, London, 2010, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/23585/1/MPRA_paper_23585.pdf
- Zibrowius Michael, „Promoting social partnership in employee training – Denmark country report“, German Economic Institute, Cologne, 2018, https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2018-06/DK_Country%20report%20Denmark_final_0.pdf

- Ilsøe Anna, „Signs of segmentation? A flexicurity perspective on decentralised collective bargaining in Denmark”, 2012,
https://www.researchgate.net/publication/254089251_Signs_of_segmentation_A_flexicurity_perspective_on_decentralized_collective_bargaining_in_Denmark
- Jacob Klaus, Quitzow Rainer, Bär Holger, „Green jobs: impacts of a green economy on employment”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn, 2015,
https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Jacob%2C%20Quitow%2C%20B%C3%A4r%202014%20Green%20Jobs_ENGLISH.pdf
- Jäger Reinhard, „Occupational health services in Austria“, Policy and Practice in Health and Safety, 2007. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14774003.2007.11667698>
- Kirov Vassil, „How many does it take to tango?”, European Commission, Brussels, 2011,
https://www.researchgate.net/publication/291312187_How_many_does_it_take_to_tango_Stakeholders_strategies_to_improve_quality_of_work_in_Europe_Synthesis_report_on_sector_specifics_in_stakeholder_policies_and_quality_of_work_and_life/link/569f68df08ae21a564268d6f/download
- Kirov Vasil, „The sector of waste collection in Bulgaria: low-skilled employment for the less-educated ethnic minorities”, Working and life quality in new and growing Jobs, European Commission, Brussels, 2011, <http://www.walqing.eu/index.php?id=10>
- Kjær Birgitte, „Municipal waste management in Denmark”, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/denmark-municipal-waste-management/view>
- Lefevere Jürgen, „Interactions of the EU Environmental liability regime“, Ecologic Institute, Berlin, 2003, https://www.ecologic.eu/sites/files/download/projekte/850-899/890/in-depth/environmental_liability.pdf
- Locke John, Second Treatise of Government, 2017,
<https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a.pdf>
- Lucassen Jan, „Outlines of a history of labour“, International Institute of Social History, Amsterdam, 2013, https://iisg.amsterdam/files/2018-01/outlines-of-a-history-of-labour_respap51.pdf
- Mattera Philip, „High road or low road? Job quality in the new green economy“, Washington DC, 2009,
<http://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/gjfgreenjobsrpt.pdf>
- Madsen Per Kongshøj, „Denmark: flexibility, security and labour market success“, International Labour Office, Geneva, 1999, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120388.pdf
- Medina Martin, „The informal recycling sector in developing countries“, Gridlines, No 44/2008, World Bank, Washington DC, 2008,
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10586/472210BRI0Box31ing1sectors01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Mingorance Fidel, „The flow of palm oil Colombia - Belgium/Europe: A study from a human rights perspective“, Brussels, 2006, http://cbc.collectifs.net/doc/informe_en_v3-1.pdf
- Митровић Сениша *et al.*, „Циркуларна економија као шанса за развој Србије“, Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Београд, 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/5/292311.PDF>
- Moser Walter, „Garbage and recycling: from literary theme to mode of production“, Other Voices, Vol. 3, No.1, Philadelphia, 2007, <http://www.othervoices.org/3.1/wmoser/index.php>
- Muehlberger Ulrike, „Hierarchies, relational contracts and new forms of outsourcing“, International Center for Economic Research, Working Paper No. 22 / 2005, <https://www.bemservizi.unito.it/repec/icr/wp2005/ICERwp22-05.pdf>
- Ossewaarde Marinus, Ossewaarde-Lowtoo Roshnee, „The EU’s Green Deal: a third alternative to green growth and degrowth?“, MDPI Sustainability Journal, Vol. 12, Issue 23, 2020, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/23/9825>
- Pallemarts Marc, Herodes Martina, Adelle Camilla, „Does the EU sustainable development strategy contribute to environmental policy integration?“, Ecologic, Institute for International and European Environmental Policy, Berlin, 2007, https://www.researchgate.net/publication/242272825_Does_the_EU_Sustainable_Development_Strategy_Contribute_to_Environmental_Policy_Integration_State-of-the-Art_Report
- Pedersini Roberto, „Path to reform of 1993 collective bargaining agreement“, 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2009/path-to-reform-of-1993-collective-bargaining-agreement>
- Perulli Adalberto, Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects, European Commission, Brussels, 2003, https://imago.org/wp-content/uploads/2013/10/images_pdfs_5c32fc1b528601980f68d5b8cbabde44.pdf
- Peters David J., Eathington Liesl, Swenson David, „An Exploration of green job policies, theoretical underpinnings, measurement approaches, and job growth expectations“, Ames, 2011, <https://www.usda.gov/oce/reports/energy/ExplorationGreenJobPolicies-October%202011.pdf>
- Петрушић Невена, „Приручник за борбу против дискриминације на раду – међународни стандарди, национално законодавство, судска пракса“, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012, http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2013/03/jdownloads_files_prirucnik_za_borbu_protiv_diskriminacije_na_radu.pdf
- Pinelli Dino *et al.*, „The recent reform of the labour market in Italy: A Review“, European Commission, Discussion paper 072, Brussels, 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp072_en.pdf
- Pongrácz Eva, Veikko J. Pohjola, „Re-defining the concepts of waste and waste management - evolving the theory of waste management, Oulu, 2002, https://www.researchgate.net/publication/222231620_Re-defining_waste_the_concept_of_ownership_and_the_role_of_waste_management

- Poole Jon, Basu Subhasis, „Systematic review: occupational illness in the waste and recycling sector”, *Occupational Medicine*, 2017, <https://academic.oup.com/occmed/article/67/8/626/4641845>
- Reichenbach Jan, „Situation der Abfallwirtschaft Bulgariens”, INTECUS GmbH – Abfallwirtschaft und umweltintegratives Management, Dresden, 2016, https://www.retech-germany.net/fileadmin/retech/05_mediathek/laenderinformationen/Bulgarien_UBA_Laenderstudie.pdf
- Reno Joshua, „Waste and waste management“, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 44, Palo Alto, 2015, https://www.academia.edu/17613605/Waste_and_Waste_Management
- Reno Joshua, „What is waste?”, *World Waste Journal*, London, 2018, <https://www.worldwidewastejournal.com/articles/10.5334/wwwj.9/>
- Rochat David *et al.*, „Optimal recycling for printed wiring boards (PWBs) in India”, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, 2007, https://www.researchgate.net/publication/229020396_Optimal_Recycling_for_Printed_Wiring_Boards_PWBs_in_India/link/0c960519b6a1f2ea27000000/download
- Rosemberg Anabella, “Strengthening just transition policies in international climate governance”, Policy Analysis Brief, the Stanley Foundation, Muscatine, 2017, <https://stanleycenter.org/publications/pab/RosembergPABStrengtheningJustTransition417.pdf>
- Rymkevich Olga, „Labour law reform in Italy and the problem of precarious employment”, Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia, Modena, 2013, https://www.upf.edu/documents/3298481/3410076/2013-LLRNConf_Rymkevich.pdf/a19479b8-dbd4-474c-88ad-cd0e72bad6d4
- Савановић Александра *et al.*, „Радници другог реда: нестандартни рад у Србији, Заједничко – Платформа за теорију и праксу друштвених добара“, Београд, 2021, https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2021/02/publikacija_Radnici-drugog-reda-nestandardni-rad-u-Srbiji.pdf
- Scott Jesse, „Future skills needs for the green economy: some starting points”, E3G, Brussels, 2008, https://www.cedefop.europa.eu/files/5501_en.pdf
- Solow Robert, „An almost practical step toward sustainability“, 1992, <http://pinguet.free.fr/solow1992.pdf>
- Sørensen Ole Henning, Hasle Peter, „Waste collection - Danish stakeholder report“, Working and life quality in new and growing Jobs, European Commission, Brussels, 2011, <http://www.walqing.eu/index.php?id=10>
- Stern David I., „The rise and fall of the environmental Kuznets curve”, *World Development* Vol. 32, No. 8, 2004, https://steadystate.org/wp-content/uploads/Stern_KuznetsCurve.pdf
- Strand Jon, Toman Michael, „“Green Stimulus”, Economic recovery and long-term sustainable development”, World Bank Policy Research Working Paper 5163, Washington DC, 2010,

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19956/WPS5163.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Tealdi Cristina, „Typical and atypical employment contracts: the case of Italy”, Munich Personal RePEc Archive, 2011, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39456/2/MPRA_paper_39456.pdf
- Tiraboschi Michele, Del Conte Maurizio, „Recent changes in the Italian labour law”, Semanitic Scholar, 2004. <https://pdfs.semanticscholar.org/739a/e5d2184d787928a79411abd2373aabf5f4a0.pdf>
- Thompson William, Price Robert, „The political economy of reform – lessons from pensions, product markets, and labour markets in ten OECD countries“, OECD, Paris, 2009, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform_9789264073111-en#page3
- Турчић Данило, Рехм-Богунувић Дамјан, Турчић Владимир, „Инклузивна мобилност сакупљача секундарних сировина“, Удружење грађана „Бајсологија“, Београд, 2015, <https://rs.boell.org/sites/default/files/inkluzivna-mobilnost-sakupljaca-sekundarnih-sirovina.pdf>
- Udapudi Shobhalata, Sakkarnaikar Fakkiresh S., „From Stockholm to Rio to Rio+20: Green economy and the road ahead”, *American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Sciences*, New York, 2015, <http://iasir.net/AIJRHASSpapers/AIJRHASS15-325.pdf>
- Ferraris Matteo, Paleari Susanna, „Municipal waste management in Italy”, 2013, https://www.researchgate.net/publication/317277741_Municipal_Waste_Management_in_Italy
- Flanagan Robert, „Wages and wage policies in market economies: lessons for Central and Eastern Europe”, OECD Economic Studies No. 18, 1992, <https://www.oecd.org/economy/growth/34251788.pdf>
- Fogleman Valerie, „The duty to prevent environmental damage in the environmental liability directive; a catalyst for halting the deterioration of water and wildlife“, Academy of European Law, Trier, 2019, https://www.researchgate.net/publication/337333772_The_duty_to_prevent_environmental_damage_in_the_environmental_liability_directive_a_catalyst_for_halting_the_deterioration_of_water_and_wildlife
- French Duncan, „The role of the state and international organizations in reconciling sustainable development and globalization“, Kluwer Academic Publishers, Alphen aan den Rijn, 2002, <https://www.cbd.int/doc/articles/2002-/a-00088.pdf>
- Fukuda-Parr Sakiko, Lawson-Remer Terra, Randolph Susan, „Measuring the progressive realization of human rights obligations: an index of economic and social rights fulfillment”, University of Connecticut, Department of Economics, Storrs, 2008, https://opencommons.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=econ_wpapers
- Furchtgott-Roth Diana, „The elusive and expensive green job“, Elsevier, Amsterdam, 2012, <https://www.uscib.org/docs/furchtgott-roth.pdf>

- Hall David, Nguyen Tue Anh, „Waste management in Europe: companies, structure and employment”, Public Services International Research Unit, London, 2012, http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2012_Waste_mngt_EWC.pdf
- Hanlon Walken, „Coal smoke and the costs of the industrial revolution“, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 22921, Cambridge (USA), 2016, http://www.econ.ucla.edu/whanlon/papers/hanlon_coal_and_the_costs_of_the_IR.pdf
- Hermann Christoph, Flecker Jörg, „Betriebliche Interessenvertretung in Österreich“, FORBA Schriftenreihe 1/2006, Vienna, 2006, <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/betriebliche%20interessenvertretung.pdf>
- Holman David, „Job types and job quality in Europe”, SAGE Human Relations Journal, 2012, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726712456407>
- Holtgrewe Ursula, Sardadvar Karin, „Heterogeneity and conflict - the waste sector in Austria”, European Commission, Brussels, 2011, <https://www.forba.at/bericht/heterogeneity-and-conflict-the-waste-sector-in-austria/>
- Holtgrewe Ursula, Sardadvar Karin, „Hard work. Job quality and organisation in European low-wage sectors”, European Commission, Brussels, 2012. https://www.forba.at/wp-content/uploads/files/1302-Hard%20work_Job%20quality%20and%20organisation%20in%20European%20low-wage%20sectors_walqing_Synthesis_Report.pdf
- Cole Daniel H., „New forms of private property: property rights in environmental goods”, Encyclopedia of Law & Economics, 1999, <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/1910-new-forms-of-private-property-property-rights-in-enviornmental-goods.pdf>
- Cointreau Sandra, „Occupational and environmental health issues of solid waste management“, The World Bank and Urban Sector Board, Washington DC, 2006. <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Cointreau-2006-Occupational.pdf>
- Consoli Davide, Marin Giovanni, Marzucchi Alberto, Vona Francesco, „Do green jobs differ from non-green jobs in terms of skills and human capital?”, Sustainability Environmental Economics and Dynamics Studies Working Paper, 2015, <http://www.sustainability-seeds.org/papers/RePec/srt/wpaper/1015.pdf>
- Costa Giuseppe, „Differenze nella salute tra le professioni: spunti epidemiologici per le politiche del lavoro e della previdenza“, Medicina del Lavoro, 6p. 98, 2005, ctp. 16, <https://www.dors.it/alleg/0201/01-costa.pdf>
- Scheinberg Anne, „Informal sector integration and high performance recycling: evidence from 20 Cities“, WIEGO, Cambridge (USA), 2012, http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Scheinberg_WIEGO_WP23.pdf
- Scheinberg Anne, Simpson Melanie, Gupt Yamini *et al.*, „The economics of the informal sector in solid waste management”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Frankfurt, 2011, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-cwg-booklet-economicspects.pdf>

- Shavell Steven, „Liability for harm versus regulation of safety“, National Bureau of Economic Research, Working Paper 1218, Cambridge (USA), 1983, <https://www.nber.org/papers/w1218>
- *** Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, „Управљање отпадом у Републици Србији 2011-2019“, Београд, 2020, http://www.sepa.gov.rs/download/Otpad_2011-2019_Finale.pdf
- *** Arbeitskammer, „Arbeitsverfassung“, Ausgabe 2013, Wien, 2013, https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/arbeitundrecht/2014_Arbeitsverfassung-broschuere_barrierefrei.pdf
- *** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, „Eckpunkte des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetze“, Berlin, 2012, <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/eckpunkte-des-neuen-kreislaufwirtschaftsgesetzes/>
- *** Business & Sustainable Development Commission, <http://businesscommission.org/news/release-sustainable-business-can-unlock-at-least-us-12-trillion-in-new-market-value-and-repair-economic-system>
- *** BUSINESSEUROPE/2017/ Position paper: A business agenda on sustainability, Brussels, https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2017-11-28_a_business_agenda_on_sustainability.pdf
- *** Ellen Macarthur Foundation, „Circularity indicators – an approach to measuring circularity“, 2015, https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/insight/Circularity-Indicators_Methodology_May2015.pdf
- *** Environment and Energy Study Institute, „Fact sheet - fossil fuel subsidies: a closer look at tax breaks and societal costs“, 2019, https://www.eesi.org/files/FactSheet_Fossil_Fuel_Subsidies_0719.pdf
- *** Ethical Trading Initiative, “Realise the potential of your ethical trade programme”, London, 2017, https://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/shared_resources/ethical_trade_and_the_sdgs_0.pdf
- *** European Commission staff working document - Evaluation of Regulation (EC) No 1013 /2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, Brussels, 2020, https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf
- *** European Commission, Energy roadmap 2050, Luxembourg, 2012, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012_energy_roadmap_2050_en_0.pdf
- *** European Commission, „EU Waste Policy“, Brussels, 2005, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf

- *** European Commission, White paper on environmental liability, Brussels, 2000, http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf
- *** European Commission, “Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste“, Brussels, 2012, https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf
- *** European Commission, Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 review of the European Union strategy for sustainable development, Brussels, 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0400&from=EN>
- *** European Commission, Industrial relations in Europe, Brussels, 2010, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC\(2011\)0292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0292/COM_SEC(2011)0292_EN.pdf)
- *** European Commission, „The European Green Deal“, Brussels, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf
- *** European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, Brussels, 2015, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2b5929d-999e-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- *** European Commission, „Closing the loop: Commission adopts ambitious new circular economy package to boost competitiveness, create jobs and generate sustainable growth“, Brussels, 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6203
- *** European Commission, Termination of employment relationships - legal situation in the Member States of the European Union, Brussels, 2006, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/145700.pdf>
- *** European Communities, „The economics of ecosystems and biodiversity“, Wesseling, Germany, 2008, https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf
- *** European Commission, „Employment, social affairs & inclusion, Denmark - Unemployment benefit“, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1107&langId=en&intPageId=4496>
- *** European Commission, Using sewage sludge in farming – summary of Directive 86/278 - soil protection when sewage sludge is used in agriculture, Brussels, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128088>
- *** European Commission, „Roadmap for Bulgaria“, Brussels, https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/BG_Roadmap_FINAL.pdf
- *** European Commission Staff Working Document - The EU environmental implementation review 2019, Country Report – Bulgaria, Brussels, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_bg_en.pdf

- *** The European organization for packaging and the environment, „Essential requirements for packaging in Europe“, Brussels, 2003, <https://europen-packaging.eu/library/publications.html?start=10>
- *** European Council, 8-9 March 2007 Presidency conclusions/2007/Brussels, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207224%202007%20REV%201>
- *** European Parliament, „Status of implementation of EU environmental laws in Italy“, 2006, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/375865/IPOL-ENVI_ET\(2006\)375865_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/375865/IPOL-ENVI_ET(2006)375865_EN.pdf)
- *** European Parliament, „Social protection rights of economically dependent self-employed Workers“, IZA Research report No. 54, Brussels, 2013. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507449_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)
- *** European Trade Union Institute Special report: Waste and recycling – workers at risk, Brussels, 2014, [https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/\(offset\)/all](https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/(offset)/all)
- *** European Trade Union Institute, „Trade unions“, 2016, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Denmark/Trade-Unions#ftn2>
- *** European Trade Union Institute, Health and Safety Magazine, Brussels, 2014, [https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/\(offset\)/all](https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/(offset)/all)
- *** European Trade Union Institute, Collective bargaining, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Italy/Collective-Bargaining#note1>
- *** European Trade Union Institute, Industrial relations in Bulgaria - background summary, <https://www.etui.org/covid-social-impact/bulgaria/industrial-relations-in-bulgaria-background-summary>
- *** European Transport Workers‘ Federation (ETF) and VerDi trade union, „Social conditions in logistics in Europe“, Berlin, 2019, <https://psl.verdi.de/++file++5d00b20c9194fb1d8bbc127f/download/Social%20Conditions%20Logistics%20in%20Europe.pdf>
- *** Eurofound, Industrial relations and sustainability: the role of social partners in the transition towards a green economy, Dublin, 2010, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1126en.pdf
- *** Eurofound, EurWork, European Observatory of Working Life, Val Duchesse process, 11 March 2007, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/val-duchesse>
- *** Eurofound, „Austria: Working time flexibility“, Public Employment Service Act (AMSG); Working Times Act (AZG), Article 37b (AMSG); 4 and 9 (AZG), <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/austria-working-time-flexibility>

- *** Eurofound, „Italy – Agreement of 23 July 1993“, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/agreement-of-23-july-1993>
- *** Federal Waste Management Plan, Federal Ministry of Sustainable Development and Tourism of Austria, Vienna, 2017, http://www.dontwasteinvest.com/wp-content/uploads/2018/10/Federal-Waste-Management-Plan_2017_Part_1-2.pdf
- *** ILO ACTRAV, „Policies and regulations to combat precarious employment“, Geneva, 2011, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164286.pdf
- *** ILO „Non-standard forms of employment - report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment“, Geneva, 2015, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/meetingdocument/wcms_336934.pdf
- *** ILO Global wage report 2008 Executive Summary, Geneva 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_100790.pdf
- *** ILO Green jobs – facts and figures, Geneva, 2008, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_098484.pdf
- *** ILO, General Conference of the International Labour Organization, meeting at its 88th Session, Resoulution on human resources and development, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#III>
- *** ILO, „The impact of climate change on employment: management of transitions through social dialogue“, Geneva 2010, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_142438.pdf
- *** ILO International Training Center, „Social dialogue – a manual for trade union education“, Turin, 2012, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/instructionalmaterial/wcms_205063.pdf
- *** ILO, „Labour legislation in the contemporary world“, Geneva, 2001, <https://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch1.htm>
- *** ILO, Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003), Geneva, 2003, <https://ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/def.pdf>
- *** ILO, The Regulatory framework and the informal Economy, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210446.pdf
- *** ILO, „Extending the scope of application of labour laws to the informal economy“, Geneva, 2010, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125855.pdf

- *** ILO, „Opportunities for green jobs in the waste sector”, Geneva, 2017, https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/events-training/WCMS_538802/lang--en/index.htm
- *** ILO, „Hours of work: from fixed to flexible?”, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00123.pdf>
- *** ILO, Report of the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2003, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb289/pdf/icls-17.pdf>
- *** ILO, Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198, Geneva, 2013, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf
- *** ILO: The impact of climate change on employment: management of transitions through social dialogue, Geneva, 2010, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_142438.pdf
- *** ILO, Non-standard employment around the world – understanding challenges, shaping prospects, Geneva 2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- *** ILO, From precarious work to decent work - outcome document to the workers' symposium on policies and regulations to combat precarious employment, Geneva, 2012, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_179787.pdf
- *** ILO/UNEP, Working towards sustainable development - opportunities for decent work and social inclusion in a green economy, Geneva, 2012, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181836.pdf
- *** ILO, International Labour Conference, 95th Session, Report V(1), „The employment relationship“, International Labour Office, Geneva, 2006, https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_8_engl.pdf
- *** ITUC, Resolution on combating climate change through sustainable development and Just Transition, Vancouver, 2010, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2CO_10_Sustainable_development_and_Climate_Change_03-10-2.pdf
- *** ITUC: A just transition: a fair pathway to protect the climate, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-Depliant-Transition5.pdf>
- *** ITUC Just transition center, „Just transition – a report for the OECD“, May 2017, <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>
- *** Joint ILO and WIEGO Initiative: cooperation among workers in the informal economy: A focus on home-based workers and waste pickers,

- *** OECD, „Recommendation of the Council on a comprehensive waste management policy“, Recommendation I, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0147>
- *** OECD, „Decision of the Council C(2001)107/final concerning the control of transboundary movements of wastes destined for recovery operations, as amended by C(2004)20“, <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>
- *** OECD, „Liability for environmental damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): implementation of good international practices“, Paris, 2012, <https://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>
- *** Order of the President of the People’s Republic of China No.4, Circular Economy Promotion Law, 2008, http://english.mee.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201712/t20171212_427823.shtml
- *** Oxfam briefing note: bio-fuelling poverty: why the EU renewable-fuel target may be disastrous for poor people, Nairobi, 2007, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bio-fuelling.pdf>
- *** Повереник за заштиту равноправности, „Дискриминација на тржишту рада“ Београд, 2019, <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/diskriminacija-na-trzistu-rada-FINAL.pdf>
- *** Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
- *** Solid Waste Association of North America, „BLS reports solid waste and recycling collectors have sixth highest fertility rate“, <https://swana.org/News/NewsDetail.aspx?nc=406>
- *** „Responsible Business Alliance“. <http://www.responsiblebusiness.org/focus-areas/environmental-sustainability/>
- *** UNDESA, „A guidebook to the Green Economy“, New York, 2012, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE%20Guidebook.pdf>
- *** UNDP Human Development Report, Fighting climate change: human solidarity in a divided world, New York, 2007, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf
- *** UNEP, „Towards a green economy - pathways to sustainable development and poverty eradication – a synthesis for policy makers“, St-Martin-Bellevue/France, 2011, www.unep.org/greeneconomy
- *** UNEP, „Developing national legal frameworks to implement the Stockholm Convention on persistent organic pollutants – a guide“, <http://chm.pops.int/Implementation/Publications/Guidelines/tabid/3071/Default.aspx>
- *** UNEP, „Global waste management outlook“, International Environmental Technology Centre, Osaka, 2015, http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9672/-Global_Waste_Management_Outlook-2015Global_Waste_Management_Outlook.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y

- *** UNEP/ILO/IOE/ITUC, „Green Jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world“, Washington DC, 2008, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf
- *** United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development: „Our common future“, New York, 1987, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- *** United Nations, Report of the United Nations conference on the human environment, Stockholm, 1972, <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>
- *** United Nations, Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012, New York, 2010, http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/Background_on_Sustainable_Development.pdf
- *** United Nations, „Future we want“. Outcome Document, 2012, <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>
- *** United Nations, Millennium Development Goals Report 2015, New York, 2015, [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- *** United Nations, „Energy for a Sustainable Future“, United Nations, New York, 2010, <https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/AGECCsummaryreport%5B1%5D.pdf>
- *** United Nations, „Report of the independent expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“, John H. Knox, A/HRC/28/61, 3 February 2015, Society, rights and the environment, international human rights standards applicable to access to information, public participation and access to justice, Santiago, 2016, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40736/4/S1600930_en.pdf
- *** U.S. Bureau of Labor Statistics, Monthly labor review, Washington DC, 2013, <https://www.bls.gov/opub/mlr/2013/01/art1full.pdf>
- *** FAO, The state of food security and nutrition in the world, Rome, 2017, <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>
- *** Health and Safety Executive Waste statistics in Great Britain, 2018, <http://www.hse.gov.uk/statistics/industry/waste-recycling.pdf>
- *** Waste 360, „What the latest BLS fatality figures tell us about waste & recycling safety“, <https://www.waste360.com/safety/what-latest-bls-fatality-figures-tell-us-about-waste-recycling-safety>
- *** Circle Economy, „Exploring the global and socio-economic effects of pursuing a circular economy“, Amsterdam, 2020, <https://www.circle-economy.com/insights/exploring-the-global-environmental-and-socio-economic-effects-of-pursuing-a-circular-economy>
- *** World Bank, „Poverty and shared prosperity 2016: taking on inequality“, Washington DC, 2016,

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf?sequence=24&isAllowed=y>

СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА

1. Извори права међународног порекла

1.1. Организација уједињених нација

- Rio Declaration on Environment and Development/1992, Rio de Janeiro, <http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>
- Споразум о потписивању Општег протокола о трговини и тарифама (ГАТТ), Geneva, 1986. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf
- Споразум о оснивању Светске трговинске организације (СТО), Маракеш 1995. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf
- WTO, Mainstreaming trade to attain the Sustainable Development Goals, Geneva, 2018, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/sdg_e.pdf
- UNEP, Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal, Basel 1989, <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>
- Уједињене нације/1948/Универзална декларација о људским правима, Њујорк, [http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20\(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20(1948).pdf)
- United Nations Global Compact. <https://www.unglobalcompact.org/>

1.2. Међународна организација рада

- Конвенција Међународне организације рада број 182 о најгорим облицима дечјег рада (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999)
- Препорука Међународне организације рада број 198 (Employment Relationship Recommendation, 2006)

1.3 Савет Европе

- Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед делатности опасних по животну средину, члан 2, тачка 10. <https://rm.coe.int/168007c079>

1.4 Европска унија

1.4.1 Акти Европске уније

- Consolidated version of The Treaty Establishing the European Community, (Official Journal of the European Communities C 325/1).
- Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union, (Official Journal of the European Union C 326/47).
- Treaty establishing a Constitution for Europe (Official Journal of the European Union on 16 December 2004, C series, No 310).
- Charter of the fundamental rights of the European Union, 2012/C 326/02 (Official Journal of the European Union C 326/391).
- Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (Official Journal of the European Union L 143/56).
- Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, (Official Journal of the European Union, Brussels, 2008).
- Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-related products, (Official Journal of the European Union, L 285/10).
- European Council Directive 89 /391 /EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (Official Journal of the European Communities No L 183/ 1).
- Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work (Official Journal of the European Communities No L 216/12).
- Council Directive 98/50/EC amending Directive 77/187/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses, (Official Journal of the European Communities L 201/88).
- European Parliament and the Council, Environment Liability Directive, (Official Journal of the European Communities L 143, 30.04.2004)
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2015.
- European Commission, Communication on undeclared work, 7. 4. 1998, COM (98) 219, Brussels, 1998.

- Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, (Official Journal of the European Union L 303/1).

- Regulation (EC) No 561/2006 of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and amending Council Regulations (EEC) No 3821/85 and (EC) No 2135/98 and repealing Council Regulation (EEC) No 3820/85, (Official Journal of the European Union L 102/1).

- Декларација Савета и представника Влада држава чланица о акционим програмима у заштити животне средине, Official Journal of the European Communities No C 112/1, Brussels, 1973.

1.4.2. Јуриспуденција Европског суда правде (Суда правде Европске уније)

- Judgement of the Court of 10 May 2007. *Thames Water Utilities Ltd. v South East London Division, Bromley Magistrates' Court.* – Case 252/05.

- Judgement of the Court of 15 June 2000. *ARCO Chemie Nederland Ltd v Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, and Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen v Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, joined party: Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon).* - Joined Cases C-418/97 and C-419/97.

- Judgement of the Court of 28 March 1990. *Pretura (Magistrate's Court), Asti, Italy, v G. Vessoso, residing at Asti, and G. Zanetti, residing at Asti.* - Joined Cases C-206/88 and C-207/88.

2. Извори права унутрашњег порекла

2.1. Домаће право

- Устав Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 98/2006).
- Закон о агенцијском запошљавању, (Службени гласник РС, бр. 86/2019)
- Закон о безбедности и здрављу на раду (Службени гласник РС, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 - др. закон).
- Закон о државној управи, (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон).
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, (Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др.закон и 49/2021)
- Закон о заштити животне средине Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 135 од 21. децембра 2004, 36 од 15. маја 2009, 36 од 15. маја 2009 - др. закон, 72 од

3. септембра 2009 - др. закон, 43 од 14. јуна 2011 - УС, 14 од 22. фебруара 2016,76 од 12. октобра 2018, 95 од 8. децембра 2018 - др. закон).
- Закон о инспекцијском надзору (*Службени гласник РС*, бр. 36/15, 44/18-др.закон и 95/18)
 - Закон о комуналним делатностима (*Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)
 - Закон о накнадама за коришћење јавних добара, (*Службени гласник РС*, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019)
 - Закон о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - Одлука УСЈ, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020).
 - Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 2/99.
 - Закон о управљању отпадом (*Службени гласник РС* бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 – др. закон).
 - Уредба Владе Републике Србије о утврђивању опасног рада за децу, (*Службени гласник РС*, бр. 53/2017).
 - Уредба о класификацији делатности, (*Службени гласник РС*, бр. 54/2010).
 - Уредба о ратификацији Конвенције 111 МОР (*Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори* бр. 3/61).
 - Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05-исправка и 101/07).
 - Одлука о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом (*Службени гласник РС*, број 45 од 13. јуна 2018).
 - Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије, члан 91, став 2, (*Службени гласник РС*, бр. 27 од 18. марта 2015, 36 од 13. априла 2017 - Анекс I, 5 од 19. јануара 2018 - Анекс II, 94 од 27. децембра 2019 - Анекс III, 142 од 25. новембра 2020 - Анекс IV).
 - Посебан колективни уговора за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда, (*Службени лист Града Београда*, година LXII бр. 78).
 - Правилник о упису синдиката у регистар, (*Службени гласник РС*, бр. 50/2005 и 10/2010).

2.2. Страна права

Аустрија

- General Civil Code (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch).
- Constitutional Labour Law (Arbeitsverfassungsgesetz, StF: BGBl. Nr. 22/1974, NR: GP XIII RV 840 AB 993 S. 94. BR: S. 327).
- Working Time Act (Arbeitszeitgesetz, StF: BGBl. Nr. 461/1969, NR: GP XI RV 1327 AB 1463 S. 167. BR: S. 286.)
- Work Rest Act (Arbeitsruhegesetz, StF: BGBl. Nr. 144/1983, NR: GP XV RV 1289 AB 1444 und Zu 1444 S. 145. BR: AB 2672 S. 432.).

Бугарска

- Constitution of the Republic of Bulgaria, (prom. Sg 56/13 Jul 1991, amend. Sg 85/26 sep. 2003, Sg. 18/25 Feb. 2005, SG 27/31 Mar. 2006, Sg 78/26 Sep. 2006 - Constitutional Court Judgement No.7/2006 , Sg. 12/6 Feb. 2007).
- Labour Code of of Bulgaria.

Данска

- Constitution of the Kingdon of Denmark
- Working Environment Act, 1072/2010.

Италија

- Constitution of the Republic of Italy
- Law No. 196. (Official Gazette of Italy, 24 June 1997).
- Legislative decree No. 81 (Official Gazette of Italy. No. 101 of 30 April 2008).
- National collective labour agreement in environmental services, 10 July 2016.
- Protocol 31 July 1992 on the governance of social partners – income policy, efforts against the nflation and the cost of labour.

Република Ирска

- Ireland Waste management act, Number 10 of 1996.
-

Сједињене Америчке Државе

- Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), 42 U.S.C. §9601 et seq. (1980).

Финска

- Finland Waste Act, 646/2011 - amendments up to 528/2014 included.

3. Судска пракса и мишљења ресорних министарстава

3.1. Домаћа судска пракса

- Пресуда Врховног касационог суда Рев2 827/2015 од 27.10.2015.
- Пресуда број Гж1 2137/2011 од 25. маја 2011. године.

- Пресуда број Рев2 347/2015 од 10. јуна 2015. године.

3.2. Мишљење ресорног министарства

- Службена мишљења Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донета у периоду 2014 - 2016. године, Мишљење број 011-00-947/2015-02 од 8. октобра 2015.

Биографија аутора

Јован Протић рођен је 18. октобра 1975. године у Скопљу. Економски факултет у Београду уписао је школске 1995/1996. године и дипломирао у фебруару 2001. године са просечном оценом 8.49. Основне студије Политике и међународних односа на Екстерном програму Универзитета у Лондону уписао је 1998. године и дипломирао 2003. године. Мастер студије Економије Европске уније уписао је на Колеџу Европе у Брижу, Белгија, у септембру 2001. године и дипломирао у јуну 2002. године. Мастер студије на Правном факултету Универзитета у Београду (правно-економски модул) уписао је у октобру 2012. године и завршио их у априлу 2015. године. Докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду (радноправна ужа научна област) уписао је школске 2015/2016. године, и у току студија објавио је неколико научних радова.

Од марта до августа 2001. године радио је као саветник у Агенцији за унапређење државне управе Републике Србије.

Од септембра 2002. до марта 2004. године, био је ангажован од стране Програма за развој Уједињених нација, у својству пројектног менаџера на пројекту изградње капацитета Министарства за рад и запошљавање Републике Србије и био задужен за институционални развој Министарства, његово повезивање са Националном службом за запошљавање и реформу радног законодавства у циљу усаглашавања са међународним радним стандардима и директивама Европске уније.

Од априла 2004. до септембра 2005. године био је ангажован од стране Међународне организације рада у својству националног пројектног координатора пројекта „Изградња капацитета Инспектората за рад Републике Србије за 21. век“, уз подршку Министарства за рад Сједињених Америчких Држава. У склопу пројекта био је задужен за обуку инспектора рада, ажурирање процедура и смерница за рад Инспектората за рад, те припрему и усвајање упутства за обуку и рад инспектора.

Од јуна 2005. до маја 2008. године ангажован је од стране Програма за развој Уједињених нација у својству пројектног менаџера и саветника потпредседника Владе Републике Србије за израду Националне стратегије одрживог развоја Републике Србије. Предводио је групу од шест експерата и више од тридесет сарадника из редова академске заједнице, државних институција и невладиног сектора у изради и усвајању Стратегије. У мају 2008. године заступао је Републику Србију на 16. заседању Комисије Уједињених нација за одрживи развој у Њујорку и представио је Стратегију у оквиру једне од тематских сесија.

Од фебруара 2008. до данас обавља функцију Националног координатора Међународне организације рада (МОП) за Републику Србију и представља интереса МОП у Републици Србији кроз сарадњу са свим заинтересованим странама. У протеклих 14 година његово примарно задужење било је усвајање и спровођење три узастопна Програма достојанственог рада МОП за Републику Србију, у склопу којих је реализовано неколико пројеката техничке сарадње МОП и њених трипартитних конституената у Републици Србији.

Течно говори енглески и француски језик, а служи се немачким језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Јован Протић

Број индекса: дс 23/2015

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

УСЛОВИ И ПРЕПРЕКЕ ЗА ДЕЛОТВОРНО ОСТВАРИВАЊЕ ИНДИВИДУАЛНИХ И КОЛЕКТИВНИХ ПРАВА РАДНИКА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду,

Потпис аутора

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Јован Протић

Број индекса: дс 23/2015

Студијски програм: Докторске академске студије (Радноправна научна област)

Наслов рада: **Услови и препреке за делотворно остваривање индивидуалних и колективних права радника у области управљања отпадом**

Ментор: проф. др Љубинка Ковачевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду,

Потпис аутора

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

УСЛОВИ И ПРЕПРЕКЕ ЗА ДЕЛОТВОРНО ОСТВАРИВАЊЕ ИНДИВИДУАЛНИХ И КОЛЕКТИВНИХ ПРАВА РАДНИКА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Београду,

Потпис аутора

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.