

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Лазар Ј. Јовевски

**ЗАШТИТА ЗДРАВЉА И БЕЗБЕДНОСТ
НА РАДУ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ЗАШТИТУ RATIONE PERSONAE**

докторска дисертација

Београд, 2012

Ментор и чланови комисије

1. д-р Бранко А. Лубарда, редовни професор, Универзитет у Београду
Правни факултет (**ментор**)
2. д-р Предраг П. Јовановић, редовни професор, Универзитет у Новом Саду,
Правни факултет
3. д-р Александар Петровић, редовни професор, Универзитет у Нишу
Правни факултет
4. д-р Тодор Каламатиев, редовни професор, Универзитет Св. Кирил и
Методи, Правни факултет Јустинијан Први

Наслов докторске дисертације:

Заштита здравља и безбедност на раду са посебним освртом на заштиту *ratione personae*

Резиме:

Рад *Заштита здравља и безбедност на раду са посебним освртом на заштиту ratione personae* претставља научну анализу великог броја радно-правних, али и социјалних института повезаних са заштитом при раду. Рад је представљен на више од 430 страна текста који садржи библиографске податке који су дати као прилог самом раду. Овај докторски рад претставља општирнију студију која проучава заштиту здравља и безбедност при раду са правног аспекта, али и са аспекта дубљег етимолошког прегледа суштинских питања која су предмет анализе.

У њему се обрађује више познатих института из области заштите при раду, али претстављени кроз једно другачије светло, пре свега кроз призму нових друштвених и глобалних изазова. Оваа научно-истаживачка монографија има за циљ да се задржи на нормативним аспектима заштите здравља и безбедности при раду, као и на научно-теоретским сагледавањима и дилемама на великом броју института. Рад преко компаративног приступа примиче заштиту здравља и безбедност на раду решењима садржаним у Међународној организацији рада, Европској Унији, Савету Европе, али и решењима из региона Југоисточне Европе. У анализи се сагледавају институти повезани са заштитом здравља и безбедности на раду у њиховој појавности и повезаности са друштвеним факторима, као и проблемима и могућим другачијим решењима. На тај начин се ствара једна продубљена и јаснија слика реалних стања у оквирима заштите здравља и безбедности на раду, али и у односу на будуће изазове, како на националном, регионалном, тако и на међународном нивоу

Са техничког аспекта рад је подељен у три дела у којима се разматрају питања и садржаји који сачињавају проблематику заштите здравља и безбедности на раду, како у општем смислу, тако и у односу на заштиту *ratione personae*.

На почетку се рад задржава на заштити здравља и безбедности на раду као концепту. Према томе у првом делу су обухваћена питања као што су појам и дефиниција заштите здравља и безбедности при раду. Такође се у овом делу следи појава института заштите здравља и безбедности на раду преко упоредних правних решења у Европи. Разматрају се субјекти заштите здравља и безбедности при раду задржавајући се посебно на врстама заштите здравља и безбедности дајући јасну разлику између

заштите *ratione materia* и *ratione personae*. У другој глави овог истраживања обухваћене су методе, начела и значај заштите здравља и безбедности на раду, али и улога социјалних партнера у заштити. Посебно се задржава на последицама непримењивања заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија радника. У трећој глави рада обрађује се питање процене ризика. То представља одговор на питања који су ризици на радном месту, процењивање ризика, а као посебан ризик издваја се и обрађује мобинг. Четврта глава поставља заштиту здравља и безбедности на раду низ призму социјалног права и дилему превенције насупрот репарацији. У овом оквиру заштита здравља и безбедност на раду се разматра кроз систем осигурања у случају повреде при раду и професионалне болести, обухватајући и радни стаж, као и улогу медицине рада у односу на превенцију повреда и болести при раду.

Други део научног истраживања обрађује питање међународног уређења заштите здравља и безбедности на раду. У првој глави се анализирају нормативни аспекти заштите здравља и безбедности при раду и то *ratione materia*. Ова заштита се анализира преко аката Уједињених Нација, Међународне организације рада, Савета Европе и Европске Уније. На крају се сагледава значај заштите преко ових организација. У другој глави обухваћена је заштита *ratione personae* преко истих међународних и регионалних организација, при чему се анализира заштита жена, малолетника, особа са инвалидитетом и старијих радника. У трећој глави истраживање се задржава на систему заштите здравља и безбедност на раду у Европској Унији и то преко самог функционисања система, односно како се имплементирају стандарди, како се носе акти, штите права, тела и институције за спровођење заштите у оквиру ЕУ, одговорности и еколошка парадигма у оквиру Уније. Четврта глава се задржава на питању особа са инвалидитетом кроз призму начела недискриминације.

Трећи део овог научног истраживања обрађује питање заштите здравља и безбедности на раду у Југоисточној Европи, притом се посебно заджавајући на неким решењима из македонског законодавства. У првој глави фокус интереса се задржава на систему заштите здравља и безбедности при раду посебних категорија радника у неколико земаља у региону, међу којима је Србија, Словенија, Хрватска и Бугарска. У оквиру националних законодаваца у овим земљама се разматрају решења *de lege lata* и *de lege ferenda* у односу на заштиту жена, малолетника, особа са инвалидитетом и старијим радницима. Свеобухватни систем заштите здравља и безбедности при раду у Македонији је претстављен у другој глави. Истраживање се овде задржава на појави и развоју заштите здравља и безбедности на раду, нормативним решењима, статистичким показатељима, надзору, остваривању права, еколошко-социјалним аспектима, као и степену хармонизације македонског система заштите са европским системом заштите здравља и безбедности на раду. У последњој, трећој глави овог дела, која је уједно и последња глава овог рада, истраживање се задржава на продубљеној анализи заштите од професионалних ризика у систему социјалног осигурања Македоније. Овде

су обухваћени социјални ризици и разматрају се како са аспекта заштите здравља и безбедности на раду, тако и посебно кроз систем социјалног осигурања.

На овај начин рад представља једну заокружену научну целину која за свој дострел и императив има циљ да заштиту здравља и безбедност на раду постави као централни систем права у оквиру радних односа и да презентује значај улоге заштите како у оквиру рада, а посебно у односу на цели друштвени мозаик данас, али и у будуће.

Кључне речи: *здравље и безбедност на раду; посебне категорије радници; заштита жене; заштита малолетника; заштита лица са инвалидитетом; заштита старијих радника; повреда на раду; професионална болест; заштита *ratione materiae*; заштита *ratione personae*.*

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Радно и социјално право

УДК број: 349.243:331.45/.47(043.3) Безбедност и здравље на раду-правне аспекте-докторске дисертације

Title of doctoral dissertation:

Health and safety at work with a particular emphasis on protecting *ratione personae*

Summary:

The work *Health and safety at work with a particular emphasis on protecting ratione personae*, presents scientific analysis of a large number of labour-legal, and social institutions related to safety at work. The paper is presented through more than 430 pages of text and it contains bibliographical data that are given as an attachment to the work. This doctorate work represents a comprehensive study that examines the health and safety at work from a legal perspective, but also from the aspect of a deeper etymological scope of the core issues that are the subject of analysis.

This work is focused on already popular institutes in the field of safety at work but presented through a different light, especially through the prism of the new social and global challenges. This scientific-research monograph aims to pay attention to the normative aspects of health and safety at work, as well as on the scientific and theoretical considerations and dilemmas of a large number of institutes. This paper, through comparative approach, brings health and safety at work closer to decisions contained in the International Labour Organization, the European Union, Council of Europe, but also in terms of solutions in the region of Southeast Europe. In the analysis, we reveal more about institutes related to health and safety at work in their appearance, association with social factors, as well as the problems and possible solutions. This way we have a profound and clear picture of the actual conditions in frames of health protection and safety at work, but also in terms of future challenges on national, regional and international levels.

From technical point of view, this paper is divided in three sections that examine issues and content that constitutes the problematic of health protection and safety at work both in general terms and in terms of protection *ratione personae*.

At the beginning, this paper focuses on the health protection and safety at work as a concept. Accordingly, the first part covers the general issues, such as the concept and definition of health protection and safety at work. This section also follows the appearance of the institute health protection and safety at work through comparative legal solutions in Europe. In this part, the paper is also focused on the subjects of the health protection and safety at work, paying special attention to the

different types of health protection and safety at work and giving clear distinction between the protections *ratione materiae* and *ratione personae*. In the second chapter, this research covers the methods, principles and importance of health protection and safety at work, but also the role of the social partners in the protection. Particularly focuses on the consequences of failing to protect the health and safety at work in specific categories of workers. In the third chapter, this paper deals with the issue of risk assessment. That means answering the question of what are the risks in the workplace, assessing the risks and distinguishing the mobbing as a special risk. The fourth chapter sets the protection of health and safety at work through the prism of social law and the dilemma of prevention versus reparation. In this framework, health protection and safety at work is reviewed through a system of insurance against injury at work and occupational disease, includes work experience and the role of occupational medicine in relation to the prevention of injuries and illnesses at work.

The second part of the scientific research elaborates the question of the international regulation of health protection and safety at work. The first chapter analyses the normative aspects of health protection and safety at work, *ratione materiae*. This protection is analysed through the acts of the United Nations, the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union. Eventually, the importance of protection through these organizations can be recognized. The second chapter includes the protection of *ratione personae* through the same international and regional organizations, analyzing the protection of women, minors, persons with disabilities and older workers. In the third chapter, the research focuses on the system of health protection and safety in the European Union, through the very functioning of the system. That means how the standards are being implemented, how the acts are endorsed, rights protection, authorities and institutions for enforcement of the protection within the EU, responsibility and environmental paradigm within the Union. The fourth chapter focuses on the issue of persons with disabilities through the prism of the principle of non-discrimination.

The third part of this scientific research elaborates the issue of health protection and safety at work in Southeast Europe, with special attention paid on certain solutions in Macedonian legislation. In the first chapter the focus of interest is maintained on the system of health protection and safety at work of particular categories of workers in several countries of the region, including Serbia, Slovenia, Croatia and Bulgaria. In the framework of the national legislation of these countries, the solutions *de lege lata* and *de lege ferenda* are considered in terms of protection of women, minors, persons with disabilities and older workers. The entire system of health protection and safety at work in Macedonia is presented in the second chapter. Here the research focuses on the emergence and development of health protection and safety at work, normative solutions, statistical indicators, surveillance, rights enforcement, environmental and social aspects as well as the level of harmonisation of the Macedonian system of health protection with the European

system of health protection and safety at work. In the third, final chapter of this part, which is also the last chapter of this work, the research focuses on extensive analysis of protection against professional risks in the social security system in Macedonia. Here are included the social risks, reviewed not only from the aspect of health protection and safety at work but also through the system of social insurance.

All this being said, this paper represents a comprehensive, encircled scientific integrity, which for its imperative has the purpose to set the health protection and safety at work as a central rights system within the labour relations and to present the significance and the role of protection in the frames of labour and particularly in terms of the overall legal and societal puzzle today, as well as in the future.

Key words: *Health and safety at work; particular categories of workers; protection of women; protection of minors; protection of persons with disabilities; protection of older workers; injury at work; occupational disease; protection ratione personae; protection ratione materia.*

Scientific field: Law

Narrower scientific field: Labour and Social law

UDK number: 349.243:331.45/.47(043.3)

САДРЖАЈ

САДРЖАЈ	2
УВОД.....	8
ПРВИ ДЕО	11
Заштита здравља и безбедности на раду	11
Глава I.....	11
Општи појмови о заштити здравља и безбедности на раду	11
1. Појам заштите здравља и безбедности на раду	11
1.1 Општа појмовна питања	11
1.2. Дефиниција заштите здравља и безбедности на раду.....	14
1.3. Мере заштите здравља и безбедности на раду	17
1.4. Радна средина.....	18
2. Појава и развој заштите здравља и безбедности на раду	19
2.1. Потреба о појави заштите здравља и безбедности на раду.....	20
а. Прва фаза у интервенције државе	20
б. Друга фаза – стварање заштитног законодавства (интервенционизам).....	21
1) Енглеска.....	24
2) Француска.....	26
3) Немачка	27
в. Трећа фаза - стварање међународног заштитног законодавства	29
3.Континуитет парадигме о заштити и безбедности на раду посебних категорија	30
4. Субјекти у заштити здравља и безбедности на раду	33
4.1.Послодавци	33
4.2. Радници	36
4.3.Синдикат	38
4.4. Посебне организације надлежне за заштиту на раду	39
5. Врсте заштита на раду	40
5.1. Заштита <i>ratione materiae</i>	42
5.2. Заштита <i>ratione personae</i>	44
6. Врсте заштите здравља и безбедности на раду према различитим категоријама радника (поделе и обухват заштите <i>ratione personae</i>).....	45
Глава II.....	49
Концепцијска питања и вредносно-правни систем о заштити на раду посебних категорија запослених.....	49
1. Методе и начела примене заштите здравља и безбедности на раду.....	49
2. Врсте примене	50
3. Значење заштите и безбедности на раду посебних категорија запослених	51
3.1. Опште значење	51
3.2. Значење за посебну категорију радника	52
4. Последице непримењивања заштите на раду код посебних категорија радника	54
4.1. Правне последице	54
а. Радноправне последице.....	54
б. Прекршајноправне последице	55
в. Кривично правне последице	55
г. Грађанскоправне последице	55
4.2. Социјалноправне последице.....	56
4.3. Економске последице	57
4.4. Еколошке последице	59

5. Улога и значење инспекције рада у односу на заштиту здравља и безбедности на раду.....	59
6. Улога социјалних партнера у заштити здравља и безбедности на раду.....	61
Глава III.....	63
Процена ризика.....	63
1. Ризици на раду и радном месту	63
2. Врсте ризика	65
3. Ко процењује ризике?	67
4. Мобинг.....	68
4.1. Етимологија и разлози мобинга на раду	69
4.2. Врсте мобинга	70
4.3. Мобинг и заштита здравља и безбедности на раду.....	72
4.4. Шта даље?.....	76
Глава IV	79
Превенција versus репарација (радно право-социјално право) – заштита здравља и безбедности на раду	79
1. Појам и потреба за превенцијом насупрот репарацији у оквиру заштите здравља и безбедности на раду	79
2. Улагање у здравље радника	81
3. Превентивна улога и функција у пракси	82
4. Социјална превенција и заштита здравља и безбедности на раду.....	83
4.1. Социјална превенција у оквиру социјалне сигурности.....	85
4.2. Социјална сигурност, превенција и нови изазови	87
4.3. Социјална превенција код посебних категорија запослених.....	87
5. Систем осигурања повреда при раду и професионалне болести.....	89
5.1. Питање инвалидности	92
6. Радни стаж, стаж осигурања и заштита здравља и безбедности на раду....	93
6.1. Радни стаж и стаж осигурања	94
6.2. Стаж са увећаним трајањем као инструмент заштите здравља и безбедности на раду.....	95
7. Превентивна улога медицине рада	98
ДРУГИ ДЕО.....	102
Међународно уређење заштите задваља и безбедности на раду	102
Глава I.....	102
Међународни стандарди заштите здравља и безбедности на раду <i>ratione materiae</i>	102
1. Основна идеја	102
2. Нормативна активност ОУН-а	103
3. Општи нормативни систем МОР-а о заштити и безбедности на раду.....	105
3.1. Подела аката МОР- <i>ratione materiae</i> и <i>ratione personae</i>	108
4. Општи инструменти МОР-а.....	109
4.1. Конвенција 155	110
4.2. Протокол из 2002. године уз Конвенцију о безбедности и заштити здравља на раду бр. 155	113
4.3. Препорука бр.164- додатни инструмент.....	115
4.4. Конвенција 187- Оквир за унапређење заштите здравља и безбедности на раду	118
4.5. Препорука бр. 197 о оквиру унапређења здравља и безбедности на раду	121
5. Други општи инструменти	123
5.1. Конвенција о раду у поморству из 2006. године	124
5.2. Конвенција 161 о професионалним здравственим услугама (о службама медицине рада)	127
6. Концепт заштите здравља и безбедности на раду у Савету Европе	129

6.1. Нормативна делатност Савета Европе у односу на заштиту здравља и безбедности на раду.....	131
а. Европска социјална повеља	132
1) Право заштите здравља и безбедности на раду	133
б. Европски кодекс о социјалној заштити.....	134
в. Европска конвенција о социјалној сигурности	134
г. Надзор и контрола примене одређених права.....	135
7. Европска Унија и систем заштите здравља и безбедности на раду.....	137
7.1. Појамно одређење неких термина у европском комунитарном радном праву	138
7.2. Заштита <i>ratione materiae</i> у европском комунитарном праву.....	139
а. Директива 89/391 ЕЕЗ	140
1) Права и обавезе према Директиви 89/391 ЕЕЗ.....	140
б. Директиве које су донешене под утицајем Директиве 89/391 ЕЕЗ.....	144
1) Директиве у односу изложености агенсима.....	144
2) Директиве у односу на радну средину (место).....	145
3) Контролни механизми.....	146
в. Директива бр. 80/1107 ЕЕЗ	147
8. Значење и улога опште заштите здравља и безбедности на раду у међународном радном законодавству	147
8.1. Значење општог нормативног оквира о заштити здравља и безбедности на раду, донешена са стране МОР-а	147
8.2. Значење и примена норми Савета Европе.....	148
8.3. Значење заштите <i>ratione materiae</i> у европском комунитарном праву	149
Глава II.....	151
Међународна заштита здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i>.....	151
1. Основно питање	151
2. Међународни акти о заштити здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i>	152
3. Заштита жене у међународном радном законодавству.....	156
3.1. Заштита жене на основу полног диверзитета	157
а. Забрана ноћног рада жена	157
1) Конвенција 89.....	158
2) Протокол 89.....	160
3) Конвенција 171	161
4) Препорука 178.....	163
б. Заштита жене од опасних, нездравих и тешких радова	164
в. Дискриминаторски ефекат забране ноћног рада за жену и тешког, нездравог и опасног рада.....	167
3.2. Заштита жене за време трудноће и материнства	168
а. Концепт људских права у ОУН.....	168
1) Конвенција бр. 3.....	170
2) Конвенција 103.....	171
3) Конвенција 183.....	172
3) Препорука 191	176
в. Заштита од сексуалног узнемиравања	177
г. Заштита трудноће и материнства радница према Савету Европе	180
1) Европска социјална повеља (ревидирана).....	180
2) Европски кодекс о социјалној заштити.....	181
3) Европска конвенција о социјалној сигурности.....	182
д. Заштита жене за време трудноће, материнства и дојења у европском комунитарном праву	182
1) Директива 92/85	182
4. Заштита малолетних лица (омладине) на раду и дечији рад.....	186

4.1. Забрана дечијег рада (забрана о раду и забрана рада на одређеним радним местима).....	188
а. Питање забране дечијег рада у ОУН	189
б. Забрана дечијег рада у актима МОП-а.....	189
1) Конвенција 182.....	190
2) Препорука 190.....	192
3) Конвенција о раду у поморству из 2006. године.....	193
в. Акти Савета Европе	194
г. Забрана дечијег рада у праву ЕУ	194
4.2. Заштита здравља и безбедности на раду деце и омладине (заштита дечијег рада).....	195
4.2.1. Минималне године запослења.....	196
а. Основна права предвиђена у актима ОУН	196
б. Минималне године за запослење предвиђене у нормама МОП-а.....	197
1) Конвенција 138.....	198
2) Препорука 146.....	199
3) Конвенција о раду у поморству из 2006 – изузимање од правила	201
в. Минималне године о запошљавању према актима СЕ.....	201
г. Минимална узраст за запошљавање у европском комунитарном праву	202
4.2.2. Ноћни рад омладине.....	203
а. Акти ОУН.....	204
б. Ноћни рад омладине у актима МОП-а.....	204
1) Конвенција 90.....	204
в. Забрана о ноћном раду у актима Савета Европе.....	206
г. Ноћни рад омладине у Европској Унији према Директиви 94/33	206
4.2.3. Друга права о заштити здравља и безбедности на раду омладине	207
5. Заштита лица са инвалидитетом	210
5.1. Стручно оспособљавање и професионална оријентација	211
а. Оспособљавање и професионална оријентација у актима МОП-а	211
б. Стручно и професионално оспособљавање у оквиру система права Савета Европе.....	217
5.2. Професионална рехабилитација и запошљавање	218
а. Професионална рехабилитација и запошљавање у актима МОП-а.....	218
1) Конвенција 159.....	218
2) Препорука 168.....	220
б. Запошљавање лица са инвалидитетом у оквиру аката СЕ.....	223
в. Професионална интеграција и разумно прилагођавање као концепт за интеграцију лица са инвалидитетом у ЕУ	223
6. Заштита здравља и безбедности на раду старијих радника	226
6.1. Модерни изазови дуговечности	226
а. Заштита здравља и безбедности на раду старијих запослених у актима МОП-а.....	229
1) Препорука 162.....	229
б. Савет Европе и заштита старијих лица (радника)	232
б.1. Посебна правила	232
в. Старији радници у европском комунитарном праву.....	233
7. Допунски извори	234
7.1. Конвенција 156 о радницима са породичним обавезама	235
8. Значење заштите здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i> на међународном плану.....	237
8.1 Значење заштите здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i> у актима МОП-а.....	237
8.2. Значење норма СЕ.....	237
8.3. Значење комунитарног система о заштити здравља и безбедности на раду	238

Глава III.....	240
Функционалност система заштите здравља и безбедности на раду у Европској Унији	240
1. Имплементација заштите здравља и безбедности на раду у земаљама чланицама	240
1.1. Практични аспекти	241
2. Начин доношења аката	242
3. Заштита права запослених у погледу заштите здравља и безбедности на раду у земљама чланицама Европске Уније	244
4. Европске институције (тела) за спровођење и контролу заштите здравља и безбедности на раду	245
5. Еколошки аспекти заштите на раду у Европској Унији	248
6. Одговорност послодавца у односу на заштиту здравља и безбедност на раду.....	250
7. Улога социјалних партнера у заштити здравља и безбедности на раду....	252
8. Европска парадигма о заштити здравља и безбедности на раду.....	254
Глава IV	256
Начело не-дискриминације лица са инвалидитетом.....	256
1. Потреба за заштитом од дискриминације лица са инвалидитетом.....	256
2. Међународни оквир	258
3. Одговарајући услови за запошљавање и рад - разумно прилагођавање (reasonable accommodation)	262
ТРЕЋИ ДЕО.....	265
Заштита на раду <i>ratione personae</i> у Југоисточној Европи, са посебним освртом на македонско законодавство	265
ГЛАВА I.....	265
Систем заштите здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i> у националним решењима.....	265
1. <i>Differentia specifica</i>	265
2. Настанак и развој заштите здравља и безбедности на раду у Југоисточној Европи	266
3. Карактеристике националног радног законодавства	278
4. Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија радника у националним законодавствима у Југоисточној Европи - <i>de lege lata</i> и <i>de lege ferenda</i>	285
5. Заштита жене	285
5.1. Заштита жене раднице на основу пола	286
а. Забрана ноћног рада и рада на нарочито тешким и опасним пословима ...	286
1) Хрватска	286
2) Словенија	288
3) Бугарска	290
4) Србија	291
5.2. Заштита за време трудноће, материнства, рађања и родитељства	292
1) Хрватска	293
2) Словенија	303
3) Бугарска	308
4) Србија	310
6. Заштита здравља и безбедности на раду малолетника и младих радника.....	316
1) Хрватска	316
2) Словенија	320
3) Бугарска	322
4) Србија	324
7. Заштита лица са инвалидитетом и старијих радника	327
1) Хрватска	327
2) Словенија	331

3) Бугарска	333
4) Србија	335
Глава II.....	340
Систем заштите здравља и безбедности на раду <i>ratione personae</i> у македонском правном систему	340
1. Појава и развој заштите здравља и безбедности на раду у Републици Македонији	340
1.1. Социјалистички период	341
1.2. Уставна решења	343
1.3. Законска решења 90-тих година	344
2. Заштита здравља и безбедности на раду – статистички приказ.....	349
3. Систем опште заштите здравља и безбедности на раду.....	350
4. Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених према ЗРО из 2005. године	353
4.1. Заштита радница	355
а. Заштита жене на основу полно-физичких карактеристика	355
б. Заштита раднице за време трудноће, рађања и материнства	358
4.2. Заштита здравља и безбедности на раду малолетника.....	365
4.3. Заштита лица са инвалидитетом и инвалиди рада.....	369
4.4. Заштита старијих радника	373
5. Механизам за остваривање заштите здравља и безбедности на раду	374
6. Заштита и надзор у примени заштите здравља и безбедности на раду... 376	376
6.1. Одговорност послодавца	376
6.2. Овлашћења инспекције рада	378
6.3. Улога социјалних партнера у превенцији и спровођењу заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених.....	379
7. Еколошко-социјални аспекти заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених.....	381
7.1. Еколошки аспекти	382
7.2. Социјални аспекти (систем социјалне сигурности)	384
8. Степен хармонизације македонског законодавства са стандардима Европске Уније у односу на заштиту здравља и безбедност на раду посебних категорија запослених.....	384
Глава III.....	388
Заштита од професионалних ризика у систему социјалног осигурања Македоније	388
1. Заштита здравља и безбедности на раду <i>versus</i> социјално осигурање	388
2. Осигурани ризици	390
2.1. Повреда на раду (телесно оштећење)	391
2.2. Професионална болест	393
3. Остваривање права	394
3.1. Остваривање права по основу здравственог осигурања.....	394
а. Права у случају повреде на раду.....	396
б. Осигурање у случају професионалне болести	397
3.2. Права по основу инвалидског осигурања	398
а. Права по основу преостале радне способности	399
б. Право на инвалидску пензију	402
в. Новчана накнада за телесно оштећење	403
4. Надокнада штете	403
ЗАКЉУЧАК.....	408
ЛИТЕРАТУРА	435
БИОГРАФИЈА АУТОРА	457

УВОД

Овај рад представља научну аспирацију да се продре у суштину заштите на раду уопште, а посебно у делу заштите посебних категорија запослених, као што су жене, малолетници, лица са инвалидитетом и старији запослени. Рад има за циљ критичку, продубљену правну анализу заштите здравља и безбедности на раду, разматрање упоредноправних решења, а нарочито међународних радних стандарда у овој области, уз разматрање *de lege ferenda*. Циљ рада је да се синтетизују добијени резултати, и потврде полазне хипотезе, што треба да послужи да се продре дубље у комплексност односа заштите здравља и безбедности са другим институтима радног права, а делом и права социјалне сигурности..

Заштита здравља и безбедности на раду је комплексна радно-правна и друштвена материја, која превазилази оквире радног односа и комплекса рада, и поред тога што од њега извире. Овај рад проучава управо ту комплексност заштите на раду, пратећи је и разрађујући је од њеног првог нормативног појављивања, па све до данашњих дана. Посебно продубљено и поливалентно се разматрају аспекти заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. То подразумева обухватање овог института у његовој правној појавности, али и разматрање економских, социјалних, моралних и других аспеката феномена заштите посебних категорија радника, у процесу рада.

У овом раду се даје палета упоредноправних решења и њихове правне анализе, посебно у регионалном оквиру, али и у другим радноправним системима развијених тржишних земаља Европе. Научним сагледавањима се настоји дати одговор на бројна актуелна и значајна питања у вези заштите на раду и заштите посебних категорија запослених, који су систематски концепирани у једну комплексну целину. Поред радноправних и социјалноправних видова заштите здравља и безбедности на раду, у тези се не испуштају из вида еколошке и социјалне импликације безбедности и заштите на раду. Такође, анализом превентивних механизма се жели одговорити на изазове новог времена, које подразумева напуштање санације последица несрећа на раду, у жељи да се нагласи радноправни концепт превенције несрећа на раду, односно настајања професионалних болести и повреда на раду.

Највећи део докторског рада се задржава на проблематици посебне заштите одређених категорија запослених, а управо је могуће у интервенцији законодавца у погледу заштите посебних категорија лица (најпре деце и жена) потврдити суштину самог настајања радног права, пратећи развој посебне заштите рањивих категорија лица до данашњег дана, оптерећено новим глобалним изазовима, као што су економске кризе. Тиме се заштита на раду посебних категорија запослених сагледава у њеној целокупној појавности, али се покушава да се открију скривене и невидљиве практичне контуре њеног нормативног постојања.

Са тим, сама научна анализа, поред материјално-нормативно практичне појавности, добија и једну морално-етичку компоненту, која чини вредносну нит рада.

Основна радна хипотеза јесте да без адекватне заштите и безбедности на раду, посебно код посебних категорија запослених, не може постојати социјална и еколошка држава као део пројекта тзв. Социјалне Европе (социјалне тржишне приреде), али и као део нове генерације социјалних права, инхерентних концепту запосленог-грађанина. То намеће потребу за аналитичко-синтетичким приступом при истраживању бројних видова института безбедности и заштите на раду. Отуда, користиће се бројни методи, међу којима и историјско-правни, компаративни, социолошко-правни, формално-правни и материјално-правни метод и др., а са циљем да се да одговор на низ питања од научног, радноправног значаја. Нека значајнија од тих питања су:

- а. како утиче заштита на раду и посебна заштита на свеукупност радно-правних односа?
- б. да ли посебна заштита на раду одређених категорија запослених утиче, мења и обликује општи радно-правни концепт и концепт заштите на раду?
- в. како утиче посебна заштита на одређене категорије запослених, на њихову социјалну интеграцију и места у друштву?
- г. шта значи, у ширем друштвеним оквирима, повећан обим заштите одређених запослених?;
- д. каква је улога заштите на раду у једној историско-компаративној перспективи?
- ђ. какав је суоднос заштите здравља и безбедности на раду, посебних категорија запослених са социјалним осигурањем, односно социјалном сигурношћу и самом социјалном заштитом?;
- е. Економски видови (одрживост повећаних трошкова) заштита на раду посебних категорија запослених – ефекти превенције и трошкови репарације за послодавце, фондове социјалног осигурања, државу?;
- ж. Које вредности су уткане при законском интервенционизму и социјалном законодавству у погледу заштите и безбедности на раду?;
- з. какво је место и улога заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених у процесу рада и ширим друштвеним односима?;
- с. зошто се штите управо ове групе запослених?;
- и. Значај развијеног међународног нормативног оквира о заштити здравља и безбедности на раду (у оквиру МОП.а, Савета Европе, Европске уније)?;

ј. какве су тенденције развоја заштите на раду посебних категорија запослених, посебно у условима глобализације и економске кризе у свету?;

к. што обухвата нормативни оквир заштите посебних категорија запослених у Југоисточној Европи, и како ће се она развијати у будућности?.

На ова питања, као и на многа друга, ова расправа ће покушати да да одговор, остављајући најбољем арбитру-времену да сведочи о добијеним научним истинама.

ПРВИ ДЕО

Заштита здравља и безбедности на раду

Глава I

Општи појмови о заштити здравља и безбедности на раду

1. Појам заштите здравља и безбедности на раду

Када говоримо о заштити и безбедности на раду, уствари говоримо о условима на раду и самом радном месту. То представља посебан део у индивидуалном радном праву. Обезбеђивање здравих и безбедних услова на раду, односно на радном месту, представља основ сваке радне и социјалне политике, као и самог ширег друштва. Услови рада, односно здраве радне средине не тичу се само запослених, већ и послодаваца, државе и на крају целог друштва, односно свих грађана једне земље. Због тога, мере које се преузимају за побољшање услова на раду преко побољшања система заштите и безбедности на раду представљају значајан део сваког националног законодавства, од комунитарног права Европске Уније (ЕУ), као и Међународне организације рада (МОП)¹.

1.1 Општа појмовна питања

Заштита здравља и безбедности на раду је термин, а уједно и институт који постоји у радном праву од његовог настанка, па све до данас. Још од самог почетка либерално капиталистичких друштвених односа поставља се питање о заштити радника на раду, као и њихова безбедност на раду. И поред тога што је од тада прошло више од двеста година, сам појам и дефиниција заштите и безбедности на раду се нису превише променили.

¹ Заштита здравља и безбедности на раду претставља предмет нормирања, скоро свих светских законодавства. Донешени су над 50 директива Европске Уније и бројне конвенције и препоруке са стране МОП-а.

Може се рећи да је појам заштита и безбедност на раду синтеза два термина, и то заштита и безбедност, који су међусобно комплементарни. То не значи да су синоними, већ су два термина која заједно стварају једну правну целину и која имају свој посебан значај у оквиру радног права.

Наиме, постојање заштите на раду не може да се не гледа, односно пручава и кроз призму саме безбедности на раду. Шта то уствари значи?

Ако проучавамо само заштиту на раду, она сама по себи обухвата мере и процедуре о заштиту здравља радника, схваћена као јединство физичког и духовног интегритета радника. Управо је тај интегритет дубоко повезан са основним човековим правима, као еклектично схватање о заштити личности грађанина-радника на радном месту. У том смислу, радно право, преко заштите на раду радника, додирује и до сфере универзалних човекових права, примењених на пољу рада, а манифестовани у самом радном односу. Такође заштита подразумева више конкретна и претходно нормирана деловања и мера од чијих примена и непримена зависи физички и духовни интегритет радника, и санкција уколико дође до њиховог непоштовања.

Безбедност на раду, односно на радом месту је тесно повезано са општим оквиром мера које треба да преузме послодавац, али и радник, са циљем да се обезбеди општо прихватљив стандард заштите на раду. Према томе, безбедност на радном месту који се односи на раднике, је систем мера и стандарда који су шири по свом обиму од саме конкретне заштите. Зато безбедност при раду не мора увек бити регулисан системским нормама, већ може да се остави специјалним нормама, или обичајима што је најгоре решење. Такође безбедност на раду зависи од саме природе радног места и мења се од једног до другог радног места. То значи да безбедност на раду за одређено радно место (систем мера и поступака), не мора да се примењује на друго радно место, код другог послодавца. Безбедност на раду се индивидуализује у зависности од самог радног места (објективан критеријум), као и од самог радника (субјективан критеријум).

Када говоримо о заштити на раду не сме се узети у обзир појам (термин) заштита права радника у радном односу. Ово најчешће није проблем за правну струку, али пошто заштита и безбедност на раду имају додирних тачака и са технологијом процеса производње и обухвата мере и процедуре које нису само правног, већ и техничког карактера, требају се дати одређене напомене. Уствари, заштита права радног односа обухватају поступак заштите индивидуалних права радника из радног односа (као на пример: право плате, право годишњих одмора, право отсуства на раду и.т.д). Ова заштита се остварује у тачно одређеном поступку (најчешће строго формалном) и пред надлежним органом (најчешће пред послодавцем и судом).

Заштита безбедности на раду представља део индивидуалних права радника који су предвиђеним законом или другим актом (подзаконским актом, колективним уговором, правилником и слично).

Заштита и безбедност на раду је део индивидуалног радних права². У случају повреде права заштите и безбедности на раду, раднику стоје на располагању такође сви правни лекови у одговарајући поступци о заштити својих права. Али, за разлику од других индивидуалних права који су законски предвиђени, овде раднику стоји на располагању и један другачији радно правни институт. Овде радник у случају угрожавања здравља, односно непримењивању мера и процедура о заштити на раду, може престати са извршавањем својих радних обавеза и удаљити се са радног места, или прекинути цео процес производње³. Разуме се да уколико је све ово оправдано, радник неће осетити правне последице прекида и удаљавања са радног места. Према овоме, ово је једини радно правни институт који даје одређено дискреционо право раднику да одлучује о питању реализације радног процеса, унутар самог радног односа, без предходног одобрења послодавца.

Када говоримо о појмовном одређењу о заштити на раду, морамо приметити да овај институт у целости није само праван, већ има и одређену техничко-технолошку димензију. То је део који обухвата одређене техничке параметре који се односе на минималне стандарде техничке заштите и који су део физике, хемије, биологије, технологије и т.д. Ови нормативи су најчешће стандардизовани и универзални, тако да важе у већем броју земаља у свету. Исте су садржане у посебним правилницима, нормативима, стандардима и слично. Друга димензија института заштите безбедности на раду је правна и као таква је вишеслојна. То значи да се односи на више категорија радника, на више типова заштита, на различитим степенима заштите и безбедности на радном месту.

Поливалентност појма заштите и безбедности на раду се такође види у његовој повезаности са економијом, медицином, социјалном заштитом, државно-управном димензијом и др⁴.

Правна димензија о заштити и безбедности на раду је посебно битна, утолико више што и технички нормативи о заштити на раду имају своју правну димензију (преко аката у којим су садржаним). Такође правна димензија о заштити и безбедности на раду се односи и на хигијенско-здравствену заштиту, као и на подручје социјалне заштите.

Сама заштита на раду и безбедност на радном месту у теорији али и према Међународној организацији рада, се одређује као општа и посебна заштита и безбедност при раду. Сматрамо да је сам појам заштита на раду састављен од више друштвених димензија (о чему смо већ говорили, а касније ћемо се детаљније задржати) али и значења. Према томе, покрај опште поделе заштите и безбедности на раду, иста

² У одређеним случајевима индивидуална права радника се штите и колективним тужбама. Ово може бити случај и код заштите и безбедности на раду, када су повређене одредбе колективног уговора о заштити и безбедности, или у случају када су при повреди на раду засегнути више запослених (не морају сви бити повређени, или трпети директну штету).

³ Ово право најчешће је предвиђено националним законодавствима, а у региону се среће у македонском, српском, хрватском и словенечком законодавству. О овом институту ће бити више речи у оквиру анализе националних законодавства.

⁴ Више о овоме се може видети код: П. Јовановић, „Заштита запослених на раду“, Правни живот, бр. 11/96, Београд, стр. 637-647.

се може видети и кроз хоризантолну и вертикални системску постављеност. При томе у оквиру оваквог система улазе и норме које су опште заштитне норме и посебне заштитне норме.

Хоризонтални ситем норми обухвата опште и посебне заштитне норме. Ове норме се односе на све запослене, на сва радна места. Посебне заштитне норме су састављене од више сфера заштите, које се разликују на основу различитих критеријумима. Оне су вертикално постављење у систему што не значи да имају градацију у важности. Оне се односе на заштиту у односу на посебна радна места односно делатности, даље, на заштиту у односу на посебна средства производње (машине или материје за производњу- *ratione materiae*), као и посебна заштита на основу посебних категорија запослених (малолетника, жена итд- *ratione personae*).

Управо последња група система о заштити и безбедности на раду, посебна заштита и безбедност одређених категорија лица, ће бити предмет дубљег интересовања овог рада.

Све заштитне норме, независно у ком делу система о заштити и безбедности на раду се налазе, дају су опште или посебне норме о заштити, односно дали говоримо о заштити *ratione materiae* или о заштити *ratione personae*, имају у себи подручје техничке заштите (норме), хигијенско-здравствене заштите (норме), подручје социјалне заштите (норме), као и норме које се односе на поступак спровођења и заштите самог права заштите и безбедности на раду (инспекцијски надзор, судска заштита, синдикална и.т.д.).

Према овоме, појам заштите и безбедности на раду је комплексан, како са термилошког аспекта, тако и са правног и шире друштвеног аспекта. Уствари,опредељивањем појма о заштити и безбедности на раду у његовој поливалентној форми, постављамо и матрицу његове дефиниције која такође мора да се сагледа са више аспеката.

1.2. Дефиниција заштите здравља и безбедности на раду

Дефинисање заштите и безбедности на раду могло би да се сагледа са два аспекта, и то шире и уже дефинисање. Шира дефиниција одражава шире друштвено значење и повезаност заштите и безбедности на раду уопште. Ова дефиниција се манифестује и преко опширнијег схватања саме заштите здравља на раду, осигурања безбедних услова на раду, остваривања удобног радног окружења, ослобађања од ризика на раду, а све са циљем побољшања радних и животних услова радника, да би се на крају постигао што већи степен хуманизације рада и поштовање достојанства и приватности запосленика⁵. Уствари у ширем схватању о заштити и безбедности на раду је инкорпорисано и само дефинисање заштите здравља уопште, као и на раду (радном месту) које према светској здравственој организацији подразумева стање комплетне физичке, духовне (моралне) и социјалног човековог благостања (односно

⁵ Питање о хуманизацији рада, као и заштита достојанства и приватности запосленика је питање на које се посебно посвећује пажња у Европској Унији, управо преко ширег схватања о заштити и безбедности на раду. Више о овоме код: Б.А. Лубарда, „Европско радно право“, ЦИД, Подгорица, 2004, стр. 264-269.

запосленика), које не подразумева само одсуство болести или слабости (немоћи)⁶.

У ужем смислу, заштиту и безбедност на раду можемо дефинисати као систем мера и средстава, са којима се омогућује потпуна, директна и индиректна заштита здравља запосленог, како у физичком тако и у духовном (моралном) смислу, као и смањивање штетних последица при повреди на радном месту.

Иначе, у теоретским виђењима појединих аутора, али и у различитим законским решењима, могу се уочити различите поставке о томе шта значи заштита и безбедност при раду и шта она уствари обухвата. Према једном схватању, у општој заштити улазе правне норме о организовању радног дана, односно радног времена, одмора, као и мере заштите на раду⁷. Према другом схватању, општа заштита и безбедност на раду се односи на све запослене који су изложени штетним утицајима по њиховом здрављу на раду и иста обухвата хигијенско-технике услове и мере о заштити и спречавању професионалних болести. Ово значи да би заштита и безбедност на раду запослених требало обухватити већи број техничких норматива, као и мера за њихово спровођење и превенисање повреда на раду⁸. Ова класификација прави разлику хигијенско-техничке заштите на послу са једне стране и условима на послу са друге стране. У прошлости се срећу и класификације које праве разлике између хигијенске заштите, безбедности на раду и условима на послу. Уствари, главна дилема око основног опредељивања појма и дефиниције о заштити и безбедности на раду, како у прошлости тако и данас, је опредељивање обима норми који су саставни део те заштите, као и бројност мера за њено спровођење. Тако се може уочити да тај обим варира и да се своди на чисто хигијенско-техничким нормама, па све до најширег обима који обухвата заштитно радно законодавство (трајање радног времена, одмора, безбедних услова на послу, надомештај у случају незапослености, здравствену заштиту и.т.д.). Неки теоретичари, заштиту радника на раду своде на бивалетни комплекс мера опште и посебне заштите⁹.

Оваква комплексност заштите и безбедности на раду изазива одређене забуне и нејасноће. Ипак, ако се узме у обзир да ни Међународна организација рада нема унифицирани приступ према терминима из ове области код аката које доносе (конвенције и препоруке), може се рећи да то и није толико нужно потребно, посебно у пракси. Такође, врсте норми са којима је уређена заштита и безбедност на раду, а које су пре свега техничке и правне, као и врсте мера за њихово спровођење, имају већи значај код опште заштите, док код посебне заштите која се односи на *ratione personae* ова дилема и не изазива већа разумевања, а зашто, биће рећи у даљем тексту.

⁶ Б. Лубарда, оп.цит. стр. 242; R. Nielsen, "European Labour Law, Copenhagen, 2000, стр. 370.

⁷ Александар Балтић, Милан Деспотовић, Основи Радног права Југославије/ Систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада, Савремена администрација, Београд, 1976, стр. 215-236.

⁸ Борислав Благоев, Самоуправни радни односи у Југославији, Београд, 1981, стр. 110

⁹ Гзиме Старова, „Трудово право и работни односи“, Просветно дело А.Д., Скопје, 2003, стр. 288-289.

Код заштите и безбедности на раду, схваћена у њеном општом смислу, најчешће се јављају техничке норме које су преточене у правне. Ипак из овога, изузетак представља заштита на раду код посебних категорија лица, што потврђује комплексност ове области радног права.

Према претходно изложеном, може се рећи да је основно и најшире схватање оно према којем заштита здравља и безбедности на раду обухвата систем мера и средстава за заштиту радника, како правних, тако и са применом техничким, организационим и другим мерама за заштиту живота и здравља радника¹⁰. Са друге стране, као уже схватање заштите и безбедности на раду, што уједно је и правно схватање, среће се и то да подразумева права радника о заштити, његове обавезе, као и права и обавеза послодавца¹¹.

Ова гледишта о заштити и безбедности на раду запослених, као што смо напоменули, карактеристични су за прошлост и развој заштите и безбедности на раду. Модерна гледишта и схватања овог радно-правног института, али који надмашује и радно-правну димензију, детерминише заштиту на раду кроз једну сасвим другачију призму.

Заштита и безбедност на раду се данас не повезује само са заштитом живота и здравља запосленог, већ и са заштитом његовог моралног интегритета, као и са заштитом рада и животне средине радника, али и других запослених, чак и на све грађане уопште. Ово је директно повезано са достојанственим послом (достојанство на послу) и забраном о повреди приватности и узнемиравању на радном месту. На задње се посебно пази у оквиру Европске Уније, односно исто представља део т.з. *acquis social communautaire*. Такође у Унији, посебно место заузима место о превенцији и превентивним мерама при заштити здравља и безбедности на раду, чиме се у последњим деценијама на европском али и на светском тлу, почиње мењати приступ и схватање о заштити на раду уопште. У Европској Унији је то изражено преко заједничких политика земља чланица¹².

Око дилема које се јављају о заштити здравља и безбедности на раду, поставља се и питање адекватне примене термина о заштити запослених или заштите на раду? У теорији се уочава разлика између ова два термина и сматра се да заштита запослених је садржајније шира од заштите на раду¹³.

Интересантно је поменути да се опредељивањем појима и дефиниције о заштити здравља и безбедности на раду, недвосмислено издваја закључак да се техничко-хигијенске норме односе пре свега на општу заштиту рада и свих запослених. Са друге стране, заштита посебних категорија запослених-посебна заштита *ratione personae*, обухвата пре свега правне норме које се односе на радно време, одморе, отсуства, расподеле и прерасподеле и.т.д. То значи да ћемо се

¹⁰ Влајко Брајић, Радно право, Савремена администрација, VI, Београд, 2001, стр.251.

¹¹ Ибидем, стр. 252.

¹² Види код: Nicholas Moussis, „Access to European Union: law, economics, policies“ (превод на македонски: Николас, Мусис, „Пристап до ЕУ: право, економија, политика“), Институт за европска интеграција, Скопје, 2005, стр. 273-310.

¹³ Ову дилему поставља професор др. Предраг Јовановић при чему даје одређена гледишта према којима заштита запослених, према свом садржају је шира од термина заштите на послу, и поред тога што аутор у даљем тексту употребљава термин заштита на раду. О овоме више у Правном животу, " Заштита запослених на раду", стр. 637-647.

у овом труду осврнути више на ова питања, која су повезана са посебним категоријама запослених.

1.3. Мере заштите здравља и безбедности на раду

Пошто заштита здравља и безбедности на раду представља заштиту физичког и моралног интегритета, пре свега запослених али и шире, као што смо већ напоменули, у себи обухвата систем мера и процедура о спровођењу заштите и конкретног обезбеђивања безбедности за одговарајуће радно место. Све то је да би се остварили услови за рад који би биле безбедни за извршавање радних обавеза радника, а његово здравље и интегритет да буду заштићени.

Већ смо напоменули да заштита и безбедност на раду у себи садрже техничке, хигијенске, правне и друге норме. Ове норме се спроводе са великим бројем техничких, организационих, здравствених, економских, образовних, правних и других мера за спречавање и остстрањивање штетних услова на радном месту. Ове мере управо и дају живот и конкретизују заштиту и безбедност на раду у њеној практичној примени. Из овога се може закључити да заштита и безбедност здравља радника има два правна корпуса. Са једне стране рекли би да су то основне норме са којим су уређене заштита и безбедност, а са друге стране то су многобројније мере и процедуре за спровођење општих норми. Али овај други корпус правила, ради свог значења и улоге које има у обезбеђивању и спровођењу заштите и безбедности на раду, изједначава се више или мање са првим корпусом норми, који су пре свега правне¹⁴, а онамо где оне не постоје и замењују их. У другој групи правила пре свега улазе техничке норме и хигијенско-здравствене.

Национална законодавства, као и међународни акти, пре свега МОТ-ови и ЕУ, разликују постојање општих и посебних мера, а негде се срећу и претходне мере, општопризнате мере, друге мере и.т.д. Претходне мере се негде називају и уграђене мере и односе се на претходне процедуре проузводње машина, алата и слично, као и постојање упутстава за руковање. Опште мере се односе на све запослене и за сва радна места и састоје се у обезбеђивању здравих и безбедних услова при раду. Посебне мере се односе на посебна радна места и на посебне категорије запослених. Из овога прилази да се опште мере односе на општу заштиту и безбедност на раду, а посебне мере чине посебни заштиту. Независно о којим мерама је и реч, односно у којој врсти заштите и безбедности на раду, она се директно обликује од степена спровођења и поштовања обавеза и права послодаваца и радника.

¹⁴ То су пре свега норме које су садржене у Уставу, Закону о радним односима, Закону о заштити при раду, као и неки други посебни закони.

1.4. Радна средина

Заштита здравља и безбедности на раду данас се разматра и низ призму благостања на раду (well-being at work)¹⁵. Уствари сама заштита и безбедност на раду је тесно повезана са радном средином. Независно о томе дали је рећ о примени мера и поступака опште заштите или посебне заштите и безбедности на радном месту, они директно дефинишу радну средину. То значи да ће квалитет конкретне радне средине зависити баш од степена примене мера и процедура за заштиту и безбедност здравља, односно од тих норми. Ако се узме у обзир да запослени одређени део (некад и већи део) од дана пролази у својој радној средини, онда заштиту здравља и безбедност на послу запосленог можемо гледати и преко заштите радне средине.

Радна средина је шири термин од радног окружења. Она се односи на целокупан радни простор у којем се креће, или би се кретао радник, његово радно место, али и места где радник не ради већ борави за радно време (хале, мензе, канцеларије и др.), као и на одређене агенсе и супстанције које се користе при раду. Радно окружење се схвата у ужем смислу и обухвата радно место где радник ради (фирма, рудник, базен за пливаче, грађевински објекат и.т.д.), а притоме да се не односи на агенсе и супстанце. Без разлике дали се односи на радну средину, или на радно место (окружење), они требају бити обухваћени нормама о заштити здравља и безбедности на послу, како би могли говорити да је рећ о хуманој и благопријатној радној средини, чиме би се остварило благостање на послу.

Када говоримо о радној средини, не можемо а да не поставимо паралелу са животном средину. Рекло би се да је више реч о повезаности и преклапању. Уствари, радну средину у ширем контексту, не можемо а да је не разматрамо преко животне средине. Она је њен саставни део. Утолико више што радник који ради пуно радно време на свом радном месту, уствари тамо пролази и свој животни век. На овај начин здрава и безбедна радна средина значи здрава и безбедна животна средина. Још више ако узмемо у обзир да лоши и небезбедни услови за рад на одређено радно место (радна средина) могу угрозити живот и здравље других запослених, али и шире у заједници или друштву уопште. Овако схваћена повезаност између радне средине и животне средине добија све већи значај. Из овога, када говоримо о заштити здравља и безбедности на раду радника у радној средини говоримо о животној средини уопште. Ова нова, рекло би се светска тенденција је оправдана ако се посебно узме у обзир да и не може бити речи о правој заштити на раду ако се не штити и животна средина уопште. То је тесно повезано са достојанством радника, али и грађанина, са заштитом његовог физичког и моралног интегритета. На овај начин, овај део радно-правне заштите, која је повезана са животном средином и

¹⁵ Термин „благостање у радној средини,“ се све више среће у оквиру комунитарног права Европске Уније, утолико више што се издиже као стандард за заштиту и безбедност на послу која се сматра за „нуклеус,“ радничких права . Више о овоме код : Б. Лубарда, оп.цит. стр. 241/242.

екологијом продире у трећу генерацију општих и универзалних човекових права, као права запосленог.

Када смо рекли да у радној средини улазе и опште и посебне заштитне мере, мислимо да су тиме обухваћене све категорије запослених и све мере заштите и безбедности на раду. Ипак, схватање о радној средини може обухватити и већи обим мера и стандарда од оних који су предвиђени са заштитом и безбедности на раду. Овде улазе т.з. еколошке и друге мере које се могу применити, али и не мора. Реч је о мерама које су директно повезане са схватањем на радну средину као део животне средине. Тако се радна места пројектују и граде са допунским или потпуно еколошким стандардима, обезбеђују се посебни делови за активан одмор у току радног времена, посебни насади и делови за релаксацију (реч је о хортикултурним детаљима који и не морају да се саде), и.т.д. Постојање овакве допунске заштите која омогућује смањење стреса (као један од ризик фактора који угрожава здравље) на послу, и успостављање највиших еколошких стандарда у радном окружењу, данас још увек зависи од воље и могућности послодавца, али и од степена индивидуалне свести и свести код шире заједнице уопште. Тако, заједница може и треба да стимулише изградњу еколошких, заштићених и безбедних радних места. Још увек се оваква радна средина ретко предвиђа као нормативна обавеза¹⁶.

2. Појава и развој заштите здравља и безбедности на раду

Када говоримо о појави заштите здравља и безбедности на послу, уствари говоримо о појави радног права као правној дисциплини историјске сцене правних наука, а то се уклапа и са почетком нових друштвено-политичким, економским и идеолошким променама крајем XVIII века човекове цивилизације. Уствари, зачетци радног права, као правне дисциплине, односно као нормирани део права започиње управо са доношењем првих заштитних норми у почетку XIX века. Према томе, појава радног права је уствари појава првих заштитних норми које се односе на одређене категорије запослених. Зато данас не можемо говорити о радном праву и заштити на раду, а да се не навратимо на његове почетке, односно рађање као правне дисциплине која у себи садржи норме заштитног и безбедносног карактера радника. Одавде извлачимо и значење које заштита на раду има за ову правну дисциплину, без чијег би постојања, појаву радног права тражили у неко друго време цивилизације.

¹⁶ Примери оваквих модела радних средина се срећу у неким високоразвијеним и богатим земљама као Немачка (Франкфурт), Канада, Аустралија и др.

2.1. Потреба о појави заштити здравља и безбедности на раду

Сама потреба о појави заштите здравља и безбедности на раду, а самим тим и зародиш радног права, је био условљен пре свега од економских, али и од политичких промена (пре свега у Енглеској) у трајању од неколико векова, а посебно промена средином XVIII и почетком XIX века. Овим променама је претходило и стварање нове идеолошке друштвене премисе, које је касније утицало на целокупне друштвене покрети и односе, самим тим и на односе у области рада. Развила се парадигма индивидуализма и ослобађања човека¹⁷, односно његовог духа која ће се парадигма касније преобразити у своју супротност и изродиће се друштво које неће ослобађати, већ ће угњећивати. То ће се посебно манифестовати и биће видљиво у области радних односа.

Појавом капиталистичко-економско-друштвеним односима уствари се стварају претпоставке о потреби заштите на раду. Али сам систем заштите који се заиста ствара у радном односу у капитализму, има свој претходни пут и разлог. Можемо рећи да заштита на раду има неколико фаза и појавних облика у свом развоју. Она не почиње самом појавом капиталистичко економског система и најамних радних односа где се јавља интервенције државе. Пре свега се у другој половини XIV века, појављује са распуштањем првих феудалних поседа. Друга фаза је са појавом првих заштитних норми- почетком XIX века, а трећа фаза је после Првог светског рата са стварањем међународних норми и стандарда о заштити здравља и безбедности на раду.

Можемо говорити и о једној претходној фази најамнох односа у каснијем периоду робовласништва, али не као интервенција државе, а још мање у сфери заштите у процесу рада.

а. Прва фаза у интервенције државе

У овој фази није реч о нормативној интервенцији државе из области заштите на раду. То није могуће јер није реч о појави радног односа у правом смислу речи. Ипак у периоду друге половине XIV века па све до последних деценија XVIII века, постоје најамно слободни радници, који су на почетку били у незначајном броју. Уствари појавом мануфактурне производње рашће и потреба оваквих радника. На почетку је њихов положај такав што није реч о потчињености или експлоатацији са стране послодавца. Уствари њихов положај је био бољи од сељака на феудалном поседу. Касније, са растом потребе и броја најамних радника, а у немогућности да се сви запосле у мануфактурну производњу, појављује се т.з. скитништво. У овом периоду се доносе велики број т.з. крвавих закона (крваво законодавство) који

¹⁷ И касније (као што је био случај претходно) ће се појављивати покрети који ће „проповедати“ ослобађање човека, али резултат неће бити на висини очекиваног. Човек је и данас заробљен пре свега својим страховима, а после у кругу друштвено-цивилизацијским понављањима. Ипак ослобођење личности човека, његовог духа је и даље главна тема многих покрета, религија, секта, филозофија и.т.д.

забрањују ову појаву, а скитнице дисциплинују о томе шта их чека у оквиру најамног рада¹⁸.

Према овоме, може се говорити да одређени процеси који су се дешавали крајем феудалног друштва, и поред тога што се не односи на радне односе, ипак у великој мери утиче на касније интервенције државе са заштитним законодавством. Овај првобитни и претходни облик интервенције у делу рада уствари је штитио интересе послодавца. Такво законодавство је започело енглеским Статутом 1349 године¹⁹, а продужило је и у време Хенрија VII и Хенрија VIII²⁰.

б. Друга фаза – стварање заштитног законодавства (интервенционизам)

Који друштвени услови су утицали да се појави заштитно законодавство је заиста комплексно питање који има вишеслојан одговор. Када говоримо о нормативним почетцима заштитног радног законодавства, односно о првим нормама које се односе на заштиту на раду (које су, како смо рекли, и прве норме уопште у радном праву) требамо знати шта је изазвало њихово доношење. Дали је то била организована свест или је била принуда инспирисана зачувањем одређених стања и права, чак и друштвених услова?

Као што смо већ рекли, први слободни најамни радници се појављују још у другој половини средњег века, у феудализму. И поред тога што су тада били у малом броју, ипак најављују нови поредак. Услови мануфактурне производње су утицали на стварање близине, и рекло би се пријатељских односа између најамних радника, шегрта, мајстора и мануфактуристе-послодавца. Са појавом машина као основно средство производње, у току XVIII века и преображај ситне занатске производње у индустријску, које и поред тога није било довољно развијено, створили су се нови друштвени услови који ће много тога изменити ток човекове цивилизације и лик саме планете. Индустријска производња, а пре свега појава парне машине су изазвали т.з. индустријску револуцију која је започела у Енглеској и Холандији. То је у великој мери утицало на доступност сировина у целом свету, који претходно нису били доступни, нити потребни. Са друге стране неограничене сировине су убрзали пулс индустријске револуције до те мере што ће њен развој следећих 150 година бити муњевит и незамислив до тадашње друштвено-економске формације²¹.

Управо тај брзи индустријски развој у новом друштвено-економском ситему, капитализму, је генерисао потребу запошљавања нове радне снаге. У првом периоду, потреба је била толико велика што није имало довољан број најамних радника. У то време је статус тих најамника био добар и наликовао је на време мануфактуре. Али, то се

¹⁸ Влајко Брајић, оп. цит., стр. 24.

¹⁹ Ибидем.

²⁰ У време Хенрија VIII се извршавало месечно по 120 погубљења скитница и слободних сељака.

²¹ Више о овоме код Гзиме Старова, „Посебна заштита на работниците во здружениот труд“, НИО Студенски збор, Скопје, 1987, стр. 15-25.

брзо променило. Са повећањем броја најамних радника, у другој половини XVII века и покрај интензивног индустријског развоја у већи број европских држава, њихов положај је почео да се мења. То је делимично резултат нове идеологије слободног договарања, која је део концепта о слободи личности и друштва уопште, преточено у нови економски либерализам. Уствари овај процес се интензивирао француском буржоаском револуцијом у 1789 години, а на европском тлу трајно се инсталирао нови економско политички систем, и поред тога што буржоаских револуција је било и раније у другим земљама.

У новим економским условима где се либерална идеологија сводила на догмама, запошљање и услови за рад су били уређени сходно том концепту. Остављало се да сам најамни радник и послодавац уговоре услове о раду. Слободни грађанин, изражавајући своју слободну вољу би ступио у т.з. најамни радни однос, при чему је слободно договарање са послодавцем био централни део. Уствари с обзиром околностима који су опредељивали вољу послодавца, као суверену и коначну, не може се говорити о правом (слободном) договарању. Послодавац као моћнија страна у договарању је наметао своју вољу и принцип субординације је дошао изражен до тог степена што најамни радни однос се за радника свео на најгрубљу форму :“узми или остави“. Ово се допунило са непостојањем законске регулативе која омогућује да послодавац буде уствари одређивач (законодавац) о условима при раду. Самим тим, концепт либерално економских и правних односа који су детерминисали радни (најамни однос), одмах је изгубио суштину и прешао у своју супротност. Његова основна девиза *lesser faire-laisser passer* погубно се одразила на услове при раду, а самим тим и на саме раднике²².

У XVIII веку и првој половини XIX века, извори из којих се могу добити сазнања о природи најамног односа су неколико врста уговора. Пре свега то је трансформација старог Римског уговора *location conduction operatum*, као и *Contract de louage de service*, који се трансформишу у обичне уговоре за најам²³. На тај начин ови уговори се свде на уговоре облигационог типа и односи које регулишу се свде на индивидуалистичкој основи (филозофији). Интересантно је што уговори који су послужили за правно регулисање најамних радних односа у раном либералном капитализму, нису одговорили на изазов индивидуалне друштвене концепције ослобађања личности и друштва. Либерално друштво из XVIII и почетком XIX века није постигао циљ јер као основу је узео капиталистички тржишни (економски) систем, који се по дефиницији темељио на другим поставкама и вредностима. Самим тим, први су уговори за најам радне снаге уствари пратили линију либералног капиталистичког тржишта , који не ослобођује и не ставља личност радника као вредност саму по себи, већ као инструмент за остваривање концепта егоистичког светогледа послодавца. Тако се ослобађала одређена личност (послодавац) на рачун других (радника) и при томе није дошло до право олобођеног друштва, према коме се

²² Више код : Jean Rivero, Jean Savatier, "Droit du Travail", Presses Universitaires de France, Paris, 1960, str. 23-29; Andre Rovast, Paul Durand, "Droit du Travail", DALLOZ, Paris, 1957, str. 16-30.

²³ Г.Старова, оп.цит., стр. 16

циљало на почетку и који је био основа многих филозофија из тог периода²⁴. Такође и револт који се јавио код радника према машинама²⁵ је био инспирисан у великом делу од неприродног односа између т.з. једнаке и равноправне индивидуе у друштву. Међутим, то је незадовољство било погрешно каналисано, усмерено према уништавању машина. Требало је да се у ствари схвати да проблем лежи у идеји о лудилу за машинама, а не у самој машини. Та индустријализација је изазвала вишак радне снаге и експлоатацију радника на светском нивоу, не ради себе саме, већ ради односа према њој. Тај однос према машинама се базирао (донекле и данас) на заштеди радне снаге, али ради лакомости и већих профита послодаваца, а не ради очувања и заштита индивидуе и њеног рада као највеће вредности. Уствари највећа брига никада није успело да буде човек, већ материјална добра. Зато у овој индивидуалистичкој радној, рекло би се филозофији, требамо тражити и одговоре о разлозима о појави првог заштитног (радног) законодавства, односно првих норми које се односе на заштити одређених категорија запослених.

Пре тога би требало да одговоримо на још неке дилеме или питања која се односе на укупан однос према раду и човековој личности, као део права над властитим трудом²⁶. Пре свега се поставља питање дали догађаји у либералном капитализму, а и у претходним, су суштински утицали на развој заштитног радног законодавства, односно његовог појављивања? Дали би се то појавило и у којој мери су друштвени околности усмерили пут његовог будућег развоја?

И поред тога што се може помислити да ова питања нису суштинска, ипак сматрамо да је битно да се одговоре. Одговор није ни лак ни једноставан као што изгледа на почетку. Ово треба урадити да би се добила целосна слика и да би могли повезати модерне заштитне норме са њиховим почетцима (појавом) у једну целину. Уствари у даљем тексту ће се покушати сагледати суштина и повезаност заштитних норми из области радних односа, које се односе на одређене категорије и радника, кроз призму целокупног њиховог постојања до појаве, па све до данас.

Овде укратко можемо напоменути да из историјских извора и факата које срећемо, појава заштитно радног законодавства које се прво односи на одређене категорије лица, је директно повезано са два

²⁴ На ово питање су се задржали: Имануел Кант, Ж.Ж. Русо, Томас Мор, Џон Лок, Ричард Бакстер и други.

²⁵ Интересантан је однос Махатма Гандија изражен у делу Хинд Сварац (1908) према машинама и према употреби човековог рада у оквиру цивилизације која се базира на заштеди индивидуалног рада. Ганди у делу каже:...,Човек циља на заштеди рада док хиљаду су људи без посла и избачени на улицу и умиру од глади..., Више о овоме у Хинд Севериц, Светомир Шкарић, „Теорије за мирот и конфликтите-читанка“, Правен факултет Јустинијан први, Скопје, 2007, стр. 4-5.

²⁶ Питање о власништву и однос према властитом раду се може добро анализирати преко дела Џона Лока, Две расправе о влади, књига 1 и 2, прего чега се сагледа део филозофске матрице капитализма и суштински однос према труду и најамним радницима у друштву, односно код послодаваца. Његова филозофска расправа ће у великој мери определити и усмерити конкретне акције послодаваца и новог капиталистичког друштва. Може се рећи да је то нормално ако се зна да свака друштвена промена претходно обезбеђује и филозофску матрицу на којој ће се духовно базирати. Свакако Џон Лок је само један од њих.

основна чиниоца. Пре свега, потреба да се заштити већ делимично акумулирани капитал, а са друге стране и са растом свести у одређеним круговима (пре свега црковним) да најгрубља експлоатација најамних радника чини живот човека-радника ништавним и целосно деградира достојанство личности. Ипак се мора подвући да послодавци и рани капиталисти нису ни издалека сагледавали хуману призму заштите радника. На почетку су се у највећој мери руководили из личног интереса, а заштиту су гледали као нужно зло или као механизам за делимичну корекцију и алат за још веће оплођавање капитала. Лични интерес и заштита капитала подразумевају и одређена отступања да би се неутрализовало незадовољство. Управо због тога и први закони који се доносе у овој области садрже само онолико права радника колико је најмање потребно. Овај део развоја у заштитном законодавству и уопште у радном праву, ће се задржати до данас у одређеним мерама, са одређеним осцилацијама у зависношћу друштвених услова и идеолошке премисе. Ипак ће филозофија која прати рани либерални капитализам опстојити и у великој мери ће утицати на радне односе. Концепт власништва који је постављен са стране Лока, Хопса и других, дубоко ће се утемељити у свести власника капитала и биће основа (филозофска матрица) за држање ствари статус кво и убудућности.

Историјски гледано, прва интервенција државе у области најамних радних односа започиње доношењем прописа који су требали заштити оне раднике који су били највише изложени опасностима и повредама, а то су жене и деца. У даљем развоју, ова група лица ће се проширивати.

Прва земља која је увела заштитно законодавство радника (само за одређене категорије) и која је поставила темеље будућег радног законодавства (права) је била Енглеска. После ње, пример ношења закона који ће штитити најугроженије категорије радника је продужио и у другим земљама Европе, али много касније.

1) Енглеска

У Енглеској, између осталог, било је логично да се појави први пут закон који ће се односити на заштиту радника на раду. То је прва земља где долази до замене феудалног система привредовања са капиталистичким, и земља где започиње индустријска револуција. Такође положај радника ради ова два факта је био и најдаље најзавиднији и тежак у односу на друге европске земље. Из тих разлога у 1802, 1816, 1819, 1833 години су били донешени закони који су забрањивали дечији труд до одређеног узраста и предвиђали су нека права за децу која су била најамњена.

Тако, закон о здравственој и духовној заштити ученика и других лица запослених у предионицама и ткајачницама памука и других фабрика (закон о заштити дечијег рада- The nord and Health Act) из 1802²⁷ и предвиђао је одредбе са којим се забрањивао запослење деце млађих од девет година, као и ноћни рад деце (од 21сат до 4 сата ујутру)

²⁷ Пре доношења Закона из 1802 године у граду Манчестеру у 1784 године, по иницијативи парохијског свештеника и једног доктора, сам град је донео акт којим се ограничава радно време парохијске деце на 10 сати.

²⁸. Овај Закон представља први покушај и наговештај о интервенцији државе у радним односима и сматра се првим актом из области заштитног радног законодавства.

Следећи акт који је донешен је Закон о минималној години старости за запошљавање из 1816 године. Овим законом узраст од девет година представља услов за запослење. Законом из 1819 година заштитне одредбе се односе на сву децу памучне индустрије која су испод 16 година, а не само на ученике и шегрте. Законом из 1933 године (Лорд Lord Altrops Act, још назван и Фабричким законом) је било регулисано радно време, односно трајање радног времена за лица од 9 до 16 годишње узрасти у свим гранама текстилне индустрије (за лица од 9 до 13 година узрасти-8 сати, а за лица од 13 до 18 година узрасти 12 сати). Овај закон, за разлику од претходних је први пут предвиђао казнене одредбе и успостављао инспекцију рада. Међутим ови се закони нису поштовали а Енглески парламент се није ни потрудио да обезбеди средства за њихово спровођење, при чему је радни дан у тим годинама започињао у 5 :30, а завршавао у 20:30. У 1844 години је донешен закон којим се ограниченим радним временом односило на све запослене жене које су изнад 18 година (Lord Achleys-Great Factory Act). Овим се по први пут успоставља заштита на раду и код жена, а касније и на све одрасле мушкарце, односно на све запослене. У 1847 години је донешен Закон којим се уводи десетчасовни радни дан за жене и децу који су изнад 13 година. Сматра се да је овај закон инспирисан од чартистичког покрета који се појављује средином XIX века²⁹. Међутим, карактеристично за то време, долази до његовог изигравања при чему су се отпуштале млађи радници и жене, на које се односило заштитно законодавство, а послодавци су запошљавали старије раднике³⁰.

У другој половини XIX века, у Енглеској нема посебних кретања на пољу законске заштите одређених категорија запослених и уопште радника. Али са друге стране, раднички покрет добија на интензитету што резултира и са одржавањем Прве интернационале у Лондону у 1864 години. То је уствари светска тенденција. Раднички покрет који своју инспирацију налази у Париској комуни, преузима велики број штрајкова и демонстрација са циљем побољшања услова на раду. Ово је време када полако почиње да се појављује и свест о колективном преговарању као метод мирног решавања радних спорова.

У 1891 години у Енглеској је донешен Закон који предвиђа породилско отсуство за жене, у трајању од четири недеља. Један од основних разлога за доношење овог закона је био веома низак проценат наталитета у Енглеској у другој половини XIX века, као и високи проценат

²⁸ Предраг П. Јовановић, „Радно право“, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 45.

²⁹ Чартизам се појавио као врста незадовољства инспирисан конкретним бунтом радника текстилне индустрије у Лиону, у 1831 години ради ниских надница, а који је прерастао у покрет за насилну промену економског и социјалног поретка.

³⁰ На пример, у Француској у периоду 1840-1845 године, од укупно 672000 радника око 131000 су била деца, 254000 су биле жене, док у Енглеској у 1839 години у текстилној индустрији број мушкараца и жена са 18 година је износио 23%. Преузето од Т. Поповић, „Радно право“, Београд, 1980, стр. 6. Ово показује да огроман број жене и деце био запошљен у индустрији. Због тога интензитет отпуштања ради Закона из 1847 године није битно утицао на промену полова и старосне структуре запослених у фабрикама.

морталитета код деце, посебно код новорођенчади³¹. Међутим овај закон није предвиђао надомештај мајци за време породилског отсуства, што представља његов велики недостатак јер се на тај начин није решило питање о заштити жене, а још мање новорођенчади. У 1907 години је донешен Закон за 8 часовни радни дан који је успоставио нови стандард у заштити радника. Ипак се и овај Закон није поштовао са стране послодаваца и дошло је до његовог изигравања.

Период XIX века је време када сазрева идеја о радничком (радном) законодавству и јављају се први кодифицирани текстови ове области. Уствари, заштита, у току овог века добија једну нагорну линију у Европским земљама и Уједињеним Америчким Државама. Тако почињу да се стварају норме које прво штите децу, жене, а касније и све запослене. Радно време од 18 сати се континуирано смањивало до 10 и 8 сати. Ипак је ово ера мизерних и недостојанствених радних услова и уопште животних услова радника; период када су радници најгрубље експлоатисани што је проузроковало и велики обим незадовољства и појава радничких покрета, која су прво функционисали нелегално, а касније су били признати са стране држава. Може се рећи да је Енглеска (донекле и Холандија) прва прошла пут радништва, са свим његовим проблемима, зрењем и развојем. Нешто касније овим путем су кренуле и друге Европске земље.

2) Француска

С обзиром на време појаве Француске буржоаске револуције у 1789 години, појава заштитног радног законодавства је релативно касније у упоређењу са Енглеском. После Француске револуције се стварају претпоставке о развоју капиталистичких односа на пољу економије, а са тим и све већа појава радника као њен пандан. Економски либерализам је имао генералне одлике које су се појавиле у Енглеској, свакако са својим спецификама у односу на националне француске материјалне и духовне претпоставке.

Први закон који се донео у Француској је Закон о заштити дечијег рада 1841 години, којим су се опредељивале минималне годне старости за запошљење деце. Узраст, испод које се није могло запослити дете је 8 година³².

Интересантно је напоменути да је за време владања Наполеона првог у Француској у 1804 години, у Code de civil (француски грађански законик) радним односима се посвећивало много мало пажње, само у члановима 1780 и 1781. У првом члану су садржани проблеми око заснивање радног односа, трајање и престанка, док у члану 1781 је регулисано питање спора између радника и послодавца у случају неисплате надомештаја. Притом се каже да ће се при таквом спору веровати исказу послодавца³³. Садржај ових чланова одговара општој

³¹ Гзиме Старова, оп.цит. стр. 27

³² Више код: А. Brun, Н. Galland, "Droit du Travail", SIREY, 1958, str. 34; Гзиме Старова, оп.цит. стр. 30; Т. Поповић, оп.цит. стр. 7; Александар Балтић Милан Деспотовић, оп.цит. стр. 216; В. Брајић, оп.цит. стр. 25; П. Јовановић, оп.цит. стр. 46.

³³ Code de civil, Edition de Paris, article 1780, 1781.

„догми“ либералног капитализма, где држава врло мало питања из области рада регулише својим актима.

За време Фебруарске револуције, 1848 године, а под притиском радничке партије социјалиста донешен је Декрет о радном времену, којим се ограничава радно време у Паризу на 10 сати, а за запослене у унутрашњости-11 сати³⁴. Исте године, Законом од 9 Септембра био је уведен 12 часовни рани дан у свим фабрикама за све запослене. У 1851 години је донешен Закон, којим се скраћује радно време шегрта. Међутим, исте године, под утицајем реакције велики број права које су успостављени у 1848 години се укидају и успостављају се претходни односи³⁵. Али, ипак у Француској је већ био започео један нови процес са којим су успостављење нови стандарди који су више много тешко могли бити спречени³⁶.

У другој половини XIX века се дешавају одређене промене на друштвено-економској сцену и Француској. Уствари, у 1871 години формира се Париска комуна, која и поред њеног кратког постојања, права радника је за први пуз заштитила на прави начин и успоставила нову димензију у радним односима формирањем посебних радних судова, забрана о ноћном раду у пекарама (Декрет), минимална плата и радничко самоуправљање. У 1889 години, у Патизу се одржава и Друга интернационала која је утицала на раднички покрет у Француској, али и у свету.

У Француској, за разлику од Енглеске, заштита радника у процесу рада има другачији тек. То се односи на принцип заштите свих радника који се јавља на почетки заштитног законодавства у овој земљи, да би се касније доносили закони којим ће се штитити посебне категорије радника, као што су жене и деца. Тако, чак у 1874 године је донешен Закон о посебној заштити запослених жена, којим се забрањује рад жена испод 21 година узраста. У 1892 години, се доноси нови закон о заштити дечјег рада и заштити жена. Закон 1893 године предвиђа стандардне мере о заштити свих запослених у радним просторијама у уопште у процесу производње. Претходно, у 1889 години је донешен закон за одговорност при несрећи на раду (по примеру Енглеског закона из 1880 године). Пре Првог Светског Рата се доноси неколико закона који се односе на трајање радног времена запослених и то 1900, 1905 и 1906 године, а 1910 године се носи Code du travail (Закон рада)

3) Немачка

Као и код других европских земаља и у Немачкој, постепено у првој половини XIX века долази до појаве првих норми којим држава интервенише у области радног односа. Овде је специфично што прве заштитне норме носи једна од Немачких држава и то Прусија. При томе још у 1839 години је донешена Уредба о заштити дечијег рада. Ова Уредба је ограничавала узраст са којом деца могу ступити у радни однос

³⁴ Вођа и идеолог овог покрета је Luis Blanc под утицајем социјал-утописта. Више код: А. Brun, H. Galland, op.cit., str. 35.

³⁵ Ibidem.

³⁶ В. Брајић, оп.цит., стр.25.

на 10 година. Поред тога донешени су и други прописи који се односе на радно време³⁷. Ова се заштита односила на све фабрике и рударска предузећа. По доношењу ове Уредбе приступило се и према доношењу прописа инспекцијског надзора, у неким већим индустријским центрима у Прусији (Dusseldorf, Aachen, Arnsberg) у 1855 години³⁸. У 1849 години по први пут у Прусији је предвиђено да радници уопште имају право на слободну недељу, док је у 1853 години донешен закон којим се минимална граница старости као услов за запошљање подиже на 12 година, што претставља нови стандард за то време у Европи. Према овоме, Прусија је по овом питању отишла најдаље у односу на остале земље. Ипак за разлику од минималних година за запошљање, радно време је још увек било много дугачко у току једног радног дана (11-12 сати), чиме су радници у Прусији били у великој мери у незавиднијем положају од радника у другим европским земљама. Дуги радни дан је проузроковао изнемоглост, повреде на раду и обољења. Такође су услови за живот једне просечне немачке радничке породице били много тешки, а плата је покривала само 2/3 трошкова. Према неким изворима, радници у Шлезивији су живели теже него затвореници³⁹. Прве норме из области ограничавања радног времена су из 1871 године и односе се на радни дан жена који је смео да траје најдуже 11 сати.

У 1878 години је донешен и Фабрички кодекс, којим су била уређена више питања из области радног односа. Овде по први пут срећемо забрану за рад деце и жена на одређеним пословима који су штетни за њихово здравље, као што су рудници и неке индустријске гране где се употребљава бели фосфор, оловни сулфат итд. Такође се предвиђала и забрана за рад жена у трајању од три недеља после порођаја, али без права за надомештај у том периоду. За обележавање је то што се овим Законом отишло унапред у односу на одређена питања о заштити одређених категорија запослених у односу на друге европске земље. Утолико више, у Прусији и Немачкој је у овом периоду почело паралелно да се развија и осигурање у случају болести (1833) као и осигурање у случају повреде индустријских радника (1884). У 1890 години породилско отсуство је продужено на 4 обавезних недеља после порођаја и могућност за још две недеље по препоруци доктора, а у 1910 години предвиђене су још две недеље пре порођаја. Овим, интервенција државе у односу на заштиту жена у току трудноће и после порођаја, у Немачкој постаје централна тачка где се најбоље види прогрес и бенефити развоја заштите на раду.

После Првог Светског Рата, у 1918 години је донешен Закон којим се предвиђа 8 часовни радни дан за све запослене. Ипак, овај Закон је ступио на снагу 1934 године, што указује на фолклорну и политичку улогу доношења једног оваквог прогресивног закона, где је примарни циљ био да се амортизује и филтрира радничко незадовољство (посебно изражено после рата), а не заштита на раду у правом смислу

³⁷ Ибидем.; Г. Старова, оп.цит., стр.30.; Бранислав Надворник, „Право заштите на раду“, Информатор, Загреб, 1973, стр. 4.

³⁸ Б. Надворник, ибидем.

³⁹ Jurgen Kuczynski, „A short of Labour Conditions in Germany 1800 to the present day“, London, 1945.

в. Трећа фаза - стварање међународног заштитног законодавства

За разлику од претходног периода, почетак XX века је карактеристичан по оживљавању идеје о интернационализацији радничког покрета, али и радног односа уопште. То подразумева постављање радничких захтева на међународну сцену ради њиховог решавања и успостављање заједничких субнационалних стандарда на пољу радних односа.

Уствари, идеја о интернационализацији радног законодавства се треба тражити у току XIX века, у оквирима националних радничких покрета. Развијајући национално радно законодавство у току целог XIX века у земљама у Европи, пре свега у Енглеској, Француској, Немачкој и Италији, паралелно се појавила и сазревала идеја о успостављању међународних норми из области заштитног радног законодавства. Идеја потиче са стране радничког покрета, па за време Прве Интернационале, као и Друге, поставило се питање о интернационализацији радничког законодавства. Такође је то био одраз интернационализације радничког покрета, који је у другој половини XIX века добио интензитет. Касније и сама држава је уочила потребу успостављања међународних норми из области радног права, тачније у делу заштиту радника у радном односу. На крају су се и послодавци прикључили и подржали ову идеју⁴⁰. Тако на пример, Роберт Овен и Даниел Л`Гран, као послодавци, поред тога што су се руководили из хуманих разлога о стварању међународних заштитних норми, ипак су у већем делу били инспирисани конкурентским (економским) разлозима и заштите и оплођења капитала⁴¹.

Разлозима о појави међународног радничког заштитног законодавства, више аутора посвећују одговарајућу пажњу. Заједничко је гледиште Р. Пешића, Леона Ели-Трокле, Борислава Благоев, Едите Вајс, Рудија Куовски, Илије Ианулоф и других, уствари су неколико заједничких разлога који су придонели за појаву међународних заштитно-радних нормама. Ови аутори сматрају да миграција радника, конкуренције, политичко-правни и социјални мотив су пресудни за појаву и развој међународног заштитног законодавства⁴².

Поред одређених појединаца и радничких синдиката који се заузимају око идеје међународног уређења заштитно-радних норми, појавиле су се и одређене земље који промовишу ову идеју. То је била пре свега влада Швајцарске. И поред ове иницијативе Швајцарске, ипак се прва међународна конференција за међународно уређење рада жена, деце и уопште радника, одржала у Берлину 1890 године⁴³. Са данашње временске и историјске перспективе, ове прве иницијативе и залагања нису дали веће резултате и више су се свели на декларативној подршци и заједничким ставовима. Пре Првог светског рата, у 1913 години,

⁴⁰ О овоме више се може видети код Rudi Kuovsky, „Рад и радни однос у међународним односима“, Научно дело, Београд, 1964.

⁴¹ Ибидем; Боривоје М. Шундерић, Право Међународне организације рада, Београд, 2001, стр. 16-26.

⁴² Б. Шундерић, ибидем.

⁴³ Ова се конференција одржала у Берлину, на инсистирање Немачке, која је условила своје учешће са местом одржавања конференције. Претходно је било предвиђено да се конференција одржи у Швајцарској.

одржана је још једна међународна конференција на којој се пре свега разматрало питање о времетрајању радног дана жене, као и ноћни рад омладинаца⁴⁴. Ипак се до стварног оживљавања идеје о међународном радном-заштитном законодавству долази тек после Првог светског рата, у 1919 години, за време Париске мировне конференције. Онда се формирала међународна организација рада – МОТ, у оквиру Лиге народа, а после Другог светског рата, у оквиру Уједињених нација са седиштем у Женеви. Ова организација постоји до данас и представља основни покретач међународног радног права, постављајући нову димензију и стандарде у оквиру рада, а посебно у заштити радника⁴⁵.

Формирањем МОП-а заокружава се једна фаза и обликује се развој радног заштитног законодавства- *ratione personae*. Али овде се не завршава све. Између два светска рата, посебно после Другог светског рата уствари, заштитне норме које се односе на посебне категорије добијају свој облик и посебну димензију у националном законодавству. Продужава пракса (традиција) повећање права радника и појава новог стандарда, али и нова улога радништва у модерном тржишном друштву. Изгледа да су и држава и послодавци схватили значење, али и потребу (ширу друштвену и свакако властити интерес) очувања социјалног мира, демократског развоја радних односа и благостања радника као услов за бржу оплодњу капитала. За повећање заштите, свакако је огромну улогу одиграо и МОП на глобалном нивоу, али и друге организације као што су Савет Европе и Европске Уније (ЕУ) на европском тлу⁴⁶. На глобалном нивоу, одређену активност на пољу рада срећемо и код Организације централноамеричких држава (ОАС), код Организације афричког јединства (ОАУ), као и код Арапске организације рада (АЛО).

Данас, међународно радно-заштитно законодавство представља, поред другог, коректив и водич за национале правне системе, а самим тим се обезбеђује огроман утицај и улога у креирању оквира и визије будућег развоја заштитно-трудоуних норми за посебне категорије запослених, али и за радне односе уопште.

3.Континуитет парадигме о заштити и безбедности на раду посебних категорија

Из претходно изложеног се може закључити да радно право извире из идеје о заштити посебних категорија радника, али се та идеја

⁴⁴ Г. Старова, оп. цит., стр. 44.

⁴⁵ О овој организацији, њеној улози и нормативној делатности, на пољу заштите посебних категорија радника ће бити речи у даљем тексту. Види више: М. Деспотовић, оп.цит., стр.117-120; Г. Старова, „Трудово право и работни односи“, оп.цит., стр. 103-125; Т. Поповић, оп.цит. стр.9-11; П. Јовановић, оп.цит., стр. 88-94; А. Балтић, М. Деспотовић, оп.цит., стр. 117-120, Б. Шундерић, оп.цит., стр.45-54 и 73-81; Гзиме Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, НИП Ђурђа, Скопје, 1999, стр. 105-113 и 124-134.

⁴⁶ О улози Савета Европе и Европске Уније у заштити посебних категорија запослених, може се детаљније видети у даљем тексту.

развија и касније се проширује и обухвата све запослене. Имајући у виду да радно право у основи има заштиту здравља и безбедности на раду, још једном хоћемо да подвучемо да је појава саме заштите на раду у виду заштитног законодавства у неким европским земљама, тесно и директно повезана са посебним категоријама запослених.

Одређене категорије радника, као што су то била деца и жене, уствари су први радници који се штите на послу. То су уједно и прве законске норме на пољу рада који уређују одређену радно-правну материју⁴⁷. Управо због тога можемо рећи да појава заштите посебних категорија запослених је уствари појава првих норми које се односе на заштиту на раду, као и прве норме које су уопште донешене и односе се на радне односе и рада у свету. Почећи преко „заштитног„ радног законодавства у Енглеској у 1802 години преко Француске и Немачке, па све до стварања међународног система норми о заштити и безбедности на раду, свет се уствари фокусирао на стварање система радног права где се више или мање штите или уређују одређена права радника⁴⁸. Из овога, сама заштита и безбедност на раду код посебних категорија запослених добија једну ширу димензију и значење са једне стране, али и вишеслојност самог система заштите са друге стране. Вишеслојност уствари значи разматрање проблема о заштити посебних категорија запослених као дела целокупне заштите на раду, даље, анализа посебности и спецификаума који има овај институт ради посебности субјеката, проучавање овог типа заштите кроз призму целокупности радно-правног система, повезаност система заштите посебних категорија запослених са социјалном системом (социјална заштита и социјални бенефити), одговорност о заштити, надзор и последице од непримењивања, превенција, као и еколошко-друштвени аспекти овог типа заштите на раду.

Овом приликом би желели дати одговор на, за нас најзначајније питање, а то је зашто и који су разлози за појављивање заштите посебних категорија запослених као центар и *sine qua non* појаве и развој радног права уопште? Са друге стране поставља се питање дали је заштита на раду део радног права или представља посебан део који је повезан са радним односом (као на пример социјално осигурање) ?⁴⁹

Изгледа да развој радног права има свој логички след и очекивани почетак преко доношења првих норми које се односе на заштиту посебних категорија радника. Уствари, када постоји радни однос типа која је својствен за рани либерализам, очекивано је да су најранљивији били и биће управо деца, жене, труднице, старији радници и инвалиди. Прве две, односно три категорије су оне око којих се рађала идеја о заштити при раду. Ова поставка у себи садржи хуману и теолошку

⁴⁷ Г. Старова, „Посебна заштита на работнице ...“, оп.цит., стр. 26; Anton Ravnić, "Osnove Radnog Prava", Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004, str. 303, 340-341; П. Јовановић, оп.цит., стр.45; В. Брајић, оп.цит., стр. 24-25; Jean Rivero, Jean Savatier, op. cit., str. 24; A. Brun, H. Galland, op.cit., str. 32-35.

⁴⁸ Може се рећи да ово представља део схватања опште заштитне радно-правне теорије за коју се сматра да цео систем норми рада и радног односа је уствари систем ограничавања и заштита радника, као при самом раду тако и у односу права радног односа као што су радно време, право одмора, право на штрајк итд.

⁴⁹ Ово питање је актуелно више кроз призму техничко-технолошког аспекта заштите здравља и безбедности на раду.

димензију, али у великом делу и економску логику. Кренуло се од оба разлога паралелно и на крају је резултирало доношењем првог Закона о заштити деце у 1802 године у Енглеској, па све до формирања заштитног радног законодавства у Европи у току XIX века⁵⁰. Због тога можемо рећи да условљеност појаве првих заштитних норми из области рада које се односе на посебне категорије запослених (из данашње призме) уопште није била случајна, ни неорганизован систем, односно политика послодаваца и држава. Послодавци су преузимали одређене кораке заштите и хуманизације рада, пре свега мотивисани економско-финансијским разлозима⁵¹. Преко одређене заштите деце и жена, али и новорођенчади обезбедује се репродукција радне снаге и њеног јефттинијег коштања (овај процес је свакако много сложенији, о чему смо претходно говорили, али у крајњој линији сматрамо да је у овој констатацији дубоко утемељено реално стање тог времена). Свакако, сасвим друго питање је дали и колико се ове норме поштују (имали смо одлагање примене ових закона и њихово непоштовање у Великом обиму у свим земљама где су били донешени овакви закони). Држава и поред тога што по дефиницији је најчешће на страни послодаваца и капитала, она је имала другачији прорачун када је доносила ове законе. И поред тога што се држава инспирисала економским механизмима и репродукцијом радне снаге тржишта рада, ипак је огромна смртност код деце, жена и код новорођенчади, отворила могућност за одређени хуманистички приступ у целом „пројекту“ доношењем норми о заштити посебних категорија запослених. Као што смо напоменули овде је свакако прилично велику улогу имала и католичка црква (пре свега у Енглеској) која је била против рада деце у фабрикама до одређеног узраста, или на пример за увођење недеље као нерадни дан (према Светом писму). На крају је све то резултовало са издвајањем баш ових запослених као главне инспираторе за стварање будућег новог радног правног нормативног система код Европских земаља, али и у свету.

У току развоја нормативног оквира који се односи на заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, често се постављају научне, али и практичне дилеме дали сам систем заштите на раду преставља посебни нормативни систем или је део радног права као његов предмет и садржај?

Овом приликом би хтели потенцирати да ова дилема може да се поставља само у оквиру опште заштите на раду и то само техничким параметрима који имају нормативни израз (на пример колико децибела?, колико јона?, и.т.д.). Што се односи на заштиту на раду (заштита здравља и безбедности) посебних категорија запослених, ово поље припада типичној радно правној проблематици које има одређене додирне тачке и са техничким одредбама и технолошким делом система рада. То се види пре свега преко тога што за ове запослене имамо већа права, или веће бенефиције, односно већу заштиту у односу на остале. Ова већа права се односе пре свега на радни однос, односно на права и обавезе који произлазе из радног односа, који нису уопште другачији по

⁵⁰ Више код: A. Ravnić, *ibidem*.

⁵¹ Jean Rivero, Jean Savatier, *op. cit.*, str.23-24; A. Rouast, P. Durand, *op.cit.*, str. 17-18, 23.

свом садржају од оних за остале запослене. Према томе, разлика коју смо напоменули није у садржају, већ у обиму права.

4. Субјекти у заштити здравља и безбедности на раду

Субјекти у заштити на раду (речено најопштије) као и субјекти уопште у праву, су чиниоци (лица) који учествују у процесу остварења, примене и заштите права. У радном праву заштита на раду заузима посебно место и у односу субјеката. Тако, код заштите имамо посебне субјекте, међу којима неки су исти као они из радног односа, док су други различити. Ипак не значи да субјекти у радном праву и субјекти при заштити и безбедности на раду представљају посебне правне целине, односно институте. Напротив, субјекти при заштити су део општог корпуса субјеката радног права, али се разликују од субјеката у радном односу. Као субјекти код заштите здравља и безбедности на раду појављују се послодавац, радник (као и код радног односа), али и синдикати и друге посебне организације које су надлежне о заштити заштити здравља и безбедности на раду. У одређеним случајевима појављује се и држава. Из овога, може се рећи да субјекти при заштити здравља и безбедности на раду су они чиниоци који обезбеђују, примењују, али и санкционишу заштиту на раду. Њихова улога је различита према одређеним питањима, али у исто време и комплементарна. То значи да су субјекти при заштити на раду нужно предодређени на заједничку сарадњу и развој у једном процесу симбиозе. Супротно, заштита радника на раду, посебних категорија запослених *de jure*, али и *de facto* изгубиће свој смисао и суштину. То би практично значило мањи обим заштите у пракси или непостојање заштите уопште. Зато ћемо овде размотрити појмовну карактеристичност субјеката, њихову унутрашњу природу, али и процесе у међусобној повезаности у систему заштите здравља и безбедности на раду у односу на посебну заштиту *ratione persone*.

4.1. Послодавци

Пошто су послодавци једна страна у радном односу, а обзиром на то да се заштита на раду најчешће остварује у оквиру постојећег радног односа (у неким случајевима и ван њега), они се јављају и као субјекти при заштити здравља и безбедности на раду. Ако посматрамо заштиту на раду кроз призму радног односа, што је најчешћи случај, онда морамо рећи да уствари послодавци представљају једну страну „оске“, док су радници друга. На тај начин се формира узајамни међу-однос између послодавца са једне стране и радника са друге, који се базира на принципу равнотеже. То значи да послодавци и поред тога што су начелно ти који имају законску субординацију у оквиру остваривања права и обавеза у радном односу, по питању заштите на раду успостављају релативно комплементаран однос са радницима. Послодавци имају најчешће одређене обавезе које су веће по обиму од

права у односу при заштиту на раду. Они су углавном одговорни за предвиђање безбедне и здраве радне средине⁵².

Ако узмемо у обзир историјски развој о заштити здравља и безбедности на раду за одређене категорије запослених, онда без дилеме можемо рећи да послодавци праве отступања под одређеним притиском радника и невољно прихватају обавезе о заштити радника у току рада. То се посебно односи на заштиту на раду посебних категорија запослених, што уствари отсликује и почетке заштитног законодавства у свету и првих обавеза послодаваца који су нормирани из области рада.

Са друге стране, поред притиска радничког покрета, послодавци су прихватили обавезе о заштити на раду и из властитих циљева и интереса, који су се пре свега сводили, а и данас се свде, на заштиту капитала и његовог повећања. То је у тржишној, капиталистичкој привреди основна премиса, идеја, идеологија капитала, односно оних који га поседују. Значи, стварања обавеза на страни послодаваца и њихово ступање као субјекти у процесу заштите на раду и безбедности здравља, поред својства субјективности у радном односу било је условљено са неким другим објективним и субјективним разлозима и факторима.

Овај процес се развијао паралелно са развојом самог радног односа, односно развојом и променама у процесу рада у последњих двеста година. Управо тај развитак и промене у процесу рада, тржиште рада и однос према раду уопште, са стране свих његових чиниоца, опредељивао је улогу послодаваца у односу на заштиту здравља и безбедности на раду одређених категорија запослених. Степен, односно обим обавеза и права послодаваца се мењао, односно био је различит у току развоја радног односа, што значи и самог развоја заштите на раду.

Каква је улога послодаваца у остваривању заштите и безбедности на раду? То би могло да се сагледа са неколико аспекта. Пре свега са правно-политичког, али и са економско-тржишног и социјално-друштвеног аспекта.

Послодавци данас најчешће имају правни оквир у којем остварују права и обавезе у односу на заштиту на раду. То је био случај и у прошлости, односно још од саме појаве радног заштитног законодавства. Али дали послодавци поштују обавезе које су предвиђене законом?

Што се односи на заштиту на раду, може се рећи да послодавци имају одређени отпор у односу на реализацију својих обавеза у оквиру заштите здравља и безбедности на раду. То је била историјска тенденција, која непоштовањем норми није санкционисала чак ни држава. Данас је заштита посебних категорија запослених најчешће уређена посебним нормама у радним законима или у другим посебним законима. На овај начин, ова заштита је одвојена од општих заштита и најчешће су предвиђени посебни инструменти за њено спровођење. Из овога можемо рећи да је то и зато што заштита на раду посебних категорија лица има посебно значење и свој посебни унутрашњи систем, посебну правну срж.

⁵² Waclaw Szubert, "International encyclopedia of comparative law, Vol. XV, Labour Law - Safety and Health at Work", 1981, str. 29.

Последица непоштовања законског оквира о заштити здравља и безбедности на раду уопште, али и за опредељене категорије запослених, са стране послодавца, поред правне санкције (димензије) има и политичку импликацију. Она је повезана са значењем одређеним процесима у раду као што је заштита и безбедност запослених у целом друштву, а посебно за политичку елиту која циља да остане, или да дође на власт. Утолико више, што политичке флукуације у једном демократском и тржишном друштву по многоме се обликују фактором политичке свести и вољом радника и њихове респектибилне бројности. И поред тога што данас револуционарна свест радника није критичка тачка која принуђује послодавце и државу за интервенцију, односно поштовање норми, ипак синдикални покрет још увек може изазвати политичке потресе у одређеној земљи⁵³. То је видљиво посебно последњих две година где се због економске кризе ствара незапосленост и смањују се раднички добитци и све више расте притисак радника на политичке владајуће елите и послодавце, који је изражен генералним штрајковима и протестима.

Економски ефекти су директно инспирисани тржишном равнотежом у одређеном друштву, које за послодавце значи непрестано обнављање и повећање капитала. Из овога произлази да је потребно имати здраву радну снагу и делимично задовољну. Степен остваривања права о заштити на раду или обим и број запослених који ће се посебно штитити, у највећем степену зависи и од тога колико послодавци, преко система утичу на државу, сматрају да је довољно да се заштите запослени. Свакако праг попустљивости у велики број земаља се слаже са прагом толеранције код радника. У друштвима који имају веће материјалне резерве и већу демократску свест, степен заштите је већи.

Улога послодавца се може видети и са социјално-друштвене стране. То значи да су послодавци заинтересовани покрај економског мира да успоставе и социјални мир и равнотежу. То је потребно да би репродуковали свој капитал и да га учине сигурнијим. За ово је свакако заинтересована и сама држава.

Од понашања послодавца као субјекта при заштити здравља и безбедности на раду зависи и опстанак концепта радних односа, односно дали ће концепт заштите на раду имати миран развој и надоградњу, или ће санкција и снага бити аргументи за дијалог и комуникацију. Држава и те како жели да послодавци поштују њене законе, али само у оном обиму у којем их она доноси.

Заштита на раду опредељених категорија запослених, као што су жене, или деца на пример, представља интерес послодаваца. Уствари, послодавац као део друштва треба градити свест и друштвену одговорност за посебну категорију радника. Од њега то тражи модерно демократско друштво. То је део концепта константне хуманизације радног односа и достојанственог рада (енг. *decent work*), али и потребе о обнављању човекових ресурса са једне стране и капитал са друге.

⁵³ Због непоштовања права радника, међу којима је здрава и безбедна радна средина, као и права одређених категорија запослених, у велики број земаља као што су Француска, Грчка, Италија, САД, Јужна Кореја, Аргентина и др. радници су још увек задржали радикалну свест деловања, и имају и политички утицај.

4.2. Радници

Радници представљају врло значајан субјекат у заштити здравља и безбедности на раду. Њихова вековна борба је уствари одраз потребе за већом заштитом на раду. Управо они су били, и још увек су најзасегнутији од постојања и остваривања заштите на раду, схваћено у најопштијем смислу. Али, сама заштита за коју су се изборили у већем временском оквиру уствари започиње, као што смо и претходно напоменули, заштитом на раду одређених категорија запослених, пре свега деце, а затим и жене. То је био минимални компромис којим су се радници прво сложили (или су морали да се сложе) са послодавцима и државом са друге стране. О заштити ових категорија запослених су се заузимали сви радници, што значи и пунолетни и мушкарци који су били у радном односу.

Ако видимо развојну линију радника кроз време, у односу на њихово укључење као о субјекту у заштити на раду, она започиње много касније за разлику од времена када се појављују држава и послодавац као субјекти. То је резултат тога што су радници своју субјективност при заштити реализовали (остваривали) ванинституционално, преко њихове борбе за заштиту права (штрајкови, демонстрације, заузимање градова, методе које нису биле дозвољене у тадашњем правном систему). Много касније су добили права и обавезе у оквиру радног односа који су се односили на заштиту на раду, чиме су стекли субјективитет у оквиру правног система.

Радници су се током времена изборили да добију својство равноправног и правног признатог субјекта у оквиру радног односа, у делу заштите на раду. Тиме се отворила могућност за раднике да директно и непосредно утичу у креирању правног оквира који се односио на заштиту на раду. То је било и у прилогу послодаваца и државе који су на тај начин део одговорности (који уопште није био мали) пребацили на раднике. Према овоме, можемо говорити о радницима као пасивним и активним субјектима при заштити на раду. Прво се јављају као пасивни субјекат а касније и као активан.

Оваква ситуација изазива један парадокс који се састоји у следећем: порезни радници као активни субјекти у овом оквиру заштите здравља и безбедности на раду, остварујући обавезе и користећи права, неутралишу своју моћ и методе притиска за повећање ових права, при чему се постигнути стандарди (посебно у односу на заштиту *ratione persone*) нису много променили у последњих педесет година и нису под директним утицајем радника. У данашње време они се више моделирају са стране других субјеката, а посебно са стране међународних организација⁵⁴.

Данас радници имају потребу, али и обавезу да се активно укључе у процес креирања и осмишљавања концепта о заштити здравља и безбедности на раду, а посебно у односу заштите посебних категорија запослених. Код ових категорија лица посебно је важно, као

⁵⁴ Овде се пре свега мисли на делегацију надлежности супранационалних организација као што су МОП и ЕЗ који имају већу улогу у повећању стандарда заштите. Уствари у овим организацијама радници могу више утицати на повећање права уопште, него одређени синдикални, или раднички покрети у одређеним националним оквирима.

консуматори одређених права, да имају могућност да утичу при доношењу конкретних заштитних норми. Мишљење и потребе директно засегнутих лица при посебној заштити на послу треба да је од искључивог значаја за доносиоца норми, где је најчешће држава. То се за сада не ради у довољном обиму.

Са друге стране радници као и послодавци, заштиту на раду уопште као и посебну заштиту одређених категорија запослених, могу уредити са још једним правним инструментом а то су колективни уговори. Уствари у развијеним радним односима, равнотеже на тржишту рада, као и демократска култура преговарања, колективни уговори могу представљати посебно важан инструменат у остварењу у креирању заштите на раду посебних категорија запослених. Утолико више, што у одређеним правним системима велики број питања, међу којима је и заштита на раду, детаљније и конкретније се уређује колективним уговорима. Ипак за ово, као што је већ поменуто, треба да постоје и друге објективне и субјективне претпоставке. На пример, то није случај у региону Југоисточне Европе⁵⁵. У случају уређења заштите на раду колективним уговорима, као субјекти се појављују организације радника и послодаваца, а врло ретко и држава⁵⁶.

Сматрамо да ће улога радника као субјеката у креирању концепта заштите здравља и безбедности на раду, пропорционално зависити од целокупне улоге и значења који ће имати радници и њихов покрет уопште у радно-правним односима. Данас се та улога и утицај смањује. Ово је тенденција за сада у тренду и сматрамо да ће продужити и убудућности, посебно ако се узму односи на економском плану, односно растећа економска криза. Она убрзава смањење утицаја радника у целокупним радно правним односима, али до одређене границе. Граница уствари представља праг издрживости, толеранција радника и њиховим синдикалним организацијама после чега се дешава обратни процес већег притиска и повећања захтева за утицај радника као субјеката у креирању радних односа, а са тим и заштите на раду. Уствари систем преко својих механизма се враћа у одређеној равнотежи у односу на удео утицаја субјеката у његовом креирању. То се дешава и зато што правни стандард који се поставља у најповољнијим економско-политичким епохама (у односу на права и утицаја радника као субјекти при заштити на раду) представља мерило и циљ смањења права и утицаја радника. Поновњеним враћањем равнотеже, циљ је да се достигне најмање претходно постављени највиши правни стандард, чак и да се надмаши.

Потребно је да се радници јаве као активни субјекти у креирању концепта о заштити на раду, јер се омогућује неколико добитака. Као прво концепт је на тај начин јачи и дуже траје. Са друге стране он има већи легитимитет. Треће је што су заступљењем радника, као крајњих

⁵⁵ О овоме погледај: Лазар Јовевски, „Колективни преговори-компаративни согледувања“, Скопје, 2006, стр. 129 и даље.

⁵⁶ Реч је о томе који ће се концепт применити у односу на субјекте при колективном преговарању, односно дали ће се склопити између радника и послодавца што значи бипартизам у преговорима, или ће се укључити и држава као трећи партнер шта би значило трипартизам. Последњи се јавља само као искључак бипартизма у колективним преговорима.

корисника заштите, концепт заштите чини поквалитетнијим. Такође, на тај начин радници преузимају део одговорности за спровођење или неспровођење заштите. На крају, обезбеђује се неутрализовање и каналисање незадовољства радника које се може јавити ако нису заступљени њихови захтеви и предлози у систему заштите на раду, чиме се обезбеђује социјална равнотежа и мир.

4.3. Синдикат

Поред радника који се јављају као субјекти у оквиру заштите на раду, у неким правним системима се среће и синдикат. Његова улога уствари се разликује од оне од радника при заштити на раду и своди се пре свега на заштиту права радника од дела заштите здравља и безбедности на раду. То значи да синдикат пре свега има права од заштите на раду, односно њено спровођење и заштиту тих права, а врло ретко одређене обавезе. За разлику од радника који имају одређене обавезе, а самим тим и одговорност у случају неспровођења тих обавеза и санкција, то није случај са синдикатом.

Углавном се улога синдиката своди на три поља деловања у односу на заштиту радника, као и за посебне категорије запослених. Пре свега синдикат као организација радника се брине о спровођењу (примени) обавеза са стране послодавца у односу на заштиту на раду. У случају неспровођења обавеза послодавца, синдикат може спровести неколико мера и то: упозорити послодавца, дати правне савете засегнутим лицима, организовати штрајк или поднети тужбу надлежном суду. При томе у овим случајевима није реч о директном субјекту у уређивању и остварењу права и радног односа, већ о индиректном (посредном) укључењу у систем заштите здравља и безбедности на послу. У указаним случајевима, синдикат реализује део обавеза који има сугласно његовим делокругом рада и разлога за постојање, који се у крајњој линији своди на заштиту радничких интереса уопште. При томе синдикат делује по властитој иницијативи или на захтев једног или више запослених.

Синдикат се може и непосредно укључити као активан субјекат при заштити на раду, у оквиру колективних преговора. Када је предмет преговарања заштита на раду, а посебно када је реч о заштити посебних категорија запослених (*ratione personae*), онда је свакако синдикат активан субјекат од кога зависи садржај и обим заштите на раду.

У одређеним случајевима синдикат може давати саветодавна мишљења у вези питања која су повезана са заштитом и безбедности на раду. То значи да закон даје могућност синдикату да утиче саветодавно, односно да даје мишљење које најчешће није обавезно. Такво мишљење може потражити послодавац или држава, односно надлежно министарство⁵⁷. Треће поље где можемо срести синдикат као директног или индиректног субјекта у заштити на раду је у делу када он делегира своје претставнике у радничким органима или специјализованим

⁵⁷ Овакав је пример у Р. Хрватској где у члану 12 у Закону о заштити на раду (ЗЗР) се предвиђа да министар који је надлежан за рад, тражи мишљење синдиката, када са подзаконским актима уређује основна и посебна права заштите на раду.

службама и органима на државном нивоу, из сфере заштите здравља и безбедности на раду. При томе у свету постоје различите праксе како се у овим органима укључује синдикат (Бугарска, Хрватска, Македонија), а у неким земљама уопште није ни укључен (Србија) 58.

На крају можемо закључити да је синдикат у националним системима заштите на раду свакако укључен посредно када штити права радника из области заштите здравља, безбедности на раду, повреде на радном месту, здрава радна средина и.т.д. Онда заштита на раду представља део опште агенде рада и суштина постојања и деловања синдиката као радничке организације. Али, синдикат се појављује као директан субјекат у креирању и спровођења норми заштите на раду. То је у непосредној линији са активностима синдиката и као субјекти при доношењу норми о заштити здравља и безбедности на раду. Свакако да се ово последње ређе среће, али морамо приметити да у светском раму постоји тенденција повећања улога синдиката са директним учешћем у заштити запослених на раду уопште. Тај тренд је посебно у Југоисточној Еврпи, где се формирају посебни одбори за заштиту код послодавца или националне службе за заштиту здравља и безбедности на раду, у којима је укључен и синдикат са својим претставницима.

4.4. Посебне организације надлежне за заштиту на раду

Када говоримо о посебним организацијама (органима, телима) о заштити на раду, уствари мислимо на органе које су на националном нивоу. Ове се организације најчешће односе на све запослене у једној држави и обухватају заштиту уопште. То значи да немамо специјализоване националне организације за заштиту здравља и безбедности на раду које би се односиле само на одређене категорије запослених, или само на одређене врсте делатности, професије. Можемо их срести као одборе за заштиту на раду, националне савете, савет за безбедност и заштиту на раду и.т.д.

Ове организације су најчешће трипартитна тела које формира држава, али се могу јавити и као вишепартитна. Такав је случај у Македонији где имамо претставнике од више других организација, или у Бугарској где имам четрипартитност⁵⁹. У сваком случају, у овим националним телима о заштити на раду, по правилу и без изузетка, а увек имамо претставнике са стране државе (одговарајућа министарства), са стране радника (синдикат) и послодаваца. Са стране послодаваца се јавља њихова надлежна организација. Најчешће је то репрезентативна организација. Уствари у овом случају организације послодаваца и радника, имају одређену улогу у оквиру вођења и креирања националне политике око заштите на раду. На другом пољу, где такође срећемо организације послодаваца и радника као директне субјекте у креирању норми заштите на раду, као што смо већ претходно напоменули, је у оквиру колективних преговора, односно када се склопи колективан уговор.

⁵⁸ За конкретна национална решења, каква је улога синдиката у земљама у региону детаљније ће бити рећи у даљем тексту.

⁵⁹ Детаљније види у делу за Бугарску.

Поред националних организација постоје и међународне као што је Биро за радничке активности МОТ-а и Агенција за заштиту здравља и безбедности на раду ЕУ, са седиштем у Билбау, које су посебне супранационалне организације из области заштите на раду, као и Међународна агенција за социјалну сигурност (ISSA), која такође има надлежност у делу заштите на раду.

5. Врсте заштита на раду

Заштита здравља и безбедности на раду представља комплексну и поливалентну материју која обухвата посебан део радног права. Она у себи садржи велики број права, обавеза, института који продиру у разним деловима радног права, али и социјалног осигурања. Такође када говоримо о заштити здравља и безбедности на раду, исту повезујемо са заштитом радне средине, а самим тим и са заштитом животне средине уопште⁶⁰.

У теорији има више концепта (приступа) гледишта, објашњења и схватања о заштити здравља и безбедности на раду. Од ових приступа зависи то што се подразумева под заштитом здравља и безбедности на раду, које је директно повезано са врстама заштите на раду. Уствари, овде је реч о међусебној зависности и директној повезаности из тога шта подразумевамо под заштитом на раду, са самим врстама заштите.

Према томе у теорији срећемо пре свега шире и уже гледиште о томе шта обухвата заштита здравља и безбедности на раду, односно заштита на раду у ужем и ширем смислу⁶¹.

У ужем смислу сматра се да улазе норме које су техничког карактера и које обухватају стандарде и нормативе о заштити на раду са алатима и машинама, хемикалијама и агенсима, посебним условима на радном месту и.т.д, али и правне норме које се по садржају односе на заштиту одређених делатности и лица. То значи да овде улазе норме које се односе директно на заштиту здравља запослених и њихова безбедност при извршавању радних задатака. Они чине суштину, сам бит заштите на раду

У ширем смислу, поред заштите запослених на радном месту и пре извршавања радних задатака, сматрају се и сами услови и стандарди при раду као што је радно време, одмори, паузе, отсуства⁶². Сматра се да од начина (концепта) уређивања ових питања у великој мери зависи и само здравље запосленог, односно њихова заштита и безбедност. Према овом гледишту оваква заштита обухвата систем мера и средстава за заштиту радника и то како у правном регулисању, тако и у примени техничких, организационих и других мера, са циљем заштите

⁶⁰ Овакав приступ схватања заштите радне средине versus животне средине све више се прихвата и развија у оквиру заједничких политика Европске Уније.

⁶¹ П. Јовановић, оп.цит., стр. 267.

⁶² Овако схваћена заштита при раду је део теоретских поставки проф. Д-р Милана Деспотовића и проф. Д-р Александра Балтића, види: „Основи радног права“ оп.цит., стр. 214-216.

живота и здравља радника⁶³. Такође у ширем смислу, заштита здравља и безбедности на раду обухвата и заштиту морала и достојанство запосленог, схваћени као комплекс духовног интегритета, а не само као заштита физичког здравља радника. У овом смислу требало би да повежемо и концепт заштите животне средине преко заштите радне средине, као део ширег система заштите здравља радника-грађанина. Овде се поставља питање дали је и социјално осигурање подручје које улази у шире схватање заштите на раду?

Сматрамо да се ипак социјално осигурање може разматрати као део заштите здравља и безбедности на раду само на међународном плану, док у националним правно-социјалним системима социјална заштита и социјално осигурање има другачију природу и улогу⁶⁴. У последње време заштита о здрављу и безбедности на раду се све више повезује са превенцијом и превентивним мерама о здрављу и безбедности на радном месту, што има своје импликације у систему социјалне сигурности, а посебно у систему социјалног осигурања.

Поред горепоменуте поделе у теорији најчешће се среће и подела опште и посебне заштите на раду. У оквиру ових врста заштите улазе велики број општих и посебних мера заштите на раду⁶⁵. У неким правним системима (Србија, Македонија, Хрватска) срећу се и претходне мере за заштиту на раду, односно т.з. претходна заштита⁶⁶. Она подразумева преузимање мера за време саме производње на машинама (уграђени безбедносни системи у самој машини), при изради пројеката и техничке документације у којима ће бити предвиђене прописане мере о заштити за изградњу објеката, као и обезбеђивање места где ће се одвијати рад (на пример градилиште), претходне мере заштите у односу на електричне и друге инсталације, при производњи средстава личне заштите и т.д.

Општа заштита на раду најчешће подразумева да се односи на све запослене и у свим делатностима⁶⁷. Општом заштитом се желе створити услови за безбедни рад уопште. Општим мерама заштите, безбедност на раду се обезбеђује непосредно. Опште мере, безбедни услови за рад се остварују применом савременим техничким, здравственим, социјалним, васпитним и другим мерама и средстава при заштити на раду, ради спречавања и отстрањивања узрочника који могу изазвати угрожавање, односно оштећење човековог организма на послу, или у везим са радом⁶⁸.

Иначе је генерално прихваћен став, а то потврђују и националним законодавствима, да општа заштита обухвата посебну битну сферу радно правних односа који се тичу свих запослених. Опште мере о

⁶³ В. Брајић, оп.цит., стр. 227.

⁶⁴ О овоме ће бити рећи више у делу међународног уређивања заштите на раду.

⁶⁵ Влајко Брајић, оп.цит., стр. 251; Милутин Ђуричић, Живко Кулић, „Радно право“, Државни универзитет, Нови Пазар, 2009, стр.197; Т. Поповић, оп.цит., стр. 245; Ратко Пешић, „Радно право“, Научна Књига, Београд, 1966, стр. 224-225.

⁶⁶ Тито Беличанец, Гзиме Старова, „Трудово право“, Правен факултет, Скопје, 1996, стр. 222-223; П. Јовановић, оп.цит., стр. 268; В. Брајић оп.цит., стр. 253; Б. Надворник, оп.цит., стр.14.

⁶⁷ В. Брајић, оп. цит. стр. 254; Г. Старова, „Трудово право и работни односи“, оп.цит., стр.289; Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 223; П. Јовановић, оп.цит., стр. 267; Б. Надворник, оп.цит., стр. 15.

⁶⁸ П. Јовановић, оп.цит., стр.269; Г. Старова - Т. Беличанец, ибидем.

заштити се односе како у обезбеђивању грађевинских објеката и кретања радника тако и за алат за рад, машине и друга помоћна средства за рад. Оне се односе и на спречавање штетног зрачења буке и вибрације запосленима, заштита при транспорту, обезбеђивање санитарно-хигијенских услова на раду, пртивпожарна заштита, опремљеност радних просторија, тако што ће обезбедити здраву радну средину и.т.д.⁶⁹.

Посебна заштита обухвата посебне мере које се односе на определене специфике које су повезане са природом рада, делатношћу, при чему се сматра да су недовољне опште мере за заштиту, или неадекватне, па из тих разлога морају се преузети допунске мере. Такве делатности су на пример рад под водом или у води, рад под земљом, на отвореном простору при експлоатацији минерала, за запослене у ваздушном, путном, или водном саобраћају и сл. Такође са посебним заштитним мерама се обухватају и оне делатности код којих због рада у определењим деловима дана, као на пример рад ноћу, у сменама или са прекидима, је потребно спровођење посебне заштите⁷⁰. Ове посебне мере заштите се успостављају паралелно са општом заштитом, односно она је допуњује. На тај начин се добија један свеобухватни и интегрисани систем заштите здравља и безбедности на раду.

Општа и посебна заштита на раду може се односити на определене делатности (заштита *ratione materiae*) као и на определена лица (заштита *ratione personae*). При томе општа заштита најчешће обухвата заштиту у односу на све делатности и за све запослене, што свакако значи да обухвата и посебне делатности али и одређене посебне категорије запослених. Посебна заштита, поред тога што се односи на специфичне делатности, она обухвата и посебне категорије запослених, па тако имамо посебну заштиту посебних категорија радника⁷¹.

Имајући у виду претходне констатације можемо закључити да се издвајају и две посебне врсте заштите, сугласно са делатношћу (*ratione materiae*) и с обзиром на лица које се штите (*ratione personae*). Ова подела се користи у оквиру нормативне активности и креирању политика о заштити здравља, како у Европској Унији, тако и у Међународној организацији рада. Сматрамо да је ова подела посебне заштите здравља и безбедности на раду као две посебне врсте, адекватна и одговара потребама правне науке, али и прати реалне односе у практичној примени заштите на раду запослених.

5.1. Заштита *ratione materiae*

Заштита здравља и безбедности на раду се може разматрати и кроз призму заштите у односу на одговарајућу материју заштите, односно по делатности заштите. То значи да када се говори о заштити

⁶⁹ П. Јовановић, ибидем.; Г. Старова, Т. Беличанец, ибид.; В. Брајић, ибидем; Гзиме Старова, ибидем.

⁷⁰ П. Јовановић, ибид; Г. Старова, Т. Беличанец, ибид.; В. Брајић, ибид; Г. Старова, ибид.

⁷¹ Г. Старова, Т. Беличанец, оп.цит., стр. 237; Г. Старова, ибид.

ratione materia као основни критеријум се узима од чега се штити, а не од кога се штити. Тако ова заштита у себи обухвата заштиту која се односи на заштиту уопште на радну средину и условима при раду у свим делатностима, и јавним и приватним, а у односу на општо побољшање безбедности и здравља на послу.

Заштита здравља и безбедности на раду схваћена као заштита *ratione materia* се може односити на све запослене, независно од делатности, гране или сектора рада, при чему је реч о општој заштити *ratione materia*. Такође ова заштита се може јавити и као посебна када се односи на заштиту запослених у одређеним посебним делатностима. И овде такође није реч о посебној заштити у односу на посебне категорије лица, односно запослених (*заштита ratione personae*) јер се не повезује са личним својствима запосленог, већ са посебним условима на радном месту. На таквим радним местима посебно се штите сва лица која су, која ће бити, или би били запослени.

Као што смо већ напоменули ова подела је прихватљива у оквиру Европске Уније и бројне директиве које се доносе из области заштита здравља и безбедности на раду, прате ову поделу. Слично је и у Међународној организацији рада где је заштита на раду посебно нормативно развијена, са својим спецификама⁷².

Међутим, у теорији се појављују одређене дилеме и различита гледишта дали заштита о здрављу и безбедности на раду се проучава само као општа и посебна, или се разматра и кроз призму заштите у односу од које се материје штити и које посебне категорије запослених се штите. Сматрамо да не само што је друга подела потребна (*заштита ratione materia* и *ratione personae*), већ је оваква подела и адекватнија. То је пре свега због тога што у оквиру заштите у односу на материју, супстанције или услова при раду, као и заштита посебних категорија запослених, постоји подела на општу и посебну заштиту код обе посебно. Такође, када говоримо о општој заштити, њом су обухваћени сви запослени, а самим тим и посебне категорије запослених, тако и посебне делатности, односно посебна радна места. Према томе, може се закључити да заштита здравља и безбедности на раду обухвата глобално две области, а то су заштита *ratione materia* и заштита *ratione personae*. Различита схватања о заштити на раду су иначе делимично инспирирана тим што закони о радним односима, или посебни закони о заштити на раду најчешће употребљавају поделу на општу и посебну заштиту на раду, пре свега у Југоисточној Европи⁷³. То не значи да је закон на линији стешњавања појма и врстама заштите уопште. Свакако, ове дилеме ће изгубити значење када се постигне већи степен хармонизације са европским хуманитарним правом региона, а свакако и у оквиру статуса који имају и који ће добијати земље Југоисточне Европе.

⁷² О овоме више може се наћи у другом делу рада.

⁷³ Овде се пре свега мисли на земље као Хрватска, Македонија, Србија, Албанија, Црна Гора, и Босна и Херцеговина.

5.2. Заштита *ratione personae*

Из горенаведеног, већ се може наслутити о каквој подели је реч у вези заштите здравља и безбедности на раду. Заштита *ratione personae*, као што и сам термин упућује односи се на заштиту посебних категорија запослених. То су запослени, који ради одређених субјективних карактеристика уживају одређену допунску заштиту. Субјективне карактеристике се везују у односу на пол или узраст, или на одређене физичке и психичке субјективне карактеристике. Ова заштита најчешће обухвата жене, малолетнике, инвалиде (лица са хендикепом), старије запослене. У одређеним случајевима са овом врстом заштите се повезују и лица који раде посебно тешке и специфичне послове. Овде треба обратити пажњу јер ова лица су једне врсте граничне категорије запослених. Према радном месту ⁷⁴ они би ушли у посебној заштити *ratione materiae*, али према личним карактеристикама (физичким и психичким) би ушли у заштиту сугласно *ratione personae*. Сматрамо да је адекватније да се ова лица не издвајају заједно са посебним категоријама запослених који уживају заштиту, већ би ова лица требало бити обухваћени са посебном заштитом *ratione materiae*. Иначе код посебних категорија запослених у оквиру саме њихове заштите здравља и безбедности на раду је предвиђена и заштита од оваквих радних места, најчешће у виду забране за рад на овим пословима.

Када говоримо о заштити *ratione personae* логично се поставља питање дали су ове категорије запослених у одређеној мери привилеговани, а са друге стране остали запослени су дискриминирани?. Овде није реч о одређеном основу дискриминације, чак и позитивне дискриминације, јер се ова заштита везује са личним карактеристикама запосленог и односи се на све запослене који имају ту карактеристику или положај. Са друге стране реч је о општо прихваћеном друштвеном стандарду и општо признатом нивоу свести који постоји у датом друштву, али и у широј међународној заједници. Не смемо заборавити да и сама појава заштите на раду и радно законодавство уопште, се односило баш на заштиту ових категорија запослених. И данас се жене раднице⁷⁵, труднице и мајке или малолетници (деца) у радном односу по много чему разликују од осталих радника. Општо је прихваћено мишљење да се требају посебно издвојити и другачије и допунски заштитити у оквиру општог система заштите здравља и безбедности на раду.

У односу на посебне категорије запослених које се штите може се рећи да уживају општу заштиту на раду која је општа заштита *ratione personae* и најчешће је иста са осталим запосленим. Такође постоји и

⁷⁴ Реч је о радним местима као што су специјалне полицијске или војне јединице, рад у посебним условима зрачења, хемијска и биолошка испарења, под водом и т.д.

⁷⁵ У односу на заштиту жена као посебна категорија запослених која ужива посебни заштиту у радном односу, данас постоје различита гледишта. Сматра се да пол више не може бити основ и посебна субјективна карактеристика за посебна заштиту жена и њихово издвајање у односу на мушкарце. Та различитост у модерном схватању у посебној заштити жена је посебно изражена у различитим приступима Међународне организације рада супротно од Европске Уније. О овој дилеми ће бити више у следећим деловима текста.

посебна заштита посебних категорија запослених која уствари чини суштину заштите *ratione personae* и потребе од такве поделе уопште.

Можемо рећи да управо овако постављена посебна заштита на раду посебних категорија запослених (*ratione personae*) ће бити даље предмет детаљније анализе овог рада. То значи да ће се свеобухватно разматрати односи који се јављају при заштити здравља и безбедности на раду ових запослених, како на међународном плану тако и у односу на нека национална законодавства, посебно у македонском.

6. Врсте заштите здравља и безбедности на раду према различитим категоријама радника (поделе и обухват заштите *ratione personae*)

У оквирима различитих теоретских и научних дискусија, као и у нормативним актима, данас имамо различита мишљења и решења о томе која лица улазе у оквир посебне категорије запослених. У теорији се најчешће слажу да је то пре свега омладина, лица са инвалидитетом, радници за време трудноће и материнства⁷⁶. Ово су категорије запослених око којих немамо спорова, или већих спорова о томе дали улазе у категорији посебно заштићених радника. Што се односи до заштите жена и старијих запослених стање је мало другачије, односно имамо различита нормативна решења и различита теоретска сагледавања. На крају постоји и т.з. посебна група запослених који према међународним нормама би могли да сматрамо да спадају у групи посебне заштите на раду, али са посебним статусом. Реч је о посебној категорији запослених према професији.

Омладина као посебна категорија запослених се издваја као прва која почиње да се штити са посебним нормама у радном односу. При томе када говоримо о омладини морамо разликовати две посебне групе. Прва група је када је реч о лицима испод 18 година, а друга је за лица изнад 18 година. У свету се најчешће, као што смо видели и у међународним актима, под омладином или млађим радницима сматрају лица испод 18 година и они уживају права посебне заштите. Према међународним нормама, као и националним законодавствима минимална граница најчешће износи 15 или 16 година. Ипак у одређеним правним системима је могуће повећање границе узрасти више од 18 година (максимум до 22 године). Са друге стране, у теоретском смислу сматрамо да није издржана поставка да у категорији посебне заштите омладине спадају лица запослених изнад 18 године. Уколико ови запослени раде на посебно тешким, ризичним или опасним пословима, онда се требају заштитити у оквиру опште заштите, али са посебним мерама. Значи субјективни елеменат овде не постоји.

⁷⁶ П. Јовановић, оп.цит., стр. 274-280; В. Брајић, „Радно право“, оп.цит., стр. 268-280; Г. Старова, оп.цит., стр. 293; Владимир.И. Миронов, „Трудовое Право“, Санкт-Петербург, 2009, стр. 651-659; М. Деспотовић, оп.цит., стр. 228.

Заштита лица са хендикепом такође представљају део општо прихваћеног нормативног и теоретског система заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Ово је пре свега ради ограничене радне способности изазване од физичких или интелектуалних препрека који имају ових запослени. При томе, као и код омладине и ова лица уживају посебна права у радном односу, али са разликом што код ових лица је могуће да и послодавци имају одређене повољности у случају ако их запосле.

Код заштите жена имамо мало другачије стање. Код ове категорије запослених уочава се разлика између заштиту жена у радном односу и заштите трудница у радном односу. Они представљају две целине норми⁷⁷. У оквиру бивше југословенске теорије нема дилема да у посебним категоријама запослених спада и жена. То се потврђује и са нормативним решењима све до данас. Али, у велики број европских земаља, Канаде, САД, Аустралије, Новом Зеланду, и др., постоји тенденција напуштања концепта посебне заштите жена на основу пола. Све више преовладава тежња једнакости жене у оквиру права и одговорности на радном месту са мушкарцима, што је уствари и део целокупних феминистичких акција на глобалном нивоу. Овде се ипак поставља једно интересантно питање, зашто жене свесно и намерно смањују своја права, односно желе да уживају у мањој заштити у радном односу од тога што су историјски добили заједно са децом и кроз векове развијали? Наравно да одговор на ово питање није само правни (можда је то најмање), већ треба да се тражи у психолошким, социолошким и ширим културолошким променама које су захватили свет последњих деценијама.

Око заштите запослене у време трудноће и мајчинства, сматрамо да нема већих дилема и несугласица по питању дали треба или не треба да постоји посебна заштита. У овом случају бенефити посебне заштите трудних жена и жена после порођаја се не односе само на конкретну жену, на послодавца и сл. Овде се штити и плод, односно новорођенче, што има велико друштвено значење и користи.

Заштита старијих запослених представља релативно новију издвојену групу запослених који су део категорија запослених са посебном заштитом у радном односу. Као део посебних категорија запослених они су издвојени међународним нормама и са актима Европске Уније у чему је претходно били речи. У региону Југоисточне Европе имамо различита решења, као на пример-представљају део посебних категорија запослених који уживају заштиту (Македонија и Словенија), па све до тога да се уопште не помињу (Србија, Хрватска, Бугарска). Наравно да ћемо око овог питања и дилема, посветити већу пажњу у следећој тачки. Овом пригодом само желимо напоменути да стављање ове групе у систем посебне заштите сматрамо да је оправдан и у оквиру нових тенденција које се односе на све већу инклузију старијих лица у друштву. Наравно да се то може најбоље учинити преко радног односа где је индивидуа испуњена што доприноси себи и

⁷⁷ Више код: Saša Đuranović-Janda, "Žena u radnom odnosu", Naprijed, Zagreb, 1960, str. 159.

заједници⁷⁸. У међународним нормама о заштити здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених, као што смо претходно поменули, срећу се и посебно заштићена лица према професији. Тако према Међународној организацији рада то су морнари, рибари, шофери, радници на доковима (докери), радници мигранти⁷⁹. Такође као посебно издвојену групу радника срећемо и медицинске сестре, раднике на плантажама, раднике који раде кући⁸⁰. За све посочене групе радника постоје међународне норме који садрже одређене стандарде који се односе на ове запослене. Ипак, читајући акте закључујемо да није реч о посебној заштити, већ о субјективизацији и издвајању посебних професија, за које је „законодавац“ сматрао да је потребно да се уреде посебним међународним нормама. У међународним нормама не срећемо повећан обим заштите за разлику од осталих запослених, већ интегрално и непосредно уређење одређених права и обавеза свих запослених ради посебности саме професије. Ове норме се односе на пример на све морнаре, на све раднике мигранте, независно дали су мушкарци, жене, труднице и.т.д, у односу на посебне категорија запослених (омладина, инвалиди, старијих запослени, жене, труднице итд.), који се јављају у овим професијама, поново важе акти који се односе на посебну категорију запослених.

Данас се у теорији могу срести и другачије поделе лица у радном односу који уживају посебну заштиту на раду и спадају у круг посебно заштићених запосленика. На пример између ових категорија радника се могу срести и лица које раде на послу са повећаним ризиком⁸¹. Овде се поставља питање дали сви запослени који уживају посебну заштиту спадају у посебну категорију запослених? Сматрамо да ће одговор на ово питање бити негативан јер у овом случају имамо сличну ситуацију као код заштите на раду код посебних професија на међународном плану. Ипак да би рекли да је реч о посебној категорији запослених који уживају посебну заштиту, према дефиницији треба да се ради о одређеним субјективним карактеристикама запосленог који га издвајају у посебну групу. Овде је реч о објективном фактору-ризик и опасност на радном месту где поред општих мера заштите требаће да се преузму и посебне мере. Сасвим је друго питање дали ће на оваквим радним местима моћи, односно смети да раде жене за време трудноће и мајчинства или уопште жене, малолетници, лица са инвалидитетом и старији запослених.

⁷⁸ Претходно говорећи око одговора на ово питање и овом приликом понављамо да у будућности треба узети у обзир да ће се старосна граница и радни век радника повећавати, ради дуговечности људи али и због смањења млађе радне снаге на тржишту рада. Ради овога у будућности требају преиспитати концепти посебне заштите ове категорије запослених.

⁷⁹ Види : http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Subjects/lang--en/index.htm

⁸⁰ Види :

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Subjects/Otherworkers/lang--en/index.htm

⁸¹ Таква сагледања у прошлости а и данас се могу срести код : Jean Rivero, Jean Savatier, *op.cit.*, стр. 311, 316, 321; М. Ђуричић, Ж. Кулић, *оп.цит.*, стр. 214-215; В.И. Миронов, *оп.цит.*, стр. 659-703.

На крају би могли закључити као општо прихваћену поделу заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, аргументовано, теоретско-научно али и у пракси, је ипак подела која обухвата: жене, жене у време трудноће и материнства, малолетнике, лица са инвалидитетом и евентуално старије запослене⁸².

⁸² Овде кажемо "евентуално" управо ради претходно изложених аргумената.

Глава II

Концепцијска питања и вредносно-правни систем о заштити на раду посебних категорија запослених

1. Методе и начела примене заштите здравља и безбедности на раду

Заштита здравља и безбедности на раду који обухвата део и односи се на посебне категорије запослених има свој унутрашњи правни живот примене који обухвата одређену методологију и начела, односно принципе примене. У оквиру своје изворности, заштиту на раду посебних категорија запослених која се односи на систем самог њеног постојања, не можемо одвојити од примене. Уствари, цео систем заштите здравља и безбедности на раду у себи садржи три компоненте или делове који чине његову методологију. Пре свега то је нормативни оквир који обликује систем, а као други елеменат је унутрашњи вредносни систем који има компоненту свесности и метаправног дела. На крају, трећи део система заштите на раду посебних категорија запослених је његова примена. Овај сегмент је посебно битан (колико и претходна два), утолико више што без њега не може доћи до изражаја и не могу се остварити претходне две компоненте. Због тога, када говоримо о систему заштите на раду неких категорија запослених, неминовно мислимо и на примену тог система. Са друге стране сама примена има два дела. Један је *ex lege* примена а други је *de facto* примена у реалности.

Начела који граде саму примену се свде на неколико. Пре свега то је начело законитости, односно правности. Ово значи да примена норми и спровођење самог система није могућ без постојања правног оквира који обезбеђује ту примену. Такође поред овога је потребно да се успостави и поштује принцип обавезности. Он подразумева обавезну примену нормативног оквира и то *ex lege*. То у себи обухвата двовалентност. Са једне стране, норме о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија радника се поштују ради санкција које следе, али са друге стране важнија је метаправна димензија начела. Она обухвата поштовање и примену ових норми пре свега ради значења самог концепта и система заштите на раду ових радника. Они су по много чему на маргинама радно-правног и радног односа, а са тим и на маргинама самог друштва. Баш због тога, поштовање и примена система њихове заштите треба да садржи и свесну и вредносну компоненту која би требало бити присутна код свих

актера у процесу (послодаваца, радника и владе). На овај начин систем заштита здравља и безбедности на раду обезбеђује примену која се не подупире само на норми, већ и на самом актеру, на човека у раду, човека као радно биће.

Према овом начелу можемо подвући да сама структура обавезности не подразумева флексибилност у примени норми. Оне се примењују онако како су донешене и никако другачије.Тиме се омогућује и правна сигурност и предвидљивост у примени.

На крају, као последње начело би издвојили економску целиходност односно економску оправданост система заштите на раду ових лица. Овај принцип у себи уједињује претходне и уствари чини примену заштите и безбедности на раду оправдану и потребну. Економска оправданост се огледа управо у примени система заштите на раду посебних категорија запослених. Са применом заштитних норми имамо опортунитентни трошак који уствари на крају смањује целокупне економске трошкове, како послодавцу тако и у ширим друштвеним рамовима државе. То је најбоље видљиво у оквиру социјалног система земље⁸³.На тај начин и целокупни радно правни систем постаје ефикаснији и економичнији.

Као допунска начела, али не и споредна начела у оквиру заштите здравља и безбедности на раду се издвајају хуманост и етика система. Уствари целокупни систем, као и при самом његовом доношењу, а још више у односу на примену, у себи обухвата ове вредности. И поред тога што заштита безбедности и здравља посебних категорија запослених представља повећање корпуса и обима права, односно већу заштиту у односу на остале запослене, ипак је овде реч о примени начела правичности. Тај принцип представља коректив правног система у односу на посебне категорије запослених и темељи се управо на хуманизацији рада и неговања етичких вредности као метаправна, али суштинска радна компонента.

2. Врсте примене

У односу на примену здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, могли би издвојити неколико врста примена. Као прво, заштита на раду посебних категорија запослених се дели према начину на који се остварује и то на директну и посредну примену. Следећа подела је према субјектима који се примењују, па тако имамо примену са стране послодавца, радника, државних надлежних органа (на пр. Инспекција рада, суд, акт министра и сл.).

Директна примена се остварује непосредно применом закона, са стране самих актера заштите на раду, односно од самих субјеката. То су најчешће социјални партнери, па није ретко да у оквиру социјалног дијалога можемо говорити о директнј примени заштите здравља и безбедности на раду као део колективних уговора. Директна примена значи и успостављање и опредељење безбедносних стандарда на

⁸³ На ово питање ћемо се задржати у даљем тексту.

самом радном месту, а посебно права одређених категорија запослених. Посредна, или индиректна примена се најчешће јавља у случају када немамо директно остварење права заштите и безбедности посебних категорија запослених, и онда се заиста остварује преко одређеног органа, или преко суда.

Директна примена се остварује и са стране послодаваца и са стране радника, уствари, од ових субјеката, њиховим поштовањем, законским одредбама ове области. Са друге стране, посредна примена је карактеристична за инспекцију рада, суда, или државних органа који су такође субјекти у целом процесу.

При опредељењу различитих врста примене заштите здравља и безбедности на раду, вероватно можемо издвојити и неке друге поделе, али сматрамо да ове две истичу суштину процеса примене и његових додирних тачака са целокупним друштвеним процесима. То са друге стране дубоко детерминише улогу заштите на раду посебних категорија запослених, издвајајући велико значење које има овај институт.

3. Значење заштите и безбедности на раду посебних категорија запослених

При анализи одређених радно-правних института, поставља се питање о улози, смислу, циљу, а самим тим и значењу института заштите здравља и безбедности на раду, како у правном, као и ширем друштвеном смислу. Из овога нам се поставља дилема о значењу заштите здравља и безбедности на раду, заштити при раду посебних категорија запослених. Сматрамо да значење треба разматрати у једном ширем оквиру, односно, да разматрамо опште значење овог института који произлази из правне димензије, а са друге стране и значење самих посебних категорија запослених, као адресата права на посебну заштиту.

3.1. Опште значење

Заштита здравља и безбедности на раду, посебних категорија запослених, несумњиво се одражава и у ширим друштвеним стањима, а самим тим има и шире значење, осим за лица која су директно обухваћена. Само постојање концепта заштите која се односи на посебних категорија запослених, је инспирисано идејом већег обима заштите њиховог здравља и безбедности на раду. Из ових разлога, сама шира заједница је заинтересована за ову заштиту. То није случајно, јер као што знамо и сама појава радног законодавства је започела управо са заштитом неких посебних категорија радника као што су омладина (деца) и жене. Сам концепт заштите посебних категорија запослених почива на принципима хуманости, при чему се манифестује социолошка компонента и друштвена интегративност овог института. Зашто је потребна заштита на раду посебних категорија запослених и шта се са њом добија?

Ова заштита здравља и безбедности на раду није потребна само да би је лица уживала, и поред тога што за њих ово има велико значење, већ је потребна и самом друштву, послодавцима, свакој јавној власти, а самим тим и свим грађанима једног друштва. Подизањем степена заштите неких категорија запослених, послодавци се уствари штите евентуалних повреда на раду или професионалних болести ових радника. На овај начин се постижу већи економски добици. С једне стране, нема потребе да се плаћају допунске одштете овим повређеним радницима, радници (мисли се на посебну категорију заштићених радника) постају конкурентнији, а самим тим послодавац зарађује више. То је у ствари и главни и основни циљ сваког преставника капитала – привредног субјекта као послодавца.

Државна власт, са друге стране суштински је заинтересована да се што мање радника повреди на раду и самим тим да остану радно-способни. На тај начин се избегава активирање система социјалног осигурања у земљи, што значи одлив средстава која би се могла употребити у другим пројектима. Такође, посебном заштитом ових радника се повећава њихова конкурентност на тржишту рада, при чему се запошљавају лакше, и остају дуже у радном односу. Самим тим, на одређен начин, утиче се на смањење незапослености, посебно код ових категорија лица, који би по правилу без те посебне заштите били потпуно маргинализовани на тржишту рада. Управо ради индивидуалних физичких капацитета, ова лица престављају посебну категорију у самој структури незапослености, која се посебно тешко решава.

Због свега овога, целокупна друштвена заједница осећа повољности и благостање од додатне заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника. Услед укључености у процес рада, као и у додатној заштити здравља и безбедности на раду, ове категорије запослених више не представљају социјално искључене грађане. Са друге стране, ради заштите или мањег обима социјалних трансфера ка овим лицима, друштвена заједница има користи од социјалног релаксирања друштвеног амбијента. На крају крајева, управо овде је кључни значај и улога заштите здравља и безбедности на раду где се на крају дана, управо преко додатног штићења здравља посебних категорија радника, обезбеђује добар основ за решавање великог броја социјалних тензија које могу проузроковати велике проблеме у целокупном друштву, уколико се не реше на овај начин.

Можемо закључити да општо значење заштите на раду посебних категорија радника у себи укључује економске, социјалне и социо-етичке компоненте, при чему је реч о прилично великом општом значају овог института који представља значајан део и самог система радно-правних и социјалних односа.

3.2. Значење за посебну категорију радника

Несумњиво је да заштита здравља и безбедности на раду има највећи значај за лица на које се односи. Они су животно заинтересовани да се овај тип заштите одржи и развија, односно да се повећава његов обим. Основно значење за категорију радника, односно жена, омладине,

лица са инвалидитетом и старијих радника се огледа управо у основној поставци целокупног система, а то је заштита њиховог физичког и духовног интегритета, односно здравља. Независно од тога да ли су ови радници свесни или нису осетљивости њиховог здравља и безбедности на раду, држава преко правног система приступа њиховој заштити, као што смо претходно напоменули, држава тако штити и саму себе, односно фондове социјалне сигурности..

Повећање обима и квалитета заштите здравља и безбедности на раду, посебних категорија радника, у сваком националном законодавству значи и одређену сигурност посебних категорија запослених, посебно са аспекта заштите здравственог интегритета.

За ове раднике је значајно што преко посебне заштите, која није утемељена само у безбедним условима на раду већ више на правима у радном односу, омогућује се допуњавање њиховог „правног капацитета“ у обиму који је одговарајући безбедном остварењу обавеза радног односа. Уствари, сама заштита здравља и безбедности на раду је директно повезана са радним односом, али се њени ефекти (позитивни или негативни) осећају и ван тог односа, у свакодневном животу и при остварењу других животних активности. Управо због тога, специфичност стања жена у време трудноће, порођаја, мајчинства, деце, лица са инвалидитетом и старијих радника неопходна је посебне заштите у радном односу. .

Наравно да постоје и другачија гледишта која сматрају да постоји тенденција смањења ових права и све веће изједначење са осталим радницима. То аргументују смањеним интензитетом заштите жена, на основу полног диверзитета, као и непотребношћу заштите старијих радника, с обзиром на промену старосне границе на тржишту рада у Европи, али и глобално.

Али у праву и целокупним друштвеним односима постоје посебне законитости и правна феноменологија која увек не мора ићи праволинијском линијом. У сваком случају, корпус права о којима је било речи, представља посебно значајну правну материју, за ову категорију радника. Та заштита омогућује, поред здравствене и безбедносне компоненте рада и економску сигурност ових лица. За неке од њих то значи активније или јединствено социјално укључење у друштву (пр. за лица са инвалидитетом), или достојанствени крај радне каријере(код старијих радника). При заштити раднице у време трудноће, порођаја или мајчинства, свакако да се штити и дете, односно будуће покољење које је посебно важно, како са аспекта тржишног рада, тако и за целокупно друштво, а да се не говори о новоређенчету и његовој мајци.

Ово исто важи и за заштиту омладине у радном односу, где уколико та заштита не постоји, поставља се питање избора – да ли уопште ова лица да раде, насупрот евентуалним безбедним и здравственим ризицима који би постојали. С обзиром да се најчешће омладина укључује у процесу рада – пре свега из економских разлога, у том случају се испред младог човека и његове породице (у прошлости али и данас) поставља једна непријатна дилема о избору између глади

(уколико не ради) или евентуалне инвалидности (уколико ради у небезбедним и нездравим условима).

У Македонији се изгледа у последње време не схвата значај заштите посебних категорија радника, као и значај ових категорија запослених и њихове заштите коју они имају за целокупно друштво. Вероватно зато и постоји тенденција смањења неких права, или њихово неодговарајуће уређење. Али и поред свега, највећи проблем је неприменљивост допунског обима заштите ових категорија запослених и њихова неретка дискриминација при запошљавању и нас раду, као и не ретко злостављање у току радног односа.

4. Последице непримењивања заштите на раду код посебних категорија радника

Од самог значења заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија радника, може се наслутити и претпоставити да и последице неприменљивања тих норми, неће бити непримећене. Управо ради осетљивости и вишеслојности питања, може се рећи да, како и у ком обиму ће се примењивати заштита на раду посебних категорија запослених, није једноставно питање. У сваком случају непримена ових правних института представља проблем који у себи садржи више последица: правне, социјалне, економске и еколошке последице који произлазе из непримене посебне заштите на раду одређених категорија запослених.

4.1. Правне последице

Правне последице непримењивања одредби о заштити здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених се јављају у погледу радноправних, прекршајноправних, кривичноправних и грађанскоправних последица.

а. Радноправне последице

Због осетљивости института и његове вишеслојности, у случају непоштовања права на посебну заштиту здравља и безбедности, основно је питање какоа ће се та права остварити под претњом принуде, а не да ли ће се та права остварити. Код овог правног института, брзина и ефикасност остварења права је од искључивог значаја. Другим речима, уколико није предвиђен ефикасни систем заштите права посебних категорија запослених у односу на безбедност и здравље, односно ако заштита није благовремена, онда непримењивање норми може да има катастрофалне последице по живот и здравље запослених (и других лица у радној средини). Да до тога не би дошло, поред осталог,

признаје се право запосленом да одбије извршавање рада кад му прети непосредна опасност по живот и здравље.

У оквиру правних последица које се јављају ради непримене заштите на раду код посебних категорија радника, од кључног значаја је брзо успостављање стања безбедних и здравих услова на раду, односно, хитно остварење права на заштиту здваља и безбедност на раду. Уколико то није предвиђено правним системом земље (а најчешће је тако), онда непримена може оставити последице које се могу уклонити правним мерама-санкцијама.

У систему судске заштите треба обезбедити, сходно начелу хитности, решавање ове врсте радних спорова (спорова о томе да ли запосленом прети непосредна опасност по живот или здравље).

б. Прекршајноправне последице

Прекршајноправне последице односе се на прекршајно санкционисање за непоштовање заштите здравља и безбедности на раду. Реч је о прекршајима који су најчешће уређени самим законима о радним односима, или посебним законима који уређују материју заштите здравља и безбедност при раду. Законодавац сматра да непоштовање одређених норми представља основ за прекршајну одговорност. Према томе прекршајна одговорност која је резултат непоштовања заштите здравља и безбедности при раду има радно-правну основу, али се изражавају као прекршајно-правне последице непримењивања одредби заштите здравља и безбедности при раду. Прекршајна одговорност односи се пре свега на послодавце, али и на раднике.

в. Кривично правне последице

Са правног аспекта могу се јавити и кривично-правне последице због непоштовања и непримењивања одредби заштите здравља и безбедности при раду. Најчешће је реч о већој и значајнијој повреди права из области заштите здравља и безбедности на раду која узрокује кривично правну санкцију. Санкција због непоштовања или непримењивања одредби заштите здравља и безбедности при раду уређује се или законима из области рада, или кривичним законима. За разлику од прекршајних последица, овде је реч о последицама које имају кривично правни основ, односно представљају биће кривичног дела прописаног законом. Зато је последица кривичноправна. То је разумљиво пошто је реч о непримењивању одредби заштите здравља и безбедности на раду које су јако важне и имају дугорочне, шире друштвене последице.

г. Грађанскоправне последице

Када се говори о грађанскоправним последицама због непримењивања одредби заштите здравља и безбедности при раду пре

свега се мисли на накнаду штете која се јавља због повреде, болести, или смрти на раду. У том смислу потребно је указати да грађанско правне последице у својој суштини обухватају надкнаду штете, што подразумева одговор на питање како ће се надокнадити штета која настаје због непоштовања норми заштите здравља и безбедности при раду, у ком обиму и којим особама. Утврђивање висине надкнаде штете може се уредити колективним уговором о раду, законом, што долази до изражаја и у судској пракси. Најчешће одговорност за штету сноси послодавац, пре свега по основу опасне ствари или опасне делатности (објективна одговорност), а може бити и по основу кривице послодавца (субјективна одговорност). Али одговоран за штету може бити и сам радник. Уколико је радник намерно проузроковао повреду на раду другог радника може да одговара за штету. Такође, одговорност за штету може да има и сам радник, уколико је штета настала за послодавца у случају радника са посебним одговорностима или сваки радник који није предузео мере заштите здравља и безбедности при раду које је иначе требао да предузме.

Иако је реч о заштити здравља и безбедности на раду, односно у радном односу, штета се надокнађује према принципима грађанског права у погледу питања која није специфично уредило радно законодавство. Отуда важе правила у односу на кривицу, узрочно-последичну повезаност између деловања или неделовања са штетом и роковима предвиђеним у грађанском праву. Свакако могуће су одређене специфичности, пре свега у делу солидарне одговорности.

Будући да је рећ о материјалној штети обим њене надкнаде ће зависити од случаја до случаја и на основу допунски опредељених објективних или објективизираних критеријума, сходно начелу интегралне накнаде. У неким законодавствима као што је македонско, материјална штета се не надокнађује у оквиру радног спора, него се мора водити општи парнични поступак, док је у другим законодавствима као што је то на пример у бугарском, накнада овог вида штете могућа и у оквиру радног права и преко вођења радног спора. Ово друго решење више би одговарало и потребама модерних радних односа посебно у делу заштите здравља и безбедности на раду које подразумевају хитност и економичност поступка.

4.2. Социјалноправне последице

У случају непоштовања заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, поред постојања радноправних последица, најчешће се активирају и права по основу социјалног осигурања (сигурности), што узрокује и одређене социјалне престације. Активирање система социјалног осигурања се јавља у погледу здравственог осигурања, али могуће је да се остваре и права по основу пензијско и инвалидског осигурања (телесно оштећење, инвалидност). Другим речима, пореде на раду и професионалне болести су социјални ризици који су у упоредном праву по правилу издвојени у посебну грану социјалног осигурања, док то није случај и систремима социјалног осигурања у република са подручја бивше СФРЈ.

Потреба о активирању система социјалног осигурања је, тако, присутна када услед непоштовања права на заштиту здравља и безбедности на раду, долази до повреда на раду или професионалне болести, односно када наступе осигурани случајеви. Они представљају социјалне ризике⁸⁴. У том случају се остварују права по основу здравственог осигурања или инвалидског осигурања, а понекад и из пензиског осигурања (породична пензија за случај смрти запосленог-осигураника).

Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених управо значи превенцију од наступања последица као што су повреде на раду и професионалне болести. Уколико ове категорије радника, услед њихових специфичних својстава које су субјективног карактера, остварују права по основу социјалног осигурања, уствари чине да систем социјалног осигурања има веће трошкове. Уколико дође до инвалидности или повреде на раду, која је резултат непоштовања посебне заштите здравља и безбедности, онда се ове категорије запослених могу додатно маргинализовати и у погледу рада и положаја у друштву. За заједницу посебно је погубно уколико су малолетни радници постали инвалиди услед непоштовања и неспровођења стандарда о заштити здравља и безбедности на раду. То се односи и на остале категорије радника – лица са инвалидитетом, жене, старије раднике. Са друге стране, само активирање система социјалног осигурања, односно коришћење права по основу социјалног осигурања представља прилично економски захтевнији механизам, насупрот превентивној функцији примене радно-правних стандарда заштите здравља и безбедности на раду.

Социјалноправне последице осећају посредно и други осигураници и корисници права по основу саоцијалног осигурања, а не само непосредно погођени субјекти – посебне категорије запослених, при чему те последице се тичу и владе која води економску и социјалну политику.

Уколико дође до случаја повреде на раду или професионалне болести, код било којег заштићеног радника, то значи његово привремено или трајно удаљавање са тржишта рада, више пута коришћење права по основу социјалног осигурања. Ово не жели ни једно друштво, посебно не за ову категорију радника као што су жене, деца, лица са инвалидитетом или старији радници.

Примењивање радноправних норми за заштиту посебних категорија запослених, односно превенција или спречавање несрећа на раду се додатно релаксира систем социјалног осигурања и гради се једна здравија друштвена средина.

4.3. Економске последице

Непримењивање заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених има одређених економских трошкова,

⁸⁴ Више код: Боривоја Шундерића, „Социјално право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 75-76.

односно последица. Ради непримене система, економски трошак се налази и на страни послодавца, државе, код радника који претрпи несрећу на раду и наравно пољављује се и друштвени (фискални) трошак који исплаћују сви грађани⁸⁵.

Уколико послодавац непримењује заштиту, онда је он суочен са евентуалним судским спором, који изискује посебне трошкове и време. Наравно, уколико се деси повреда на раду или професионална болест непримењивањем заштите здравља и безбедности на раду од стране послодавца, треба очекивати и поступак за накнаду штете. Са друге стране, одсуство радника такође изискује трошкове ангажовања замене за одсуствог запослениог. Зато се са правом каже да је лажна перцепција да би се „уштедама“ у погледу неопримене мера заштите здравља и безбедности на раду смањили трошкови пословања и за самог послодавца. Дугорочно послодавац уствари економски губи, посебно са аспекта продуктивности радника, која претпоставља одговарајуће услове рада и заштите здравља и безбедности на раду. Уколико радници уживају права из радног односа, посебну заштиту здравља и безбедности одређене категорије радника, онда се тиме стварају претпоставке за већу продуктивност запослених (и послодавца).

У вези са овим посебно забрињавају статистички податци који су обављени од стране Завода за статистику у Р.Македонији, где је продуктивност за 2009 годину, на националном нивоу, пала за 7%⁸⁶. Ово говори да непоштовање права у радном односу генерално, а свакако и права на заштиту здравља и безбедност на раду посебних категорија запослених, директно се одражава и на продуктивност рада. Иначе како би се могла објаснити ово стање у условима огромне понуде радне снаге, која је у овом случају изнад 30% незапослености у Македонији. Са друге стране, предузимањем мера о заштити здравља и безбедности на раду са стране послодавца, продуктивност се значајно повећава, смањује се одсуство с посла, а повреде на раду су реткост⁸⁷.

Значи, непримена заштите здравља и безбедности доводи до повећања трошкова из фондова социјалног осигурања, ако и из државног буџета, који је могао бити искоришћен и преусмерен за друге буџетске кориснике, у друге владине пројекте (социјалне политике). Буџетска средства се скупљају преко фискалних механизма, од свих обвезника.

Сами радник који не ужива заштиту здравља и безбедност на раду, трпи економске последице, које се могу сагледати са два аспекта. Први је ако услед непримене заштитних норми, настане повреда на раду или професионална болест, мада стиче право на накнаду зараде у износу просечне зараде из референтног периода (обично претходнас три месеца), пропушта могућност да заради допунски или ако буде уведен прековремени рад код послодавца. Са друге стране, он је мање конкурентан и продуктиван уколико не ужива заштиту и без здравствених

⁸⁵ Више код: Nicolas Barr, "Economics of the Welfare state", Oxford University press, 2004, str. 108, 116-117, 253-269.

⁸⁶ Преузето из А2 Телевизије, емисија Индекс, март 2010 године, из области економских текова Македоније.

⁸⁷ Лазар Јовевски, Душан Босилов, „Анализа на проектот за воведување и зајакнување на ЕУ стандарди за заштита при работа во текстилната индустрија спроведен од страна на МЗЗПР“, Скопје, 2010, стр. 22-28.

последица. На тај начин губи од будуће зараде коју би могао да остварује напредовањем на раду или допунским радом код истог или другог послодавца (уколико би желео да промени радно место).

С обзиром да велики број повреда при раду, као и смртних случајева ради непоштовања норми заштите здравља и безбедности на раду генерално и норми које се односе на посебну категорију запослених, економске последице су огромне и ретко ко може да их тачно израчуна⁸⁸. Зато држава треба да обрати посебну пажњу примени заштите здравља и безбедности на раду између осталог и због тога што овај економски разлог доводи у питање одрживост система социјалног осигурања (и буџетску равнотежу).

4.4. Еколошке последице

Пошто је заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених део општог система заштите на раду, јављају се и еколошке последице. Мада ове могуће последице нису у таквом обиму као код опште заштите, оне нису за потцењивање. Израженије су код заштите малолетника и код жена, са аспекта забране рада на неким радним местима која нису безбедна, односно еколошка. Отуда, непримењивање стандарда о заштити посебно код ових категорија запослених доводи до угрожавања не само радне већ и животне средине.

Еколошко безбедно радно место и право достојанственог рада је дубоко уклопљено у систем заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Овај аспект непримене заштите на раду код посебних категорија запослених, односно еколошких последица, у највећем делу се односи на самог радника. Наравно, уколико се ради у нееколошкој радној средини, последице надмашују субјективни однос и они се рефлектирају и на односе у породици радника, а понекад и у целокупној средини.

5. Улога и значење инспекције рада у односу на заштиту здравља и безбедности на раду

Већ смо претходно говорили да инспекција рада у Републици Македонији има надлежности у односу на примену и поштовање Закона о радним односима и Закона о безбедности и здрављу на послу, а самим тим и одређену одговорност. Међутим, улога инспекцијског надзора у македонском правном систему, али и у ширем регионалном и европском оквиру, треба да се разуме дубље и шире у односу на то како је она данас конципирана, сагласно законским решењима. Утолико више што

⁸⁸ Прерачуњавање је могуће, али је најчешће близу реалној бројци, а никада апсолутној вредности. Колико кошта осигурање једног ризика прерачунава се тачно опредељеном формулом. Види: N. Barr, op.cit., str. 105-107.

када говоримо о улози инспекцијског надзора у делу заштите на раду посебних категорија запослених, она треба да има и веће значење.

Инспекција рада је та која се у пракси и на терену суочава са проблемима око спровођења, односно непримене заштитних норми ове врсте. Пошто се по много чему заштита на раду посебних категорија запослених издваја од осталих законских решења, онда сматрамо да инспекција рада треба да има измењену улогу и функцију у контроли овог института. То би требало да се креће у смеру повећања дискреционих права инспекције у избору мера и мериторном одлучивању за одређене повреде права и заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Ово иде у прилогу претходним излагањима да је проблем непримене заштите здравља и безбедности на раду, посебно код манифестовања правних и социјалних последица, инспекција рада, може одиграти активнију и далеко значајнију улогу. Инспекција би могла, при вршењу надзора у погледу права посебних категорија запослених, да наложи поштовање истих где би могла донети конститутивно решење које би касније могло да се оспорава у судском поступку, најчешће од стране послодавца. Наравно да су могућа и друга решења, али у крајњој линији она треба да буду у смеру спречавања повреде права, а не само у односу контроле примене. Данас у оквиру надлежности инспекције рада, у Македонији су се констатовале повреде на раду и изрицале се мандатне новчане казне. Ово је посебно присутно у делу непријављивања радника (фондовима социјалног осигурања) где су казне превисоке и износе изнад 5000 евра. Овај принцип би се могао применити и у случају непримене права заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених.

Иначе, последњих година у македонској правној и друштвеној свакодневици, и поред свега, инспекција рада има значајну улогу. Она је први браник права на заштити здравља и безбедности на раду и једини управни орган (с обзиром на законске надлежностима) који врши надзор над спровођењем законских одредби у пракси, од стране послодавца пре свега, али и радника⁸⁹.

Посебан проблем који доводи у питање улогу и значење инспекцијског надзора у делу заштите на раду, а и уопште, је акутни проблем недостатка инспектора који би вршили надзор. Уствари, у Македонији данас има регистровано више од 60 000 правних субјеката где су ангажованиу запослени, а инспекцијски надзор обавља 61 инспектор рада и 32 инспектора безбедности и здравља на територији целе земље⁹⁰. Овај персонални капацитет инспекције рада у Македонији не може да одговори на изазов о квалитетном, благовременом и ефикасном контролисању и превенисању радних института, посебно у делу заштите на раду посебних категорија запослених. Тим пре што код посебних категорија запослених, ради специфичности њиховог радног односа, постоји потреба чешћих контрола и веће стручности инспектора рада, како би се обезбедила одговарајућа заштита здравља и безбедности на раду ових запослених.

⁸⁹ О овоме ће бити касније речи, у делу који је посвећен Македонији.

⁹⁰ Податак је преузет од инспекције рада у Р.М.; Погледај: <http://www.mtsp.gov.mk/>

Такође, улога инспекције рада треба да се прошири и побољша у делу едукације, информисања и подизања свести у друштву, а посебно код послодаваца, јер и кад се спроводе стандарди заштите под страхом од санкција, уколико нема правне свести о потреби заштите посебних категорија запослених, као што су жене (за време трудноће, порођаја и мајчинства) деце, лица са инвалидитетом и сл., онда правне мере неће моћи дугорочно бити ефикасне.

На крају се може закључити да је инспекцијски надзор посебно важан и значајан инструменат у примени заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених, који омогућује директан и *ad hoc* увид у заштиту права. Овај надзор може (уколико се тако организује) да буде и најзначајнији сегмент при примени права у радном односу код посебних категорија запослених.

6. Улога социјалних партнера у заштити здравља и безбедности на раду

У значајним аспектима заштите здравља и безбедности на раду *ratione personae* проналазимо место за укључење и социјалних партнера као део ширег круга актера у систему заштите здравља и безбедности на раду. О улози социјалних партнера у односу на превенцију и спровођење заштите на раду *ratione personae* било је речи и раније, па овом приликом се најпре указује да се у македонској правној реалности (науци и пракси) не посвећује довољно пажње и не користе се сви потенцијали које има социјални дијалог.

Социјални партнери, а то су удружења послодаваца, синдикати и влада, у оквиру законских права и обавеза који су предвиђени Законом о радним односима (члан 246), упућени су једни на друге и на социјални дијалог у Економско-социјалном савету⁹¹.

Такође, и Савет за безбедност и здравље на раду, који је предвиђен према Закону о безбедности и здрављу на раду, гради нормативни оквир и отвара могућности за реализацију неких надлежности, пре свега у погледу надзора и предлагања законских решења⁹².

⁹¹ Двадесет и петог августа 2010 година основао се Економско-социјални савет Републике Македоније (ЕСС), а конститутивна седница се одржала 15 септембра исте године. Преставник синдиката, односно као репрезентативни синдикат је био Савез синдиката Македоније. Управо је ово било прослеђено контраверзима и несугласицама осталих синдикалних организација у земљи. Ипак ово формирање ЕСС представља нови импулс у односу на социјални дијалог у Македонији, хитног органа. Конституисање и функционисање овог посебно значајног органа би требало помоћи у решавању неких актуелних питања из сфере колективних уговора., радних односа и свакако, побољшању климе колективних уговора, а самим тим и социјалних дијалога. Досада (јануар 2011) нису примећене активности овог органа. Остаје да видимо како ће се све ово развијати *de facto* у будућности, и поред тога што нам претходна искуства не уливају превише оптимизма.

⁹² Више о надлежности Савета безбедности и здравља као и о Економско-социјалном дијалогу, види у делу о Македонији.

Да би се могло говорити о значењу социјалних партнера при заштити на раду посебних категорија радника, треба да буду испуњени одређени услови. Трипартитна тела која су поменути, нису у пуној мери заживела и не испуњавају своју функцију због које су основани. Ова тела треба почети да негују и развијају трипартитни дијалог у свим питањима услова рада, како би социјални партнери могли деловати и у односу на заштиту здравља и безбедности на раду *ratione personae*.

Зато би се могло рећи да досадашња улога социјалних партнера није тако значајна у трипартитним телима. Она је у пракси значајнија у социјалном дијалогу при закључивању колективних уговора о раду, где њихова улога може бити још већа, а самим тим да се повећа и њихово значење⁹³.

Такође, као посебни субјекти у радном праву, и удружења послодаваца и синдиката, имају права не само да се укључе у нормирање, уређивање већ и у примени стандарда заштите здравља и безбедности на раду.

С обзиром на целокупно нормативно стање и праксу у Македонији данас, улога социјалних партнера треба да се тражи и у оквиру примене заштитних норми у погледу посебних категорија запослених. Уствари, овде им стоје на располагању многи правни инструменти, а посебно синдикату у вези са заштитом права на безбедност и заштиту здравља на раду *ratione personae*.

Изгледа да социјални партнери у Македонији не посвећују довољно пажње у примени заштитних норми о посебним категоријама запослених, односно проблему њиховог непримењивања. Ово се посебно очекује од синдикалних организација које треба да су свесне значења заштите на раду ових категорија радника (жена, омладине, лица са индвалидитетом и старијих радника). Повећање свести о значају посебне заштите ових категорија радника, водиће повећању одговарајућих активности социјалних партнера, а посебно синдиката, у односу на примену заштите на раду. Стче се утисак да постоји више декларативно залагање, али да изостаје стварна улогу социјалних партнера, односно да у пракси социјални партнери не посвећују потребну пажњу специфичностима посебне заштите безбедности и здравља на раду ове категорије радника.

⁹³ Лазар Јовевски, „Колективни преговори и социјален дијалог во РМ од 2005 до 2010 година“, Зборник во чест на проф. д-р Ѓорѓи Ганзовски, Скопје, 2010, стр. 11-12.

Глава III

Процена ризика

1. Ризици на раду и радном месту

Рад је у свом појмовном и суштинском опредељењу повезан са стваралачком природом човека. Он је нераздвојиви део човека, који га опредељује, као што и сам човек опредељује рад. Сваки рад у себи садржи субјективну манифестацију, али колико и да је повезан и определен субјектом његове манифестације, у себи има једну објективну карактеристику која се односи на опасности и ризике које рад може проузроковати по здравље и безбедност (живот) радника. Наравно да при раду, поред здравља самог радника који обавља рад, може бити угрожено и здравље других радника у радној средини, као и здравље и безбедност осталих лица (клијената, потрошача и др.), односно чланова друштва.

У капиталистичком тржишно-економском систему рада, ризици се најчешће манифестују као физички, психички, хемијски и биолошки агенси који угрожавају здравље и безбедност радника⁹⁴. Они се могу појављивати директно и могу се препознати од стране послодаваца и друштва уопште, али могу бити и скривени и латентни, што је теже за откривање и представљају допунски и повећан ризик за здравље. Када се ризици на раду и радном месту препознају, они се најчешће превенишу или се преузимају додатне мере и користе се правни и физички инструменти да би се заштитило здравље радника. Уколико се ризик на радном месту не примети и не препозна са стране било којег субјекта радног права (радника, послодавца или владе) онда постоји ризик за повреду на раду или по здравље радника. Независно о тога да ли су ови ризици препознатљиви или не, то не значи да не постоје и да не проузрокују штету. Из овога произлази да су скривени ризици опаснији по здравље радника него видљиви и препознатљиви ризици, за које су преузете мере заштите. У оквиру скривених ризика на радном месту, у новије време, посебно се издваја ментални стрес⁹⁵ који може бити велики фактор ризика у појави многих болести, а посебно можданих удара⁹⁶. Развој науке и технике, такође, паралелно са добицима за

⁹⁴ Brian Bercusson, *European labour Law*, Butterworths, London, 1996, str. 306; Jean-Emmanuel Ray, "Droit du Travail" 8-ed., Liaisons, Paris, 1999, str. 112-114.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Овај ризик на раду је издвојен са стране Светске здравствене организације, где се упућује на озбиљност стреса по здрављу радника, види: www.who.int; више код:

човеков рад и повећање производње рада, садржи и нове, до сада непознате за човека, ризике и вредности. Нови ризици су повезани са стресом, депресијом, узнемиравањем и злостављањем на послу, понижавањем и насиљем на раду⁹⁷.

С друге стране, ризик стреса на раду представљају и нестандартни облици радног ангажовања и запошљавања, као што су радни однос на одређено време, привремени и повремени рад, радни однос са непотпуним радним временом, итд. Ипак, они делимично ублажавају најозбиљнији извор стреса - незапосленост⁹⁸. Процењује се да је скоро једна петина проблема који су у вези са здрављем на послу последица ових „нових ризика“⁹⁹. Управо зато, да би се обезбедио квалитетан рад и благостање на радном месту, потребно је да се ризици препознају и предузму превентивне мере за заштиту здравља и безбедности радника на радном месту.

Може се рећи да је непосредни предмет заштите здравља и безбедности на раду, обезбеђивање здравих и безопасних услова на раду, за телесни и психички интегритет радника, у којем се манифестује његова радна снага¹⁰⁰. Ти услови означавају одсуство ризика, по здравље радника. Пошто ризици на послу најчешће постоје, поставља се питање који ће се ризици обухватити системом заштите здравља и безбедности на раду.

Генерално, први корак представља одговарајуће процењивање ризика на раду и на радном месту¹⁰¹. Процењују се само препознати и утврђени ризици. Скривени ризици не могу бити процењивани, јер још увек нису препознати. Процена ризика се односи на утицај на рад и радну средину, односно, на радничково здравље. Из овога произлази да заштита здравља и безбедности на раду не би имала смисла уколико не постоји ризик радног места и уколико се тај ризик не процењује. Процена је потребна да би се утврдило колико и у ком обиму је радно место ризично за радника. Према процени ризика на радном месту, преузеће се и одговарајуће превентивне заштитне мере и инструменти који треба да обезбеде заштиту здравља и безбедности на раду.

Заштита здравља и безбедности на раду су компатибилни појмови са ризицима на радном месту. Они се међусебно допуњавају и условљавају. Без постојања ризика на радном месту, нема смисла ни постојање заштите здравља и безбедности на раду. Ризици на радном месту и на раду, у последњих деценија произлазе из традиционалног концепта који је обухватао несрећу на раду и професионалну болест, и данас оно подразумева и препознавање и обухватање ризика као што су повреда моралног интегритета, достојанства и приватности на послу. Одавде, заштита здравља и безбедности на раду се све више схвата као

Stephen Taylor, *Astra Emir, Employment Law*, Oxford University press, (second edition), New York, 2009, str. 395-396.

⁹⁷ B. Lubarda, *Evropsko radno...*, op.cit., str. 243.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Васил Мрјачков, „Трудово право“, Сиби, Софија, 2008, стр. 403.

¹⁰¹ Brian Willey, *Employment Law in Context*, with: A. Murton, E. Hannon, S. Mison, S. Sachdev, Pearson, Ed. Lim., Harlow, 2009, str. 373.

део основних и неотуђивих права радника¹⁰², а у Европи (ЕУ) као део јавног социјалног поредка¹⁰³.

Ризици на радном месту најчешће постоје као објективна околност и константна претња, али не морају имати једнак учинак на различите раднике. Другим речима, једнак квантитет ризика не мора значити да ће имати исте штетне последице на различите субјекте. Тако, одређено радно место или посао неће нужно у истом обиму деловати на мушкарца или жену, или на радника без и са инвалидитетом, или на два различита мушкарца и сл. Управо овакав субјективни одраз ризик фактора на раднике, тражи детаљну, специфицирану и сложену методологију при процени ризика.

У оквиру Уније се развија стратегија, промовисана пре свега са стране Комисије која је заснована на консолидовању културе превенције ризика¹⁰⁴. Све ово, као и Лисабонска стратегија, треба се остварити помоћу најразличитијих политичких инструмената, као што су законодавство, социјални дијалог, коорпоративна социјална одговорност и економским стимулацијама¹⁰⁵.

2. Врсте ризика

Процена ризика се мора направити на начин који одговара актуелном манифестовању рада и његовог функционисања¹⁰⁶ у радном односу. То понекад може бити различито од очекивања које имају субјекти око постојања датог ризика¹⁰⁷ на радном месту. Зато није утешно то што послодавац не ретко сматра или очекује да на одређеном радном месту постоји мали ризик, или уопште не постоји. Способност идентификовања ризика, неминовно отвара питање и о њиховој класификацији. Постојање више врста ризика није новина и различите опасности у процесу рада су познате још од његовог позитивног правног регулисања. Процена ризика се мора направити на начин који одговара актуелном и зато традиционална концепција која припада евро-континенталним земљама, ризике класификује према томе какав је њихов ефекат на људско здравље. Ови ризици могу угрозити физичко или психичко здравље радника. За разлику од њих, англо-саксонско право (common law), као део концепта процене ризика, укључује и радно време¹⁰⁸. Са друге стране постоји и тзв. нордијски систем заштите и безбедности радне средине, који се односи генерално на менаџмент радног места, односно са физичким и социо-психичким условима под

¹⁰² R. Blanpain, Ch. Engels, „European Labour Law“, Kluwer, 1998, str. 322.

¹⁰³ B. Lubarda, op.cit., str. 242.

¹⁰⁴ Catherine Barnard, EC Employment Law, third edition, (превод на македонском: Кетерин Барнард, Правото за вработување на ЕЗ, Академски печат, Скопје, 2010, стр. 548.

¹⁰⁵ Ибидем; види: Бела книга на коорпоративна социјална одговорност, COM(2001) 366.

¹⁰⁶ Brian Willey, op.cit., str. 373.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Види код: Simon Deakin, Gillian Morris, „Labour Law (second edition)“, Butterworths, London, 1998, str. 326-329; S. Taylor, A. Emir, op.cit., str. 406-420; Gwyneth Pitt, „Employment Law“, Thomson Reuters, London, 2009, str. 188-195.

којима се рад извршава, са употребом радне опреме, од стране радника на раду, и изложености радника токсичним и другим опасним супстанцијама на раду¹⁰⁹. Концепт радног времена, као део агенде о заштити здравља и безбедности на раду је прихваћен и у оквиру европских континенталних земаља, што је кулминирало у 1993 години, доношењем Директиве о радном времену 93-104ЕЗ. Ипак је овај процес био контраверзан, јер је управо Уједињено Краљевство гласало против и покренуло поступак испитивања сагласности Директиве са оснивачким уговором пред Европским Судом, сматрајући да је директива доинета без уговорног основа (што Суд није прихватио)¹¹⁰.

Традиционални систем заштите ризика, препознаје опасности које могу нарушити или повредити физичко здравље радника, као што су предмети, алати за рад, машине, хемијски, биолошки и нуклеарни агенси. Такође, овде спадају и психички ризици и стрес који могу бити физички или психички. Посебно се издваја злостављање на раду (мобинг), сексуално узнемиравање, насиље на раду и дискриминација¹¹¹ као ризични фактори по здрављу радника на раду. Све што је набројано представља ризик, према конкретном механичком или другом извору, и припада заштити здравља и безбедности на раду *ratione materiae*, односно у питању су ризици *ratione materiae*.

Са друге стране, у континенталном, али и у англо-саксонском праву, среће се и обухват ризика у који спадају трудноћа и мајтеринство, млади радници, док лица са инвалидитетом имају другачији радноправни режим. Тако се у евроконтиненталном праву издвајају као посебан ризик, док у англосаксонском праву, ови запослени се штите у оквиру система забране и заштите од дискриминације и промовисања концепта позитивне дискриминације на раду. Уствари, у националним законодавствима земаља чланица Европске Уније, по питању заштите лица са инвалидитетом, јавља се преплетање решења, али и општи консензус инклузије ових лица у радни однос. Код свих ових ризика, као основни критеријум за препознавање и заштиту, јесу одређена субјективна и лична својства (карактеристике). Отуда, и ови ризици се могу сврстати у оквиру ризика с обзиром на лична својства (*ratione personae*).

Ризици на раду и на радном месту, могу препознати и класификовати и према начину њиховог решавања. Они се могу превенисати, смањити, или у целости уклонити, могу бити решени у самом извору, даље, када се радници информишу о ризику и самим тим се рачуна да је смањен или превенисан, и када посао мора да се прилагоди индивидуалном раднику и никако другачије¹¹². Ипак „избегавање ризика“ не значи и не тражи потпуну елиминацију свих могућих ризика, већ само редуковање ризика на најмањи прихватљив ниво¹¹³. Са друге стране, ово подразумева да и прихватљив ризик може

¹⁰⁹ Ruth Nielsen, Erica Szyszczak, "The Social Dimension of the European Community" (second edition), Handelshojskolens Forlag, Copenhagen, 1993, str. 233.

¹¹⁰ European Industrial Relation Reports No 233, June 1993, str. 2; Industrial Relations Law Bulletin, No 475, June 1993, str. 12.

¹¹¹ Више види: тачка 4 ове главе.

¹¹² B. Willey, op.cit., str. 373-374.

¹¹³ Ibidem, str. 374.

(и треба) бити предмет уређивања заштите и безбедности на раду, али у пракси није увек тако. Сасвим је друго питање када се са применом средстава и механизмима заштите на раду дође до нивоа прихватљивог ризика. Онда је могуће, да тај ризик неће моћи додатно да се смањује до његовог потпуног укидања. Тако ће постојати и постоје радна места где постоји ризик по здравље и безбедност на раду радника, али се сматра да је он прихватљив.

3. Ко процењује ризике?

И поред тога што се на први поглед одговор на питање ко је задужен за процену ризика чини једноставним, то ипак није тако. Систем препознавања и процењивања ризика може бити ефикасан само уколико у себе укључи све актере (субјекте рада) као активне чиниоце у препознавању и указивању постојања ризика на раду. На тај начин је и систем заштите здравља и безбедности на раду функционалан и одговара реалним потребама радника. Другим речима, сви социјални партнери, односно радници, послодавац и влада су дужни да препознају и пријаве ризике на раду.

Ипак, остаје да је послодавац тај који има правну обавезу и кључну улогу у процени ризика на радном месту, у свом предузећу. То је стандардно решење у националним радноправним системима код свих европских земаља у Европи, а такође у *common law* и комунитарном европском праву¹¹⁴. Дакле, то се односи пре свега на ризике који су повезани са објективним ризичним околностима на радном месту, док је аспект процене ризика који се односи на конкретне категорије радника, унапред опредељен и предвиђен од стране државе, а послодавац је тај који га само спроводи.

Када послодавац процени да постоји одређени ризик на раду или на радном месту, тај ризик треба претходно да буде предвиђен правним актом који је донешен од стране државе (најчешће правилник ресорног министарства или посебан закон из сфере заштите и безбедности на раду), или посебним актом са стране послодавца. Тиме је њихова основна улога коопретивност, у смислу њихове дужности сарадње на пословима заштите на раду. То је пре свега зато што је њихова улога према европском комунитарном¹¹⁵ и националном концепту ограничена, како индивидуално, тако и у оквиру колективне акције¹¹⁶. Процењивање ризика од стране послодавца претпоставља и његову одговорност за кршење ове законске обавезе, а предвиђа се поред прекршајне и кривична одговорност послодавца (у случају несрећа на раду због непредузетих мера заштите здравља и безбедности на раду) пред националним судовима¹¹⁷. Из овога, у интересу послодавца је да одговорно и недвосмислено препозна и процени ризике на радним

¹¹⁴ S. Deakin, G. Morris, *op.cit.*, str. 332-335.

¹¹⁵ Према Директиви 391 из 1989 година.

¹¹⁶ S. Deakin, G. Morris, *op.cit.*, str 331.

¹¹⁷ *Ibidem*, str. 319.

местима, у предузећу. У томе послодавцу пружа помоћ држава, у смислу нормативног оквира који гарантује заштиту и упућује на мере и критеријуме прецене, као и помоћ коју добија од стране радника и синдиката.

4. Мобинг

Промене у погледу (организације) рада, у постиндустријским друштвима су омогућиле да се појаве нове форме ризика на раду и радном месту, а то су пре свега болести које су повезане са радом испред екрана, а посебно психолошки ризици¹¹⁸. Питање о „управљању стресом“ данас представља део концепта о управљању човековим ресурсима, али и заштита здравља и безбедности на раду, а сачување здравља радника је проширено обавезом о заштити менталног здравља. Уколико постоји стрес на раду, који се може спречити, онда је то основа да се каже да је реч о моралном (психолошком) малтретирању запослених¹¹⁹.

Узимајући у обзир претходно излагање о врстама ризика на раду, неопходно је овде издвојити мобинг као специфичан и актуелни ризик. Реч је о ризику који спада у групи тзв. нових ризика. Мобинг¹²⁰ се нужно повезује са стресом на раду. Представља специфичан облик стреса, који се темељи на психичком узнемиравању радника на радном месту. Мобинг се може одредити као понашање на радном месту, којим се једна или више особа (други запослени), које је најчешће надређено, систематски, психички узнемиравају или застрашују другу особу, у релативно дугом периоду, са намером да оспоравају њихов професионални углед и морални интегритет запосленог, професионално и људско достојанство, са циљем да се створе неподношљиви услови на раду, при чему се жртва мобинга налази у беспомоћном стању, да би се сам запослени навео да да отказ, чиме се избегава исплата накнаде (отпремнине) због отпуштања од стране послодавца, као и могућност вођења радног спора¹²¹.

¹¹⁸ Alain Supiot, „Le Droit de Travail“, (мак.пре.: Ален Супиот, Трудово Право), Арс Ламина, Скопје, 2010, стр. 118-119.

¹¹⁹ Ибидем, стр. 119.

¹²⁰ Поред термина мобинг, среће се и термин Bullying, види: David Beale, "Workplace Bullying and the Mobilisation of Collective Response", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dablin, 2006, str. 32; Sandra Garvey, "Workplase Bulling: Should work come with a health warning?", The fifth International Conference..., Dablin, 2006, str. 79; и поред тога што је реч о терминима код којих постоји одређена разлика, упореди: В.А. Lubarda, "Mobing /Buling/ na radu", Pravni kapacitet Srbije za Evropske integracije, Zbornik radova, knjiga III, Beograd, 2008, str. 69-71.

¹²¹ В. Lubarda, op.cit., str. 69.

4.1. Етимологија и разлози мобинга на раду

Да би се разумела суштина мобинга, његова супстанцијалност и аспекти појавности, потребно је обухватити га мултидисциплинарно¹²², у више контекста, као и интердисциплинарно¹²³. Мобинг је проблем који се проучава са разних аспеката, а не само из радно-правне призме. Последице које има, осећају се у више сфера, као што су психичка и медицинска, психосоматска, етичка и економска, социјална и правна¹²⁴. У литератури се посебно срећу истраживања и анализе психолошке позадине мобинга, а уједно и мотива о извршавању мобинга, са стране мобера¹²⁵. Разлози за мобинг су повезани са конфликтима на послу и по правилу се појављују као последица поремећених међуљудских односа на радном месту, независно о тога да ли је јавља између самих запослених (хоризонтални) или између послодавца и запослених (вертикални мобинг)¹²⁶. Са друге стране, поставља се и питање о улози жртве мобинга, односно, да ли је у неким аспектима и она допринела да буде у улози „жртве“ и да ли постоји неки субјективни параметар који утиче на то. Интересантно је што је у психолошким истраживањима дошло до закључка да пасивност средине (али не и жртве) и сведока мобинга, игра кључну улогу у развоју мобинга и страдање жртве¹²⁷. У оквиру психолошког профила жртве мобинга, издваја се да он може да постоји на било којем радном месту и са различитим образовањем, од основног па све до високо квалификованих радника, чиме је проценат, оних који су затражили психолошку помоћ, већи код нижег образовања запослених.

Разлози мобинга се могу препознати и у неколико објективних параметарама, а пре свега се издвајају процес глобализације и либерализације¹²⁸, представљено у светлу „Тачеризма“, где се напуштају претходно постављене норме радног места и снажно се промовише индивидуалистичка идеологија, која је померила тежиште у корист послодавца¹²⁹. Реч је о угрожавању и напуштању вредности европског социјалног модела, који је саставни део концепта социјалне тржишне

¹²² Silvia Franco, (Uruguay) "Psychological Violence at Work: Causes and Perspectives", The fifth International Conference ..., Dablin, 2006, str. 77.

¹²³ D. Beale, op.cit., str. 32.

¹²⁴ За последице и импликације мобинга, опширније код: В. Lubarda, op.cit., str. 75. ; S. Franco, ibidem.

¹²⁵ Christoph Seydl, (Austria) "Workplace mobbing/bullying: A deviant conflict redirection", The fifth International Conference ..., Dablin, 2006, str.181-182; S. Franco, ibidem, str. 76; Christiane Kreitlow, (France) "Moral Harassment at Work from the Ethical Point of View: Naw Victims point to the Way Forward", The fifth International Conference ..., Dablin, 2006, str.119-120; В. Lubarda, Mobing/Buling na radu (izvoren trud), str. 7.

¹²⁶ В. Lubarda, op.cit., str. 71.; С. Seydl, op.cit., str. 182.

¹²⁷ С. Kreitlow, op.cit., str.119; У вези са овим питањем, у 2003 години је спроведено психолошко истраживање са стране Универзитета у Готингему (Немачка) где су добивени интересантни резултати који показују да су најчешће жртве мобинга особе са психолошким профилима: „емоционално више разнолика и много отворена за искуства особе“. Ово је спроведено на основу теста и интервјуа, који су базирани на индикаторе: *креативност, иновативност и критичко размишљање испитаника*.

¹²⁸ В. Lubarda, op.cit., str.72.

¹²⁹ D. Beale, op.cit., str. 32.

економије и концепта социјално одговорног менаџмента¹³⁰. Са друге стране, константно слабљење синдикализма у Европи и свету, имало је за последицу слаб одговор радника при мобингу, а самим тим охрабљују мобинг-понашање њихових послодаваца¹³¹.

На крају, може се говорити о комплексу разлога који су мултивалентни њиховом извору и њиховом настанку, разлози који су опредељени субјективним недостацима запослених и послодаваца (нестрпљивост, егоизам, страх, жеља за напредак по сваку цену, осећај угрожености на послу и т.д.), али и од прихваћеног концепта радних односа уопште. Субјективност и субординација радног односа, као и психолошки феномени који прате рад и међуљудске односе, имају свој јак утицај на појаву и постојање мобинга. Више пута јавља се као суптилан и тешко доказив мобинг, што га чини сличним са дискриминацијом и сексуалним узнемиравањем. Оно што везује ова два института, јесто то што у свим случајевима долази до повреде људског достојанства запосленог, али је специфична разлика код мобинга, то што је овде реч о психичком узнемиравању¹³².

4.2. Врсте мобинга

У литератури се срећу више врста мобинга. Најчешће су помињани: хоризонтални, вертикални и обрнути мобинг, према томе ко врши мобинг и према коме се врши; стратешки и емотивни мобинг, према мотиву злостављања; посебна врста мобинга је тзв. транзициони мобинг, који се јавља у процесу транзиције код бивших социјалистичких (комунистичких) земаља.

Посебне подврсте мобинга, у оквиру хоризонталног мобинга, могу бити злостављање усмерено према одређеним категоријама запослених, као што су жене, старији радници, приправници, и сл. Ипак не може бити речи о неком правилу или формули према којој можемо определити ко је потенцијална жртва мобинга на послу.

Хоризонтални мобинг је злостављање које се врши између самих запослених. Он је најчешће инспирисан осећајем угрожености на послу код мобера са стране неког запосленог или из личне нетрпељивости. То је извор злостављања које се манифестује у различитим формама, почињући од психо-тортуре и терора¹³³, па до „професионалног остракизма“¹³⁴.

Вертикални мобинг извршава послодавац (директор, шеф, власник, надређени у послу) према неком (п)одређеном раднику/ци. Он се може јавити у безброј варијаната и форма. Неки чешћи и

¹³⁰ B. Lubarda, *ibidem*.

¹³¹ D. Beale, *ibidem*.

¹³² Више код: B. Lubarda, *op.cit.*, str. 70.

¹³³ Kenneth Westhues, (Canada) "Conflicting Approaches to the Study of Workplace and Mobbing", The fifth International Conference ..., Dablin, 2006, str. 207.

¹³⁴ B. Lubarda, *op.cit.*, str. 73; Професионални остракизам представља изолацију и недружење са одређеном особом која је изложена мобингу. Мобер најчешће то не ради сам, већ убеђује остале колеге да се не друже са жртвом мобинга, ради најразличитијих разлога који су измишљени и нетачни.

препознатљиви су на пример скривени вертикални мобинг, који наликује на хоризонтални. Уствари, послодавац наводи запослене да злостављају неког запосленог. Познати су случаји вертикалног мобинга „пуног стола“ и „празног стола“, односно претрпавање радним обавезама или не давање радних обавеза.

Посебна врста вертикалног мобинга се јавља уколико се запослени психички злоставља због тога што је сведок корупције послодавца, или је пријавио (узбуњивач) незаконске радње послодавца (узбуњивач - дувач у пиштаљку, енг. Whistleblow). Особе које пријављују коруптивне и незаконите радње својих претпостављених су најчешће из јавног сектора¹³⁵. При том, због значаја које има узбуњивање за заштиту јавног интереса, преузимају се одређени кораци за заштиту узбуњивача од послодавчевог мобинга. Такав је пример у више земаља, као што су САД, Аустралија, Велика Британија, где су донешени посебни закони који охрабрују јавне службенике да обелодане корупцију и штите их најчешће преко надлежних управних органа¹³⁶. У САД су то националне агенције које промовишу јавни интерес насупрот приватног, и помажу у разрешавању моралне дилеме коју има узбуњивач: да ли да пријави послодавца или да ћути ради властитог интереса¹³⁷. У том смеру су и оба донешена акта у Савету Европе, Грађанскоправна конвенција о корупцији из 1999 године и Кривичноправна конвенција о корупцији из 1998 године, који имају за циљ да омогуће заштиту запосленог од мобинга, који указује на незаконитост, у смислу коруптивног пословања послодавца.

Обратни мобинг представља случај када је послодавац изложен психичком злостављању са стране једног или више својих запослених. Ова врста мобинга је врло ретка у пракси и најчешће је одраз слабих управљачких и менаџерских способности послодавца.

Стратешки мобинг се јавља у случају када послодавац систематски и плански врши мобинг, најчешће према више запослених, при чему се саставља „листа одстрела“¹³⁸, „где на крају дана, ради неподношљивих услова на раду, радници би сами поднели отказ.“ Ова врста мобинга, ради фреквентности у транзиционим земљама (источно-европским и бившим југословенским) назива се транзициони мобинг.

Емотивни мобинг је повезан са самом особом мобера, али и жртвом мобинга. Овде је пресудан психолошки профил и разлог се тражи у неким аспектима личности (најчешће поремећења)¹³⁹. Често је

¹³⁵ Такав је пример са Р. Ирском, где проценат у јавном сектору износи 9.5%, а ризик је 56% виши него у приватном сектору (Report of Task Force, 2001), види: Margaret Hodgins, "Anti-Bullying policy in the public sector-challenges and opportunities, The fifth International Conference ..., Dublin, 2006, str. 99.

¹³⁶ Види: B. Lubarda, op.cit., str. 74-75, 79.

¹³⁷ Ibidem, str. 74

¹³⁸ У литератури се среће тврдња да се радно место често претвара у бојно поље, где нико не одговара, гинући у буквалном смислу. То потврђују бројни статистички показатељи, као на пример- у Јапану, Шведској, где се сматра да су велики број самоубистава повезани са мобингом на радном месту. У односу на посттравматским стресом, причињен ради мобинга на послу дешавају се око 10-20% самоубистава у Европи; према: B. Lubarda, op.cit., str.77.

¹³⁹ S. Franco, op.cit., str. 76-77; C. Kreitlow, op.cit., str.119-120; B. Lubarda, Mobing/ Buling na radu (izvorni rad), op.cit., str. 7.

реч о поремећају личности која се граничи са психопатским симптомима, при чему последице мобинга могу бити огромне за жртву.

4.3. Мобинг и заштита здравља и безбедности на раду

Према немачком психологу Питеру Слотердијку „о мобингу има толико много говорника, а толико мало слушатеља“¹⁴⁰. Много пута непрепознавање мобинга и непредузимање мера заштите, узрокује огромне штете у процесу рада. Штету можемо мерити са различитих аспекта, из призме послодавца, из призме жртве, као и из призме здравственог и социјалног система земље. Одржљивост система социјалне сигурности (осигурања) и штете у пословном раду послодавца, представљају економске последице мобинга. Поред њих, постоје и правне последице које су повезане самим радним односом, али и шире.

Послодавац трпи економску штету независно од тога да ли је он мобер или је реч о хоризонталном мобингу, где он уопште није учесник. Штета код послодавца је двострука и изражава се смањењем продуктивности радника изложених мобингу. Друга врста штете је новчана и изражава се преко трошкова које исплаћује послодавац, у случају коришћења боловања (накнаду зараде за почетни период привремене спречености за рад обезбеђује послодавац, а потом из фонда здравственог осигурања) жртве мобинга.

Радник који је изложен мобингу се налази у стању продуженог (хроничног) стреса. Ова врста стреса, према истраживањима, представља основу и највећег узрочника огромног броја болести и смањењу животног века људи. Сматра се да стрес који се трпи на раду, и то психички стрес (који не мора увек бити производ мобинга) је главни узрочник бројних психосоматских обољења као што су депресија, разне врсте психоза, мождани и срчани удар, а у крајњој линији и самоубиства. Из овога, сумирајући разне врсте последица, мобинг се мора разматрати са аспекта заштите здравља и безбедности на раду. Пошто мобинг представља повреду више социјалних права и повреду права приватности и уопште достојанства на раду¹⁴¹, може се рећи да је заштита од њега једно од кључних питања заштита здравља и безбедности на раду.

Управо, значење правног регулисања мобинга, представља основу модерне идеје о заштити здравља и безбедности на раду, у оквиру нових ризика на раду. Правно регулисање представља, како нормативни, тако и садржајни изазов националних законодавства. Пре свега, мобинг се тешко препознаје, а да би се детектовао, потребно је одређено време, а потом се још теже доказује. Ипак, највећи проблем мобинга и последица стреса што га узрокује, у планетарном оквиру, је управо концепт рада и радног односа у данашњем радном односу, схваћен кроз актуелну економску (неолибералну) парадигму, која отвара више могућности за мобинг и стрес на раду. Овај тржишно-фискални економски систем, у

¹⁴⁰ Види више код: С. Kreitlow, op.cit., str.119.

¹⁴¹ В. Lubarda, op.cit., str. 78.

условима глобализације и неолиберализма, који се темељи на илузији међусобне интеракције и повезаности радника, послодавца и потрошње, не даје могућност за системско решавање многих радно-правних проблема (илузија). Напротив, овај економски систем га стимулише. За право решавање проблема, потребно је развијати концепт стратешке заштите здравља и безбедности на раду, у контексту социјалне тржишне економије. Таква заштита може постојати у систему у којем имамо стратешку економију, где се у свету са ограниченим економским ресурсима води рачуна о економизацији, а не о повећању потрошње (базирана на рекламирању), где се пре свега пази на превенцију, а не са справљањем са последицама, схваћено у смислу здраве радне и еколошке средине. Зато ће у крајњој линији, правни инструменти допринети смањењу последица, делимичног решавања проблема и стварању бољих услова за рад. Никада се не може доћи до праве равнотеже и баланса у односима између радника и послодаваца, као и између самих радника, јер тржишни систем, концепиран на индивидуализму, пре свега стимулише такмичење, где се свако бори за себе. У оваквим условима, стрес који је узрокован од много фактора, између којих је и мобинг (који се најчешће темељи на токсин човекове душе-страх) ће бити присутан.

Ипак, ево неколико показатеља како данас функционише правни систем и који алати се користе за правно регулисање мобинга, са циљем да се заштите од њега. У оквиру Европске Уније, од 2009 године се примењује Оквирни колективни уговор о злостављању и насиљу на раду¹⁴², који има циљ да се успостави већа свест о злостављању на раду и његовом спречавању. Овај оквирни европски колективни уговор се може имплементирати националним општим и гранским колективним уговорима у земљама чланица. Посебна пажња у овом европском оквирном колективном уговору се посветила питању превенције, превентивном деловању са циљем избегавања и заштите од психичког узнемиравања. За тај циљ, велику улогу имају поступци неформалног (мирног) решавања спорова, поводом мобинга, најчешће преко посебно одабраног повереника за мобинг (посредник, миритељ) који треба да пружи помоћ и савете у решавању спора (поступак медијације). То лице треба да ужива поверење обе стране, где је посебно важно да се сачува приватност и дискреција при излагању аргумената, због осетљивости питања.

На националном нивоу такође се формира нормативни оквир који треба да заштити раднике од мобинга. У односу на превенцију мобинга, посебна пажња се посвећује, у неким земљама, на пример Аустралија, где се у 2003. години донео нормативни водич о превенцији мобинга и насиља на раду¹⁴³

¹⁴² Овај колективни уговор је скључен 2006 године између репрезентативних социјалних партнера: Европске конфедерације синдиката (ETUC) и Конфедерације европског бизниса (BusinessEurope), Европско удружење малих и средњих предузећа (UEAPME) и Европски центар за предузећа са јавним учешћем и предузећа општог економског интереса (CEEP); види: B. Lubarda, Mobing/ Buling na radu, (izvorni rad), op.cit., str.11.

¹⁴³ Oonagh Baron, "Preventing bullying at work-the development of a proactive enforcement approach by an Australian occupational health and safety regulator", The fifth International Conference ..., Dublin, 2006, str.30.

Следеће године је донет Закон о здрављу и безбедности на раду, где је главну улогу имао инспекторат при откривању и санкционисању мобинга. У 2006 години, имплементирао се нови стратегијски приступ о превенцији мобинга на послу¹⁴⁴. Нови концепт се темељи на проактивном програму (проактивни приступ) који значи упућивање инспектора на она радна места и фокусирање на области рада где постоји највећи ризик мобинга¹⁴⁵. Нови приступ омогућује инспекторима имплементацију мера које значе проактивну превентивну улогу, која подразумева да се они не јављају само на претходни позив жртве мобинга, већ и самостално истражују и врше превенцију. У Француској, још од 1976. године, је стављен акценат на спречавање и превенцију болести и професионалних повреда¹⁴⁶. У том циљу посебно важну улогу има Одбор за хигијену, безбедност и услови на раду (код послодавца), који има право да алармира у случају непосредне и озбиљне опасности на раду¹⁴⁷. Пошто су у њему укључени и запослени, он има превентивну и саветодавну функцију, у односу на психичко узнемиравање запослених. Уствари, запослени преко Одбора могу потражити помоћ о мобингу. Ипак, чак 2002 године је у Француској донешен анти-мобинг закон. У Канади се такође посвећује доста пажње, али у последње време су се највише фокусирали на превенцију мобинга, која обухвата одстрањивање мобинга из политике компаније, преко одговарајућих казни за запослене и менаџмент, колективним уговорима и самим законодавством¹⁴⁸. У 2006 години донет је анти-мобинг закон, што указује на споро препознавање мобинга, као општи и јавни проблем. У Канади се користе и друге стратегије о превенцији мобинга, као што су јавно информисање, позивање на хришћанску етику и сл.¹⁴⁹.

У Великој Британији, још у 1996 години, од стране Дома лордова и Дома обичних (парламента), донет је закон о достојанству на раду. Касније, у 2001 години донет је нови закон¹⁵⁰. У оба закона, мобинг се препознаје као штетно понашање по здрављу и безбедности на раду, супротно достојанству на раду. Уствари, заједничко за све облике мобинга је повреда достојанства на раду¹⁵¹. У Ирској, ради алармирања да постоји мобинг на послу, влада је још у 2001. години спровела истраживање од стране оперативне групе, у смеру ка превенцији мобинга, а касније, у 2005. години, спроведено је посебно истраживање од стране једне експертске групе¹⁵². Све је то резултовало доношењем Закона о здрављу и безбедности у 2005. години. Ипак, одредбе закона су превише генералне и нису ефикасне у справљаању са мобингом¹⁵³.

У региону Југоисточне Европе можемо рећи да мобинг, као негативна појава постоји и препознат је у друштву. Још више је регион

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ален Супиот, оп.цит., стр. 119.

¹⁴⁷ Ибидем.

¹⁴⁸ К. Westhues, op.cit., str. 208.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Murray Smith, "The present defects of Irish law regarding workplace bullying and possible solutions", The fifth International Conference ..., Dablin, 2006, str. 192.

¹⁵¹ В. Lubarda, op.cit., str. 78.

¹⁵² М. Smith, op.cit., str.192.

¹⁵³ Ibidem.

Југоисточне Европе, с обзиром на трансформацију система из социјалистичког у капиталистички, допринео појави тзв. транзицијског мобинга. Акумулирањем капитала, нови власници и менаџери понекад не бирају средства за остваривање циља-добити, а између тих средстава је врло често и мобинг према запосленима. Поред вертикалног мобинга, можемо рећи да је и хоризонтални мобинг у порасту. Као одговор на овај проблем, неке од земаља, као што је Македонија, допунила је Закон о радним односима са одредбама о мобингу. У члану 9-а је уређено психичко малтретирање на радном месту (мобинг). Он се законом забрањује и сматра се да је једна врста дискриминације (став 2). Извршитељ мобинга, према македонском праву, може бити и радник и послодавац. Мобинг, према закону, представља негативно понашање које повређује достојанство, интегритет, углед и част радника и изазива страх, или ствара понижавајуће, непријатељско и увредљиво понашање (став 3). Да би се говорило о мобингу, требало би ова појава понавља најмање шест месеци. Сматрамо да је овај временски рам предугачак и ствара забуне. У одредби није јасно, шта ако мобинг престане после пет месеци а онда поново продужи после шест месеци? Такође није јасно у ком временском оквиру важе ових шест месеци? Да ли је то у једној календарској години, или дуже, као што је то у случају сукцесивних и периодичних злостављања који траје одређени период (на пр. три месеца), а онда се јавља прекид (на пр. 2 месеца), да би опет започео и све тако у недоглед? Према одредби у закону, мобинг би требао трајати најмање шест месеци да би се сматрао кажњивим деловањем и дискриминацијом. У свим другим случајевима се не може сматрати да постоји мобинг, а уједно и не би могло да се потражи заштита, што је велика нелогичност и недоследност закона.

Са друге стране, ради се и о непознавању суштине института мобинга, онога који је припремао и донео законско решење или можда говори о површном и несистематском уређењу овог института (само у једном члану)¹⁵⁴. Терет доказивања је на страни послодавца (*onus probandi*), пошто запослен учини вероватним постојање злостављања. Ово представља парнични преседан у македонском праву (подељени терет доказивања карактерише општи парнични поступак), али је исти потребан и познат упоредном праву¹⁵⁵. То је потребно зато што жртва мобинга има потешкоћа да позове сведоке из редова запослених колега, зато што запослени имају оправдани разлог страха, у смислу да би послодавац могао преузети неповољне мере уколико сведоче у корист жртве мобинга, или у случају када други запослени учествују у хоризонталном мобингу према колегама-жртва¹⁵⁶.

У Србији је донешен посебан Закон о спречавању злостављања на радном месту¹⁵⁷, где се по доношењу Правилника о правилима понашања послодавца и запослених, у вези са превенцијом и заштитом

¹⁵⁴ Постојала је иначе иницијатива за доношење посебног анти-мобинг закона у 2008 години, са стране синдиката (CCM), али са доношењем измена у закону о радним односима и усвајању члана 9-а, ова иницијатива се угасила. Сматрамо да и поред постојања норме у ЗРО, могуће је, и потребно је, доношење посебног закона.

¹⁵⁵ Види: В. Lubarda, *op.cit.*, стр. 78.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ „Службен гласник РС“, бр. 36/10.

запослених од узнемиравања на раду¹⁵⁸, од стране Министарства рада, може се операционализовати заштитом од мобинга. У Закону, у члану 6 има слична дефиниција као у македонском законодавству, са том разликом што није предвиђен потребан рок понављања злостављања. Поступак заштите, према српском праву, се може водити посредовањем (медијацијом) или да се потражи судска заштита. Закон предвиђа одговорност послодавца у вези штете што би претрпела жртва мобинга, када је мобер други радник. Онда се може потражити реституција запосленог који врши мобинг. Самим тим, обавеза је послодавца да заштити радника од мобинга на послу. Захтев за покретање поступка за заштиту од мобинга, поред жртве мобинга може поднети и Одбор за безбедност и заштиту здравља на раду, особа која је надлежна за безбедност и здравље на раду, представник запослених за безбедност и здравље на раду (члан 13 став 2). Закон не опредељује прецизније шта је то физичко узнемиравање и у чему се разликује у односу на психичко, и на крају не дефинише сексуално узнемиравање¹⁵⁹. У Закону се спомиње превенција од мобинга, али као основно средство је изгледа, по свему судећи, информисање запослених о аспектима, правима и одговорностима радника на раду, у вези са мобингом. Обавеза информисања је предвиђена за послодавца и он је дужан да то уради за све који су већ запослени и за свако ново запослење (да упозна радника са обавезама око уздржавања за све оно што узнемирује остале раднике).

У Србији, као најизраженији облик мобинга је тзв. транзициони мобинг¹⁶⁰, а чак 90 % мобинга отпада вертикалној врсти, где послодавац врши некакву тортуру над радником¹⁶¹.

4.4. Шта даље?

И данас је мобинг, као радно-правни проблем, препознат и представља део заштите здравља и безбедности на раду, као део ширег концепта достојанственог рада, али се поставља озбиљно и логично питање да ли је мобинг данас израженији него у прошлости, да ли се ради довољно да не дође до њега и зашто су резултати на глобалном нивоу поражавајући у смислу да и поред свега, број жртава мобинга на раду је огроман (што се више пута и не препозна). Тако, данас у Европи се сматра да су преко 12 милиона радника, на годишњем нивоу, жртве мобинга, а у Немачкој је прерачунато да се изгубе бројни радни дани за време боловања и грешака на раду ради мобинга, што је трошак за послодавца (компанију) од око 75.000 евра годишње¹⁶².

¹⁵⁸ „Службен гласник РС“, бр. 62/10.

¹⁵⁹ Према Саши Гајин, Центар за унапређење правних студија, преузето са Радија Слободне Европе, 03.09.2010; <http://www.slobodnaevropa.org>

¹⁶⁰ V.Lubarda, op.cit., str. 72; према Радмили Катић, помоћник министар рада у Влади Србије, у 2010 години, види на:

www.slobodnaevropa.org/content/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu_srbija/2147316.html

¹⁶¹ Према истраживањима направљени са стране Министарство рада Србије.

¹⁶² Преузето са: <http://www.slobodnaevropa.org>

У последњим деценијама, основни концепт који се промовише на европском тлу, али и шире у односу на проблем мобинга, је његова превенција. Овај систем заштите од мобинга можемо срести у многим правно-нормативним оквирима и научним концептима, као што су: Ирски модел, Енглески, Француски, Аустралијски, Српски, Амерички, Немачки, Канадски итд. Генерално, индивидуално супростављање мобингу, најчешће не урођује плодом, у оквиру данашњих индустријских и тржишних односа. Зато анти-мобинг политика се своди на укључење социјалних партнера и саме јавности – социјалних невладиних организација, медија, као основну брану за превенцију мобинга. Каже се да забрана мобинга, садржана у разним националним нормативним системима, треба да буде допуњена са кохерентном вишеслојном стратегијом¹⁶³. Она треба да обухвата: обуке, транспарентност поступака, ефективне методе одвраћања и културу нуле-толеранције¹⁶⁴. Понекад је тешко одредити одговарајућу превентивну националну политику, која ће уродити плодом на нивоу послодавца (компанија). Ипак је најважније, са прагматичне гледне тачке, да ли је политика ефективна или није, као превентивна стратегија¹⁶⁵.

Стратегија превенције, смањење и на крају елиминација мобинга на раду, јесте интерес шире заједнице, али послодавац је тај који има обавезу да обезбеди безбедне и здраве услове на раду¹⁶⁶. Та стратегија представља део правног механизма, који треба да обезбеди заштиту од мобинга у оквиру концепта о заштити здравља и безбедности на раду. Пошто је реч о дубоко етичком питању, које је део човековог достојанства и заштите од дискриминације, концепт превенције треба да се стави у шири концепт социјално економском системом (социјалне тржишне економије). Уствари, реч је о превентивном концепту који позива, у крајњој линији, на неговање етичких и моралних вредности, пре свега у личности самог човека, човека којег даље препознајемо као *homo faber* и *homo ludens*. Са друге стране, данашњи тржишно економски систем, који се базира на концепту власништва - Цона Лока, а темељи се на систему тржишта – Адама Смита, надграђен и разрађен са стране чикашке економске школе Фридмана (и Хајека), у више актуелним варијететима, предпоставља борбу индивидуе-радника у конкурентским условима, где или успеваш или економски пропадаш, а самим тим и егзистенционално. Отуда, правни систем у односу на економски, не може понудити ништа више осим компромиса између заштите личности радника и борбе да се успе (најчешће по сваку цену). Управо се то и дешава у пракси, где насупрот достигнутим „високих“ цивилизацијским вредностима демократије, социјалне правде и благостања, се јавља све већи број жртава мобинга, који из године у годину расте¹⁶⁷. Равнотежа између актуелног глобалног социо-економског система и заштите од

¹⁶³ M. Hodgins, *op.cit.*, str. 100.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ K. Westhues, *op.cit.*, str. 208.

¹⁶⁶ B.Lubarda, *op.cit.*, str. 80.

¹⁶⁷ Пре пола века мобинг није био препознат и афирмисан као актуелно проблематично питање, у радном односу, што не значи да га није ни било. Ипак, у већи број земаља, мобинг представља нови радно-правни феномен и изазов. Такве су на пр. бивше социјалистичке земље у Европи.

психичког узнемиравања, изражена као мобинг, тешко се може постићи. Управо због тога, у комунитарном праву се указује да је то питање на нивоу социјално одговорне компаније, јер само у таквом окружењу, превенција и заштита од мобинга може постићи некакав ефекат и позитиван резултат. Тако, у неким компанијама се јавља мањи степен мобинга, а у неким већи. Мада је комплетна елиминација мобинга скоро немогућа и представља радно-правни идеал, неопходно је мобинг свести на минимум у пракси, чему треба да допринесе култура нулте толеранције.

Са друге стране, изгледа да се потцењују радно-психолошке интеракције које су кључне да би се схватио, а касније и да се мобинг превенише. Психологија рада представља кључан елемент у разоткривању мобинга и овде не помажу никакве правне акције саме по себи. На тај начин један запослени, ради свог личног психолошког профила може мобирати другог запосленика, и поред тога што зна да је то кажњиво. Реч је о психолошком моменту нестрпљивости, психолошке болести и болесне жеље за напредком, истицањем или за власт (кратомаска параноја). Једино што овде психолози постављају као кључно питање је дали су ови нагони код особе урођени или су одраз саме средине и услова на раду?¹⁶⁸

На крају, може се закључити да је превенција мобинга најбоље решење, али то уопште није једноставно у данашњем социо-економском систему. Бројне мере које се предвиђају и за раднике и за менаџмент, до сада су дале ограничени резултат. То значи да се егоцентризам тешко надмашује од саме личности, али и поред тога, заштита достојанства на раду и елиминација дискриминације треба да буде основна национална радна агенда и политика.

¹⁶⁸ У вези са овим, истраживали су: Euler, H.P., "Industrial Conflict and Performance Restriction in the Industrial Firm" Disseldorf, 1973; Festinger, L., "A Theory of Cognitive Dissonance", Stanford, 1957; Leymann, H., "Mobbing: Psychoterror in the Workplace and How One can Resist", Hamburg, 1993; Rammsayer, T. & Schmiga, K. "Mobbing and Personality: Differences in Basic Personality Dimensions between Mobbing-Targets and Non-Targets, 2003.

Глава IV

Превенција versus репарација (радно право-социјално право) – заштита здравља и безбедности на раду

1. Појам и потреба за превенцијом насупрот репарацији у оквиру заштите здравља и безбедности на раду

Смисла постојања заштите здравља и безбедности на раду уопште је да се заштити радник и његово здравље од повреда на раду и професионалних болести, али идеал система је превенција наступања ових ризика. Превенција у области заштите на раду је лајт мотив целокупног радноправног система и то представља врхунски приоритет у овом сегменту индивидуалног радног права. Заштита здравља и безбедности на раду је пуно ефикаснија, економичнија и целисходнија уколико се акцентира превентивна функција, од санирања последица. То мора да се уради стављањем нагласка у оквиру радноправног система на одредба које ће више значити превенцију, него санацију повреда на раду или професионалних болести. Инвестиција у превенцију има економски и социјални смисао. Стварају се безбедна радна места и повећава се продуктивност на раду. Превенција се генерално више исплати послодавцу и целој заједници¹⁶⁹. Да би се то остварило, потребно је да је систем један корак испред актуелне реалности и да предвиди које су евентуалне слабе тачке, а са друге стране да анализира најчешће повреде на раду и професионалне болести које се догађају у одређеној земљи. Потом, треба прибећи превенцији и да обрати одговарајућу пажњу и предузети мере превенције. Превенција, као што је напоменуто, треба да се посматра са нормативног и техничког аспекта.

Систем заштите здравља и безбедности на раду у радном праву се заснива на превенцији и има за функцију да спречава наступање повреде на раду и професионалних болести. Целокупан систем циља ка томе, али то још није довољно - потребно је да се нормативни систем у овом делу постави концепцијски у превентивној улози и да спречава повреде на раду и професионалне болести. Уколико, ипак, дође до повреде на раду или професионалне болести, онда треба приступити санацији, односно репарацији, а заштитно законодавство да се анализира *de lege ferenda* – да ли је потребно изменити одредбе радног законодавства (права), како би се разграничило да ли су повредама на

¹⁶⁹ Види више: "A Dynamic vision of prevention", World of work, No. 63, ISSA, Geneva, 2008, str. 12.

раду или професионалним болестима допринела неодговарајућа законска решења или је одговорност на послодавцу или у понашању запослених.

Превенција и развијање превентивне функције заштитног радног законодавства треба да буде, дакле, лајт мотив сваком националном законодавству. Велики допринос на том пољу је дала и Међународна асоцијација за социјалну сигурност (енг. ISSA) која функционише у оквиру МОП-а. Ова организација, више од 80 година развија идеју о превенцији повреда на раду и професионалних болести и подржава девизу достојанствен рад једнако је и безбедан рад.

Да би се могло говорити о превентивној улози и функцији заштите на раду, она треба да се стави у шири циљ система превентивне стратегије о минимизовању несрећа на раду¹⁷⁰. У том смислу, у свету се сматра да треба ставити нагласак на стварању „делотворних политика и програма о примарној превенцији“ који ће спречити несреће на раду, повреде и болести. Ово посебно треба узети у обзир у земљама које су у развоју¹⁷¹.

Шта обухвата систем превенције несрећа на раду и какав је њихов однос са системом заштите и безбедности на раду?

Као што је заштита здравља и безбедности суштински део система радноправне заштите, тако је и здравствена заштита уопште суштински део система социјалне сигурности и лежи у његовом срцу. Са друге стране, свакодневним улагањем у превенцију, помаже се да се избегну повреде на раду и професионална обољења¹⁷². Са тим је превенција део система заштите о здрављу и безбедности на раду и у великом делу га сачињава или би требало да је има у том систему. Из овога произлази да заштита на раду представља и превенцију од повреда и несрећа на раду. На тај начин се формира једна врста круга између заштите на раду, његове превентивне функције и социјалне сигурности (осигурање). Све се ово поставља кроз призму економске логике и већ га новонастали систем има за циљ, а то је смањење трошкова социјалног осигурања. Поред ових компонената, као супсидијарне тачке тог круга, улазе и неке друге компоненте као што су индустријализација, техничко-технолошки развој, образовни систем и др. Превентивна улога заштите и безбедности на раду повећава продуктивност, а смањује трошкове система социјалног осигурања (сигуирности), и на тај начин се улагање у превенцију у коначном показује као исплативим¹⁷³.

Да је то тако, говоре статистички подаци МОП-а према којима више од 2,3 милиона људи у свету умире сваке године од болести или несрећа на раду, а уједно и 337 милиона људи су жртве нефаталних несрећа на раду¹⁷⁴. Средства која се издвајају за лечење и санирање

¹⁷⁰ D-r Mary Desaulniers, "Prevention Strategies Can Minimize Accidents at Work", научни рад, 2010, преузето од: www.suite101.com

¹⁷¹ Ове ставове је у 2005 години презентовао Dr. Kerstin Leitner, заменик директора за здраву средину и одржљив развој у Светској здравственој организацији (енг.WHO) као ставови саме организације.

¹⁷² "A Dynamic vision of prevention", op.cit., str.13.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Види више: www.ilo.org

несрећа на раду износе колосалних 4 % од светског (планетарног) бруто домаћег производа (БДП), а код земаља у развоју и до 10 %. Са друге стране, поражавајуће су информације које долазе са стране Светске здравствене организације, које говоре да је све већи број радника изложен епидемијама, болестима, природним катастрофама и несрећама на раду, а само 10 - 15 % од светске радне популације ужива или имају приступ основним стандардима заштите¹⁷⁵.

Заштита здравља и безбедности на раду, кроз њену превентивну функцију посебно треба да се фокусира на «нове професионалне болести». Реч је о новим технологијама које се уводе на раду, а које стварају и нове ризике на раду. Управо ови ризици су разлог повећања броја професионалних болести у неким земљама.

Међутим, превентивна функција заштите здравља и безбедности на раду, најчешће има субсидиарну улогу у социјалном осигурању, насупрот давању предности санације ризика, који се десио као последица повреде на раду или професионалном болешћу¹⁷⁶. У највећем делу је тако концепцијски постављено и евроконтинентално право. Са друге стране, превенција несрећа на раду и професионалне болести су интерес анализирања, пре свега радног права, а са тим и заштите здравља и безбедности на раду¹⁷⁷.

2. Улагање у здравље радника

Да ли заштита здравља и безбедности на раду значи и улагање у здравље радника? Ово је кључно, концепцијско и оквирно питање. Уствари, иза њега се крије и цела парадигма постојања заштите и безбедности на раду, у модерном смислу.

Одговор на претходно питање треба да буде потврдан. Заштита на раду има више садржајних компонената. Управо заштита здравља радника је поливалентна категорија, која се темељи пре свега на етичким, хуманим и дубоко алтруистичким поставкама. Са друге стране, ови темељи заштите на раду би се свели једино на њену другу претпоставку која стоји као противтежа ових, а то је чиста економска логика, утемељена на оплођивање капитала. Али управо и кроз ову, суштински капиталистичкој основи, заштита здравља и безбедности на раду добија на тежини. На тај начин све више преовладава став да ће се улагањем у здравље радника, уштедети средства за послодавца, односно штити се капитал. Ово се најбоље ради преко превенције и превентивних мера које се преузимају са стране свих друштвених чиниоца у делу рада.

Са друге стране, суштина заштите здравља и безбедности на раду, чини је сама превенција. То се најбоље види у делу заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених. Уствари, цео систем заштите *ratione personae* лежи на претпоставци

¹⁷⁵ Види више: www.who.int

¹⁷⁶ Jean-Pierre Chauchard, *Droit de la securite sociale*, L.G.D.J, Paris, 2001, str. 420.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

нормативне радне превенције неких категорија запослених. Само њихово издвајање из целокупности која се назива – радници, или запослени, значи да се даје предност другачијим (пре свега превентивним) мерама заштите тих радника.

Управо кроз превентивну функцију заштите здравља и безбедности на раду, поставља се концепт двостубности, који је са једне стране типичан радно правни институт, а са друге стране повезује се са социјалним осигурањем. *Otuda*, улагање у здравље радника је у средишту мисије социјалне сигурности, и битан је фактор за његову будућу одржљивост¹⁷⁸. Са друге стране, повреда на раду представља социјални ризик, који је део система социјалне сигурности, чиме се заокружава целина између заштите здравља и безбедности на раду, превенције и социјалног система¹⁷⁹.

На међународном нивоу, значење концепта улагања у здравље радника и афирмација превентивног приступа, са циљем да се обезбеде сигурна и безбедна радна места, била су потврђена и промовисана Сеулском декларацијом, јуна 2008. године. Овом декларацијом се препознало значење и улога коју има превенција код несрећа на раду и професионалних обољења, а уједно се дао и подстрек за развој овог прилаза који треба да да нову вредност систему заштите здравља и безбедности на раду. Један од начина за постизање овог циља је стварање културе о превенцији, која треба да замени мере о превенцији¹⁸⁰.

3. Превентивна улога и функција у пракси

Спровођење превентивних мера у пракси представља прави изазов. Овде није потребан само подстицајан законски оквир који ће предвидети превенцију, већ је потребно активно укључење свих субјеката радног односа, социјалних партнера и других актера у друштву, који учествују у процесу рада. То су послодавци, радници, инспекција, синдикати, удружења послодаваца, социјалне невладине организације (које се баве заштитом права лица која су обухваћена заштитом *ratione personae*), влада итд. Значи, са једне стране су потребни правни инструменти који ће предвиђати и обликовати превенцију и превентивне мере заштите на раду, а са друге стране су потребни обучени и свесни субјекти који ће је примењивати.

Ипак се превентивној улози заштите здравља и безбедности на раду не посвећује довољно пажње, у оквиру националног правног и друштвеног система. Већи значај има на међународном нивоу, са стране Међународне организације социјалне сигурности, као и у Европској агенцији за безбедност и здравља на раду (енг. OSHA). Према Европској агенцији, још увек постоји недовољан акценат на превентивне мере код

¹⁷⁸ "A Dynamic vision of prevention", op.cit., str. 15.

¹⁷⁹ Jean-Pierre Chauchard, op.cit., str. 358, 359.

¹⁸⁰ Hans-Horst Konkolewsky (ISSA Secretary General), "Social Security: Installing a culture of prevention", Social Policy Highligh 08, Geneva, 2009, str. 3.

заштите на раду, што на крају резултује поражавајућим подацима о броју повреда, несрећа и смртних случајева на раду (радним местима) у Европској Унији. Ове несреће су чешће код малих и средњих предузећа. То говори да ће у будућности бити потребно да се преко економских мера и иницијатива побољшава капацитет ових предузећа, са циљем веће заштите на раду и превениције несрећа и повреда на раду¹⁸¹.

Што се тиче региона Југоисточне Европе, може се рећи да је овде тако постављен систем да се све већи акценат даје превеницији несрећа на раду, под утицајем директива ЕУ. Ипак, превениција није у тој мери заживела, нити се мере заштите доследно примењују од послодаваца и радника, тако да не изненађује што је и социјални систем постављен тако да санира последице од повреда и несрећа на раду, уместо да их превенише. То је део евро-континенталног система где и сама здравствена заштита ставља акценат на осигурање преко предузећа (према Esping-Andersen типологији¹⁸²).

Са друге стране, у самој суштини заштите на раду посебних категорија запослених, лежи парадигма о наглашенијој превеницији у односу на остале раднике. Издвајање одређених категорија запослених у посебној групи, који ће уживати другачију, повећану заштиту на раду, од несрећа и повреда, не значи ништа друго већ додатна превениција ових лица, у оквиру радног односа и процеса рада. Одавде, заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, треба видети и кроз призму додатне превениције, насупрот стандардним мерама које важе за све запослене.

4. Социјална превениција и заштита здравља и безбедности на раду

У оквиру заштите здравља и безбедности на раду, социјална сигурност се поставља кроз два спектра. Прво, то је социјално осигурање, односно систем о санирању последица од несрећа и повреда на радном месту. Али, поставља се питање да ли је тај систем довољно ефикасан и целисходан?

Последњих деценија се сматра да је време да се системи социјалне сигурности, онако како су постављени у Европи и у свету, значајно прилагоде, односно измене. Није довољно да се само санирају последице, већ је потребно развијати превентивни приступ. Зато је реч о новом спектару који осветљује систем социјалног осигурања кроз призму социјалне превениције. Као што је претходно говорено код превентивне функције заштите на раду, социјални превентивни систем треба да

¹⁸¹ EU-OSHA, "Economic incentives to improve occupational safety and health: a review for European perspective", Luxembourg, 2010, str. 31-34.

¹⁸² Реч је о једној најутицајнијој типологији социјалних система, направљена почетком 90-тих година прошлог века, која се темељи на две основе и то на декомодификацији (сваки ужива социјалне стандарде који су прихватљиви за живот), независно његовом месту на тржишту рада) и стратификацију (раслојавање и структурисање права). Овој типологији се замера упрошћавање и генерализовање социјалних система у националном контексту.

одговара новим друштвеним изазовима и нивоу свести о заштити на раду и социјалном систему. Социјална превенција и заштита здравља и безбедности на раду су компатибилни системи који се допуњују. Заштита на раду природно упућује и условљава систем социјалне превенције, више него данашњи традиционални систем социјалног осигурања. То не значи да социјално осигурање неће постојати у будућности - напротив, али тај систем треба да буде модификован сходно новим потребама. Поставља се питање које су те нове потребе и који су адути социјалне превенције?

Ово питање је уствари питање које данас условљава систем социјалне сигурности и социјалну превенцију. Промена парадигме система социјалне сигурности (социјално осигурање, а на крају и социјална заштита) представља¹⁸³ незаобилазни проблем у све више нестабилном глобалном контексту, као што су демографске промене, висока стопа незапослености, опстанак неформалне економије, повећан ризик сиромаштва, повећана рањивост одређених категорија радника, итд.¹⁸⁴ Све ово тражи појачање темеља социјалне сигурности да би се надоместили недостаци тржишта рада и неформални механизми о прерасподели, а све са циљем одржања економског развоја преко политика које су истовремено динамичне и иновативне и које ће омогућити проширење спектра обухвата социјалне сигурности¹⁸⁵. У том смислу, према мишљењу експерата за безбедност на раду и социјалну сигурност ИССА, питање о превенцији ће у будућности постати централан изазов свих грана социјалне сигурности¹⁸⁶.

Свему овоме се надовезују и промене редистрибуције снаге на међународној сцени, као један фактор који ће сигурно донети промену у ставовима према социјалном осигурању и у појави нових одредница социјалне политике. Повећање економске и политичке моћи Бразила, НР Кине и Индије, у будућности ће их ставити у центру пажње ради промена које ће бити на пољу социјалне сигурности и социјалног осигурања¹⁸⁷. Утолико више, што ове земље, последњих година уносе много новина и иновативности у делу проширења социјалног осигурања и у самој парадигми о схватању социјалне сигурности¹⁸⁸. Она се темељи на концепту превенције социјалних ризика.

¹⁸³ За појам и значење термина социјалне сигурности види више код: Боривоја Шундерић, „Социјално право“, оп.цит., стр. 83-100; J.-P. Chauchard, op.cit., str. 3-17.

¹⁸⁴ ISSA: "The emergence of new economic powers: Wath values for social security policies?", Предизвици, 30.09.2010; види више: ILO: Microinsurance Innovation Facility, „Protecting the working poor: Annual Report 2009“, Geneva, International Labour Office, 2009; ISSA: „China’s multidimensional social security approach“, 2010; више код: Д-р. Lopes Wohnlich, „De la féminisation à la « maternalisation » de la lutte contre la pauvreté: réflexions autour des Conditional Cash Transfers à partir d’une étude de cas à Fortaleza“, 2010.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ ISSA: "Prevention strategies to become "central" for social security", Технички семинар о бенефитима превенције у односу на социјалну сигурност, Женева, 30.06.2010; види више на: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Prevention-strategies-to-become-central-for-social-security-experts-predict>

¹⁸⁷ ISSA: "The emergence of new economic...", ibidem.

¹⁸⁸ Досадашњи „европски“ и „англо-саксонски“ концепти социјалне сигурности ће се суочити са новим изазовима актуелних економских силама, Бразил, Кина и Индија.

4.1. Социјална превенција у оквиру социјалне сигурности

Превенција се не ограничава само на сигурност и здравље који су повезани са радним местом, већ она представља део шире стратегије система социјалне сигурности у целини, који треба да одговори на више изазова¹⁸⁹. Решавањем фактора ризика путем превенције, ране превенције, или неким другим практичним мерама, социјална сигурност може допринети појединцу и друштву који надмашују традиционални опсег социјалних давања (бенефита) - надокнадама или плаћањима. Надкнаде (зараде и друга давања) је свакако део система социјалног осигурања, али превенција и рехабилитација су такође централни део¹⁹⁰. Стратегија превенције постаје централно питање свих грана социјалног осигурања (осигурања за неређе на раду; здравственог осигурања; инвалидског осигурања, посредно о осигурања за случај смрти – права на породичну пензију за случај смрти на раду), која ће дати мерљиве финансијске резултате, и самом систему социјалног осигурања, али и привредним друштвима и другим послодавцима. Наравно да ће велику корист имати и радници, чак се може рећи да ће са превенцијом њихово здравље и безбедност на раду добити другу, дубљу димензију и већу тежину.

Превенција и превентивне стратегије уједињавају системе заштите здравља на раду и социјалну сигурност. Уствари, ове три компоненте чине једну целину. Чак су превентивне стратегије социјалног осигурања, историјски усмерени према заштити здравља и безбедности на раду. То се најбоље може увидети преко заштите на раду посебних категорија запослених (историјски је и започела пружањем заштите на раду деци, женама).

Предности превенције за систем заштите социјалне сигурности су бројне. Да би се виделе ове предности, у оквиру социјалне сигурности и социјалног осигурања, мора се деловати преко система за заштиту здравља и безбедности на раду. Уствари, није реч о типичним превентивним мерама у оквиру социјалног осигурања, већ о превентивним мерама заштите на раду. Улагање у здравље и безбедност на раду представља једну од превентивних мера које имају конкретне, квантифициране економске бенефите и корист¹⁹¹. Проактивна стратегија за побољшање здравља и безбедности на раду, изражена преко превенције, може смањити број несрећа на раду и позитивно деловати на последице по здрављу, као и на јачање компанијске продуктивности и релаксирање система социјалног осигурања.

Предности превентивног аспекта социјалне сигурности, поред конкретних и мерљивих финансијских и фискалних аспеката, могу се

¹⁸⁹ Део уводног говора Corazon de la Paz Bernardo, председник ИССА, Женева, 2010, стр.1.

¹⁹⁰ Ибидем.

¹⁹¹ У Немачкој, са стране фондова социјалних осигурања у случају незгода, спровео се пилот пројекат који је укључивао 39 немачких компанија, где се потврдио значајни и мерљив финансијски бенефит од улагања у превентивне стратегије тих компанија, према Walter Eichendorf, заменик директор немачког фонда за социјално осигурање у случају незгода; види више: <http://www.issa.int>

видети и у смањењу одсуства са посла. Тако, одређени број предузећа у Француској, који су преузели активности превенције здравствених ризика запослених, смањили су одсуства од 12% до 36 %, а уложени капитал се процењује да се повратио на сваки долар од 2.5 УСД до 4,8 УСД послодавцу¹⁹².

Превенција и превентивне мере које се преузимају у једној земљи, имају одраз и на гране (шеме) социјалног осигурања. Оне имају важну улогу у пензиском и здравственом систему.

У пензиском систему, превентивне мере и превенције у оквиру заштите здравља и безбедности на раду, омогућује његову фискалну „релаксацију“. Са друге стране, превентивни приступ има једну другу дубљу функцију, а то је да се да могућност индивидуи да остане радноспособна, или да ужива здраво у пензији¹⁹³. У оквиру здравственог осигурања превенција може одиграти огромну улогу у спречавању случајева несрећа на раду. Систем осигурања и заштите у случају несреће, данас се подупире на типичном медицинском приступу, са анамнезом и медицинским извештајем од болести, или повреда на раду. Са превентивним мерама и превенцијом као концептом треба да се има један свеобухватнији приступ јавног здравства, као одговор на све већу преоптерећеност здравственог система у многим земљама света¹⁹⁴. Да ће здравствени системи морати да се мењају у велики број земаља, говори и податак Светске здравствене организације, која предвиђа да ће се до 2030. године повећати број хроничних болести чак за 30 %¹⁹⁵. То ће значити шок за одрживост многих здравствених система, пре свега у смислу могућности финансирања повећања трошкова¹⁹⁶.

Све ово указује да нас очекују глобални изазови који ће изискивати велике промене у схватању система социјалне заштите и социјалног осигурања, као и промене у самој структури осигураних ризика на националном нивоу. Не треба заборавити чињеницу велике повезаности система социјалне сигурности са економским стањем на националном и глобалном нивоу. Економија у великој мери диктира услове и темпо промена шема социјалног осигурања. Са друге стране, управо економска криза, која се појавила крајем ове декаде има огроман утицај и последице на социјално осигурање широм света, с обзиром на њену наглост, размер и глобални опсег¹⁹⁷. Ако се свему овоме додају и промене тржишта рада, демографске промене, старење становништва, криза глобалних вредности, онда ће се несумњиво закључити да је

¹⁹² Према Jean-Claude Poirier, директор за превенцију професионалних ризика Caisse régionale d'assurance maladie d'Île de France (CRAMIF), податак је преузет ИССА.

¹⁹³ Према Adriana Lender, генерални директор Шведске агенција за социјално осигурање, ИССА, 2010.

¹⁹⁴ Види више: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Prevention-strategies-to-become-central-for-social-security-experts-predict>

¹⁹⁵ Види више на: <http://www.who.int>

¹⁹⁶ Овај податак загрињава и представнике релативно стабилних и одржљивих здравствених система, као што су на пример Шведски и Белгијски систем, чију забринутост је посебно изразио Marc de Greef, директор белгијског Института за превенцију безбедности и здравља на раду, излагање на Техничком семинару о бенефитима превенције у социјалној сигурности, Женева, 2010.

¹⁹⁷ Према закључцима Конференције међународне политике и истраживања о социјалној сигурности, Луксембург, 09.2010; види више на: <http://www.issa.int/News-Events/Events/International-Policy-and-Research-Conference-on-Social-Security>

социјална сигурност на почетку нове ере односа и нове структуре, где ће превенција здравља и безбедности на раду имати огромну улогу.

4.2. Социјална сигурност, превенција и нови изазови

Један од највећих изазова „нове“ социјалне сигурности ће бити – како да се створи одржив систем који би се темељио на општој благодети личности и заштити човека. Заштита здравља, достојанства и личности човека су идеали који прате социјалну сигурност више деценија уназад, нарочито после Другог светског рата, па све до данас. Али данас, имајући у обзир целокупно досадашње глобално искуство, појављују се нови изазови у остваривању идеала социјалног благостања, преко система социјалне правде, са аспекта њене дистрибутивности. Већ се у свету поставља питање како да се организује систем социјалне сигурности и каква је његова будућност у пост-кризној ери¹⁹⁸. Поред аспеката економске и финансијске одрживости, проблем се поставља и са аспекта процеса глобализације, старења популације, миграције итд. У ствари, део ових питања су нови социјални ризици са којима се данас суочава систем социјалног осигурања. Тако, тренд старења становништва представља крупан изазов националних социјалних шема осигурања, али не само пензијских већ то представља изазов уопште за друштвене системе¹⁹⁹. То се огледа у додатном финансијском оптерећењу социјалног система.

Финансијска одрживост социјалног система заштите и сигурности, представља кључни изазов будућности, на глобалном нивоу. У недостатку финансијско-економских средстава, кључно ће бити предимензионирање целокупног система социјалног осигурања и социјалне заштите у развијању проактивних мера које подразумевају већу превенцију осигураних ризика на послу и здравља. Из овога, логично је да се очекује да ће се социјална сигурност у будућности све више подупирати на превентивним мерама заштите здравља и безбедности на раду. То би требало да резултира смањењем трошкова, односно исплатом накнадса услед повреда на раду и професионалних болести, трошкова здравствених осигурања који се односе на лечење (здравствену заштиту), као и трошкова пензијских схема које се односе на превремено пензионисање.

4.3. Социјална превенција код посебних категорија запослених

Посебном заштитом жена (пол, трудноћа и мајтеринство), малолетника, лица са инвалидитетом и старијих запослених, врши се

¹⁹⁸ Крајем новембра 2010 године, ово питање ће бити централно на међународном форуму у Јужној Африци, где ће представници у делу социјалне сигурности (више од 100 земаља) разговарати о новим изазовима социјалне сигурности.

¹⁹⁹ Упореди: закључци и ставови 29 генералне скупштине ИССА - Москва, 2007, више на: <http://www-ssw.issa.int/wssf07/news/en/2news25.html>

издвајање у општем систему и режиму права из радног односа, али то није и случај у односу на систем социјалног осигурања. То значи да позитивно-правни прописи из области социјалног осигурања (и социјалне заштите) не издвајају ове категорије запослених као лица која имају већа права уколико настане осигуран ризик. Они уживају права по основу социјалног осигурања, као и остали запослени²⁰⁰. Али код ових категорија запослених постоји једна суштинска разлика. Посебне категорије запослених, самим њиховим издвајањем у оквиру режима радног односа, одвајају се и у оквиру социјалног осигурања. Велики део права по основу социјалног осигурања извиру и повезани су са постојањем радног односа. На тај начин, уживајући већа права у радном односу, посебне категорије запослених лакше долазе до остваривања права по основу социјалног осигурања кад настане одређени осигуран случај. Другим речима, код ових запослених, осигурани ризик може лакше наступити. Уствари, сматра се да ове особе имају веће потребе за заштитом у радном односу, па зато су и њихове социјалне потребе (за остваривањем права по основу социјалног осигурања) повећане²⁰¹.

Из горе наведеног, може се рећи да посебне категорије запослених немају већа социјална права, у обиму, од осталих радника, али најчешће их лакше остварују јер осигурани ризик може лакше да наступи имајући у виду већу рањивост свог радноправног положаја.

Поставља се питање да ли је повећани обим заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, једна врста превенције, са аспекта социјалног осигурања, односно да ли је реч о социјалној превенцији. Одговор на ово питање је потврдан, пошто се са посебном заштитом посебних категорија запослених превентивно делује, како не би дошло до настајања неких (социјалних) осигураних ризика, који су обухваћени системом социјалне сигурности.

На овај се начин додатно делује на фискалну релаксацију социјалног система у једној земљи, а свакако се и шире и шири друштвени интереси. Још више што се данас у свету осећа блага тенденција приближавања општих режима радних права са оном код посебних категорија запослених. Тај процес је отежан и успорен економском кризом која је последњих година погодила свет, али могло би се узети да је процес започет и да ће се у будућности интензивирати.

Превенција социјалних ризика који би били проузроковани повредама на раду и професионалним болестима, треба да буде врхунски приоритет националних законодавства. Систем социјалне сигурности детерминисан преко социјалних шема, треба да буде у беспрекорној целини са националним системом заштите здравља и безбедности на раду уопште, а посебно за посебне категорије запослених. Из овога произлази да је превенција директно повезана са побољшањем радних услова, с једне стране, и посебног режима радних права за посебне категорије запослених, с друге стране. Такође, систем превенције подразумева постојање културе заштите здравља и

²⁰⁰ Неке особе, као што су мајке и деца уживају социјалну заштиту и у случају ако нису запослени, пре свега ради њиховог посебног друштвеног значаја, а у неким земљама као што је Бугарска, мајчинство се сматра као посебан социјални ризик; види: В. Мрјачков, „Осигурително право“, 5 издание, Сиби, Софија, 2010, стр. 189 и стр. 265.

²⁰¹ О социјалним потребама више код: Б. Шундерић, оп.цит., стр. 119-128.

безбедности на раду. То је на линији са међународним инструментима као што је Конвенција 187 МОП-а, али и превентивним политикама Европске агенције за безбедност и здравље на раду. Култура превентивног деловања се мора развијати код свих социјалних партнера, али и у целом друштву. Само на тај начин, социјална превенција може доћи до изражаја и могу се осетити њени бенефити. Сматрамо да први тест превенисања социјалних ризика, односно осигураних случаја, а посебно превентивни културолошки израз, који се испољава управо на пољу заштите на раду посебних категорија запослених. То се види са становишта самих радних норми, али и са аспекта рањивости ових запослених, кроз призму система социјале сигурности.

Може се рећи да сам систем посебне заштите посебних категорија запослених у радном односу је постављен тако што по својој суштини носи парадигму и идеал превентивности. Са аспекта социјалне сигурности, превентивност у систему радних односа посебних категорија запослених, треба да се надопуњује и проширује. То је потребно да би се одговорило модерним изазовима, а као део проактивне политике у оквиру социјалне сигурности.

На крају може се рећи да систем радно-правних норми, које обезбеђују већу заштиту и безбедност на раду посебних категорија запослених, има огромну улогу у превенцији несрећа и повреда на раду и професионалних болести. На тај начин, социјални систем добија још једног савезника ка путу остваривања хуманијег и здравијег друштва, као део идеала социјалне правде и правичности о постојању што више срећних и ослобођених личности²⁰².

5. Систем осигурања повреда при раду и професионалне болести

Осигурање за случај повреде на раду професионалних болести у земљама Југоисточне Европе представља део система социјалног осигурања, али није издвојено у самосталну грану социјалног осигурања као у низу земаља Европске уније (нпр. У Француској). Права на заштиту здравља и безбедности на раду радника недвосмислени су део радног законодавства и уређени су радно-правним нормама (концепт превенције), док је у случају наступања социјалног ризика – повреде на раду или професионалне болести предвиђено остваривање права на социјална давања у оквиру социјалног осигурања, односно социјалне сигурности (концепт репарације).²⁰³ Социјална давања (накнаде) се, тако, обезбеђују уколико наступи одређени социјални ризик²⁰⁴.

На радном месту јављају се више социјалних ризика и они се могу поделити у две групе. Ризици који се односе на све запослене и они који се односе само на одређене категорије запослених (*ratione personae*

²⁰² Сматрамо да рад и посао, колико могу ослободити, истовремено могу и заробити личност човека, а истовремено многу и изазвати фрустрације и страхове.

²⁰³ D. Pieters, "Social Security: An Introduction to the Basic Principles", 2-ed., Kluwer Law International, 2006, str. 41.

²⁰⁴ Ibidem, str. 41-43.

ризичи). У оквиру прве категорије је и основни ризик „неспособност за рад“ (incapacity for work)²⁰⁵. Неспособност за рад може да се појави због несреће на раду или професионалне болести. Обе могу да изазову болест или инвалидност²⁰⁶. Ови ризици се тичу свих радника и уколико се појаве, права могу користити сви запослени. Међутим одређени ризици су повезани само са одређеним категоријама запослених као што је старост, материнство и сл. У вези са њима се предвиђају посебна права која се односе на одређене категорије радника. Цео систем функционише у оквиру спреге између настанка ризика и коришћења социјалног давања (бенефита, права). Улога заштите здравља и безбедности при раду је да не дође до појаве социјалног ризика, односно болести, повреде на раду или инвалидности.

Треба напоменути још једном да је заштита здравља и безбедност при раду за посебне категорије запослених уствари двостепена. Она обухвата заштиту у оквиру општих ризика, односно несрећа на раду и професионалних болести, али излази из тог оквира и иде даље стварајући посебне правне норме које не штите од повреде или болести директно, већ делују превентивно, у смеру заштите породице, новорођенчета итд. Систем заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника у највећем делу темељи управо на заштити од несреће на раду и професионалних болести за конкретне категорије запослених.

У одређеним правним системима као што је француски, незгоде при раду и професионална болест уређени су и представљају посебне професионалне ризике²⁰⁷. То не значи да нису осигурани ризици преко Законика за социјалну сигурност Француске од 1999. године већ напротив. То је урађено са чланом 411 став 1. Уствари реч је о томе да несрећа на раду и професионална болест представљају интегрални део садржаја заштите здравља и безбедности на раду изражено преко заштите од професионалних ризика. У односу на социјалне бенефите они остају социјални ризици. То се највише одражава у односу на репарацију, односно начин надокнаде штете која је грађанска и у односу на принцип кривице жртве. Није битно да ли оштећени има кривицу или не, јер је цела одговорност за накнаду штете на послодавцу²⁰⁸. Француски систем осигурања од несрећа на раду и професионалне болести са аспекта компензације њиховог настајања приближава се енглеском систему индивидуалних (цивилних) шема исплате, више него јавним шемама које се базирају на солидарности²⁰⁹. Свакако код француског система није реч о типичној представи англо-саксонског концепта.

Добре стране овог система су то што су несрећа на раду и професионална болест основа система заштите здравља и безбедности

²⁰⁵ Ibid., str. 31.

²⁰⁶ Ibid., str. 32

²⁰⁷ Patric Morvan, "Droit de la Protection Sociale", 4-e edition, Litec, Paris, str. 61-62; J.-P. Chauchard, op.cit., str. 357-360.

²⁰⁸ J.-P. Chauchard, op.cit., str.394.

²⁰⁹ Упореди код: Norman Selwyn, "Law of Employment", 16-ed, Oxford University press, str. 353-354; Neville Harris, "Social Security Law in Context", Oxford university press, New York, 2000, str. 470-473, 481-483.

на раду и представљају посебан део радног концепта. Такође у француском систему постоје посебне табеларне шеме које предвиђају и препознају несреће на раду и професионалне болести²¹⁰. На тај начин се брже и лакше могу предузети мере заштите, као и остварити права на основу социјалних бенефита.

Сваки правни систем опредељује и дефинише шта представља несрећа на раду и професионална болест без обзира на начин на који је социјални систем уређен. Може се рећи да је несрећа на раду догађај који се без обзира на разлог догађа на послу и за време рада, било кога који је запослен или ради без обзира на струку или где је запослен, на један или више радника или на менаџмент компаније²¹¹.

Професионална болест представља болест која се јавља када су услови рада такви да доводе до оштећења здравља радника²¹². Професионална болест подразумева дешавање догађаја којима се не може одредити порекло и време и не могу се идентификовати као факти²¹³. Они најчешће трају дуже и константно, или повремено и преко еволутивности њиховог постојања оштећују здравље²¹⁴. Код професионалне болести није реч о трауми на послу или директној инхалацији токсичних продуката као код несреће при раду²¹⁵. Овде је рећ о скривеном ризику који се може манифестовати на здравље касније, понекад и после престанка радног односа²¹⁶. Отуда код професионалних болести се јавља и посебан режим заштите који обухвата пре свега превенцију, са једне стране, и постојање листе професионалних болести, са друге стране.

Са аспекта заштите здравља и безбедности радника уопштено као и заштита *ratione personae*, посебно је значајно да је правни систем предвидео оквир у којима ће несреће на раду и професионалне болести бити садржајно уређене, односно препознате и опредељене по типовима њихове појаве. Код несрећа на раду треба предузети све мере за њихово ненастајање, док код професионалних болести пре свега их треба препознати, па онда предузети мере за превенцију и заштиту. Следеће питање у овом контексту је осигурање од социјалних ризика који могу бити у правима или у новцу²¹⁷. Давања (бенефити) у новцу могу бити као фиксни новчани износ (паушална исплата) или као раније зарађени приход²¹⁸. У француском систему, на пример, ове исплате су део посебног режима и поступка²¹⁹, док је у земљама Југоисточне Европе реч о правима из социјалног система земље.

²¹⁰ P. Morvan, *op.cit.*, str. 79, 82.

²¹¹ Овде је реч о француској доктрини о опредељивању појима несрећу на раду. Види: J.-P. Chauchard, str. 362; P. Morvan, str. 63.

²¹² D. Pieters, *op.cit.*, str. 33.

²¹³ P. Morvan, *op.cit.*, str. 63.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ D. Pieters, *op.cit.*, str. 33; J.-P. Chauchard, *op.cit.*, str. 390-391; P. Morvan, *op.cit.*, str. 63; За ово више може се видети код: N. Harris, *op.cit.*, str. 477-481.

²¹⁷ D. Pieters, *op.cit.*, str. 41;

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ J.-P. Chauchard, *op.cit.*, str. 394-406; P. Morvan, *op.cit.*, str. 79-103.

5.1. Питање инвалидности

Већ је било речи о лицима са инвалидитетом. На другој страни, појам инвалидности се везује са више правних института који се међусобно разликују. Тако, од лица са инвалидитетом треба разликовати инвалиде рада, а са друге стране и појам инвалидост.

Инвалидност је појам пре свега социјалног права. Појма ри инвалидности се везује за трајни, потпуни или делимични губитак радне способности. Она је повезана са немогућношћу, неспособношћу за рад. С обзиром на то да особа не може да ради, или је само делимично радоспособна, инвалидност захтева коришћење социјалних права (инвалидско осигурање). Али она није социјалан ризик²²⁰. Социјални ризик је догађај који је ствара, а то је болест несрећа на раду или професионална болест²²¹. Ови осигурани ризици се односе на рад или су у вези са радом и само је тако могуће да се због настајања инвалидности остваре права по основу инвалидског осигурања. Ако инвалидност постоји код особе која је незапослена, тако је рођена, или није повезана са радом, у том случају није рећ о осигураном ризику и не користе се права по основу осигураног ризика. Ове особе су особе са инвалидитетом, док ако се инвалидност појави код запослене особе онда је рећ о инвалиду рада.

У сваком случају код особа са инвалидитетом и код особа инвалида рада постоји делимична или потпуна неспособност за рад. Тако код особа са инвалидитетом не може да дође до коришћења права из социјалних шема осигурања док се не запосле. Могу користити друга права из социјалне заштите. Они пре свега уживају заштиту радног законодавства при запошљавању (најчешће преко посебних закона), као и ширу друштвену заштиту која означава и њихову већу инклузију у друштву. Особе са инвалидитетом могу постати инвалиди рада ако настане болест или повреда на раду. То може да резултује са повећањем инвалидности или опет не. У првом случају они постају инвалиди рада. Док ако болест или повреда не оставља трајне последице онда они задржавају статус лица са инвалидитетом која раде.

Инвалиди рада су оне особе код којих је инвалидност у потпуности или повећање њеног степена је резултат рада или је у вези са радом. Рећ је о несрећи на раду или о професионалној болести. Инвалиди рада имају посебан корпус права. Она су најчешће у смеру задржавања радног места изражена преко професионалне рехабилитације или запошљавања на другом месту изражено преко преквалификације и доквалификације. Последње две се користе и за задржавање посла код истог послодавца, али и на другом радном месту. Ако инвалид рада остане без посла, што је могуће у неким правним системима као што су македонски и српски, онда није битно од чега је инвалидност настала и та особа ужива права особа са инвалидитетом, али само ако је још способна за рад. Значи појам особе са инвалидитетом је шири појам од инвалида рада. Инвалид рада је појам који обухвата само оне особе код

²²⁰ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 300; У вези питања инвалидности код одређених кругова у македонској науци сматра се да је она социјалан ризик, види: Т. Беличенец, Г. Старова, оп.цит., стр. 400.

²²¹ Ибидем.

којих је инвалидност настала при раду и још раде. У случају да инвалид рада није способан за рад онда остварује право по основу социјалног осигурања и то је најчешће инвалидска пензија.

Сами појам инвалидности као део социјалног осигурања се односи на осигуреника, односно особу која је у радном односу и плаћа доприносе на основу социјалног осигурања. Од свега изложеног досад инвалидност се може дефинисати и као: стање које због трајних промена здравственог стања осигуреника настају због повреде на раду, или професионална болест на радном месту или у вези са радом, или болест која се не може отклонити при чему долази до смањења или губљења способности за рад.

6. Радни стаж, стаж осигурања и заштита здравља и безбедности на раду

Када се говори о аспектима превенције заштите здравља и безбедности на раду, поставља се питање да ли би радни век могао одиграти одређену улогу у том смеру?

Рад, као део човека, повезан је и условљен са радним веком, који запоћиње од одређеног узраста и услед процеса старења се завршава после одређене животне доби човека. Другим речима, човек није радноспособан цео свој живот. Наравно, док ради радник изложен је одређеним ризицима на радном месту. Недвосмислено, уколико особа не ради, онда ти ризици и не би постојали, или се не би манифестовали на такав начин. Из овога би се могао радни век, а посебно стаж осигурања поставити кроз призму заштите здравља и безбедности на раду. Другим речима, могло би се рећи да колико краће време радник проводи на послу, утолико је мање изложен ризицима на раду. Према томе, трајање радног времена (скраћено радно време) и признавање увећаног стажа осигурања могу да одиграју велику улогу у заштити здравља и безбедности на раду, у превентивном смислу. Али, поставља се питање да ли је то потребно и да ли је уопште прихватљиво као концепт?

Одговори на оба питања су потврдни. Уствари, у многим правним системима постоји систем социјалног осигурања који предвиђа признавање права на стажа осигурања са увећаним трајањем. То је најчешће обухваћено у систему пензијског осигурања, кад се поред стажа осигурања у ефективном трајању предвиђа и стаж осигурања са увећаним трајањем (тзв. Бенефицирани стажа осигурања), али могуће је предвидети и друга социјална давања (бенефите) за раднике који раде на пословима са повећаним ризицима.

Из претходног, произлази да су стаж осигурања и системи социјалног осигурања (посебно пензијског и инвалидског) међусебно повезани. Утолико више што се у систему социјалног осигурања говори о

стажу осигурања осигураника, као круга заштићених особа²²². Радни стаж и стаж осигурања су повезани и узајамно условљени²²³, али они нису синоними. Напротив, могу да постоје код једне исте особе, а једна особа је истовремено носиоц радног и осигураног стажа²²⁴.

6.1. Радни стаж и стаж осигурања

Радни стаж је време које је радник провео у законски регулисаном радном односу, односно време док је радио. Радни стаж подразумева увек законску регулацију, односно, радни однос је признат и регулисан са стране државе. Према националним, али и међународним стандардима, најчешће овај стаж започиње да тече најраније од 15 године старости, уколико се особа запосли, а завршава са одређеним узрастом који може бити различит из земље у земљу, као и у односу мушкараца и жена.

Стаж осигурања је време у које су осигуреници извршавали обавезе у односу на радну делатност и за које време су имали дужност и уплаћивали доприносе за осигурање²²⁵. Тај стаж се може временски поклопити са радним стажем, односно са радним временом, али може бити и ван радног времена, као на пример – у случају стручног усавршавања, одсуства ради (посебне) неге детета до одређеног узраста. У сваком случају, стаж осигурања је основа за добијање одређених социјалних права, повезаних са одређеним социјалним ризиком²²⁶. Његова суштина се базира на протоку одређеног времена и на уплаћеним доприносима осигурања²²⁷.

У оквиру стажа осигурања, може се говорити о више врста, са аспекта рачунања стажа. Стаж осигурања се дели на стаж са ефективним трајањем и стаж са увећаним трајањем²²⁸. Код оба стажа осигурања, заједничко је то што да би се остварила права, особе треба да раде, односно треба да буду у радном односу, а рачунање времена је различито. Као што је напоменуто, постоје и могућности да особа која није у радном односу, оствари право на признавање стажа осигурања. Такви примери се срећу у праву Србије и Бугарске, док се у многим европским земљама признаје стаж осигурања и за родитеље који се брину о деци (а који нису у радном односу)²²⁹.

Појам стажа осигурања, који омогућује коришћење права, пре свега по основу пензијског и инвалидског осигурања, подразумева класификацију и признавање стажа, као осигураног. Признавање је уређено националним законодавствима, али овде постоје одређени

²²² Catherin Barnard, *op.cit.*, str. 488; Т. Беличанец, Г. Старова, *оп.цит.*, стр. 433-343; В. Брајић, *оп.цит.*, стр. 616; В. Мрјачков, *оп.цит.*, стр. 150-151.

²²³ Александар Петровић, „Стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем“, *Радно и социјално право*, бр. 1-3, Београд, 2002, стр. 80; В. Мрјачков, *оп.цит.*, стр. 152.

²²⁴ В. Мрјачков, *ибидем*.

²²⁵ *Ибид.*, стр. 150.

²²⁶ Б. Шундерић, *оп.цит.*, стр. 138.

²²⁷ В. Мрјачков, *оп.цит.*, стр.151.

²²⁸ Т. Беличанец, Г. Старова, *оп.цит.*, стр.434; В. Брајић, *оп.цит.*, стр. 617, 619; П.Јовановић, *оп.цит.*, стр. 476, 478.

²²⁹ Више код: Catherin Barnard, *op.cit.*, str. 467-468.

изузеци који се темеље на правној фикцији да и поред тога што нема типичног стажа осигурања, ипак се сматра да постоји. То су случајеви када се жели унети већа справедљивост и правичност у систему. Као изузеци се сматрају плаћена и неплаћена отсуства за негу детета, плаћена и неплаћена отсуства за време неспособности, порођаја и мајчинства, незапослености, тзв. принудног одмора, немогућности рада у случају више силе, или када понекад радници штрајкују и др. У зависности од потреба земаља, прихватају се у већем или мањем обиму овакви изузеци, односно урачунавање у стаж осигурања.

У случају радног стажа и стажа осигурања у систему социјалног осигурања (социјалне сигурности), кључни фактор је време, или прецизније, проток, мерење времена. Код стажа са увећаним трајањем, време се рачуна другачије од општеприхваћеног астрономског начина мерења. Дакле, време код тог стажа „више вреди“. Најчешће се по протоку одређеног времена рада (тзв. квалификациони период) сматра да је прошло дуже време, односно признаје стаж са увећаним трајањем. Због чега је ово потребно?

Одговор се може једноставно тражити у томе што одређени послови захтевају увећан напор и штетно утичу на здравље и безбедност радника, па према томе потребно је другачије уређивање радног времена – скраћено радно време, а самим тим и стажа осигурања – увећани стаж осигурања. Али, у вези са институтом стажа осигурања са увећаним трајањем се у литератури јавља велики број контраверзи и конфликта, супростављених гледишта и дилема.

6.2. Стаж са увећаним трајањем као инструмент заштите здравља и безбедности на раду

Стаж осигурања са увећаним трајањем по правилу се везује за одређене професије, а не за радна места²³⁰. Он представља посебну врсту стажа осигурања који се признаје одређеним категоријама радника и то у дужем трајању него што су они заиста радили²³¹. По правилу, овим стажом, који у себи има елементе правне фикције, а према неким ауторима и дискриминације, жели се постићи једнакост у систему пензијског и инвалидског осигурања²³². Он се односи на право на старосну пензије, тако да се захваљујући стажу са увећаним трајањем раније стичу услови за право на старосну пензију радника.

Узимајући у обзир да се овај стаж односи на професије које имају повећан ризик на раду (као што су на пример: рудари, металци, балерине, пилоти, одређене војне и полицајске јединице и сл.), карактеристично за ове професије, а у неким системима и радна места, је то што се сматра да су то посебно тешки послови, односно послови који се могу вршити до одређене старосне доби. Са друге стране, пошто се ради о пословима са увећаним ризиком, постоји већа могућност од настанка инвалидности и професионалне болести, што делује

²³⁰ В. Мрјачков, оп.цит. стр. 289; А. Петровић, оп.цит., стр. 88.

²³¹ А. Петровић, оп.цит., стр. 81.

²³² П. Јовановић, оп.цит., стр. 478.

дестимулативно за запошљавање на оваквим пословима. Отуда се сматра да је стаж са увећаним трајањем једна врста мотива особама да се запошљавају на оваквим радним местима.

Стаж са увећаним трајањем је познат и као тзхв. бенифицирани стаж. Да ли је то заиста тако? Могло би се рећи да овај стаж има негативан призив као бенифицирани стаж само ако се везује за одређена радна места, што даље отвара могућности злоупотребе. Ипак, тзв. бенифицирани стаж је итекако потребан, посебно са аспекта заштите здравља и безбедности на раду. Он пре свега има превентивну улогу, у смислу бржег остварења социјалних права, пре свега права на старосну пензију, супротно продужењу рада. На тај начин се заштићује здравље и безбедност радника, на тај начин што више не ради и није изложен (повећаним) ризицима на раду.

Стаж осигурања са увећаним трајањем се по правилу односи на све које обављају одређену професију или раде на одређеном радном месту, на што треба гледати као на део општог система заштите здравља и безбедности на раду. Ову врсту стажа не треба сматрати за привилегију, већ као вид допунске заштите, и поред тога што у пракси, ради недоречености и злоупотребе, се често се види као бенефиција²³³. Замишљен је као новчани надомештај оним радницима који раде посебно тешке послове који су ризични по здравље, па према томе радници морају улагати више снаге и напора који утучу на здравље у односу на остале раднике (који не раде на пословима са повећаним ризицима), да би постигли исти учинак²³⁴. Према томе, овај стаж осигурања није бенефиција, нити погодност²³⁵. Овако постављен, овај институт треба да обезбеди или да помогне у остваривању радних услова који обезбеђују здравље и дуг и здрав живот.

Међутим, са аспекта заштите посебних категорија запослених, јављају се и одређене контраверзе. Када се говори о стажу осигурања, у великом броју земаља се не предвиђа исти стаж осигурања за пензионисање мушкараца и жена. Према једнима, ово представља директну дискриминацију, док према другима не. Са аспекта заштите здравља и безбедности на раду нема ништа спорно у томе што жене раније стичу право на старосну пензију од мушкараца, као део уживања већих права. Али у оквиру Европске Уније, Директивом о једнаком третману 76/207 ЕЕЗ²³⁶, Суд је заузео став да године пензионисања између мушкараца и жена треба да буду једнаке²³⁷. Сматра се да узраст за пензионисање, односно прерачуњавање стажа осигурања може бити дискриминаторски за мушкарце. Али то није дискриминаторски поступак

²³³ У региону Југоисточне Европе, ова врста стажа се често злоупотребљавала и изазивала је велики број проблема, па се зато на њега гледа као на привилегију. Такав је пример у Србији, док у Македонији, ради великог броја злоупотреба, данас уопште и не постоји као правни институт и могућност за пензионисање.

²³⁴ А. Петровић, оп.цит., стр. 86.

²³⁵ Ибидем.

²³⁶ [1976] ОЈ L167/29

²³⁷ То посебно је било решено у случају Marshall (No.1), Случај 152/84 (1986) ECR 723; више код: Catherin Barnard, оп.цит., стр. 512.

према Директиви 79/7 ЕЕЗ²³⁸ која предвиђа отступање у односу година пензионисања²³⁹.

Стаж осигурања код жене, док је још на породилском и родитељском отсуству се рачуна и сматра се као да је још на послу. Могуће је признавање и посебног стажа, као вида подстицања наталитета, уколико жена роди нпр. треће дете или чува дете и не ради. Такође и мушкарац ужива једнак статус уколико се брине и чува дете, као део (родитељског) отсуства ради неге детета.

Малолетни запослени не уживају осигурани стаж са увећаним трајањем, што сматрамо да је у принципу погрешно. И поред тога што се овај стаж односи пре свега на одређене професије, сматрамо да може наћи своју примену и код посебних категорија запослених. Ако желимо додатно и ефикасно да заштитимо малолетника који ради, потребно је године до пунолетства да се рачунају као рад са стажом осигурања са увећаним трајањем, без обзира на то што је малолетним лицима забрањено да раде на пословима са повећаним ризиком. То би заокружило систем и унело би допунски осећај правичности.

У односу на стаж са увећаним трајањем, јављају су и друге противречности интереса. Оне се јављају када треба да се оствари право на пензију, када се укрштавају интереси осигуравајућих друштва, осигуреника и осигуритеља. Осигуреници имају интересе да што пре стекну и остваре право пензије, а то значи да раде са увећаним стажом осигурања, односно у вишој категорији рада, док осигуритељи и осигуравајућа друштва имају интерес да је таквих особа што мање, односно да што више осигуреника дуже раде, пре него што стекну право на старосну пензију. Основни социјални проблем овде су погоршани услови и ризици на раду, а не примамљиво рано пензионисање²⁴⁰. Не смеју се иза плашта стажа осигурања скривати опасни услови на раду, који штете здрављу и скраћују живот људи.

Све у свему, треба рећи да стаж осигурања са увећаним трајањем представља недвосмислено добар алат за заштиту здравља и безбедности на раду. Он делује превентивно, али и више од тога, уноси једнакост и правичност у систему социјалног осигурања. На тај начин заштита здравља и безбедности на раду добија на ефикасности и економичности, што у крајњој линији значи и правну инструментализацију радноправног института, као што је заштита здравља и безбедности на раду преко система социјалног осигурања и социјалних давања (бенефита). Али суштина стажа осигурања са увећаним трајањем, што је уствари на линији и његовог постојања, је управо заштита здравља радника који раде у посебно тешким и опасним условима, а не како да се раније стекне право на старосну пензију, као социјално давање.

²³⁸ [1979] OJ L6/24.

²³⁹ Catherin Barnard, *op.cit.*, str. 511-513.

²⁴⁰ В. Мрјачков, *оп.цит.*, стр. 288.

7. Превентивна улога медицине рада

Превентивну улогу заштите здравља и безбедности при раду можемо разматрати кроз призму службе медицине рада. То су посебне службе које имају улогу да обезбеде заштиту при раду изражено пре свега давањем савета послодавцима, радницима и њиховим претставницима.²⁴¹ Према томе рећ је о служби која пре свега има превентивну функцију²⁴² и која такође треба да обезбеди адекватну примену заштите здравља и безбедности при раду. У међународним актима се предвиђа да превентивна функција треба да буде пре свега првенствена или претежна²⁴³. Са друге стране служба медицине рада може да врши и куративну функцију, али не као основну²⁴⁴. У неким правним системима као што је француски службе медицине рада имају и контролну функцију при спровођењу заштите здравља и безбедности при раду²⁴⁵ што је најчешће задатак инспектора рада, али и улогу алармирања у случају непосредне или озбиљне опасности за здравље и безбедност радника²⁴⁶.

Најчешће службе медицине рада формирају се као унутрашње службе у предузећу или као међу-компанијске службе, што пре свега зависи од броја запослених у компанији. Службе медицине рада могу бити организоване у самој компанији, односно непосредно код самих радних места или у њиховој близини.

Ове службе ће без разлике где и како су организоване битно је да имају статус који ће гарантовати одређену независност²⁴⁷. Самостојно деловање треба пре свега да буде изражено насупрот послодавцу. На тај начин се обезбеђују тачне, веродостојне и навремене информације и могу се предузети одговарајући кораци у смеру заштите здравља и безбедности при раду. Другим речима осигурање независног статуса службе медицине рада омогућава обављање њене основне превентивне функције. Ове службе нису назначене од стране послодавца, иако могу бити смештене у просторијама послодавца, односно у његовој компанији. Послодавац сарађује са њима и има непосредну комуникацију, али нема надлежности да се меша у пословање службе. Особе које раде у служби медицине рада су професионалци из области медицине, али су и других занимања и са својом експертизом гарантују за професионално обављање многих битних функција службе. Са тим службе медицине рада требају бити мултидисциплинарне.

Основна функција службе медицине рада је да следи здравствено стање радника као и њихову способност за обављање рада, а пре свега

²⁴¹ Реч је о опредељивању појма службе медицине рада са Конвенцијом 161 и Препорукама 112 и 171 Међународној организацији рада. За ове међународне акте и њихову улогу у односу на заштиту здравља и безбедност при раду више ћемо се задржати у првој глави другог дела рада.

²⁴² J.E. Ray, op.cit., str. 116.

²⁴³ Конвенција 161 предвиђа да је превентивна функција "првенствена", док Препорука 171 предвиђа да је превентивна функција "претежна" функција.

²⁴⁴ Borivoje M. Sunderic, "Pravo Medjunarodne Organizacije Rada", Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2001, str. 377.

²⁴⁵ J.E. Ray, op.cit., str. 115-116.

²⁴⁶ A. Supiot, op.cit., str. 119.

²⁴⁷ J.E. Ray, op.cit., str.116.

при самом запошљавању. То се прави са редовним прегледима (који су најчешће једном годишње) или са чешћим прегледима за посебне групе радника као што су малолетници и млади радници, инвалиди и слично. Такође извршавају се и посебни прегледи радника који раде на посебним ризичним радним местима или пословима²⁴⁸. Служба медицине рада на овај начин има прилично посебну (уникатну) мисију где констатује радну способност, односно неспособност радника, али може ставити препреку при самом запошљавању особе. Ову знаћајну функцију посебно срећемо код службе у француском правном систему.

Поред ове улоге, служба медицине рада много чешће посвећује део својих активности давању техничке помоћи предузећу у смеру саветовања о питањима из области заштите и безбедности при раду²⁴⁹.

Служба медицине рада је равноправни партнер са послодавцима и са радницима и њиховим представницима. Тај однос подразумева да се континуирано међусобно размењују информације о природи посла на радном месту, о ризик факторима који постоје, али такође и за бројност обољења међу радницима и њихово одсуство са посла због коришћења здравственог боловања.

Између осталог, основна намена службе медицине рада је успостављање и одржавање највишег степена физичког и духовног благостања радника²⁵⁰. У том циљу сама функција деловања службе треба бити прилагођена професионалним ризицима сваког предузећа конкретно, узимајући посебности и специфике у зависности од природе рада, услова и ризика за свако предузеће и посебно за свако радно место.

Према међународним актима (Конвенција 161) функција ових служби се протеже чак дотле да они имају надлежности у организувању прве помоћи и хитних интервенција, анализирају повреде при раду и професионалне болести, па и да учествују у изради програма и стратегија за заштиту здравља и безбедности при раду на нивоу предузећа.

Код земаља из бивше Југославије служба медицине рада је постојала. Она је била организована на нивоу предузећа (могли би да кажемо да би то у данашњем смислу било код послодавца) и као таква функционисала је као професионално посебно издвојена служба у предузећу²⁵¹. Била је уређена са законским одредбама међу којима и са Законом за удружени рад, законима за радне односе, и законима за заштиту при раду. Али ова материја посебно је била уређена и самоуправним општим актима и прописима, интензивно у 70-тим и 80-тим годинама прошлог века²⁵². Посебан законски пропис за службе медицине рада није постојао у том периоду као што не постоји ни данас. Ова проблематика је акцептирана преко других прописа, и као што може да се види у прошлости са самоуправним општим актима, а данас то је

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ B. M. Sunderic, op.cit., str. 377.

²⁵¹ Погледај код: B. Nadvornik, str. 55.

²⁵² Погледај код: Vljako Brajic, "Radno pravo", Savremena Administracija, Beograd, 1983, str. 171.

најчешће закон о безбедности здравља на раду (у Србији, Македонији и Хрватској), или са Законом о раду (у Бугарској). У одређеним случајевима сама функционална надлежност се уређује са законима за здравствену заштиту (у Републици Српској) што је и логично с обзиром на активности које предузима служба медицине рада.

У социјалистичком периоду постоји одређена карактеристика у начину функционисања службе медицине рада у односу на одређена данашња решења као што су случаји Србије и Македоније. Наиме, мисија, односно делокруг деловања и надлежности више или мање су исти као у прошлости, тако и данас. Основна разлика је у томе што је служба медицине рада у прошлости била организована по правилу код послодавца. Данас у означеним правним системима ово није случај.

Организовање службе медицине рада код послодавца, односно у оквиру самог предузећа има велики број погодности и привилегија пре свега за раднике, али и за послодавце. За раднике се обезбеђује непосредна идентификација и процена ризика од штете на самом радном месту, боље и лакше надгледање фактора који су штетни и могу угрозити здравље радника, непосредно саветовање радника и послодавца, непосредно и скоро свакодневно праћење здравља радника, непосредна размена информација, учество у мерама професионалне рехабилитације, давање хитне медицинске помоћи и т.д. Са друге стране стање које данас сусрећемо у односу на организацију и функционисање служби медицине рада је прилично различито од оног у социјалистичком периоду, а рекли би и у односу на акте МОР-а.

Наиме, у Србији и Македонији службе медицине рада данас нису организоване у предузећима, односно код послодавца. Оне представљају посебне издвојене службе које функционишу у оквиру здравственог система земље. Тако послодавац најчешће, као што је то случај у Србији и Македонији има обавезу да обавља једногодишње прегледе запослених. Прегледи се обављају на тај начин што послодавац одлучује шта је потребно да се прегледа код радника и одабрани преглед са његове стране налаже, односно уплаћа самој служби. На овај начин уствари није реч о правом обављању задатка службе медицине рада као што би у основи требало да има превенцију и превентивно деловање у смеру заштите здравља и безбедности при раду радника. У овом случају реч је о редовним здравственим контролама које могу у одређеном степену превенирати, али не на тај начин и обиму као што то предвиђају акти Међународне организације рада, односно Конвенција 161. Са оваквим начином организације службе медицине рада, губи се суштински смисао њеног постојања и не остварују се на прави начин велики број предвиђених функција које би требало да обавља ова служба. На овај начин целокупни систем се своди на прихватање најповољније, односно најјефтиније здравствене понуде у одређеној здравственој организацији, од стране послодавца, односно иде се према томе како да послодавац смањи трошкове да би добио ордеђени пакет прегледа. Ови прегледи су најчешће базични. Досад се показало да ови прегледи не могу открити озбиљнија обољења типа професионалних обољења баш због њихове општости.

Сматрамо да овакав начин организације службе медицине рада у Македонији, а и у Србији, у најскоријој будућности треба променити и

реорганизовати у смеру функционисања као што је било у предходном, социјалистичком периоду, где је ова служба имала много већу улогу у перманентном праћењу и деловању у смеру побољшања здравља радника. Непостојање службе медицине рада на самом радном месту ограничава могућности ефективне заштите радника, стручну помоћ послодавцу од стране службе, као и континуирано праћење стања у области здравља и безбедност радника. На овај начин, желећи да се успостави један систем где би представник за заштиту здравља и безбедност при раду имао одређену улогу, а служба медицине рада, односно здравствена организација са једногодишњим прегледима би допунила такозвани медицински део заштите, у пракси није ефикасан и не даје одређен бенефит који треба да се добије са службом медицине рада, пре свега у односу на превенцију.

Баш због свега овога сматрамо да у будућности треба променити постојећи систем у овим земљама и служба медицина рада треба да добије место у систему превенције здравља и безбедности при раду које предвиђају међународни акти. Тим више што су Конвенцију 161 ратификовали и Македонија и Србија²⁵³

²⁵³ Погледај: глава прва, други део, тачка 5 рада

ДРУГИ ДЕО

Међународно уређење заштите здравља и безбедности на раду

Глава I

Међународни стандарди заштите здравља и безбедности на раду *ratione materiae*

1. Основна идеја

Међународни концепт заштите здравља и безбедности на раду представља уникатан систем правних норми, јединствен по својој природи у праву, где једна национална правна грана има изворе међународног порекла. И поред тога што међународне норме постоје и у односу на друга људска права и правне институте, у радном праву је реч о организованом систему, међународно прихваћеног и признатог, који пре свега ствара тзв. међународни кодекс рада.

Овај међународни систем норми започиње управо идејом о заштити здравља и безбедности на раду. Његов почетак је инспирисан идејом о заштити тачно опредељених категорија запослених, али касније идеја сазрева и прелива се у свим категоријама радника и постаје међународна заштита *ratione materiae*. Општа заштита здравља и безбедности на раду или заштита *ratione materiae* представља нераздвојиви део целокупног система заштите здравља и безбедности радника на раду. Међународни концепт опште заштите обухвата све запослене и све привредне гране, односно делатности у којима се обавља рад. Међународни систем норми се ствара преко нормативне делатности Уједињених нација, Међународне организације рада, а у Европи преко аката Савета Европе и европског комунитарног права²⁵⁴.

²⁵⁴ Постоје и друге регионалне међународне организације, као што су: Организација централно-америчких држава (енг. ODECA), Организација америчких држава (енг.

Међународни оквир заштите здравља и безбедности на раду која се односи на све запослене, данас представља нераздвојни део сваког националног концепта (у мери у којој су ратификоване конвенције МОП-а о заштити здравља и безбедности на раду). Ова заштита је прерасла из права за које су се борили радници/синдикати, у право без којег се не може (*sine quo non* услов), односно у основно право радника. Општа заштита здравља и безбедности на раду на међународном плану представља организовану целину норми, и да би се исправно схватила, мора се разматрати у корелацији са посебном заштитом, која се односи на одређена радна места и са посебном заштитом која се односи на одређене особе (*ratione personae*), што је посебна сфера интересовања у овом раду.

Али зашто се то десило и зашто је потребно постојање међународног радног законодавства?

2. Нормативна активност ОУН-а

Норме које доноси Организација Уједињених Нација (ОУН) у својим актима, а које се односе на заштиту здравља и безбедност на раду, условно говорећи, су садржани у два посебна правна и организацијска система. То уствари значи да у ОУН постоје норме, мада у малом броју, које су садржане у актима које доноси сама Генерална скупштина ове организације, и акте које доноси специјализована агенција Уједињених нација по питању рада, радних односа и социјалног осигурања, позната као Међународна организација рада (МОП), са седиштем у Женеви. Уствари Међународна организација рада је носилац нормативне активности из области рада, а са тим и из области заштите на раду, на међународном плану.

Ипак се у актима које доноси ОУН могу срести норме које се директно или индиректно односе на заштиту здравља и безбедности на раду. Ове норме генерално предвиђају заштиту на раду свих запослених, као део социјалних и економских права запослених и грађана, али и посебних категорија запослених. Према томе, право заштите здравља и безбедности на раду је подигнуто на ранг основног човековог права запослених у свету.

У Универзалној декларацији о човековим правима,²⁵⁵ додуше, нема посебних одредби које се односе на заштиту здравља и безбедности на раду. Ипак у члану 23 Универзалне декларације се каже да свако има право на праведне и повољне услове за рад, што посредно упућује на то да се у оквиру праведних и повољни услови за рад садрже и услви у погледу заштите здравља и безбедности на раду, што је системски уређено у оквиру МОП-ог концепта система заштите здравља и безбедности на раду, посебно за посебне категорије запослених у оквиру заштите *ratione personae*.

OAS), Организација афричког јединства (енг. OAU), Арапска организација рада (енг. AOL).

²⁵⁵ Усвојена 10-ог децембара 1949 године, ОУН.

У Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима²⁵⁶, у трећем делу, се посвећује више места правима која произлазе из рада и у вези са радом. Тако, у члану 7 се указује шта у ствари обухвата право повољних услова за рад, садржано у Универзалној декларацији. Између осталог, у ставу 1 алинеја в, предвиђа се хигијенско-техничка заштита на раду. Ова заштита се односи на све запослене и део је опште заштите на раду.

Овом приликом треба напоменути да је у члану 9 предвиђено право на социјално обезбеђење, укључујући и социјално осигурање, које се користи као право које се везује и за заштиту на раду - у случају њеног непримењивања и повреде на раду. Такође, права по основу социјалног осигурања користе и посебне категорије запослених, као посебна права заштите здравља и безбедности на раду²⁵⁷.

Члан 11 тачка 1 посредно упућује на посебну заштиту на раду, када каже да свака особа има право на побољшање његових животних услова. Одавде, при заштити здравља и безбедности на раду свакако се утиче побољшањем и развојом радних услова, а са тиме и целокупне животне средине радника.

Такође, у члану 12, предвиђају се одређена права које се могу повезати са заштитом на раду. Овим чланом се признаје право на физичко и ментално здравље. У великој се мери људско здравље штити управо у оквиру радних активности и радног процеса током радног века запосленог. Према томе, физичко и ментално здравље мора бити заштићено пре свега на раду и у оквиру радног односа. Ово треба посебно да се односи на посебне категорије запослених, који представљају особито рањиву групу, управо у односу на њихово здравље. У алинеји б, тачка 2 истог члана, предвиђа се и посебна мера за остваривање заштите здравља која обухвата „побољшање свих врста хигијене средине и индустриске хигијене.» Овим се недвосмишљено упућује на потребу о предвиђању посебних хигијенских услова у индустрији, а са циљем да се заштите запослени.

Може се рећи да се у оквиру саме Организације Уједињених Нација посвећује одговарајућа пажња заштити здравља и безбедности на раду, за све запослене. То је и очекивано с обзиром на њихов данашњи положај у свету, подложност дискриминацији запослених и злоупотребама послодавца у циљу избегавања обавеза у погледу заштите здравља и безбедности на раду. Свакако да су норме које се доносе од стране Уједињених Нација, норме које су уопштеног карактера и које упућују на детаљније регулисање од стране националних законодавстава. Њихова димензионалност се огледа у општој бризи и интересу ОУН-а за заштиту права грађана и права запослених, као део човекових права уопште. Уједињене Нације уствари предвиђају права која су уздигнута на ниво универзалних међународних стандарда и оквир су за даље развијање и испуњавање са конкретним националним садржајем. То је очекивано од једне овакве организације, утолико више што у њеном оквиру постоји специјализована организација која посебно

²⁵⁶ Усвојена 16-ог децембара 1966 године, ОУН; Сл.Гласник СФРЈ, бр. 07/71.

²⁵⁷ О овоме смо већ говорили, а биће више речи и у трећем делу рада, који се односи на социјални систем Македоније.

уређује, утврђује међународне радне стандарде, нормира питања и институте радног односа, а то је Међународна организација рада.

3. Општи нормативни систем МОР-а о заштити и безбедности на раду

И поред тога што је Међународна организација рада специјализована агенција Уједињених Нација, она у много чему има своја обележја и специфике разликујући је од других специјализованих агенција, при чему развија самостални пут раста и развоја, а самим тим и посебну врсту нормативне делатности²⁵⁸. Ова организација, као део ОУН, уједињује земље, које су уједно и чланице саме светске организације – изјавом о приступању МОР-у свака држава чланица УН постаје и чланица МОР-а. Њено седиште се налази у Женеви, у Швајцарској. Међународна организација рада уједињује идеју рада и његовог међународног регулисања. МОР је јединствена међународна организација која уређује питања радно-правне области и социјалног права, а са тим и институт који је предмет анализе ове тезе, односно заштите здравља и безбедности на раду запослених.

Може се рећи да је нормативна делатност Међународне организације рада изузетно плодна и садржајна. МОР преко својих органа Међународне конференције рада, као својеврсног међународног парламента рада, доноси пре свега конвенције и препоруке које сачињавају тзв. међународни кодекс рада. Такође МОР доноси и резолуције које имају другачију правну природу од препорука, а посебно од конвенција. Садржај међународног кодекса рада обухвата све институте из области радно-правне материје, али и социјално-правне материје. Између осталог, МОР се посебно задржава на неке области као што су основна права радника, у које улазе и синдикална права запослених; једнакост полова у запошљавању и на раду; једнако награђивање мушкараца и жена за рад једнаке вредности; као и питања социјалне политике; питања запошљавања и незапослености; услови рада, у које улазе велики број индивидуалних права радника као што су: одмор, радно време, зараде и др; регулисање положаја посебних категорија запослених као што су радници мигранти, морнари, медицински персонал; заштита здравља и безбедности на раду²⁵⁹. Поред ових тзв. индивидуалних права, МОР уређује (нормира) и колективна права радника и послодаваца, односно колективно преговарање, закључење колективних уговора, право на штрајк, информисање и

²⁵⁸ Више код: А. Rovast, P. Durand, op.cit., str.53; Leon-Eli Trokle, "Međunarodno Socijalno Zakonodavstvo", Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, str. 171-177; Боривоје М. Шундерић, „Право Међународне организације рада“, оп.цит., стр. 58-59.

²⁵⁹ О структури и подели конвенција и препорука МОР-а, према различитим критеријумима, види више: Институт за политичке студије, „Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада“, Београд, 1996, стр. 15-16; Боривоје Шундерић, оп.цит., стр. 161 и даље; Гзиме Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, Гурѓа, Скопје, 1999, стр. 147; Александар Петровић, „Међународни стандарди рада“, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009, стр.72-89.

консултовање²⁶⁰. Такође су донешене конвенције и препоруке које се односе на инспекциски надзор, као и за заштиту и остварење права запослених. Уређена су и питања из области социјалног осигурања, пре свега питања социјалних ризика, односно минималних стандарда социјалне сигурности (Конвенција МОР-а бр. 102 и друге).

Када се говори о нормативној делатности МОР-а, у области заштите здравља и безбедности на раду, нужно је напоменути да је овај систем норми (конвенција и препорука) вишеслојан и сложен, јер се састоји од комплекса норми, које су подељене и на основу субјеката на које се односе и на основу материје коју уређују. Поред тога, постоји и делимична дисперзираност конвенција ове проблематике, у различитим деловим материје која се уређује. Тако, налазе се одредбе у одређеним конвенцијама о заштити жена, у делу о заштити жена на раду, код индивидуалних права, али и одређене конвенције које су у области социјалног осигурања, посебно када се штити жена-мајка (заштита мајчинства) као што је заштита према Конвенцији 103.

Нормативна делатност МОР-а се огледа кроз активности које преузима Општа конференција рада у односу на доношење, пре свега, конвенције и препоруке. Међународна конференција рада, као један од органа МОР-а²⁶¹, надлежна је за доношење конвенција и препорука, што представља њену основну функцију. Конвенције и препоруке се доносе за време заседања Међународне конференције рада (редовно заседање је једном годишње), уз учешће трипартитних делегација земаља-чланица (два владина делегата и по једна радника и послодаваца). При томе, да би се донела једна конвенција или препорука²⁶², потребно је да гласају најмање две трећине присутних делегата на Конференцији²⁶³. Сам поступак примене конвенција даље подразумева, после чина ратификације конвенција од стране националних законодавних органа и додатну, у одређеном смислу сложенију, процедуру контроле примене за право заживљење саме конвенције у оквиру МОР-а²⁶⁴, а касније и у националним законодавствима. По доношењу једне конвенције са стране Опште конференције, иста треба да буде достављена надлежној власти ради изјашњавања о ратификацији од стране земаља чланица (најмање две) да би ступила на нагу, и потом заживела у конкретном националном праву. У Републици Македонији, према Уставу, у члану 118 се предвиђа да су све ратификоване међународне конвенције и уговори део унутрашњег поретка и не могу се мењати законом²⁶⁵.

²⁶⁰ Ибидем

²⁶¹ Међународна организација рада има више органа, међу којима ко главни органи се спомињу три и то: Општа (Међународна) конференција рада (у теорију се још назива генерална скупштина рада), Административни савет и Међународно биро рада. Поред ових кључних органа, у оквиру МОР-а постоје и више комисија, комитети, подкомитети, секције и департмани, као и Биро правног саветника.

²⁶² Да би се донела препорука, није увек потребно двотрећинска већина. У случају када нема довољан број гласова да би се донела једна конвенција, генерални директор МБР може предложити исту, да се преточи у препоруку, уколико има довољан број гласова.

²⁶³ [www.http://ilo.org](http://ilo.org); Г.Старова, „Трудово право и работни односи“, оп.цит., стр. 130; о овоме више види: Боривоје М Шундерић, оп.цит., стр. 95-101.

²⁶⁴ Б. Шундерић, оп.цит., стр.95-156; А. Петровић, оп.цит., стр. 32-39.

²⁶⁵ Према овоме, у Македонији је прихваћен монистички систем ратификације и примене међународних акатааката.

Као што је већ напоменуто, Међународна организација рада у оквиру своје нормативне делатности, велику пажњу посвећује актима који садржај имају проблематику заштите здравља и безбедност на раду. Такође, МОП је донео бројне конвенције и препоруке које се односе управо на посебну заштиту на раду у односу на посебне категорије запослених (особа), али и за посебна радна места (радње). У том смислу, може се рећи да је интерес ове међународне организације очекиван, с обзиром на значење које има заштита здравља и безбедности на раду за запослене, послодавце, и за саму државу и друштво. Ово се значење пропорционално повећава, када се говори о овој проблематици на међународном плану. И сама идеја стварања једне овакве међународне организације је базирана на премиси заштите запослених на раду, пре свега на међународном плану, а касније и на националном плану, чиме би се уједначили стандарди и успоставила конкурентска равнотежа између различитих националних економских система²⁶⁶.

Улога и значење МОП-а на овом пољу су огромна. То се пре свега види из неколико аспекта. Као прво је стварање једног система наднационалног права из области рада и социјалног осигурања. Норме МОП-а су инкорпорисане у националним законодавствима, после ратификације конвенција, пошто је МОП изградио тзв. међународни кодекс рада, као посебан систем. Са друге стране, управо овим системом норми се успостављају нови, све виши стандарди и остварују се нови хоризонти у односу на уређивање радноправних односа. Овде Међународна организација рада има водећу улогу у свету. Такође се врши и једна врста хармонизације права и обавеза радног односа и социјалног осигурања на глобалном, планетарном нивоу, пошто међународне радне стандарде одликује њихова универзалност. То утиче на правну, економску и социјалну равнотежу и уједначеност различитих правних, економских и социјалних система. У односу на последње две посебно, јер се смањује нелојална конкуренција глобално, која је проузрокована различитим трошковима остваривања права из радног односа и различитим трошковима социјалних давања, чиме се постиже један од циљева међународних радних стандарда – утицај на конкуренцију, спречавање социјалног дампинга.

Посебно је значајно што се нормативном делатношћу МОП-а негују и универзалне вредности правде и правичности, и циља се према остварењу хуманијих услова за рад и живот запослених, али и благостања целокупне заједнице уопште. Тиме се утиче и на социјални мир заснован на социјалној правди, али у ширем, универзалном оквиру. Према томе, сама улога Међународне организације рада је и у домену стварања међународних радних и социјалних стандарда, као и у контроли примене, односно остваривања међународних радних стандарда, те унапређења социјално-етичких принципа радника²⁶⁷.

²⁶⁶ О идејама стварања МОП-а може се више видети код Б. Шундерића, оп.цит., стр. 16-43; А. Ravnic, op.cit., str. 575-579.

²⁶⁷ О овоме више код: Едите Вајс, „Међународна социјална политика, први и други део., Београд, 1982. О мотивима формирања МОП-а, може се више видети код; Б.М. Шундерић, оп.цит., стр.16-25; Борислав Благоев, „Међународна организација рада и њен допринос Међународном праву“, Ревизија за међународно право, бр. 1/1969.

На крају, може се рећи да су се од времена стварања МОР-а (1919), па све до данас, променуле многе околности, које детерминишу разлоге и улогу зашто постоји ова међународна организација. Формирајући се у време све веће индустријализације и развоја капиталистичког начина производње, који надмашује националне оквире већ почетком 20. века, па све до данашње премисе све веће заштите радника и хуманизације рада, МОР се потврђује као као изворна идеја и доктрина (радника, послодаваца филантропа, државника, професора и др.) све до прерастања у глобалну идеју социјалне правде у условима глобализације модерног света, и капиталу и држави уопште²⁶⁸. Ипак њена прва улога, идеја и лајт мотив стварања, преовладава и данас, а то је пре свега већа заштита радника, на међународном плану, чиме се унифицира и интернационализира та заштита.

3.1. Подела аката МОР- *ratione materiae* и *ratione personae*

У обимној нормативној активности Међународне организације рада, која износи 188 конвенција²⁶⁹ (закључно са јулом 2011?), одређени део припада заштити здравља и безбедности на раду запослених. У ствари, ако се постави шири оквир, може се рећи да се и потпуна нормативна активност МОР-а своди на заштиту запослених²⁷⁰, али овде је ипак реч о заштитним нормама које се најдиректније и конкретно односе на заштиту физичког и духовног интегритета запослених. Притом, у даљем излагању нећемо обухватити све конвенције које се односе на општу заштиту здравља и безбедности на раду (све конвенције ове области), већ само оне које су за предмет уређења повезане са посебним категоријама запослених (заштита *ratione personae*), што је циљ ближег разматрања у овој тези.

У оквиру Међународне организације рада постоји интерна класификација и подела у области регулисања, складно предмету регулисања и садржају конвенције, односно препоруке. У ствари, реч је о укупно 22 посебних делова који обухваћају различите предмете радно-правне материје и регулишу их²⁷¹. Међутим, оваква класификација не обухвата, као посебан део заштите посебне категорије запослених у смислу регулисања предмета ове тезе. То је и нормално јер је заштита здравља и безбедности на раду подељена у две веће целине. Тако, постоји посебан део за безбедност на раду и здравља и други много већи део који обухвата више подчачака који обухватају посебне категорије запослених. У првом делу се успостављају стандарди који имају општи и оквирни карактер у односу на заштиту на раду и односи се

²⁶⁸ Б. Шундерић, оп.цит., стр. 26.

²⁶⁹ Преузето са: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

²⁷⁰ Реч је о један део теоретских расправа које сматрају у ствари да целокупна историја борбе о правима радника је у крајњој линији борба о заштити радника, односно заштита њихових права уопште. Тако и заштита здравља и безбедности на раду, као и заштита права радног времена или одмора, имају исту природу, односно реч је заштити радника, заштити његових права. О овоме је било речи и раније у односу на поставкама проф. Деспотовића и проф. Балтића.

²⁷¹ О овоме више, може да се види на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm>.

на све запослене, док у другој групи спадају стандарди заштите посебних категорија запослених. Реч је о посебним деловима (подтачкама) о заштити материнства, елиминацији дечјег рада и заштити деце и омладине, део о специфичним категоријама запослених, као и подтачке које се односе на зараде (плате), радно време, једнакост поступања и једнаке могућности, које регулишу, поред осталог, и питања из дела заштите посебних категорија запослених²⁷².

Према томе, може се закључити да је заштита здравља и безбедности на раду, у оквиру МОП-а бивалентна и обухвата норме које се односе на заштиту здравља и безбедности на раду свих запослених, која заштита садржи општа питања регулисања и даје базу овом институту, и норме које се односе на посебне категорије запослених, који не морају увек садржати типичне одредбе о заштити на раду. Уствари, те норме уређују одређена питања - на пример радно време, али за посебне категорије запослених (пр. жене, децу и сл.) које представља посебну заштиту *ratione personae*, или заштиту која се односи на посебна радна места – заштита *ratione materiae*.

4. Општи инструменти МОП-а

Као што је већ напоменуто, у оквиру општих инструмената о заштити здравља и безбедности на раду, штити се физички, духовни и морални интегритет свих запослених. У оквиру Међународне организације рада ови инструменти су посебно издвојени, што захтева посебну анализу у овом делу тезе. Као општи инструменти из области заштите здравља и безбедности на раду се издвајају неколико акта, међу којима су: Конвенција бр. 155 (1981) о заштити и здравља и безбедности на раду²⁷³; Протокол из 2002. године који се односи на Конвенцију 155; Препорука бр. 164 (1981) о заштити здравља и безбедности на раду; Конвенција бр. 187 (2006) о оквирној стратегији заштите здравља и безбедности на раду²⁷⁴; Препорука бр. 197 (2006) о оквирној стратегији заштите здравља и безбедности на раду.

Покрај ових, постоје још неколико инструмената који су од значаја за здравље и безбедност на раду и то: Конвенција бр. 161 (1985) о професионалним и здравственим услугама²⁷⁵ (медицина рада); и Препорука бр. 171 (1985) која прати Конвенцију, даље, Препорука бр. 97 (1953) о заштити здравља радника; Препорука бр. 102 (1956) о здравственим услугама, као и Препорука бр. 194 (2002) која се односи на листу професионалних болести. Од ових инструмената (аката) МОП-а, свакако је најзначајнија Конвенција 155 о заштити здравља и безбедности на раду.

²⁷² Ибидем.

²⁷³ „Службени гласник СФРЈ, „бр. 7/87.

²⁷⁴ Конвенција, код земаља у региону Југоисточне Европе, закључно са новембром 2010 године, ратификована је само са стране Босне и Херцеговинне (2010) и Србије (2009).

²⁷⁵ „Службени гласник СФРЈ“, бр. 14/89.

Поред ових аката, могуће је издвојити и Конвенцију о раду у поморству из 2006 године²⁷⁶ која се односи на раднике-морепловце, а њене стандарди се односе на минималне године за запослење, забрану дечијег рада, забрану дискриминације и слободу рада, посебну о заштиту здравља и безбедности на раду морепловаца и његове превенције и сл. Поред ове Конвенције, треба се задржати и на Конвенцији о радницима са породичним обавезама, бр. 156 из 1981 године²⁷⁷.

4.1. Конвенција 155

Конвенција 155 о безбедности и здравља на раду је основна и оквирна конвенција, која се односи на заштиту здравља и безбедности на раду свих запослених и за сва радна места. Из ње се уствари развија и надограђује свеукупни модерни систем заштите здравља и безбедности на раду, у новијем нормативном систему МОР-а. Треба напоменути да су пре ове конвенције постојали и други акти који су уређивали неке посебне области или службе заштите и безбедности на раду²⁷⁸.

Конвенција је донешена 1981. године, а са њом је донешена и Препорука бр.164 која прати и надопуњује Конвенцију.

Сама Конвенција има 30 чланова, распоређених у 4 дела. Исту су ратификовале 56 земаља²⁷⁹ међу којима и неколико из региона Југоисточне Европе и то; Македонија (1991), Србија (2000), Босна и Херцеговина (1993), Албанија (2004), Хрватска (1991), Словенија (1995), Црна Гора (2006) и Турска (2005)²⁸⁰.

Према члану 1 ст.1, члану 2 ст.1 и члану 3 ст.1 тачка а, б, в, ова Конвенција се односи на све економске гране, на све раднике, како у јавном животу, тако и у приватном, као и за сва радна места. Конвенција оставља и могућност земљама-чланицама, у консултацији са претставницима послодаваца и радника, да ограниче обим њене примене у одређеним гранама, или запосленима. Према овоме, Конвенција има широко поље применљивости уколико се ратификује, а оставља се и могућност флексибилности (клаузуле флексибилности) за одређена радна места, односно запослене, да се изузму из њене примене, уколико за то нису створени услови у моменту ратификације.

У другом делу Конвенције, под насловом „Принципи националне политике“ дају се основни оквир и базични постулати националне политике у погледу заштите здравља и безбедности на раду. Уствари, постављају се принципи шта треба једна земља чланица да уради на

²⁷⁶ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

²⁷⁷ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

²⁷⁸ О овоме више види: „Међународни стандарди на трудот“, Министерство за труд и социјална политика, Скопје, 2007; „Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада“; Б. Шундерић, „Право Међународне организације рада“, оп.цит., стр. 336 и даље; <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s12>.

²⁷⁹ Закључно са новембром 2010; види више на:

<http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

²⁸⁰ Преузето са <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifice.pl?C155>

националном плану, уколико ратификује Конвенцију 155. Тако, у члану 4 се наводи да: „социјални партнери и држава треба да промовишу, стварају и имплементирају одговарајућу националну политику, која ће се односити на заштиту здравља и безбедности на раду, са циљем да се заштите сви запослени, од несрећа и повреда на раду“. Циљ је и смањење ризика по здрављу, повезани са радним местом и радним окружењем. У даљем делу овог рада, у следећим члановима се разматра политика и наводи се о чему посебно треба да се води рачуна. У члану 5, наведено је да за спровођење политике из члана 4, треба да се води рачуна у неколико смера. Међу њима су: питање о пројектовању, тестирање, избор, замена, распоред, коришћење и руковање материјалима и елементима за рад. Такође, политика о заштити треба да обухвати и радна места, радно окружење, алате, машине, опрему, као и разне супстанције и радне процесе. Ово значи да национална политика при обезбеђивању заштите и здравља на раду треба да се фокусира на ове правце. Основни инструменат за реализацију ове политике је закон, односно, правна регулатива (члан 8). Национална политика такође треба да се усмерава и према успостављању и нормирању веза које се успостављају између особа које врше надзор над радом и техника менталних и физичких капацитета радника (према члану 5). Политика треба да обухвата и обуку, квалификацију и мотивацију. Према Конвенцији, треба да се развијају сви нивоа комуникације између субјеката у процесу заштите на раду, од најнижег, па све до националног нивоа. Са друге стране, каже се да радници и њихови представници треба да буду заштићени од дисциплинских мера уколико преузимају активности у оквиру реализације члана 4, из Конвенције.

Ове националне политике и правци деловања се односе на све раднике, укључујући и државне органе, као и послодавце и остале (члан 6). Ова политика, односно само стање при заштити здравља и безбедности на раду, мора се контролисати да би се евентуални проблеми могли санирати или решити.

Акције које би требало да се преузму на националном нивоу, да би се имплементирала политика, нормиране су у делу 3 Конвенције. Други инструмент, поред правне регулативе (закона) предвиђен чланом 9 је инспекцијски надзор, или надзор над применом националне политике, преточене у одговарајућим правним нормама. У тачки 2, истог члана, предвиђају се потребне и одговарајуће казне за кршење закона и регулативе заштите и безбедности здравља уопште. Ово су правни инструменти (методе) у спровођењу одређене политике (у конкретном случају националне политике о заштити здравља и безбедности на раду) које се називају и институционалне методе. Постоје и ванинституционалне методе које предвиђа Конвенција у члану 10, а односе се на усмеравање, односно указивање радницима и послодавцима како треба да спроводе законске обавезе у пракси²⁸¹. То би свакако радила држава преко одговарајућих органа и институција, или посебних органа, или репрезентативних органа радника и послодаваца.

²⁸¹ Институционалне методе се још називају и "hard methods"- тврде, нефлексибилне методе (инструменти) за спровођење одређене политике, док ванинституционалне методе, међу којима спада и образовање, НВО сектор и т.д. се називају "soft methods"- меке, флексибилне методе спровођења одређене политике.

У Конвенцији се наводе и задаци и мере које треба да се преузму од стране надлежног органа, или органа, а у складу са националним законодавством, да би се спровела политика која је предвиђена у члану 4 ове Конвенције (члан 11 и 12). Потребна је посебна процедура и успостављање услова при градњи објеката, техничка документација, безбедност опреме. Такође је потребно да се определи ток радног процеса, да се преузму одговарајуће мере на раду са агенсима и супстанцијама, од њихове забране до ограничавања употребе, или да се тражи дозвола за њихову примену. Део одредба члана 11 се односе на евиденцију и чување информација о повредама и несрећама на раду, као и успостављању система и процедура за извештавање. Информације и мере које се преузимају, треба да се публикују најмање једном годишње. Такође је потребно успостављање система за испитивање и праћење ризичних супстанција и агенса по здрављу радника. Реч је о посебним лабораторијама које би имале поменути предмет рада. У смеру информисања, информације о инсталирању, коришћењу и примени машина и других техничких уреда, као и праћење најновијих технолошких трендова (члан 12), треба да буду увек доступне свима. То се односи на произвођаче, увознике, дизајнере, оне који праве трансфер машина и др. Значи, уколико се техничка опрема увози, она мора имати упутство на језику земље у којој ће се инсталирати.

Конвенција предвиђа и посебно значајан институт за раднике који су изложени непосредној и озбиљној опасности по здрављу. Раднику је дата могућност да се повуче са радног места, чиме му Конвенција гарантује заштиту (члан 13). То значи да у случају непосредне опасности за здравље, радник може напустити радно место, а послодавац га не може натерати да ради на таквом радном месту, док не отклони опасност. Ово решење треба да се усклади са националним условима и праксом, што је случај и у већи број земаља из региона Југоисточне Европе²⁸². Реч о праву од виталног значаја који имају радници са аспекта заштите њиховог здравља на раду, непосредног и конкретног извора опасности. Свакако да је ово право једино које омогућује радницима да напусте посао, а притоме да не трпе правне и друге последице.

У Конвенцији су предвиђене норме које се односе на образовање и обуку, као део акционих мера које треба да се имплементирају у националним законодавствима у земљама које су ратификовале конвенцију, као и могућност доношења акционог плана за координацију између социјалних партнера (синдиката, удружења послодаваца и државе) и формирање посебног централног тела.

У Конвенцији 155 је предвиђен и посебан део о акцијама које треба да се преузму на нивоу организације, што значи акције и мере које у већем делу треба да преузме послодавац. Предвиђено је да послодавац треба да обезбеди радно место од свакаквих ризика, што укључује и машине и опрему, хемијске и физичке, биолошке и психичке супстанције, као и да обезбеди заштитну опрему и одела (члан 16). Из овога, према Конвенцији, произлази да је послодавац тај који има обавезу и одговорност за заштиту радника на радном месту. Овај

²⁸² Ово решење из Конвенције 155 је преточено и у националним законодавствима у Македонији, Србији, Хрватској, Бугарској и т.д.

принцип је најчешће део националних законодавства и међународних концепција и схватања заштите и безбедности на раду. Конвенција наравно предвиђа и обавезу сарадње између радника и послодавца и њихову међусебну кооперативност (члан 19 и 20). То подразумева пружање и размену међусобних информација или између њихових представника (мисли се на представнике радника), обезбеђивање одговарајуће обуке радника, међусебно консултовање о питањима из области здравља и безбедности на раду, као и пријављивање опасности претпостављенима, од стране радника.

Предвиђена је и обавеза послодавца, за обезбеђење средстава за прву помоћ, тамо где је потребно (члан 18), као и подмиривање трошкова о мерењу безбедности и здравља на раду (члан 21).

Из претходног, може се уочити и закључити да је реч о оквирној Конвенцији и основном инструменту за регулисање неких питања из области заштите здравља и безбедности на раду. Конвенција није свеобухватна, већ отвара могућност да се у националним законодавствима, њеном ратификацијом и имплементацијом, разраде и додатно уреде неки аспекти о заштити на раду. Уствари, она поставља одређене стандарде и правно ниво, које треба да се надграђује. Конвенција се односи на све запослене и нема одредбе које се односе на посебне категорије запослених. То нам даје за право да закључимо да се Конвенција односи, у већем делу, на техничко-технолошку заштиту и ближе је нормама заштите из области *ratione materiae*. Али, пошто се Конвенција односи на све запослене, тако и на посебне категорије запослених, отвара могућност за формирање система посебне заштите, који се односи на специфичне и тачно опредељене категорије радника. То се уствари и дешава у оквиру нормативног система МОР-а.

4.2. Протокол из 2002. године уз Конвенцију о безбедности и заштити здравља на раду бр. 155

Овај Протокол²⁸³ се односи на Конвенцију 155, у смислу њеног спровођења и допуњавања, према члану 4, садржан у њој. Протокол су ратификовали само 7 земаља, међу којима је и Албанија (у 2004)²⁸⁴ и Словенија (2010)²⁸⁵, из региона Југоисточне Европе (види табелу бр.1).

²⁸³ Преузето са: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?P155>

²⁸⁴ Преузето са: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?P155>

²⁸⁵ Ибидем.

Табела бр. 1: Протокол за Конвенцију 155

Земља	Датум ратификације	Статус
Албанија	09:02:2004	ратификован
Ел Салвадор	22:07:2004	ратификован
Финска	09:12:2003	ратификован
Луксембург	08:04:2008	ратификован
Словенија	01:03:2010	ратификован
Шведска	15:06:2007	ратификован
Арапска Република Сирија	19:05:2009	ратификован

И поред тога што је реч о једном релативно новијем акту, који нису ратификовали ни Македонија ни остале земље у региону, потребно је дати неколико напомена у вези његовог садржаја и примене.

Овај Протокол допуњује Конвенцију бр. 155 у неколико сегмената, а односи се на ефектуирање политике, предвиђена чланом 4 из Конвенције. Он представља додатни општи инструмент, који се односи на заштиту здравља и безбедности на раду. У том смислу Протокол има за циљ да створи јак систем за праћење (мониторинг) и потврђивање (нотификација) процедура које се односе на повреде на раду и професионалне болести. Управо у томе лежи главни разлог доношења овог Протокола, како би се надопунила празнина и обогатила сама Конвенција, пошто се у време њеног донешења није осећала потреба и нису били зрели услови за нормирање ових питања.

Протокол је састављен од 4 дела. У првом делу обухваћене су неколико дефиниција које се односе на: несреће на раду (occupational accident), професионалне болести (occupational disease), опасна радна средина (dangerous occurrence), дефиниција о повреди ван радног места (commuting accident). Ове дефиниције представљају добру базу за разумевање самих института, који су предмет дефинисања. Зато ће у даљем тексту, ове дефиниције бити полазна основа за разумевање ових института и биће коришћене за објашњење истих.

У другом делу, у члану 2 се објашњава систем мониторинга и потврђивања повреда на раду и професионалне болести, које могу да се јаве на раду. Притом, значајно је што се као главни начин за успостављање система праћења и потврђивања, предвиђа доношење закона или друге правне регулативе сагласно националној пракси. Протокол упућује да овај систем треба да се гради у консултацији са репрезентативним организацијама послодаваца и радника. Систем се односи на праћење стања код несрећа на раду, професионалних болести, опасној радној средини, несрећама ван радног места, а повезане са радном средином (мензе, место за одмор у компанији и др.), као и сумљиви случаји професионалних болести, али уједно и на бележење и потврђивање истих. Као мере које треба да се предузму за праћење стања, наводе се неколико, при чему се успоставља

одговорност послодаваца која обухвата: праћење стања, информисање радника, обавеза о осигурању примене мера заштите и уздржавању од дисциплинских мера против радника који даје информације о неким наведеним случајима повреде на раду и професионалне болести. Мере садрже и чување информација које су повезане са праћењем повреда и професионалних болести, време које је потребно за чување, као и мере о очувању медицинских датотека запослених, које се односе на повреде на раду и професионалне болести, а имају их послодавци.

Као мере које се односе на систем бележења и потврђивања повреда и професионалних болести, Протокол предвиђа такође обавезе послодавца, које се односе на извештавање надлежних служби о повредама и професионалним болестима, као и информисање радника и њихових репрезентативних организација. Предвиђа се успостављање посебних медицинских установа које ће пратити здравље радника²⁸⁶, критеријуми који ће се конкретно потврђивати и бележити, као и њихово трајање. При томе, нотификација укључује информације о предузећу, управи и послодавцу, информације о повређеној особи и природи повреде, радно место и околности у којима се десила повреда, као и могући здравствени ризик тог радног места.

Протоколом се предвиђа да свака земља која га ратификује, развије систем националне статистике, односно базу података која се односи на повреде на раду, професионалне болести и за друге институте који су предвиђени овим Протоколом. Очигледно је да је улога и циљ протокола стварање базе података и емпиријских искустава. Они би надаље требало да помогну да се садржајно развија концепт и политика заштите здравља и безбедности на раду.

4.3. Препорука бр.164- додатни инструмент

Препорука бр.164²⁸⁷ је донешена исте године када и Конвенција 155 и прати саму Конвенцију. Када се каже да прати конвенцију, у ствари се мисли на то да одређена питања надопуњује и проширује предмет регулисања Конвенције. Разлози за регулисање неких питања и института заштите здравља и безбедности на раду у Препоруци, темеље се на фактима да њихово регулисање Конвенцијом, у време њеног доношења, још није било зрело. Уствари, када одређени институти немају ширу подршку земаља чланица да се регулишу Конвенцијом, често се регулишу Препоруком, која по својој правној природи, за земљу чланицу нема обавезни карактер као ратификована конвенција, а подлеже поступку акцептирања (прихватања). И у овом случају, Препоруком се најављује и поставља ток будућег развоја заштите на раду, односно у Препоруци 164 су садржани стандарди вишег нивоа и препоручује се већи степен заштите, него што је то урађено Конвенцијом.

Препорука је састављена од 5 делова у којима су обухваћене одредбе о заштити здравља и радне средине. Препорука, као и

²⁸⁶ Ове медицинске установе код нас постоје и познате су као медицина рада.

²⁸⁷ Доступно на: http://www.ilo.org/ilolex/english/stno_ubjlst.htm; види у: „Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада“, стр. 193.

Конвенција бр.155, односи се на све привредне гране и на све запослене. Али, Препорука предвиђа да треба да се предвиде и мере које се односе на особе са самосталним професијама, занимањима (тачка 2).

У делу 2, тачније тачка 3, разрађују се мере које треба предузети у односу на националну политику, предвиђене у члану 4, Конвенције. У тексту су набројане мере које треба да се предузму, у посебним областима, и између осталог, наводе се и мере у односу на пројектовање, инсталације, избор терена у односу на радно место, осветљење, вентилација, температура, влажност, руковање, употреба струје, производња, заштита од зрачења, контрола атмосфере, давање прве помоћи, контрола здравља радника итд. Ово представља техничке области акције и односе се на општу заштиту на раду свих радних места.

За спровођење ових мера и реализацију националне политике из члана 4 Конвенције 155, свака земља треба да преузме одређени број акција на националном плану. Тако се предвиђа доношење прописа, као и ревизија и преиспитивање законских решења, с времена на време. Ово је посебно важно решење, које значи потврду динамичких односа и процеса у оквиру заштите и безбедности на раду. Препорука упућује на развијање истраживања, проучавање рада и опасности на раду. Такође, садржи посебне одредбе које упућују на преузимање мера за раднике са инвалидитетом (алинеја е, тачка 4), што није био случај са Конвенцијом. Ово је посебно значајно из призме проучавања заштите на раду посебних категорија радника. Поред размена информација између послодавца и радника, предвиђа се и обезбеђивање програма обуке на матерњем језику, радника-миграната, што такође није било предвиђено Конвенцијом.

На националном плану, треба да се предузимају и одговарајуће мере за спречавање катастрофа, и исто треба да се координише са Међународним системом упозорења, у погледу заштите на раду, предвиђени актима МОР-а (алинеја ђ).

У односу на координацију између различитих органа и тела, предвиђени у члану 15 Конвенције, у Препоруци се даје допуна и објашњење који је циљ овог члана. Тако се каже да циљ треба бити испуњење услова из члана 4 и 7 Конвенције. Друга ствар која се издваја је то што треба да се ради на координацији свих активности из области заштите рада и радне средине, на свим нивоима (националном, регионалном и локалном) између свих субјеката, органа, организација и чиниоца, а посебно да се стимулише размена гледишта, информација и искустава (алинеја г, тачка 7). Може се издвојити и тачку 8 Препоруке, која каже да треба да постоји тесна сарадња између власти и представничких организација радника и послодаваца²⁸⁸.

У делу 4 из Препоруке, предвиђене су врсте мера које треба да се преузму на нивоу предузећа, односно послодавца. Уствари реч је о

²⁸⁸ Ова сарадња, на коју више пута упућује Препорука бр.164, али и Конвенција бр.155, као и много других аката МОР-а и Европске Уније, сматрамо да није случајна, него кључна за остварење система заштите здравља и безбедности на раду, како за све запослене, тако и за посебну категорију запослених. С обзиром на ово, овом аспекту заштите на раду ће се посветити пажња и урадиће се детаљнија анализа, у даљем делу истраживања.

развија и допуни, пре свега члана 16 Конвенције, али и других чланова. У том смислу је предвиђено да послодавци заштите и одржавају радна места, машине и опрему (алинеја а, тачка 10). Такође се предвиђа да се дају посебна упутства и смернице радницима и поводом контроле њиховог рада. Да би обезбедио адекватну заштиту и безбедност на раду, послодавац треба да успостави и организационе облике заштите, да обезбеди личну заштитну опрему за запослене, без њихових трошкова. Посебно је значајно што се у овој тачки, у алинеји њ, предвиђа организација рада у односу на радно време и одмор, при чему се не би трпеле штетне последице у оквиру заштите рада. Ово се односи за све запослене и представља меру која препоручује подизање стандарда свих запослених у односу на радно време и одмор (са аспекта заштите на раду), а не само за опредељене категорије запослених, као део посебне заштите. У ствари, са овим делом посебне заштите се подиже ниво опште заштите²⁸⁹. Такође, први пут се Препоруком предвиђа да послодавац преузме све мере да би се спречио физички и ментални умор²⁹⁰. Оваквим приступом, умор добија правну димензију и признаје се као фактор ризика на раду. Сагласно томе, исти треба да се предвиди и уреди у оквиру националних законодавстава²⁹¹. Све претходне мере се односе независно од тога да ли се ради у више предузећа, односно, исти се морају координисати у заштити на раду.

Препорука надопуњује и члан 20 Конвенције, где се каже да сарадња између субјеката (радника и послодавца), на нивоу предузећа, треба да се остварује формирањем мешовитих комитета. Тиме се препоручује институционализација међусебне сарадње при заштити. Даље се предвиђају права и обавезе чланова делегата, па се за радничке делегате у комитету каже да треба да добијају информације о заштити на раду, да буду консултовани када се предвиђају нове и веће промене о заштити на раду, да буду заштићени од отпуштања с посла док извршавају функцију око заштите на раду, да имају слободан приступ до свих просторија послодавца-где се извршава рад, да могу слободно да контактирају инспекцијске органе и т.д. (тачка 12). Предвиђа се и обавеза послодавца за формирање службе медицине рада, као и коришћење стручног лица које би давало савете у вези заштите на раду, али само уколико је то потребно²⁹². Такође, послодавци треба с времена на време да врше систематске контролне прегледе запослених, а уједно и да воде евиденцију о заштити на раду свих запослених, а предвиђено је и шта треба да садржи евиденција²⁹³.

У Препоруци, тачком 16 се допуњује и разрађује члан 19 Конвенције, при чему се каже да радници треба да воде рачуна о

²⁸⁹ Свакако да се ово односи у оквиру МОР-а и повезаности и међународне координираности између Конвенције 155 и Препоруке 164, насупрот конвенција и препорука које се односе за посебне категорије запоослених, као што су жене, омладина, хендикепирани, мигранти и остали.

²⁹⁰ Умор представља специфичну категорију и ризик фактор (као и стрес) у оквиру заштите и безбедности на раду, која у последње време добија све веће значење, шири третман од науке, праксе и у регулативи.

²⁹¹ О овом ризичном фактору биће опширнија анализа у даљем раду.

²⁹² Део ових стандарда су већ прихваћени са стране европског комунитарног права; види Директива 89/391ЕЕЗ; о овоме ће бити речи у даљем тексту.

²⁹³ О овоме више види: Препорука бр. 164 (став 2 тачка 15), из 1981, МОР.

властитој безбедности, али и о безбедности других запослених, да поштују упутства за безбедност на раду, правилно да користе заштитне уређаје и опрему, одмах да пријављују несреће на раду свом претпостављеном, као и опасност од несреће на раду.

За разлику од Конвенције која је предвиђала да радник може да напусти радно место уколико му је угрожено здравље и живот, а притом да се не врати док се не уклони опасност, у Препоруци, тачка 17, предвиђа се да не сме да се преузме ни једна штетна мера за радника, уколико се он само пожали послодавцу за непоштовање и неспровођење одредаба о заштити на раду и кршење законских услова. Ово представља виши степен заштите, у односу на Конвенцију, јер радник може слободно да протестује у свим случајевима када сматра да се крши закон у односу на заштиту на раду, а не само када је угрожено његово здравље и живот.

Овом Препоруком се уствари заокружује једна целина која обухвата оквир заштите на раду и оставља могућност за детаљније регулисање у оквиру националних законодавстава. Конвенција 155 и Препорука 164 чине фундамент опште заштите на међународном плану.

Свакако да постоје још неколико инструмената који се односе на општу заштиту здравља и безбедности на раду. Међу њима је и Конвенција 187 која представља систем (оквир) унапређења безбедности на раду и здрављу.

4.4. Конвенција 187- Оквир за унапређење заштите здравља и безбедности на раду

Ова Конвенција²⁹⁴ је последња донешена (закључно до новембра 2010 године) која се односи на заштиту здравља и безбедности на раду. Конвенција бр.187 не ревидира ниједну другу Конвенцију или препоруку из ове области (члан 6). С обзиром на то да је реч о релативно новој Конвенцији, до новембра 2010 године су је ратификовале само 16 земаља, а из региона Југоисточне Европе, то су Босна и Србија (види табелу 2)²⁹⁵.

²⁹⁴ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

²⁹⁵ Табела је преузета са: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C187>

Табела бр. 2: Конвенција Бр. С187

Земља	Датум ратификације	Статус
Босна и Херцеговина	09:03:2010	ратификована
Куба	05:08:2008	ратификована
Кипар	14:05:2009	ратификована
Чешка Република	13:10:2008	ратификована
Данска	28:01:2009	ратификована
Финска	26:06:2008	ратификована
Немачка	21:07:2010	ратификована
Јапан	24:07:2007	ратификована
Република Кореја	20:02:2008	ратификована
Република Молдавија	12:02:2010	ратификована
Нигер	19:02:2009	ратификована
Србија	16:09:2009	ратификована
Словачка	22:02:2010	ратификована
Шпанија	05:05:2009	ратификована
Шведска	10:07:2008	ратификована
Уједињена Краљевина	29:05:2008	ратификована

Конвенција је донешена 2006. године и њено доношење није случајно. Она представља нови оквир и основу за унапређивање заштите на раду и здравља, за све категорије запослених. Конвенција је испуњење континуитета на нормативном плану у овој области, која је започела Конвенцијом 155 и представља део глобалне стратегије и агенде деловања Међународне организацији рада у области заштите на раду, безбедности и здравља. Лајт мотив за доношење нове Конвенције, која ће унапредити међународне стандарде у области заштите на раду и безбедност здравља, је све већа магнитуда повреда на радном месту, професионалних болести и смртности²⁹⁶, али и потреба за акцијом и новим фронтом превенције и смањење истих. Такође, најновије

²⁹⁶ Према МОР-у сваке године, више од 2,3 милиона људи умире при несрећи на раду, или болести повезаним са радним местом. Најблаже речено, око 270 милиона људи је настрадало несрећом на раду, 160 милиона случајева професионалних болести. Безбедност запослених на раду варира много од земље до земље, економских грана, као и социјалних група. Смртност и повреде узимају огромне жртве при развоју земаља где је велики број становништва запослено у ризичним професијама, као што су: пољопривреда, грађевина, риболов, рударство, дрвна индустрија. Свуда по свету су најсиромашнији и најмање заштићени, а то су жене, деца и радници мигранти. Као најизложенији овим утицајима, они су и најчешће жртве. О овоме види више на: http://www.ilo.org/global/Themes/Safety_and_Health_at_Work/lang--en/index.htm

информације и анализе у оквиру МОР-а, говоре да трошкови које стварају повреде на раду, професионалне болести и смрт на раду, у великој мери диктирају нове норме и принципе у развоју заштите и безбедности на раду. Процењује се да висина ових трошкова, неких националних економија надмашује цифру и више од 1 милијарде долара US \$²⁹⁷.

Имајући у виду бројна сазнања ове природе, при доношењу Конвенције 187, логично је било што је она проширила поље нормативне обухватности и поставила неке нове институте, досада непримењиване у области заштите и безбедности на раду. У том смислу, ова Конвенција први пут у оквиру циљева због којих се и доноси, говори о континуираном побољшању заштите здравља и безбедности на раду и превенцији последица (повреде, болест, смрт), укључујући све чиниоце у процесу нормирања и спровођења норми заштите, а то су репрезентативне организације радника, послодавци и држава (тачка 1, члан 2). То треба да се уради израдом националне политике у оквиру националног система, преко одговарајућег (националног) програма (као инструмента). Такође, први пут, заштита и безбедност на раду се гледају кроз призму константног и активног унапређења здраве радне средине (окружења) преко одговарајућих инструмената (тачка 2, члан 2). Свака земља мора повремено да преиспитује које мере треба преузети за ратификацију стандарда МОР-а, садржаних у конвенцијама о заштити на раду и здрављу. Превенција последица и активно унапређење радне средине, представља нови концепт који има циљ да одговори на нове изазове као што су економске кризе, старење становништва, финансијска одржљивост система социјалне сигурности итд.

У оквиру националне политике, у члану 3, Конвенција предвиђа које мере треба да се предузимају. Између осталог, свака земља мора да промовише здраво радно окружење (које није могуће без здраве животне средине и обратно, а схваћено као део синтагме о здравом животу уопште). Поред тога, предвиђено је да се здрава радна средина развија и унапређује као право.

У оквиру националног система, Конвенција, у ствари, усмерава којим националним инструментима и мерама треба да се спроведе национална политика и програм (члан 4). То су наравно правни механизми, укључујући и законе, колективни уговори о раду и други правни акти. Али Конвенција упућује и на формирање тела, или тела која би била одговорна за заштиту здравља и безбедност на раду. Овај систем мора да укључује и инспекцијски надзор, као и сарадњу између менаџмента, радника и њихових репрезентативних организација.

У националном систему, свуда где је могуће, Конвенција упућује на формирање специјалних трипартитних тела за надзор у области заштите здравља и безбедности на раду, као и информативни надзорни сервис (тачка 3, члан 4). Потребно је да се предвиди тренинг и

²⁹⁷ На Конгресу о заштити рада и здравља на раду, одржан у Сеулу, Републици Кореји, од 29 Јуна-02 Јула 2008 године, изложена су најновија сазнања о цени коштања повреда, болести и смртности на раду, како у националним економијама, тако и глобално. Ова сазнања ће бити предмет касније анализе и овог рада. Међу другима је и пример домаћина, Јужне Кореје, где се у 2007 години, за овај циљ одвојило око 1,5 билион америчких долара из буџетских средстава.

медицинске услуге, али и механизам за скупљање и анализу података о повредама и болестима на раду. Национални систем треба да представља целину између повреда, болести и смрти на раду (постојање осигураних случаја) и националног система социјалног осигурања. То значи да се директно користе права по основу схема социјалног осигурања, при наступању одређеног осигураног случаја. Новина је то што национални системи треба да успоставе механизам за константно побољшавање услова за рад у малим и средњим предузећима, као и у неформалној (тзв. сивој) економији.

Први пут је са овом Конвенцијом предвиђено постојање националног програма за заштиту на раду и здравља. Она треба да обухвата мере које ће промовисати и развијати безбедност и здравље као културу рада (тачка 2, члан 5). Програм треба да допринесе елиминирању или минимизирању ризика који су повезани радним местом, и промоцијом безбедности и здравља на радном месту. Сам национални програм треба да буде утемељен на подацима који су скупљани и анализирани из области заштите здравља и безбедности на раду. Он треба да укључује посебне циљеве и предмет обухвата, као што су посебне категорије запослених, и да је у координацији са осталим постојећим, сличним (комплементарним) националним програмима. Овај програм треба да донесе држава.

Може се рећи да Конвенција 187 иде корак унапред у односу на остале инструменте из ове области, а посебно у односу на постојеће конвенције. Она предвиђа, поред изградње нормативног система о заштити и безбедности на раду, и успостављање културе безбедности и здравља на раду и постојање здраве радне средине, као део свеукупне животне средине радника. На тај начин, Конвенција поставља нову парадигму у односу на разумевање и развијање заштите здравља и безбедности на раду на међународном плану, а свакако ће имати и одраз у националним законодавствима земаља чланица, самом ратификацијом.

4.5. Препорука бр. 197 о оквиру унапређења здравља и безбедности на раду

У време када је донета Конвенција 187, још увек нису били зрели услови да се нормирају одређена питања која су актуелна и обременују савремени рад и безбедност и здравље радника. То је учињено Препоруком бр. 197 која се односи на систем МОП-а за унапређивање здравља и безбедности на раду, у 2006 години²⁹⁸. Укратко ће се анализирати неколико тачака, које су значајне у овој Препоруци.

Препорука 197 представља надопуњавање и разраду Конвенције бр.187. Препоруком су обухваћена одређена питања која се не регулишу Конвенцијом, као и одређени број питања која се утврђују детаљније и опширније, него Конвенцијом. Такође, Препорука представља део целокупног система норми из области заштите на раду и здравља,

²⁹⁸ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R197>

утолико што и сам текст упућује на Конвенцију 187, али и на Конвенцију 155, као и на друге акте који су садржани у анексу Препоруке. Може се рећи да Препорука додатно објашњава одређена решења и координише решења између Конвенције 187, самом Препоруком 197, али и са другим нормативним актима (подтачка а, део 2).

У првом делу, Препорука упућује на то да члан 3 из Конвенције 187 треба да се разматра у контексту дела 2, Конвенције 155, који се односи на националну политику о заштити здравља и безбедности на раду, да су то права, дужности и одговорности радника, послодаваца и влада.

У другом делу, Препорука објашњава и разрађује национални систем заштите и безбедности на раду. У овом делу је најзначајније, у односу на целу Препоруку, то што при спречавању и превенцији повреда на послу, болести и смрти на радном месту, директно се усмерава на одређене категорије запослених. Између осталог, поред заштите свих радника, у Препоруци (тачка 3, део II) указује се на заштиту и на раднике који раде на ризичним радним местима, као и рањиве категорије радника који се спомињу као запослени у неформалној економији, радници мигранти и млађи радници (деца). Ово је врло значајно, јер се једном општом препоруком указује на све посебне, рањиве групе радника који траже већи степен заштите здравља и безбедности на раду.

Ово није честа пракса у оквиру МОП-а и говори о искључиво значајном, и по много чему специфичној области регулисања института заштите посебних категорија запослених, а са друге стране и о повезаности опште заштите на раду свих запослених, а посебно са посебним категоријама радника. На овај начин Препорука потврђује одређење при њеном доношењу, да се односи и да повезује што већи број аката у оквиру заштите здравља и безбедности на раду, у оквиру Међународне организације рада. У том правцу је и тачка 4, којом се потенцира да мере заштите и безбедности на раду (као део националног система заштите на раду) треба да се односе на оба пола (мушки и женски) и посебно заштита репродуктивног здравља. И поред тога што је ово здравље карактеристично за оба пола, ипак треба да се напомене да је у пракси, женско репродуктивно здравље више изложено штетним утицајима.

Препорука продужава и проширује парадигму јачања јавне свести, културе, превенције и едукације у односу на заштиту на раду и посвећује одговарајући акценат овим тзв. меканим (soft) методама деловања.

У односу на национални програм који је био уређен Конвенцијом 187, Препорука је допуњује и делимично разрађује у трећем делу. Овде је карактеристично то што се упућује на постојање система идентификације приоритета деловања. Треба споменути и то што Препорука упућује на то да национални програм треба да се базира на заштити, пре свега на нивоу радног места. То значи преузимање мера, директно, за конкретног радника, на конкретном радном месту. Тиме се прави специјализација саме заштите, што је са друге стране у саоднос са самом заштитом *ratione personae* која је такође један вид специјализације заштите на раду у односу на субјекат (радник). Ова врста децентрализације система заштите требало би да боље одговори на потребе сваког конкретног радника.

Новина у Препоруци је то што развијање и изградња националног програма преко националног система у виду националне политике, упућује на израду националног профила земље чланице. То значи, израда једне врсте „личне карте“ националног система о заштити на раду, већ постојећег и будућег-какав треба да буде (у виду пројекције). Без овог националног профила уствари и није могућа успешна имплементација аката МОП-а о заштити на раду и безбедност здравља, као и градња и развијање националног система.

Први пут, овим актом су наведене које информације треба да буду садржане у националном профилу. Он треба да садржи информације које се односе на правни систем земље и норме које уређују део заштите на раду, тела и органа који су надлежни за ову проблематику, инспекцијски надзор у земљи, постојање одређених уговора који уређују међусебну сарадњу између социјалних партнера, информације за тренинг програме, истраживања из ове области, да ли има систем анализе и обраде података који су повезани са повредама, болестима и смртности, проузроковани радом, повезаност система за социјалну заштиту и др. Такође, Препорука предвиђа, у додатку националног профила, потребу да су садржане и информације о координацији механизма који постоје на нивоу предузећа, техничке стандарде, едукацију, медицинску заштиту, статистику, финансирање заштите на раду, информације о демографским кретањима, економији, запосленост и т.д.²⁹⁹.

Поред горе постављених стандарда, Препорука упућује и на међународну сарадњу и размену информација, са циљем успостављања виших стандарда у заштити на раду, али и олакшавању имплементације стандарда. За друго, посебну улогу има Међународна организација рада, на чије надлежности указује Препорука. Обавезе МОП-а се крећу у смеру стручне подршке јачању капацитета националних законодавства о заштити здравља и безбедности на раду, као и размена информација³⁰⁰

5. Други општи инструменти

Већ је напоменуто да у оквиру општих инструмената који су донешени са стране генералне Конференције МОП-а, има више конвенција и препорука које се односе на општу заштиту на раду. Већ су анализирани бројни акти који представљају оквир и основу ове области. Поред њих, постоје још и: Конвенција о службама медицине рада бр. 161 (из 1985), Препорука о службама медицине рада бр.171 (из 1985). Препорука о заштити радничког здравља бр. 97 (из 1953), Препорука о социјалним олакшицама бр.102 (из 1956), Препорука о листи професионалних болести бр.194 (из 2002)³⁰¹.

²⁹⁹ више: ибидем, оп. цит. стр. 4

³⁰⁰ О овоме више: Р. 197, тачка 15, део 5.

³⁰¹ О овим актима више код: Б. Шундрерић, оп.цит., стр. 338-339; Lammy Betten, "International Labour Law", Kluwer, Deventer, 1993, str. 230-232; Г. Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, оп.цит., стр. 181; доступно на:

Поред ових инструмената, потребно је посебно издвојити Сеулску Декларацију о здрављу и безбедности на раду, јуна 2008 године (Декларација из Сеула), одржана на 19 Конгресу о здрављу и безбедности на раду, у организацији МОП-а, која и поред тога што је само декларација у односу на правну снагу, ипак према деловању и значењу које има, представља нови фундамент и водилу у свим земљама-чланицама МОП-а³⁰². Декларацијом се успостављају нови стандарди и дају се суштински смерови за заштиту на раду. Посебно је значајно то што се са Декларацијом, право здраве и безбедне радне средине, недвосмишљено издиже на ниво основних људских права. Притоме се наводи да глобализација мора да прати и превенцију при обезбеђивању мера о здрављу и безбедности на раду. Послодавци требају узети у обзир да високи систем безбедности на раду за запослене, иде руку под руку са добрим бизнис перформансама³⁰³.

Ова Декларација треба бити полазна тачка и последњи аларм у светском оквиру, о преузимању ширег обима акција и спровођење конкретних корака који ће дати резултат на пољу заштите здравља и безбедности на раду уопште, а свакако се ово треба и одразити и код посебних категорија запослених (заштита *ratione personae*) где је стање, може се рећи, лошије и алармантније, посебно у одређеним земљама и регионима. Ипак, утицај који се очекивао од ове Декларације се делом успорио услед избијања глобалне финансијско-економске кризе која је погодила свет, а одразила се погубно и на услове рада и радне односе.

У оквиру МОП-а издвајају се акти који се односе на специфичне ризике, повезани са радом и радном средином³⁰⁴, као и они инструменти који се односе на посебне гране делатности (рада)³⁰⁵. Ове конвенције и препоруке се односе најчешће на све запослене и представљају оквирне акте у својој области и предмет уређења. У наставку ће се издвојити и пажња усмерити на два специфична акта, са аспекта заштите здравља и безбедности на раду, који проширују општи оквир заштите и посредно је више надопуњују. То су Конвенција о раду у поморству из 2006 године и Конвенција бр.161 о професионалним здравственим услугама (медицина рада).

5.1. Конвенција о раду у поморству из 2006. године

Морепловци не спадају у посебно издвојене групе радника, према одређеним субјективним физичким и психичким карактеристикама, али диферентна специфика се прави према радном месту, на коме се извршава рад моранара. Овакав прилаз се може срести пре свега у

www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm.

³⁰² О Декларацији више може да се види на www.ilo.org.

³⁰³ Према Међународном бироу рада, трошкови у светском оквиру, који се издвајају за професионалне болести, повреде и друге случаје, износе више од 4 % светског Бруто националног производа (БНП, енг. GDP).

³⁰⁴ Овде спадају акти који се односе на заштиту од радијације, азбеста, заштита од материја што узрокују рак, заштита од загађења ваздуха, галама, вибрација и т.д.

³⁰⁵ Ови инструменти се односе на рад у рудницима, пољопривреду, хигијена у пословним просторијама и др.

оквиру МОР-а, и поред тога што поморство представља веома специфичну област радних односа, али и у националним законодавствима се издвајају посебна правила и режим рада. Пошто је реч о раду на броду, који може да се одвија у различитим земљама где брод плови, користе се различне заставе (под којима брод плови) на броду у зависности од припадности радника, или од различног власника брода, било је неопходно међународно уређење ове области и правила која би гарантовала правну сигурност и заштиту, како радника, тако и послодаваца, односно власника бродова, али и самих земаља са поморским трговачким флотама. Доношењем Конвенције о раду у поморству, поморство се унифицира, симплификује и правно регулише међународним режимом и условима за рад морепловаца. Наравно, уколико земља ратификује ову Конвенцију.

Сама Конвенција у себи садржи две целине норми. Прва група норми се односи на права ко може радити на броду и која права има (као што су зарада, одмор и сл.) Друга група одредби се односи на заштиту здравља и безбедности на раду морепловаца, и они се највише односе на морнаре, осим једног дела који се односи на малолетнике. У делу о правима запослења, регулисано је питање о минималним годинама запослења на броду.

Ова Конвенција има 12 ратификација³⁰⁶, од којих: Албанија, Бугарска и Босна и Херцеговина из региона Југоисточне Европе. Из овога произлази да још увек не представља међународни инструмент који има јаку практичну вредност, али уствари међународни радни стандарди се доносе да би били прогресовно примењени у целом свету (очекује се раст броја ратификација, при чему је у оквиру ЕУ закључан Европски колективни уговор за поморство, којим је имплементирана Конвенција МОР-а из 2006.

Овде ће бити речи о општим принципима за заштиту здравља и безбедности на раду на броду, који важе за све морепловце, док ће за посебне услове запошљавања, рада и заштите младих морнара, бити ртечи у делу о међународној заштити малолетника.

Према Конвенцији, сви морнари имају право на сигурно и безбедно радно место и право на достојанствене услова за рад, али и живот на броду. Конвенција о заштити здравља и безбедности на раду (као и за друге области регулације) садржи одредбе које су обавезне и одредбе које представљају необавезне смернице и препоруке о побољшању стандарда. Ова Конвенција, пошто је део новог корпуса аката МОР-а који се доноси из области заштите здравља и безбедности на раду, као главни мотив за постизање циља има превенцију. Ту обавезу има управа брода, која мора да осигура морнарима здраве и безбедне услове за рад. Конвенција предвиђа да уколико одређена земља-чланица ратификује ову Конвенцију, мора да гарантује безбедне услове за рад и спречавање несрећа на бродовима, који су под њеном заставом. Да би се управљало са безбедношћу и здрављем на бродовима који плове под заставом једне земље, потребно је да се донесу национална усмерења и водичи, у консултацији са представницима морнара и међународним стандардима. Национални

³⁰⁶ Закључно до маја 2011 године

закони треба да буду усклађени са одредбама Конвенције. Тиме би се поставио национални систем о заштити здравља и безбедности свих морнара који плове под заставом једне земље чланице, која је ратификовала овај акт.

Национални правни оквир треба да се заснива пре свега на превенцији несрећа и спречавању ризика, повреда, обољења. Да би се остварио овај циљ, треба да се донесе програм који треба да се прихвати од представника морепловаца. Врло је значајно да се тачно одреде обавезе о здрављу и безбедности власницима бродова, али и особљу брода. У том смислу, треба да се формира комитет за безбедност од самих морнара и/ли представника за безбедност и здравље (дозвољена су обадва) који ће пратити стање и предузимати мере заштите и информисања. Карактеристика ове Конвенције је што нормативно упућује на међусебну сарадњу, координацију и информисање између морнара, управе брода и власника брода. То је неопходно и потребно у радним условима какви што су на броду. Без такве синхронизације није могућа сама превенција несрећа на раду.

У правцу заштите здравља и безбедности на раду на броду, препоручује се преузимање неколико мера, које нису обавезне. Те мере се односе на то како и шта треба да садрже национални водичи, заштита од вибрација, буке, хемијских агенаса, заштита психичког здравља, заштита физичког здравља, утицај умора. Битно је што само радно место на броду, а посебно палуба, треба да буде адаптирана потребама морнара.

Замишљено је да се превенција остварује дијалогом између власника бродова, морнара и управе, али и преко одговарајуће едукације, тренинга и информисањем. Ово се посебно односи на младе раднике. Сваки брод треба да садржи упутство о безбедности, које се истиче на броду. Уствари, замишљено је да сви актери имају активну улогу у чувању здравља и безбедности на раду на броду.

У случају повреде или несреће на броду, предвиђени су специјални протоколи и поступци понашања, све са циљем смањивања последица. Постоји посебна медицинска нега и болнички смештај, који треба да одговарају потребама морепловаца.

Конвенција у себи има обухваћено прилично високе стандарде о заштити здравља и безбедности на раду на броду. Она одскаче од других међународних стандарда који се односе на заштиту на раду. Пре свега то је ради два факта. Она се пре свега односи на специфична радна места и посебне услове за рад, који не постоје на копну. Друго, Конвенција је донешена пре неколико година, при чему су употребљени најновији правни инструменти регулације. Време када је донешена ова Конвенција је уствари моменат када су услови на међународном плану сазрели да би се донео један акт који ће повезати одредбе, распоређене у десетине предходних аката (конвенција и препорука), повезаних са радом на броду.

Ипак, не треба да чуди парадокс да су ову Конвенцију ратификовали мали број земаља, а толико много је важна. Управо високи стандарди и одговорност земаља које је ратификују за спровођење здравих и безбедних услова за рад на броду, разлози су за њену још увек релативно малу практичну имплементацију. Са друге

стране, у 2006. години ову Конвенцију је ратификовала Либериа, која бар статистички има највећу флоту на свету³⁰⁷.

Овај акт је веома важан, са аспекта заштите здравља и безбедности на раду, пошто први пут предвиђа да главни инструменат о постизању заштите буде превенција и спречавање ризика, што представља огроман корак напред у односу на саму парадигму о заштити на раду. Овим актом улазимо у нову еру превенисања насупрот концепту санирања последица, и поред тога што се условно може рећи да цео систем заштите здравља и безбедности на раду је уствари једна врста превенције.

5.2. Конвенција 161 о професионалним здравственим услугама (о службама медицине рада)

Ова Конвенција је донешена 1985 године и пре свега се односи на остварењу здравствених прегледа као део превентивних мера о заштити здравља и безбедности на раду радника, или тзв. медицина рада. Поред ове Конвенције донете су и Препорука 112 и Препорука 171 из исте године. Ова Конвенција је битна прво са аспекта превенције професионалних ризика код радника, са друге стране, здравственим прегледима се омогућује откривање болести, повреда или евентуална инвалидност, узрокована радом или ван њега. Отуда, она чини једну целину са осталим системом норми и представља круну у том систему, зато што преко здравствених услуга, радницима се омогућује ефикасан инструментаријум за откривање болести и повреда. Тиме се добија информација да ли систем заштите здравља и безбедности на раду функционише или не. Уствари, у крајњој линији, ова Конвенција је правни инструмент који треба да провери систем заштите на раду. Здравствени прегледи такође усмеравају систем заштите здравља и безбедности на раду у ком смеру да се фокусирају и развијају, да би били што ефикаснији. Према томе, може се рећи да су професионалне здравствене услуге нераздвојиви део заштите здравља и безбедности на раду *ratione materiae*.

Према Конвенцију и Препоруку 171 служба медицине рада подразумева службу којој су поверене првенствено превентивне функције и која је задужена за давање савета послодавцима, радницима и њиховим преставницима (члан 1 Конвенције)³⁰⁸. Према Препорци 112 служба медицине рада означава службу организовану на радним местима или у близину истих.

Основни, али и крајњи циљ професионалних здравствених услуга, односно службе медицине рада је да се преко медицинских прегледа омогући оптимално физичко и ментално здравље радника, у односу на рад, успостављањем и одржавањем безбедног и здравог радног окружења.

³⁰⁷ Под њеном заставом плове највећи број бродова на свету, ради најповољнијих финансијских услова (таксе и порези) које нуди. После тога је Грчка и друге земље које су пре свега са Балтика.

³⁰⁸ Упореди код: Б.М. Шундерић, стр. 377.

Здравствене услуге су повезане самим радом, односно радним местом. Отуда, сам здравствени преглед треба да одговара професионалним ризицима које има радно место. Зато је неопходно да се здравственом органу доставе информације о ризицима на раду, са стране послодавца. Такође, послодавац има обавезу да информише надлежни здравствени орган о случајевима болести и одсуства са рада, да би могла да се идентификује одређена веза између одсуства и болести.

Здравствене услуге обухватају све раднике у свим јавним и приватним економским гранама и сва предузећа. Према томе, обухват је целосан, за све запослене у једној земљи. У таквим условима, логично је решење у Конвенцији које даје могућност здравственим прегледима да се организују на више нивоа, односно од самих предузећа, или од државе, или од органа социјалног осигурања, или од других надлежних тела, или у комбинацији свих. Такође се здравствене услуге могу давати у самом предузећу, само за његове запослене или за запослене у другим предузећима (члан 7). Са друге стране ако није могуће одмах организовати службе медицине рада Препорука 112 предлаже да се приоритет да предузећима где постоји највећи ризик, где постоје посебни ризици о здрављу радника и где су упуслени већи број радника³⁰⁹.

Сам концепт здравствених прегледа мора бити мултидисциплинаран, јер и природа професионалних ризика и болести није једнострана и понекад се тешко открива. То подразумева да треба да се изврши неколико прегледа, у зависности од тога какве ризике носи то радно место.

Функције здравствених услуга, односно медицине рада су бројне и не свде се само на здравствени преглед. Оне имају за циљ да идентификују и да дају оцену о здравственим ризицима на радном месту (члан 5). То значи да и они треба да укажу послодавцу које ризике има радно место, а не само да их он информише. То подразумева утврђивање свих фактора на радном месту који утичу на здравље. Значи, преко здравственог прегледа се може утврдити и ризик фактор о ком послодавац и радник уопште нису знали да постоји на радном месту. Управо због тога ови органи имају за циљ да дају савете за планирање и организацију рада, са циљем –превенције и заштите од повреда и болести.

Свакако, централна функција медицине рада је да се обезбеди здравље и безбедност радника преко здравствених прегледа, прве помоћи, хитне медицинске службе, као и указивање о адаптацији на раду радника и мерење професионалне рехабилитације. Надлежна служба за професионалне здравствене услуге, требало би да има кључну улогу у анализи несрећа на раду и професионалних болести. То је логично јер особе које врше здравствену услугу, а то су здравствени радници (лекари и техничари), имају стручно знање и професионални капацитет за такву анализу.

Када смо већ поменули особе које врше здравствену услугу, Конвенција предвиђа да оне морају бити стручне, независне и професионалне при извршавању здравственог прегледа.

³⁰⁹ Ибидем, стр. 378.

Посебно важан стандард је то што се предвиђа да здравствени преглед треба да буде бесплатан и у току радног времена. Али, не спомиње се рок обавезног прегледа. Уствари, Конвенција 161 нигде и не помиње обавезност здравственог прегледа. Свакако да он треба да се извршава повремено и према потреби, али то у неком случају не значи да неки радник уколико нема здравствених проблема и не мора уопште бити здравствено прегледан. На тај начин би се изгубио смисао целе Конвенције, и она би била на линији Препоруке, а да не говоримо о циљевима и функцијама који се требају постићи овим међународно правним инструментом, на националном нивоу, о чему смо претходно говорили. Зато национални правни систем има могућност да операционалише Конвенцију, преко закона и других правних аката, као и преко колективних уговора. У сваком случају, око функционисања система професионалних здравствених услуга је потребна консултација и информисање између социјалних партнера (синдиката, државе и послодаваца).

На крају, органи о здравственим професионалним услугама треба да информишу раднике о здравственим ризицима, повезаним са њиховим радом. И поред тога што није прецизно наведено да здравствени орган има ту функцију, ипак може се узети да је једино он надлежан да то уради.

У односу на друге надлежности, може се закључити да су оне подељене у оквиру државе, која је носилац система, али обавезе имају и сами послодавци, око информисања о здравственим ризицима и примени мера о заштити, као и радници, пре свега преко њихових репрезентативних представника.

Изненађује податак што ова Конвенција није широко прихваћена, односно ратификована од земаља чланица³¹⁰. Позитивно је што су је све земље из бивше Југославије ратификовале и код сваке од њих постоји организован и донекле функционалан национални систем медицине рада. Тај систем, код ових земаља не даје одличне резултате увек у пракси и као такав треба претрпењти одређене промене код неких земаља региона као што су Србија и Македонија о њему смо претходно говорили³¹¹. Само на тај начин овај регион европе остао би и даље да буде подстицај и мотив осталим земљама света у односу на прихватање и примену међународних норми и стандарде о службама медицине рада.

6. Концепт заштите здравља и безбедности на раду у Савету Европе

Заштита здравља и безбедности на раду у Европи је одувек био приоритет и основа даље изградње национално радно-правних система. Још од саме појаве радног законодавства, то се односи управо на

³¹⁰ До маја 2011 има укупно 30 ратификација; види: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

³¹¹ Види: тачка 7, глава 5, први део.

заштиту на раду, и поред тога што су то нормe, пре свега за одређене категорије радника, а не на све запослене. Прва писана норма из ове области, као што смо и раније поменули, је Закон о заштити деце, из 1802 године, донешен у Енглеској.

Појава радног законодавства, које је уствари заштитно радно законодавство, у Европи је условљено појавом раних капиталистичких односа и појавом либералног капитализма, руковођен основном идејом *Laisser fair-Laisser passer*. Овако постављен концепт економског друштва, отвара могућности за стварање првих радника, најамника, који ради тешких услова на раду, повреда на раду, као и угрожавање здравља, су иницирали спиралу нормирања ове области права и стварање нове правне гране – заштитно фабричко законодавство³¹².

Европске земље, свака појединачно гради властити систем норми и закона, којим уређује заштиту здравља и безбедности на раду. Први овакав систем се развија у Енглеској, да би се касније заштитне нормe донеле и у Немачкој (Закон о заштити дечјег рада. 1839), онда у Француској (Закон о запосленим женама и деце – 1841), а у Југоисточној Европи се овакви закони доносе тек у 1910 години – Закон о дућанима у Србији. Између два светска рата, заштита и безбедност на раду добија одређени развој у смеру све већег ангажовања жене у процесу рада, а са тим и све већу њену заштиту. Ово је било очигледно, посебно у време Другог Светског Рата, када је женска снага била пресудна у војној индустрији, али и уопште. У овом периоду, на међународном плану, једино Међународна организација рада (која је била формирана 1919 године у оквиру Друштва народа) носи конвенције и препоруке из области заштите здравља и безбедности на раду, који имају одређену улогу у развоју самог концепта о заштити на раду у националним законодавствима.

После Другог светског рата, заштита здравља и безбедности на раду у Европи добија сасвим другу димензију, а то је ради неколико претпоставки. Прво се формирају две Европске организације, које у оквиру своје нормативне надлежности уређују питање заштите на раду, а то су Савет Европе (СОЕ и Европска Унија (ЕУ), односно Европске заједнице³¹³. Друго, акти који носе ове организације³¹⁴ су у великом обиму под утицајем аката Међународне организације рада, пре свега конвенција. И треће, развојем нових технологија производње, сама заштита добија све веће значење и нове форме. Све ово утиче на Европско тло, да се све више развија свест о потреби и значењу заштите здравља и безбедности на раду, како са стране радника и послодаваца,

³¹² Овај назив ће претрпети више измена кроз историјски развој, да би се данас добио општоприхваћени назив Радно право; више код: Paul Durand, "Traite de droit du travail, II, Paris, 1950, str. 15-16; A. Ravnić, op.cit., str. 67-70; Г. Старова, оп.цит., стр. 24-29; В. Брајић, оп.цит.,стр. 16; П. Јовановић, оп.цит., стр. 39-40; М. Ђурчић, Ж. Кулић, оп.цит. стр. 9-10.О о овоме општирније код: Anton Ravnić, "Pojam i naziv radnog prava" ZPFZ, 1998, str. 4 и даље.

³¹³ У даљем тексту СОЕ и ЕУ.

³¹⁴ Питање о правном статусу Европске Уније, као организације, треба се узети са огромном резервом јер постоје одређена уставно-правна становишта која ЕУ дефинишу сасвим другачије – као конфедерацију, федерацију, правну унију и т.д. Више код: Paul Schoukens, "European Union competencies in the field of social security", 2003, str. 22-30.

тако и са стране саме државе која игра проактивну улогу у подизању нивоа заштите на раду.

Постојање две европске организације, (СОЕ и ЕУ) значи и постојање два корпуса система аката које носе ове организације, а који се односе на заштиту здравља и безбедности на раду. То значи да заштита здравља и безбедности на раду, као део европског радног права има карактер регионалног међународног радног права, јер његов територијални домен важења се ограничава на државе-чланице Европске Уније – Европско комунитарно радно право, односно на државе-чланице Савета Европе – Европско некумунитарно радно право³¹⁵. Ипак Савет Европе посвећује мање пажње овом делу радних односа, за разлику од Европске Уније, која је далеко активнија на нормативном плану.

И поред тога што су норме које доносе ове две организације, у великом делу повезане и представљају међусебну инспирацију, ипак постоје и велики број разлика, као што је на пример заштита жена на ноћном раду.

6.1. Нормативна делатност Савета Европе у односу на заштиту здравља и безбедности на раду

Савет Европе, као најстарија европска организација, где су чланице све земље европског континента (осим Белорусије), преко својих аката гради тзв. некумунитарно европско радно право. У оквиру овог система норми, одређена пажња се посвећује заштити на раду, али као општо прихваћени европски принципи и стандарди. Преко заштите људских права уопште, штите се и права запосленог, односно радника, где је заштита здравља и безбедности уздигнута на ранг основног права запосленог. У оквиру Савета Европе, прихваћена је парадигма да су термини здравље и безбедност комплементарни и допуњавају се правећи једну заокружену целину.

Као извори некумунитарног европског права представљају Европска конвенција о људским правима из 1950 године (која нема одредбе о заштити на раду), Европска социјална повеља из 1961 и ревидирана у 1996, Европски кодекс за социјалну сигурност из 1964³¹⁶, Европска конвенција о социјалној сигурности из 1972³¹⁷ године, Европска конвенција о статусу радника миграната из 1977 године³¹⁸. Савет Европе посвећује одређену пажњу одређеним категоријама лица, као што су лица са инвалидитетом, радници-мигранти, деца и жене, који у оквиру заштите здравља и безбедности на раду су опредељени као заштита посебних категорија лица-заштита *ratione personae*. Ипак овом приликом,

³¹⁵ В. Lubarda, "Evropsko radno pravo", op.cit., str. 21, 39.

³¹⁶ Ступио на снагу 1968. године.

³¹⁷ Ступила на снагу 1977. године.

³¹⁸ R. Blanpain, F. Hendrickx, eds., European Labour Law and Social Security Law, Codex, Kluwer, 2002, str. 330-385.

питање повезано са правима статуса легалних радника миграната, неће бити предмет детаљније анализе, с обзиром на предмет овог рада³¹⁹.

а. Европска социјална повеља

Овај акт је донешен 1961. године, а ревидиран је у 1996. години. При томе, Ревидирана европска социјална повеља из 1996. године је допуњена и проширена одређеним бројем чланова. Обадве верзије су у снази и примењују се у европским земљама. Тако, Македонија и Хрватска имају ратификовану Социјалну повељу из 1961. године, и то само неке њене чланове³²⁰, док је у Бугарској, Румунији, Албанији и Босни и Херцеговини прихваћена ревидирана Европска социјална повеља. Србија је ратификовала ревидирану верзију, у септембру 2009. године.

Овом приликом ће бити анализирана Ревидирана европска социјална повеља, с обзиром на то да у себи садржи одредбе из претходне верзије (Повеља из 1961), наравно проширена новинама из 1996. године³²¹.

Европска социјална повеља (ревидирана) садржи велики број одредба и начела (31) који одређују оквир основних социјалних права европских грађана³²². Рекло би се да Повеља ова права уређује као основна људска социјална права, која у највећем делу се односе на запослене. У том духу, још у преамбули Повеље, у тачки 3, каже се да сви радници имају право на здраве и безбедне услове на раду. Самим тим, ово право се издиже на степен начела. У Преамбули су наведена још неколико правила која се односе на заштиту посебних категорија радника.

Концепт Повеље о заштити здравља и безбедности на раду се развија у смеру активног учешћа запослених у формирању и побољшању радних услова и радне средине. Према члану 22 (из нормативног дела Повеље) подразумева се укључење самих радника, или њихових представника. Ово право за раднике обухвата креирање националног оквира који ће помоћу радника препознати и побољшати радне услове.

³¹⁹ У вези са проблематиком радника миграната Савет Европе посвећује одговарајућу пажњу и уређује више питања која се односе на ове запослене. То су пре свега радна дозвола, дозвола за боравиште, право улаза и адмисије, породично интегрисање, информисање, социјална заштита, плата, порез и т.д. Више на: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm>

³²⁰ Сугласно статута Савета Европе могуће је да држава чланица ратификује само одређени део, односно одређени број чланова из аката које доноси ова организација, а остале членове или цео део аката да не буде ратифициран како не би се примењивао у унутрашњем праву земље. На тај начин омогућује се селективност ратификације аката и добија се већа ефикасност и примењљивост истог, наспрот обавезности ратификације аката у целост. Према томе, у пракси земаља чланица ратификују оне делове са Социјалне повелбе за које сматрају да постоје зреле услове у земљу и њихова ефикасна примена у национални правни систем.

³²¹ О обухвату Социјалне повеље и њеној ревидираној верзији више код: Б. Лубарда, *op.cit.*, str. 43-44; R. Blanpain, F. Hendrickx, "European Labour Law and Social Security Law, Codex, Kluwer, 2002, str. 373.

³²² B.Lubarda, *op.cit.*, str. 43; Harris D., "The European Social Charter", University Press of Virginia, Charlottesville, 1984, str. 180.

Радници, према националном праву, треба да буду укључени у заштити здравља и безбедности на раду, али и у организацији социјалних и социо-културних услуга, и других могућности које треба да се предузму. Радници треба да преузму активну улогу у надзору поштовања норми из ове области, где ово право треба да се уреди према националним нормама. Повеља на овај начин, преко права радника у побољшању заштите здравља и безбедности на раду, премешта квантитативно и квалитативно одговорност послодаваца према радницима. Тиме се промовише проактивна улога радника и њихових представника у заштити здравља и безбедности на раду.

Целокупни концепт општог оквира о заштити здравља и безбедности на раду у Европској социјалној повељи, се не може гледати ван концепта основних социјалних права грађана (радника). Сам радник на радном месту се поставља као централна парадигма преко промовисања права достојанства рада, односно достојанственог рада (члан 26). То не значи ништа друго него уједно и достојанствени услови на раду. Мере које треба да се предузимају, да би било речи о достојанственом раду, треба да се односе на промоцију свести, информисању и превенцију сексуалног узнемиравања на раду, као и одвраћајућа, неохрабрављујућа и негативна понашања, упућена радницима на радном месту. Ова заштита представља део ширег концепта заштите здравља и безбедности на раду, са аспекта заштите од стреса и заштите личности и достојанство радника.

1) Право заштите здравља и безбедности на раду

У нормативном делу Повеље, уређују се права која су предвиђена у Преамбули. Овде су оквирно обухваћена основна социјална и радна права, која на овај начин представљају мали радно-правни устав Европе. У делу 2, где се разрађују права која су предвиђена Преамбулом, у члану 3, говори се о праву безбедних и здравих радних услова, или другачије речено, о праву заштите на раду. Према овом члану, земље потписнице Социјалне повеље, у консултацији са организацијама послодаваца и радника, да би обезбедили право заштите на раду, треба да донесу прописе који ће нормирати заштиту здравља и безбедности на раду, а пре свега да развијају и имплементирају националну политику о безбедности и здрављу на раду, као и здравој средини. Повеља упућује на превенцију несрећа и повреда на раду, а посебно минимализирања разлога који доводе до њих, и то као главни циљ националне политике. Ревидирана социјална повеља, у овом члану, упућује на унапређивање и развијање служби за заштиту здравља свих радника.

Обухват заштите здравља и безбедности на раду, према Европској социјалној повељи, као заштита *ratione materiae* је поливалентно структурирана и не односи се само на прописивање нормативног оквира, већ и на саму превенцију као и активну улогу радника, како при нормирању, тако и при препознавању и заштите од ризика на раду. Све ово, према Повељи представља део ширег концепта заштите достојанства на раду.

б. Европски кодекс о социјалној заштити

Овај акт³²³ представља инструмент са којим се надограђују минимални стандарди о социјалној сигурности, предвиђени Конвенцијом бр. 102³²⁴. Уствари, Европским кодексом социјалне заштите се регулишу права на основу социјалне заштите, односно социјалих давања као што су старосна пензија, накнада зараде за време боловања (здравствени бенефити), инвалидска пензија, накнада за случај незапослености, неспособност за рад, материнство и т.д. У Кодексу нема типичних одредаба које предвиђају права заштите посебних категорија запослених, осим социјалних давања у случају материнства, али посредно можемо направити повезивање. У овом акту се уређује други део општог система заштите запослених, систем који се активира у случају непоштовања одредаба о заштити на раду, односно систем социјалног осигурања. Овим актом се штите опредељени социјални ризици, кад наступе осигурани случајеви.

У Кодексу, као социјални ризик се предвиђа повреда на раду, при чему су дати минимални стандарди, односно права запосленог у таквим случајима. Ова права су у корпусу социјалне сигурности (осигурање). Они се остварују само у случају ако је особа запослена и да се повреда деси на раду (радном месту). Према овоме, ово је секундарно право које произлази из радног односа. Тако је и већи број осигураних случаја. Кодексом текстом се обухвата социјално осигурање, односно социјална сигурност свих запослених. Са аспекта социјалних бенефита и осигурања посебних категорија запослених, карактеристична су социјална давања која се предвиђају у случају материнства, који нас и посебно интересују, а о чему ће бити више речи у другој глави.

Концепт социјалне сигурности, који се предвиђа Кодексом о социјалној заштити обухвата познате ризике, као што су болест, инвалидност, старост, повреде на раду, породична ситуација, незапосленост и сл. Овај акт предвиђа права у случају ако настане неки од уочених осигураних ризика.

в. Европска конвенција о социјалној сигурности

Европска Конвенција³²⁵ се односи, односно примењује на све законе који уређују гране социјалног осигурања. То значи да обухвата општи систем социјалног осигурања, као и посебне системе. Овај акт обухвата исте социјалне ризике као и Европски кодекс о социјалној сигурности, уређује социјалне ризике, права по основу социјалног осигурања и социјалних шема. Конвенција даје генералне одредбе о примени одредаба и уствари представља инструмент о основној координацији система социјалне сигурности (осигурања) између земаља

³²³ Акт је доступан на: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048.htm>; повеће кај: В. Lubrda, *op.cit.*, str. 39; R. Blanpain, F. Hendrickx, *op.cit.*, str. 330 и даље.

³²⁴ Види: Преамбулу Кодекса, став 5; Jason Nickless, "European Code of Social Security: Short Guide", Strasbourg, 2002, str. 9.

³²⁵ Доступно на: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/078.htm>; више код: Jason Nickless, Helmut Siedl, *op.cit.*, str. 41-71.

потписница, као и у случајевима билатералних и мултилатералних уговора. Уређени су начином и поступком остваривања права, а не само изворног права, као што је био случај у Кодексу. Такође се уређује и начин и поступак исплате средстава осугуреницима (као њихово право) тиме што су обухваћена и права њихових породица. Иначе, Конвенција садржи генералну одредбу која предвиђа да се ова правила односе на све запослене, samozaposlene, државне службенике, запослене у подружницама и представништвима, као и на броду.

Конвенција не издваја посебне категорије запослених, али уређује питања у вези са социјалним давањима за случај материнства и болести³²⁶. Према томе, Европска конвенција о социјалној сигурности, код земаља које су је ратификовале, има другачију улогу у смислу заштите здравља и безбедности на раду запослених уопште, али и посебних категорија запослених, схваћена као заштита у ужем смислу. Она је инструмент који омогућује примену права социјалне сигурности, држављанима земаља потписницама.

г. Надзор и контрола примене одређених права

Надзор и контрола примене свих аката уопште, а са тим и у односу на одредбе које се односе на заштиту здравља и безбедност при раду радника у оквиру Савета Европе одређен је преко Статута Савета, док Социјална повеља одређује свој посебни надзорни поступак³²⁷.

Механизам контроле и надзора у оквиру Савета Европе у одређеном делу је инспирисан поступцима у МОП-у, као и у односу на конкуренцију која се јавља између СЕ и Европске Уније³²⁸. Он је током времена мењан и увећаван. Тако од постојања само поступка испитивања извештаја, са Ревидираном Социјалном повељом из 1996 године уводи се и поступак колективних жалби³²⁹. Раније су се контрола и надзор обављали само на основу поступка испитивања извештаја достављених од земаља чланица (reporting procedure)³³⁰.

У оквиру поступка за испитивање извештаја посебну улогу имају Комитет независних стручњака, Комитет владиних представника, Парламентарна скупштина и Комитет Министара.

Поступак започиње тако што се извештаји које достављају државе чланице (владе), али и репрезентативни социјални партнери (социјални партнери сагласно Протоколу из 1995 године могу достављати своје извештаје који могу бити саставни део владиних) подлежу контроли. Та контрола започиње од стране Комитета стручњака у смислу да ли државе испуњавају своје предузете обавезе из Социјалне повеље. То значи да Комитет стручњака има за задатак да утврди да ли се

³²⁶ J. Nickless, H. Siedl, op.cit., str. 48-50.

³²⁷ A. Ravnic, op.cit., str. 690.

³²⁸ B. Lubarda, op.cit., str.70; A. Ravnic, op.cit., str. 691; N. Valiticos-G.Von Potobsky, op.cit., str.312-313; L. Betten, op.cit., str. 425.

³²⁹ B. Lubarda, ibidem.

³³⁰ Tako L. Betten, op.cit., str. 414.

предузете обавезе из Социјалне повеље потпуно спроводе у националном законодавству и пракси земље која се обавезала на њих³³¹.

Комитет стручњака има могућност да успостави директну и непосредну комуникацију са земљом чланицом због разјашњавања неких нејасноћа и допунских информација у вези са националним извештајима. То је једна од новина утврђена Протоколом из 1991. године³³². Са Ревидираном повељом прецизиране су обавезе и надлежности Комитета владиних представника који треба да припреме извештај за Комитет министара, и да одаберу, у оквиру извештаја Комитета стручњака, одређена питања која по његовом мишљењу треба да буду предмет препорука које ће донети Комитет Министара³³³.

Комитет министара на основу извештаја владиног комитета, после консултација са Парламентарном скупштином усвојиће резолуцију која се односи на цели надзорни процес и садржи појединачне препоруке за сваку од заинтересираних страна, односно за земље које не испуњавају своје обавезе предузете са Повељом.

Због недостатака и слабости поступка испитивања извештаја који се огледа пре свега у неучествовању социјалних партнера, као и релативно дугог трајања поступка уведен је механизам подношења колективних жалби. Са поступком се на основу колективних жалби омогућило подизање степена заштите социјалних права из Повеље преко учешћа социјалних партнера, односно у јачању њихове улоге у поступку. Ово се урадило по примеру поступка колективних жалби при МОР-у са доношењем Протокола из 1995 године чија су решења предвиђена у Ревидираној европској социјалној повељи из 1996 године³³⁴. Са овим изменама дата је могућност и репрезентативним организацијама радника и послодаваца на европском и националном нивоу, као и одређеним међународним и националним невладиним организацијама могућност подношења жалби. Жалбе се подnose у писменој форми против земаља чланица Савета Европе са указивањем на одређеним евентуалне и могуће повреде Повеље од стране земље против које се подноси жалба³³⁵.

Са аспекта заштите здравља и безбедности на раду радника ово значи активнија улога социјалних партнера, али пре свега мислимо на синдикате на националном нивоу. Без разлике каква је улога синдиката на националном нивоу у процесу стварања норми заштите здравља и безбедности при раду, они могу у оквиру Савета Европе да подnose жалбе када сматрају да национална решења повређују или недовољно примењују права која је земља ратификовала из Повеље.

Што се односи на механизам заштите на националном нивоу одредби Повеље он се реализује пре свега преко саме ратификације Повеље, или њеног дела из националног законодавног дома. Такође је судска заштита права могућа на основу унутрашњег законодавства без разлике да ли је рећ о монистичком или дуалистичком концепту³³⁶.

³³¹ L. Betten, *ibidem*; B. Lubarda, *op.cit.*, str. 72.

³³² L. Betten, *op.cit.*, str. 424; B. Lubarda, *op.cit.*, str. 73; A. Ravnic, *op.cit.*, str. 691.

³³³ L. Betten, *ibidem*.

³³⁴ R. Blanpain, F. Hendrikx, *op.cit.*, str. 375.

³³⁵ B. Lubarda, *op.cit.*, str. 75.

³³⁶ Више код: B. Lubarda, str. 77.

7. Европска Унија и систем заштите здравља и безбедности на раду

Комунитарно европско право посвећује велику пажњу заштити здравља и безбедности на раду, тако да су досада донешене више од 50 директива из ове области. То је под утицајем МОР³³⁷-а, а у мањем обиму и под утицајем Савета Европе. Уствари, однос између две европске организације, на нормативном плану, је постављен тако што ЕУ у великом обиму преноси стандарде СЕ у својим основачким уговорима, а посебно преко секундарних извора, као што су Директиве и Правила³³⁸. На тај начин, акти СЕ за земље чланице Европске Уније и немају посебно значење. Другачији је однос комунитарног права са актима МОР-а, где постоје два нивоа имплементације и то са стране самих Заједница, односно на нивоу ЕУ³³⁹, или се одређене конвенције МОР-а ратификују у искључивој надлежности држава чланица.

У оквиру права Европске Уније³⁴⁰, посвећује се посебна пажња заштити здравља и безбедности на раду радника³⁴¹. Овај део комунитарног права представља и његов најразвијенији део (по броју директива). Ова развијеност европског комунитарног радног права треба да се разматра у контексту заштите радне, али и животне средине³⁴². Побољшање услова на раду, али и живота, је један од основних циљева заједничке социјалне политике, а уједно и европски идеал, што са своје стране налаже хармонизацију радно правних система држава чланица, у односу на услове рада уопште³⁴³.

Социјално комунитарно достигнуће (*acquis social communautaire*), у којем спада и заштита на раду, у оквиру Уније има вишеслојне импликације, које су много веће од само правних. Тако, заштита здравља и безбедности на раду се директно повезује са конкуренцијом у оквиру заједничког европског тржишта (тржиште капитала, роба, услуга и радне снаге). То се пре свега огледа у заштити од нелојалне конкуренције на рачун прерачунатог ризика послодаваца, у случају неиспуњавања стандарда о заштити здравља и безбедности на раду. Са инструментима хармонизације националних законодавства се врши усаглашавање стандарда за све послодавце, у односу на трошкове заштите на раду. У овом домену, значајна је и улога инспекцијског надзора, као и комунитарних стандарда о превенцији. У последње време се све више афирмише и социјално партнерство, формирањем мешовитих одбора за

³³⁷ Види више код: A. Ravnić, *op.cit.*, str. 667-671; Roger Blanpain, Chris Engels, "European Labour Law, Hague, 1997, str. 75.

³³⁸ Упореди: A. Ravnić, str. 672-673.

³³⁹ Јулијана Брсакоска, „Начинот на донесување на одлуки во Европската Унија“, Скопје, 2005, стр. 73-81; L.Betten, *op.cit.*, str. 381-411.

³⁴⁰ У вези са европским радним правом, има три становишта како треба да буде концепцијски уређено и дефинисано. Више код: A. Ravnić, *op.cit.*, стр. 653; N. Valticos-G. von Potobsky, "International Labour Law", Deventer-Boston, 1995, str. 72; N. Valticos, "International Labour Law", Kluwer, 1979, str. 64.

³⁴¹ Види: B. Lubarda, *op.cit.*, str. 241-242.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ О овоме више код: B. Lubarda, *op.cit.*, str. 241.

здравље и безбедност на раду, у којима улазе представници запослених, односно синдикати³⁴⁴.

Усаглашавање конкурентских трошкова послодаваца у држави чланици је од посебног значаја ради функционисања заједничког тржишта. Према томе, хармонизација је управо на пољу заштите здравља и безбедности на раду битан услов за једнак, уравнотежен економски раст и социјални развој Европске Уније³⁴⁵.

Такође заштита на раду је директно повезана социјалним осигурањем у делу о здравственој заштити и пензијско-инвалидском осигурању³⁴⁶. Отуда, висина трошкова социјалног осигурања непосредно зависи од обима примене комунитарних стандарда о заштити здравља и безбедности на раду.

У последњој деценији се даје посебна пажња и акценат, у оквиру комунитарног радног права о заштити на раду, на становиште да Европска Унија није само тржишна, већ и социјална и еколошка заједница. На тај начин заштита на раду се повезује и са еколошком политиком; политиком саобраћаја, индустриском политиком заједница итд.³⁴⁷

7.1. Појамно одрежење неких термина у европском комунитарном радном праву

Европска Унија усаглашава и терминолошки дефинише појмове здравља, безбедности, радне средине, ризик итд. То је потребно ради усклађивања примене директива и правила која се односе на заштиту здравља и безбедности на раду, у државама чланица.

За дефинисање здравља на раду, у ЕУ се узима дефиниција Светске здравствене организације, у чему се подразумева: "стање комплетног физичког, духовног (моралног) и социјалног благостања запосленог", при чему се не подразумева само болест или слабост (немоћ) запосленог. Из овога, основни циљеви европског комунитарног радног права су заштита и здравље на раду, осигурање безбедних услова за рад, смањење ризика на раду у оптималној мери, стварање пријатне радне средине, као и поштовање достојанства и приватности на радном месту³⁴⁸. У оквиру оваквог појмовног опредељења здравља, посебну улогу има и Суд правде, преко случаја Велике Британије *versus* Савет из 12.11.1996 године, као и случај Лебен и случај В.Британије *v.* Савет (Ц-84/94), а повезано са тумачењем члана 137 Договора ЕЗ³⁴⁹

³⁴⁴ Philippa Watson, "EU Social and Employment Law", (превод на македонском: Филипа Вотсон), „Социјално право и закон о радним односима ЕУ-политике и праксе проширене Европе“, Просветно дело, Скопје, 2009, стр. 69.

³⁴⁵ В. Teyssie, "Droit europeenne du travail", Paris, 2001, str. 166; В. Lubarda, *op.cit.*, str. 244; R. Blanpain, Ch. Engels, *op.cit.*, str. 316.

³⁴⁶ Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 89 и даље; Paul Schoukens, *op.cit.*, str. 45-60; В. Lubarda, *op.cit.*, str. 244-245.

³⁴⁷ В. Lubarda, *op.cit.*, str. 245.

³⁴⁸ *Ibidem*, str. 242.

³⁴⁹ О овоме више: R. Neilsen, *op.cit.*, str. 369-371; Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 20.

Под безбедности рада се не подразумевају само стандардни облици безбедности, односно хигијене и заштита од несрећа на раду, већ и заштита од повреда моралног интегритета, достојанство и приватност на раду.

7.2. Заштита *ratione materiae* у европском комунитарном праву

Када се за предмет анализе има европско законодавство из области заштите и безбедности на раду посебних категорија запослених, потребно је претходно се задржати на општим изворима од којих зависи европско законодавство о заштити посебних категорија запослених. Уствари, у општим изворима се сусрећу посебно важни акти, који даље детерминирају уопште структуру заштите на раду свих запослених, а свакако и посебних категорија запослених. Каква је структура и како се спроводи заштита на раду посебних категорија запослених у оквиру ЕУ?

У оквиру нормативне активности Уније, постоји велики број аката које доносе заједнице, а које се деле на оснивачке уговоре и секундарно законодавство³⁵⁰.

Основачки уговори европских заједница, оквирно и на општи начин регулишу питања о заштити здравља и безбедности на раду. Тако, Париски уговор из 1951 године, у члану 3 предвиђа унапређење услова за рад и живот радника у индустрији угља и челика. Уговор о Евроатому садржи посебне одредбе о заштити здравља и безбедности на раду, на чијој основи су донешени неколико директива (Директива бр. 84/467 ЕЕЗ и Директива 80/836 ЕЕЗ о заштити на раду од јонизирачког зрачења). Уговор о оснивању Европске заједнице такође садржи одредбе о заштити на раду, које се односе на све запослене, за разлику од Париског уговора који се односио на одређене категорије запослених (члан 137 из Уговора).

Секундарно комунитарно радно законодавство из области заштите здравља и безбедности на раду обухвата више од педесет директива и правила. У оквиру ових аката, за две директиве се може рећи да су најзначајније и оквирне. То су Директива 89/391/ЕЕЗ о увођењу подстицајних мера за побољшање безбедности и здравља радника на раду³⁵¹ и Директива 80/1107/ЕЕЗ о заштити радника од ризика изложености хемијским, физичким и биолошким агенсима.

На основу обе директиве, донешени су велики број посебних директива који представљају и *ratione personae* директиве и *ratione materiae* директиве. Треба напоменути да је Директива 80/1107 која је специјална-оквирна имала веће значење пре доношења Директиве 89/391, која је данас најзначајнија и општа-оквирна директива.

³⁵⁰ Ову поделу срећемо скоро код свих аутора који проучавају ову област; види: В. Lubarda, *op.cit.*, стр. 79; А. Ravnić, *op.cit.* стр. 674; Ф. Вотсон, *op.cit.*, стр. 13-43; John Fairhurst, "Law of the european union", VI, Pearson-Longman, стр. 54-84.

³⁵¹ [1989] OJL183/1.

а. Директива 89/391 ЕЕЗ

Ова Директива има посебно значење у систему заштите здравља и безбедности на раду у Европској Унији. Реч је о општој директиви која даје оквир о заштити на раду и која је по њеном доношењу постала најзначајнији акт у сфери заштите на раду, утолико више што на основу ње су донешене још многе других директива, које су подељене *ratione personae* и *ratione materiae*³⁵². То се посебно види у односу на заштиту посебних категорија запослених, које је изражено чланом 15 Директиве.

На међународном плану, ова је Директива повезана са општим стандардима о заштити здравља и безбедности на раду, јер је директно повезана са Међународном организацијом рада и Конвенцијом 155.

Садржински се Директива односи на послодавце и раднике у скоро свим гранама и делатностима, како у приватном, тако и у јавном сектору. Дерогације постоје само у односу на војску и полицију, а у приватном сектору ова Директива се не односи на помоћну кућну послугу³⁵³.

1) Права и обавезе према Директиви 89/391 ЕЕЗ

Права и обавезе послодавца и радника у односу на заштиту здравља и безбедности на раду су садржана у делу 2 и 3 Директиве. У делу 1 Директива садржи опште одредбе њеног циља и обухвата, као и одређене дефиниције које се односе на неке термине (радник, послодавац итд.).

Други део садржи обавезе послодавца. Оне се могу поделити на позитивне обавезе и негативне обавезе послодавца. Још једном, у члану 5 ст.1 недвосмислено је речено да је послодавац тај који се брине о обезбеђењу „безбедности и здрављу радника, са сваког аспекта, у вези са радним местом,.. Са друге стране, послодавац у одређеним ситуацијама може бити ослобођен од одговорности, у свакој земљи чланици засебно. То су ситуације које су се десиле ради непредвиђених околности, ван контроле послодавца и поред примене свих мера од стране послодавца (члан 5, ст.4). Иначе, одговорност послодавца није искључена ни када он ангажује друго лице, које ће се у складу са својим стручним способностима бринути о заштити на раду. Према овоме, послодавац је одговоран сходно начелима објективне одговорности (чл. 5. ст. 2).

Према Директиви, послодавац има опште обавезе, у односу на:

а) преузимање мера заштите здравља и безбедности на раду, што обухвата и ризике професије, обезбеђивање информација и обука, као и обезбеђење потребне организације и средстава (чл. 6 ст.1);

б) првенство споровођења мера из подтачке а. Послодавац мора да избегава ризике, а уколико се они не могу избећи, да прави процену и да их смањује још од самог почетка. Послодавац је дужан да пази на

³⁵² Упореди код: Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 269.

³⁵³ Заштита лица који врше повремено рад, као и кућна послуга у односу на заштиту здравља и безбедности на раду је регулисана Директивом 91/383/ЕЕЗ, и допуњена Директивом 2007/30/ЕЗ, који праве целину оквирне Директиве и допуњују је у односу на ове запослене.

потребе индивидуе, у односу на радно место, односно његов дизајн, опреме, избегавање монотоног посла и т.д., а све са циљем заштите здравља радника. Послодавац ке дужан да се прилагоди техничком напредку, као и да замењује опасне ствари са мање опасним, да даје приоритет колективној заштити, насупрот индивидуалној. Послодавац треба да води и свеобухватну политику у односу на радне услове, технологију, организацију рада и др., дајући при том одговарајуће инструкције радницима (чл. 6. ст 2).

Све ово упућује на то да Директива посвећује посебну пажњу начелима превенције, са циљем да постигне у пуној мери заштиту здравља и безбедности на раду³⁵⁴.

в) субјективне могућности и потенцијали радника, а у односу на продуктивност предузећа (чл. 3 ст. 3). На тај начин послодавац процењује ризик у односу на безбедност и здравље радника и преузима мере и развија методе превенције, које ће обезбедити побољшање нивоа заштите, које су хиерархијски координисане на свим нивоима предузећа. При планирању нових технологија, послодавац је дужан да се консултује са радницима или њиховим представницима о заштити здравља и безбедности на раду.

Код ризичних радних места је посебно важно да је послодавац сигуран да је радник добио све потребне инструкције³⁵⁵.

г) уколико има више послодаваца на једном месту рада или ако деле исте просторије, онда су они дужни међусобно да сарађују на пољу заштите на раду (чл.6 ст. 4).

Директива у члану 7 предвиђа, као што је већ поменуто, могућност да се определе лица која извршавају активност повезана са заштитом здравља и безбедности на раду у предузећу, односно организацији. То могу бити особе које су запослене код послодавца, или спољашне стручне особе. Уколико се за ове активности назначе особе које су већ запослене код послодавца, они морају да испуњавају посебне услове и да имају посебне способности за извршавање ових ствари, а у неком случају не могу бити у незавидној позицији ради извршавања задатака око спречавања ризика, повезаних са заштитом на раду (ст.2). што се односи до спољашних особа, они такође морају бити компетентни и да испуњују професионалне услове и способности, они морају бити информисани са стране послодавца о ризицима на раду (ст. 4 и 5).

У односу на то шта је компетентност и који су критеријуми о компетентности и стручности при активности заштите здравља и безбедности на раду, остављено је да их саме земље чланице определе. То се односи и на број лица који ће бити потребан за успешно спровођење заштите и безбедности на раду.

У члану 8 Директиве, предвиђене су обавезе послодавца у односу на прву помоћ, противпожарну заштиту и евакуацију радника, као и обавезе у случају озбиљне и предстојеће претње. Послодавац је дужан да преузме све потребне мере и активности за смањење ризика од пожара, као и да омогући прву помоћ и хитну медицинску помоћ при

³⁵⁴ В. Lubarda, op.cit., str. 250.

³⁵⁵ Такав је био случај, када су више десетица италијанских радника погинули ради непознавања језика и неразумевања упутстава о безбедности на раду; В. Lubarda. ibidem; Roger Blanpain,Chris Engels, "European Labour Law", Kluwer 1988, str.321.

настанку одређених ситуација (ст.1). Такође је дужан да обезбеди обуку радницима, који су задужени за прву помоћ, противпожара и евакуацију (чл.8.ст.2). Уколико су одређени радници изложени озбиљно неизбежној претњи, дужан је да их о томе информише (чл.8.ст.2).

Овај члан садржи и одређене негативне обавезе послодавца, које се односе на то да не може да натера раднике да раде у случају непосредне и озбиљне опасности, односно да радници треба да престану одмах са радом и да напусте радно место (чл.8 ст.3). У оваквом случају, када радници напусте радно место, што је уједно и њихова обавеза, послодавац не може да их стави у неповољнији положај (чл.8 ст.4). Ово је посебно битна одредба која налази примену у македонском, хрватском, словеначком и српском законодавству. У односу на негативне обавезе послодавца, поред ових постоји још једна таква обавеза, предвиђена чланом 6 ст.5 која се односи не немање права послодавца да тражи од радника покривање трошкова о преузетим мерама безбедности и заштите на раду.

Можемо приметити да су ове одредбе Директиве на истој линији са стандардима који су предвиђени актима МОР-а, што потврђује тезу да је комунитарно право под утицајем нормативног система МОР-а, али и обратно (пошто су комунитарни стандарди често на вишем нивоу у односу на универзалне).

Између осталог, такође је предвиђено да послодавац води евиденцију о несрећама на раду (чл.9. ст.1), као и да подноси извештаје одговорним властима о несрећама на раду и њиховим последицама (чл.9 ст.1). Надлежне власти дефинишу форму ових извештаја (ст.2).

Послодавац има дужност да информише раднике о њиховим представницима који су задужени за ризике на радном месту, али и за могуће опасности, о непосредној претњи о несрећи, као и о мерама превенције и заштите (члан 10). Овај члан је уже повезан са чланом 8 Директиве. Такође радници, односно њихови представници, треба да имају увид у листу несрећа, као и у извештаје, али и да имају приступ и удела при процени ризика и мера заштите (члан 10).

Послодавац има обавезу да се консултује са радницима или њиховим представницима и да им омогући одговарајуће учешће у дискусијама о питањима безбедности и здравља на радном месту (чл.11 ст.1). При том, радници или њихови представници могу давати предлоге, а одговорна лица о заштити и безбедности на раду могу имати учешће и у одлукама које су повезане са члановима 7, 8, 9,10 (чл.11 ст.2). На овај начин се омогућује радницима да директно учествују у креирању политике о заштити и безбедности на раду и мерама за њено спровођење, на ниво послодавца³⁵⁶. На тај начин, део одговорности сноси и сами радници. Једини други начин активног учешћа радника у креирању заштите и безбедности на раду је преко колективног преговарања, односно у оквиру закљученог колективног уговора о раду. Све ово упућује да се данас у Унији фаворизује децентрализирачки

³⁵⁶ Овај начин сарадње може бити део и т.з. радничке партиципације у управљању предузећем, које је посебно актуелно и среће се у Немачкој. У основи ове сарадње спада међусебно информисање и консултовање. Више код: В. Lubarda, *op.cit.*, str. 341-342; В. Teyssie, *op.cit.*, str. 300; R. Blanpain, F. Hendrickx, *op.cit.*, str. 326; Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 227, 238-241, 242-243.

начин, односно приступ укључености радника у креирању система заштите на раду.

Такође је неспорно да на нивоу Европске Уније, заштита здравља и безбедности на раду се углавном врши преко инструмената секундарног законодавства, као што су директиве. Земље чланице могу имплементирање директива учинити и преко система колективних уговора. Са друге стране, начин имплементирања директива код земље кандидата, се може учинити на различне начине, јер је реч о хармонизацији која је транспарентна, зато што директиве представљају нормативну платформу³⁵⁷.

Представници радника, који имају специфичну одговорност за заштиту и безбедност на раду, имају посебна права и посебну заштиту. Они се не могу наћи у неповољнијем положају због својих активности (члан 11 ст.4). Могу тражити од послодавца предузимање мера одговарајуће заштите (ст.3). Такође, представници радника имају право жалбе надлежној власти уколико сматрају да послодавац не предузима потребне мере за заштиту здравља и безбедности на радним местима (чл. 11 ст. 6). Послодавац је дужан да овим представницима обезбеди одговарајуће плаћено одсуство са рада и одговарајућа средства за извршавање обавеза које произлазе из заштите на раду (чл. 11.ст. 5).

Према томе, послодавац је дужан да у току радног времена обезбеди све потребне услове који су наведене у Директиви, да би могао опредељени радник да извршава своје обавезе у погледу заштите и безбедности на раду.

Такође је послодавац дужан да обезбеди и реализује одговарајућу обуку за заштиту и безбедност на раду. Ово се односи како за запослене на одговарајућим посебним радним местима, тако и за лица са посебним овлашћењима о заштити и безбедности на раду. Ово се може реализовати у форми информација и инструкција, али и конкретних обука. Такође се ово односи и на спољашна стручна лица која су задужена за заштиту и безбедност на раду (чл.12). Обука запослених је врло значајан сегмент превентивних мера које треба да се предузму ради успешног остваривања заштите здравља и безбедности на раду.

Трећи део Директиве садржи обавезе радника. Оне су у највећем делу комплементарне правима послодавца. Радници имају обавезу да воде рачуна о властитој безбедности и здрављу на раду, али и за друге запослене (чл.13 ст.1). Такође, дужни су да поштују инструкције послодавца и да их правилно спроводе. То подразумева правилно коришћење машина, алата, штетне материје, правилно коришћење личне заштите, да се не уклањају безбедносни уређаји код машина и алата. Поред тога, радници су дужни да одмах информишу послодавца о свакој ситуацији која би угрозила њихово здравље и безбедност на раду (чл.13 ст.2 -г). Радници уопште, као и представници са посебним овлашћењима, треба да сарађују са послодавцем, али и са државном влашћу, да би се осигурали да су радни услови и радна средина безбедни.

³⁵⁷ Излагање проф. Д-р Тито Беличанец, 09.10.2010 година, Правни факултет Јустинијан Први, Скопје.

Значи обавезе радника су комплементарни са онима које има послодавац, у складу са концептом подељене одговорности око спровођења заштите на раду. Овакав однос између радника и послодавца се не може срести ни у једном другом институту радног права.

б. Директиве које су донешене под утицајем Директиве 89/391 ЕЕЗ

Директива 89/391/ЕЕЗ је општа и оквирна, која се односи на све запослене у свим делатностима и гранама, како у привреди, тако и у јавном сектору, осим у одређеним областима о којима смо претходно говорили. Међутим, под њеним утицајем донешен је велики број других индивидуалних директива, посебних, који уређују специфичне области заштите здравља и безбедности на раду. Велики број посебних директива, које су донешене на основу Директиве 89/391 се односе на две главне области, које делимо према принципу *ratione materiae* и *ratione personae*. Директиве *ratione materiae* према садржају и предмету заштите се могу поделити у две групе: директиве у погледу изложености агенсима и директиве у погледу радног окружења.

1) Директиве у односу изложености агенсима

У оквиру питања о заштити и безбедности на раду, када је реч о радним местима који су изложени агенсима, на предлог Комисије, Савет министара и Европски парламент, донели су више директива које се могу класификовати у више група, у зависности од тога о каквим агенсима је реч. Постоји изложеност канцерогеним агенсима, хемијским и биолошким агенсима. У овом делу спада и одређени број директива које се односе на минерално-прерађивачку индустрију, експлозивне атмосфере и јонизирајућа зрачења.

У односу на изложеност канцерогеним агенсима, донешена је Директива 90/394/ЕЕЗ која садржи општа и стандардна правила у односу заштите. Њу допуњују Директива бр. 99/38/ЕЗ која садржи правила о канцерогеним супстанцијама на радном месту и њихови мутагени³⁵⁸.

Директива 90/679/ЕЕЗ се односи на изложеност биолошким агенсима, која садржи стандардна правила, која су у одређеном делу превазиђена. Због тога се приступило доношењу нове Директиве бр. 2000/54/ЕЗ која предвиђа додатна правила о заштити радника који су изложени биолошким агенсима.

О изложености хемијским агенсима, донета је Директива бр. 92/91/ЕЕЗ. Ова директива, као и Директиве 90/679/ЕЕЗ и 90/394/ЕЕЗ донете су на основи члана 16 Директиве 89/391. Касније је донета и Директива 2000/39/ЕЗ која садржи листу граничних вредности индикатора о изложености хемијским агенсима.

³⁵⁸ О овом питању је одлучивао и Европски суд правде, у случају *Italiana Petroli (C-2/97)*. Више код: В. Lubarda, *op.cit.*, str. 261; R. Nielsen, *op.cit.*, str. 372.

У односу на јонизујућа зрачења, донета је Директива 96/29, која се темељи на Уговору о Евроатому, а односи се и на безбедност радника и на безбедност грађанства, који су изложени јонизујућем зрачењу.

О изложености радника атмосферским експлозијама, донета је Директива бр. 1999/92 ЕЗ. Заштита у минерално-прерађивачкој индустрији је регулисана са две директиве, и то Директивом 92/104 ЕЕЗ, која садржи одредбе стандардне заштите при површинској и дубинској преради минерала, и Директива 92/91 ЕЕЗ која се односи на побољшање безбедности и здравља радника у индустрији за прераду минерала без дестилације³⁵⁹.

Из свега овога се може закључити да кључне, проблематичне тачке у односу изложености агенсима, су нормиране са стране Уније. Ови акти, као што је поменуто, се односе на све запослене и значе део општог система заштите здравља и безбедности на раду. Када кажемо да су део општог оквира, узимамо у обзир њихов однос према запосленима, али само оних који конкретно раде на радним местима на којима су изложени овим ризичним факторима. То значи да су ипак они посебне, специјалне директиве, које се односе на тачно опредељени предмет заштите, а у случају се ради о запосленима који су изложени агенсима. Управо због тога спадају у систем заштите који се односи на *ratione materiae*.

2) Директиве у односу на радну средину (место)

Радна средина у Европској Унији се схвата у различитом обиму. Имамо шире и уже схватање. То је карактеристично и у самим националним законодавствима земаља чланица, које имају различити приступ у нормирању обухвата радне средине. У принципу, директиве ЕУ радну средину опредељују у ужем смислу, што значи да се сматра да су то само места на којим се извршава рад³⁶⁰, као што су предузеће, рудник, спортска сала за професионалне спортисте, грађевинска скела, али и спољашна средина ако се тамо извршава рад (на пр. геодетски радови, шумари итд.)

Пре доношења Директиве 89/391 такође су донете још неколико директива које су утврђивале одређене стандарде о заштити и безбедности у погледу радног окружења.

По доношењу опште директиве, приступило се доношењу конкретних директива за више специфичних области.

Тако, Директива о машинама бр. 89/392 ЕЕЗ је једна од најзначајнијих у области радне средине. Карактеристично је што она детаљно уређује стандарде о заштити здравља и безбедности на радном месту при руковању машинама. У том смислу, мало је слободног простора остављено земљама чланицама за самостално уређење овог питања, на националном нивоу³⁶¹.

У односу на место рада, донешена је Директива 89/392 ЕЕЗ о минимум стандардима на радном месту. Директива 89/354 ЕЕЗ која се

³⁵⁹ B. Lubarda, *op.cit.*, str. 262.

³⁶⁰ R. Blanpain, Ch. Engels, *op.cit.*, str. 320-321.

³⁶¹ B. Lubarda, *op.cit.*, str. 263.

односи на минималне стандарде у приступу радном месту, Директива 89/655 ЕЕЗ о минималним стандардима при употреби радне опреме³⁶².

Поред ових, Савет је донео и неколико директива које само обухватају минималне стандарде и дају општи оквир заштите. Такве су Директива бр. 90/269 ЕЕЗ која се односи на дозвољену тежину терета, коју мануелн радник може да носи. Директива 93/103 се односи на рад рибарским пловилима, Директива 92/57 ЕЕЗ обухвата привремена и подвижна градилишта и Директива 92/58 ЕЕЗ о минималним стандардима ознака безбедности на раду.

Директива бр. 89/656 ЕЕЗ се односи на стандарде о безбедности и заштити здравља у односу на личну заштитну опрему, за шта је донешена и Директива 89/686 ЕЕЗ о приближавању националних закона државама чланица, по овом питању.

Посебно се издваја Директива 90/270 ЕЕЗ која се односи на минималне стандарде о заштити безбедности и здравља на раду са екраном. Ова Директива је све актуелнија увођењем нових информационих технологија и све већем излагању екрана на радном месту. У том смеру се треба схватити и одлука Европског суда правде, када је тумачећи Директиву у случају *Criminal Proceedings against X* (C-74/95, C-129/95) сматрао да треба да се изврши офтомолошки преглед за запослене на одређеним радним местима, као редован поступак, и то за радника који ради на таквим радним местима, на трошак послодавца. Такав преглед такође треба да се спроведе и евентуално при запослењу на радним местима где постоје повећане изложености опреми са екраном.

Директиве које су поменуте и које произлазе из Директиве 89/391 се односе на заштиту здравља и безбедности на раду за одређену материју. Оне представљају посебне директиве тзв. *ratione materiae*. Као што смо поменули, поред Директиве 89/391 постоји још и Директива бр. 80/1107 која се такође односи на заштиту у односу на одређену материју, о којој ће и касније бити речи.

3) Контролни механизми

На основу Директиве 89/391 донешене су неколико посебних директива које се односе на контролу примене стандарда о заштити и безбедности здравља радника на раду. Уствари, контролни механизам се састоји од извештаја, које земље чланице подносе Комисији експерата заједнице, која у сарадњи са другим комитетима доноси смернице о начинима примене директиве. Подношење извештаја је предвиђено Директивом 91/692, док Директивом 96/82 се регулише контрола ризика од несрећа, проузроковани опасним супстанцама.

³⁶² Ibidem; Под радном опремом се подразумева свака машина, апарат, алат или инсталација која се користи на раду.

в. Директива бр. 80/1107 ЕЕЗ

Ова Директива, која је специјална и оквирна, била је најзначајнија директива *ratione materiae* до доношења Директиве 89/391. На основу ње су такође донешене бројне индивидуалне директиве које се односе на заштиту одређених материја. Тако је донета Директива бр. 82/605 о заштити од металног олова и његових јинизирајућих компонената.

Посебно је важна Директива 83/477 донешена на основу Директиве 80/1107 о заштити од азбеста. Ова директива је била инспирисана реалним дешавањем, тзв. афера „Бриселска капија“ где је велики број запослених у Комисији оболело услед присуства влакана азбеста на раду (уношених у радне просторије путем клима уређења).

Још неколико директива су биле донешене на основу 80/1107, и то о граничним вредностима у погледу изложености хемијским, биолошким и физичким агенсима – Директива бр. 91/322 која се односи на што бољу примену оквирне директиве, као и Директива бр. 96/94 која садржи листу граничних вредности. Из ове области постоји још и Директива 88/364 која предвиђа забрану о коришћењу одређених агенаса на раду.

8. Значење и улога опште заштите здравља и безбедности на раду у међународном радном законодавству

Појава нормирања заштите здравља и безбедности на раду повезује се посебно са Међународном организацијом рада. Друге регионалне организације и заједнице, као што су савет Европе и Европска Унија, посвећују значајан нормативан простор овим питањима. Из овога се може рећи да сама појава и постојање концепта о заштити на раду (*ratione materiae* и *ratione personae*) јесте производ међународне радне нормативне активности. Због тога и значење заштите здравља и безбедности на раду, у националним оквирима у великој мери дугује међународном радном законодавству и *vice versa*.

Општа заштита која се односи на све запослене, у међународном оквиру, добија посебну етичку, моралну и хуману димензију, зато што има за циљ нормативну унификацију достојанства и добрих радних услова радника у планетарним и регионалним оквирима. Највеће значење, али првенствено нормативну улогу и задатак, има МОП.

8.1. Значење општог нормативног оквира о заштити здравља и безбедности на раду, донешена са стране МОП-а

Акти које доноси Међународна организација рада имају велико значење за међународно радно право³⁶³. Они чине тзв. међународни

³⁶³ Неки аутори сматрају да међународно радно право чине међународно јавно и међународно приватно радно право, више код: А. Ravnić, "Osnove radnog prava", op.cit.,

кодекс рада³⁶⁴. Пошто је реч о јединственој организацији оваквог типа, несумњиво је да има одређени утицај на глобалном нивоу. Та јединственост МОП-а додатно повећава значење нормативног система, који се ствара пре свега путем конвенција и препорука.

Нормативни систем МОП-а се темељи на начелу универзалности и има за циљ да уреди положај радника на међународном плану- основна идеја стварања аката, са стране МОП-а је разрешење међународних проблема у вези са положајем радника, побољшању животних услова и радних услова. Све ово се темељи на принципу мира и сарадње, утемељене на аксиоми *si tu veux la paix, cultive la justice* (ако желиш мир, негуј правду)³⁶⁵. Спречавање нелојалних услова и конкуренције на међународном плану има за циљ да побољша лоше услове за рад и живот. Хумани услови рада у једној држави циљају према стварању благостања радника, како у физичком, тако и у духовном смислу³⁶⁶. Све ово је циљ међународног радног права, донешеног са стране МОП-а.

8.2. Значење и примена норми Савета Европе

Ове акте и норме треба да разматрамо пре свега као део социјалног права, а не као ужи део норми које уређују радни однос. Према томе они представљају део друге димензије заштите и безбедности на раду, која се у бројним случајима примењује, уколико се не поштују норме радног односа. Али свакако и не само у тим случајима. Тако схваћени ови акти, мање или више институт заштита здравља и безбедности на раду уопште, као и за посебне категорије запослених, постављени кроз призму начелних одредби које су у великом делу на линији аката МОП-а. Осим у Европској социјалној повељи, не можемо наћи на друго место конкретније уређење ових питања.

Са друге стране, поставља се питање о примени норми СЕ код земаља чланица, као и код земаља чланица које су део Европске Уније. Овако постављен систем примене аката СЕ изгледа да није ефикасан, а сасвим је бескористан између земаља које за њихове држављане примењују комунитарно европско право. Тако, с правом се поставља питање каква ће бити улога аката СЕ и система координације права, када ће све европске земље вероватно постати чланице ЕУ и које ће примењивати комунитарно право и систем хармонизације. Отуда, изгледа да ће се у будућности значење и улога аката Савета Европе смањити, гледано генерално, а то ће се односити и у делу социјалног права. Ипак би ови акти могли да се примењују у оквиру ЕУ и земљама

str. 571, док други сматрају да међународно приватно радно право није део међународног радног права, више код: V. Lubarda, *op.cit.*, str. 17; N. Valticos, *op.cit.*, str. 17; L. Betten, *op.cit.*, str. xxvi.

³⁶⁴ Гзиме Старова, „Трудово право“, Просветно дело, Скопје, 2009, стр. 110; Г. Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, *оп.цит.*, стр. 111; A. Ravnić, *op.cit.*, str. 612-613.

³⁶⁵ Г. Старова, „Трудово право“, *оп.цит.*, стр. 109; N. Valticos, *op.cit.*, str. 23; V. Lubarda, *op.cit.*, str. 22.

³⁶⁶ L. Betten, *op.cit.*, str. 12; види: N. Valticos, *op. cit.*, str. 22-23.

чланицама уколико одређено питање није уређено актом и нормом комунитарног права.

Такође треба да подвучемо да се данас велики део европског комунитарног права и некомунитарног права СЕ темељи на истим идејама и премисима, а са тим, велики део се пресликава и поклапа као нормативно решење. И овај факт не иде у прилог будућем развоју права Савета Европе.

8.3. Значење заштите *ratione materiae* у европском комунитарном праву

Нормативни оквир Европске уније који се односи на општу заштиту здравља и безбедности на раду, представља осовину и костур самог комунитарног радног законодавства. Представници земаља чланица, у европским органима, изгледа се слажу о потребама постојања заједничке комунитарне радно-правне политике и нормативног оквира за заштиту здравља и безбедности на раду, више него за било шта друго из радне и социјалне сфере. О томе говори и својевремено (2004) неприхватање европског Устава (неуспех референдума у Француској и Холандији) где се као главни разлог истиче неслагање око заједничке социјалне и радно-правне политике и субординације надлежности на супнационалном нивоу, управо око ових питања. То није случај код заштите здравља и безбедности на раду. Општи консензус који постоји око потребе заједничког оквира о заштити здравља и безбедности европског радника, инспирисан је пре свега од значења које има ова радно-правна област у Унији.

Са друге стране, општа заштита на раду, у себи има прилично велики део који отпада на техничке параметре и узансе, који су преточени у норме. О штетности неких физичких, хемијских или биолошких агенаса, природне науке дају одговарајуће показатеље које се после претачу у нормативни оквир о њиховој дозвољености и заштити на раду.

Ипак се чини да преовладава став да у оквиру Европске уније постоји општо прихваћен етички, морални и цивилизацијски консензус о значењу здравља и безбедности, достојанства и интегритет личности радника – грађанина. Зато не треба да нас чуди и велики број аката, управо из ове области.

Такође би се могло навести да економски разлог представља полазну парадигму о консензусу око потребе и значење заштите на раду. Трошкови за послодавца су огромни, који су проузроковани немањем или непоштовањем заштите здравља и безбедности на раду, али и накнадом штете која треба да се исплати у случају повреде на раду или у случају смрти. Зато се све више промовише став да је боље потрошити одређена новчана средства за заштиту здравља и безбедности на раду, него касније да се плаћају огромне штете за повреду или смрт, као и застој у пословном процесу послодавца, који се може изазвати несрећом или болешћу радника. Све ово недвосмислено повећава значење заштите здравља и безбедности на раду.

За потребе овог рада основно и најважније питање које је повезано са улогом и значењем заштите здравља и безбедности на раду јесте да ли његово повећање је производ економских разлога или сазревања свести грађана у Европи. Одмах се може подвући да се одговор мора тражити у оба разлога. Они су међусобно повезани и заједно утичу на повећање значења заштите на раду. Ипак, може се узети економски разлози имају моћ да „инспиришу“ оне послодавце који још увек нису свесни да је и радник човек и да треба да живи у здрављу и безбедној радној средини. Зато се сам систем потрошачког капитализма хуманизује управо властитим алаткама (економским), а то значи уштеда средстава, односно повећање капитала. То значи да се у одређеној мери штити здравље и безбедност на раду радника да би се повећао и оплодио капитал. Колико овакав концепт додирује суштину и праве вредности, питање је друге студије. Из овог угла можемо рећи да су капитал и здравље и безбедност на раду комплементарни и треба да се развијају пропорционално.

Глава II

Међународна заштита здравља и безбедности на раду *ratione personae*

1. Основно питање

Појава међународних норми које уређују материју о заштити на раду, а са тим и део заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија лица, је директно повезана са сазревањем идеје и упозорења о потреби успостављања универзалних народних стандарда и правила из ове области радног права. Та потреба се конкретизује доношењем првих међународних одредби, које се односе на заштиту неких посебних категорија запослених, после Првог светског рата. Од тада се рађа међународно радно законодавство (право). У то време све се то дешава у оквиру Међународне организације рада, као део Друштва народа.

Посебно индикативно и интересантно за анализу и проучавање, што је ретко у другој правној области, грани, да у радном праву постоји свеопшти међународни, може се рећи и планетарни цивилизациски консензус, о постојању и развијању међународних норми. Ово чини по много чему, ову дисциплину и део заштите на раду посебних категорија запослених, специфичном и уникатном. Самим тим и сама научна анализа добија разноврсност и богатство правних инситута.

Већ смо поменули да међународна заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, представља само део, али нераздвојиви, целокупног система заштите на раду. Све је започело с њом, да би се после међународно законодавство посветило другим темама, а данас изгледа да се поново актуелизирају одређена питања и институти, повезани са заштитом на раду посебних категорија запослених. Тиме је заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених централно питање и основна идеја међународног система норми, како у прошлости, тако и до данашњег дана.

Као посебне категорије запослених, који уживају посебну заштиту здравља и безбедности на раду, најчешће срећемо жене на основу половог диверзитета и за време трудноће и материнства, малолетнике, лица са инвалидитетом, а некада и старије запослене. Ове категорије запослених ће бити предмет детаљније анализе у оквиру међународног нормативног система, како са аспекта *de lege lata*, тако и *de lege ferenda* у оквиру нормативне активности Међународне организације рада, Савета Европе и наравно права Европске Уније. У продужетку биће речи

нешто више о комунитарном праву, уз детаљније анализирајући органе и систем функционисања европског система заштите здравља и безбедности на раду.

2. Међународни акти о заштити здравља и безбедности на раду *ratione personae*

Као део међународног корпуса организација, које стварају најзначајнији део међународног оквира о заштити здравља и безбедности на раду *ratione personae* већ су претходно издвојене Уједињене Нације, Међународна организација рада, Савет Европе и Европска Унија. Управо акти ових организација чине најзначајнији део међународног радног законодавства о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, и поред тога што нису једине, јер има и других регионалних организација које су нормативно активне у овој области.

Акти Уједињених Нација не обилују нормама које се односе на заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. У највећем делу је то препуштено уређењу актима Међународне организације рада. У оквиру ОУН заштита посебних категорија запослених се поставља и нормира кроз призму основних људских радних права, што упућује на закључак да је реч о општом оквиру радно-социјалних права, које се односе на све запослене. У одређеним случајевима се уређују и права о тачно опредељеним радницима, као што су жене или деца (малолетна лица).

Ако се узме основни акт ОУН-а, а то је Универзална декларација о људским правима, преко члана 23 се може индиректно упутити да повољније и праведније услове за рад, који се обезбеђују заштитом на раду, се односе на све запослене, а са тим и на посебне категорије радника.

У оквиру нормативне делатности Генералне скупштине Уједињених Нација, а која се односи на заштиту на раду, издвајају се управо жене и деца, а то су Конвенција елиминисања свих форма дискриминације жена³⁶⁷ и Конвенција о правима детета³⁶⁸.

О организационој структури МОП-а и њене нормативне делатности и улоге, као и општом систему заштите здравља и безбедности на раду изражен преко конвенција и препорука, било је речи у претходној глави. Ипак, овде треба издвојити да када се говори о Међународној организацији рада, њеном формирању и првим нормативним активностима, неминовно је рећи да је то повезано управо са заштитом посебних категорија запослених, или тачније са заштитом здравља и безбедности на раду деце и жена. Стварањем прве свести о заштити управо ових категорија запослених није случајна, и инспирисано је хуманим и етичким мотивима, али и од опште прихваћености да се ова питања регулишу међународним нормама и да представљају

³⁶⁷ Усвојена 18-ог децембра 1979 године, ОУН; Сл.Гласник СФРЈ бр. 11/81.

³⁶⁸ Усвојена 20-ог новембра 1989 године, ОУН; Сл. Гласник СФРЈ бр. 15/90.

међународни стандард. То је пре свега ради значења и ранљивости деце и жена, као и ради њихове огромне експлоатације у XIX веку. Управо зато су од оснивања МОП-а у 1919. години, до данас донешени бројни акти који се односе на посебне категорије запослених у оквиру заштите њиховог здравља и безбедности на раду, а изгледа да се тај процес не зауставља и очекује се да ће се и будућности продужити. Али за будућност се може стварати очекивана визија, а да би та визија била остварљива, мораће се преиспитати досадашњи систем и концепт заштите.

Међународна организација рада, у оквиру своје нормативне делатности, издваја и посвећује одговарајућу пажњу одређеним, посебним или специфичним категоријама запослених. Критеријум за њихово издвајање је у ствари стандардни и основни критеријум, а то је њихово субјективно својство, или специфика (природа) радног места.

У односу на други критеријум, спадају запослени у одређеним гранама, као што су морнари, запослени у пољопривреди, у грађевинарству, радници мигранти и др. Наш даљи предмет анализе ће бити запослени који се штите на раду према првом критеријуму, односно само норме које су донешене са стране МОП-а, који у основи заштите, узимају субјективне карактеристике радника. Овде спада заштита радница у односу на полови диверзитет, трудноћа и материнство, деца, односно млади радници и лица са инвалидитетом. Карактеристично је то што у оквиру МОП-а нису донешени конкретни акти који обухватају старије раднике, осим Препоруке бр.162 о старијим радницима. То не значи да ова категорија радника није у агенди међународне заштите и да се ништа не предузима везано за ово питање. Напротив, старији радници све више постају актуелно питање у оквиру агенде заштите, а велики број националних законодавства су већ одавно преузели низ социјалних и економско-демографских мера о заштити ових категорија радника и грађана³⁶⁹.

Са друге стране, продужење животног века становништва, као и продужење радног века, суштински је утицало на све односе у области радног и социјалног осигурања. То је посебно видљиво последњих две година, када је економска криза деловала као катализатор и убрзала је активности на националном и међународном пољу, актуелизирајући питање старења у радном односу³⁷⁰.

У оквиру Савета Европе можемо издвојити уобичајене категорије запослених који уживају одређена права, али са том разликом што је код ове организације приступ другачији. Дакле, посебне категорије запослених се штите пре свега кроз призму основних људских права и достојанство личности, тиме што се акти ових права уређују оквирно у највећој мери, али се при томе не залази у детаље. Акти који су донешени са стране Савета Европе обухватају жене за време

³⁶⁹ О овоме више у даљем тексту, у делу о старијим радницима.

³⁷⁰ У том смислу су се преузели низ корака, у велики број земаља, који су најчеће ишли у смеру повећања старосне границе за пензионисање (актуелни и репрезентативни пример је пример у Француској, која је крајем октобра 2010 године донела закон за повећање старосне границе пензионисања, са 60 на 62 година и право пуне пензије са 67 година старости). То ће додатно утицати на постављање питања посебне заштите ових запослених.

материнства, малолетнике, лица са инвалидитетом, али и старије запослене. Такви акти су Европска социјална повеља, Европски кодекс социјалне заштите и Европска конвенција о социјалној сигурности. Треба се напоменути и подвући да се ова заштита јавља кроз колорит социјалне заштите и социјалних права ових категорија запослених, а не само као типична радно-правна заштита.

Издавање посебних категорија запослених и уређивање одређених права је пре свега предвођена Европском социјалном повељом (ревидираном), где су у Преамбули наведене неколико поставки (правила) које се односе на посебне категорије радника. Тако, у тачки 7 се каже да деца и млади имају право на заштиту од психичких и моралних опасности, којима су изложени³⁷¹. За децу и младе се односи и тачка 17 која каже да имају право одговарајуће социјалне, правне и економске заштите. Сматрамо да ову тачку треба да тумачимо шире, што би значило да ова лица требају имати одговарајућу заштиту на раду у делу безбедности и здравља.

Пратећи концепт и дух Социјалне повеље, у преамбули, у тачки 8 је наведено да жене имају право на посебну заштиту за време материнства. У тачки 15, која се односи на лица са инвалидитетом, каже се да ова лица имају право на независност, социјалну интеграцију и партиципацију у животу у заједници. Такође се у Преамбули спомињу и старија лица, у тачки 23, где је предвиђено право одговарајуће социјалне заштите. Из овога се види да је још на почетку Преамбуле обухваћен велики број посебних категорија запослених и упућује се на њихову одговарајућу заштиту.

Истини за вољу, у Преамбули се издавају и предвиђају права и за раднике мигранте и лица са породичним одговорностима, као и одредбе које се односе на све запослене, а део су основних социјалних и људских права³⁷².

Што се односи на европско радно комунитарно право из области заштите здравља и безбедности на раду, може се рећи да поред директива о заштити при употреби одређених материја и коришћења материја и материјала у радној средини, постоје и директиве које се односе на опредељене категорије лица - *ratione personae*. Овом приликом ће бити споменути неке од њих³⁷³.

Директиве Европске Уније, које се односе на одређене запослене, који уживају посебну заштиту, може се рећи да не одступају много од стандарда МОР-а, али свакако се издавају својим специфичностима. Ова подела *ratione personae* и у оквиру Уније такође значи да се штите одређене категорије лица, услед њихових физичких својстава, или ради специфичке радног места (професије), али као категорије радника. У овом случају субјективни елемент представља основу издавања неких група радника. У ЕУ су издвојени: омладина, жене у вези са трудноћом и породилским отсуством (али не као жена у биолошком смислу, што је

³⁷¹ В. Lubarda, *op.cit.*, str. 44.

³⁷² Jason Nickless, Helmut Siedl, *op.cit.*, str.128.

³⁷³ Материја посебне заштите опредељених категорија радника представља врло значајан део европског комунитарног законодавства. То захтева суштинско и исцрпно излагање. Зато ће овом приликом, заштита и безбедност здравља посебних категорија лица бити предмет детаљније анализе даље у тексту.

случај код МОР-ове Конвенције 89 о забрани ноћног рада), старији радници и пензионери и лица са инвалидитетом. Такође у предмету уређивања директива *ratione personae* среће се и издвајање посебних професија, као што су персонал рибарских бродова, радници у путном саобраћају (професионални возачи), као и радници који раде привремено и на одређено време (неке од флексибилних форма рада). Неке од њих су донешене на основи Директиве 89/391, као што је Директива 92/85ЕЕЗ о увођењу мера побољшања заштите жене у време трудноће, после порођаја, или за време дојења, Директива 93/103 о минималним захтевима о здрављу и безбедности на раду рибарских бродова и др.

У односу на сваку категорију радника, прописани су одређени стандарди о заштити, који би требало да заштите све запослене. Тако, код омладине су то минималне године за оснивање радног односа (Директива 94/33), заштита у односу на радно место итд., код жена су то заштита у време трудноће и материнства где се предвиђа незаконитост отказа у време овог стања (Директива бр. 92/85)³⁷⁴, код лица са инвалидитетом се регулише питање о прилагођавању радног места (Директива бр. 89/654) итд.

Услед значења и рањивости ових посебно издвојених категорија радника, Европска Унија прописује и механизме за контролу и надзор, као и за спровођење стандарда директива, међу којима се издваја судска пракса Суда правде³⁷⁵.

Када се говори о нормативном оквиру посебне заштите жена у оквиру комунитарног права, поред Директиве 92/85ЕЕЗ³⁷⁶ треба споменути и Директиву 76/207 ЕЕЗ о једнаком третману мушкараца и жена у односу на запослење, квалификацију и професионалног усавршавања и услове рада, као и Директиву 97/80 ЕЗ о терету доказивања у случају дискриминације на основу пола. У овој области, донети су и друге акти, од којих су највише директиве које се односе, као и претходне две, на заштиту жена од дискриминације³⁷⁷. Пошто се овде жена штити на основу пола, ову заштиту би индиректно могли сматрати као посебну заштиту жене и то само у неким аспектима.

Забрана дискриминације је данас уздигнута на ранг генералног принципа, који се односи на све запослене и са тим је део опште заштите запослених. Ипак, када се штити жена, по основу забране полне дискриминације, свакако то има везе са предметом анализе у овом раду, а то је посебна заштита жена у радном односу (као посебна категорија запослених). Уствари и издвајање посебне категорије запослених се подупире на пол, као што је речено на почетку. Овом приликом биће више речи о Директиви 92/85 ЕЕЗ, која је најзначајнија у овом контексту анализе. На нивоу ЕУ, посебна заштита жена се односи само на основу трудноће, рађања и материнства, што представља другачији концепт од

³⁷⁴ Више код: Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 265-267.

³⁷⁵ В. Teyssie, оп.цит., стр.264; А. Ravnić, оп.цит., стр. 289-290; R. Blanpain, Ch. Engels, оп.цит., стр. 47; В. Lubarda, оп.цит., стр. 119-120, 121-122, 127-129, 290.

³⁷⁶ [1992] ОЈ L348/1

³⁷⁷ Више на:

http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_en.htm

оног који је прихваћен са стране МОП-а. Због тога се сматра да заштита од дискриминације није типична посебна заштита у радном односу ових категорија запослених. Али, са друге стране дискриминација и посебна заштита жена може бити размотрена заједно, сматрајући да представљају једну целину института посебне заштите жена. На крају се може рећи да се они преплићу, и у одређеним моментима се прожимају, што представља додатни подстицај за будућа истраживања, овог радноправног феномена, који се појављује у оквирима динамичног развоја који има рад и радно право уопште.

3. Заштита жене у међународном радном законодавству

Заштита жена на радном месту проузрокује много дилема и контраверзи у међународном законодавству, а посебно у националним законодавствима. Поставља се питање зашто се жена посебно штити у радном односу, или да ли је данас уопште потребна та посебна заштита за ову категорију запослених? Утолико више, што управо жене и њихове организације, пре свега у Европи и САД, су против³⁷⁸ посебне заштите жена у радном односу, на основу пола.

Ако се погледа развој радног националног законодавства у Европи, у односу на посебну заштиту жене, може се видети да то има узлазну линију развоја у временском оквиру од појаве радног законодавства, па све до друге половине XX века. Последњих двеју деценија се примећује опадање интереса за посебну заштиту жена у процесу рада, свакако под утицајем женског лобија кроз свет и „еманципацију“ жене у друштву.

То је посебно видљиво у неким националним законодавствима као што су француско, немачко и у скандинавским земљама. Код европских медитеранских земљама и на Балкану, још увек преовлађује схватање о већој заштити жена, на основу полне диферентности.

На међународном плану имамо другачију слику. Почеци заштите жене, односно мера о заштити жене радника, датирају од почетка XX века.

Први међународни акт који је уређивао делимично ову проблематику је уговор из Берна 1906. године, који је ступио на снагу код 13 европских земаља³⁷⁹, и односио се на забрану ноћног рада жена. Још при самом закључењу овог уговора, јавиле су се несугласице између феминистичких покрета и неких европских влада за његово нератификовање. Најенергичнији притисак су извршиле шведске феминисткиње, неприхватањем ратификације овог уговора³⁸⁰.

Може се рећи да се заштита жена у радном односу темељи на два битна стуба. Први је заштита жена на основу њиховог пола, а други

³⁷⁸ Против посебне заштите жена у односу на њихову једнакост по свим питањима, у оквиру рада, делују много феминистичких организација у свету, у различним земљама на свим континентима.

³⁷⁹ L. Betten, *op.cit.*, str. 239.

³⁸⁰ Nikolas Valticos, "Droit International du Travail", Paris, 1970, str.29

је заштита жена на основу њихове репродуктивне и друштвено-социјалне функције коју имају у друштву, наспрот мушкарцима. Обадве класификације се темеље на субјективним својствима жена, која не постоје код мушкараца. У првом корпусу норми спадају оне које се односе на: 1. забрану ноћног рада и 2. општу заштиту жена против опасног, нездравог и тешког (напорног) рада. У другом корпусу спадају норме који штите жену за време трајања трудноће и после порођаја, односно за одређени период материнства³⁸¹. Заштита од сексуалног узнемиравања на радном месту још увек није део структуре норми у међународним актима, али ипак један део се проналази и уређен је у делу посебних форми дискриминације на основу пола³⁸².

Иначе, данас се на међународном плану јавља биверзитет у приступу да ли треба да се штити жена на основу пола или не. У оквиру аката Међународне организације рада још увек се јавља пракса доношења аката који се односе на заштиту жене на основу пола (у односу на забрану ноћног рада у индустрији и забрану или ограничавање опасног и напорног рада), док у оквиру Европске Уније све више преовлађује мишљење да жена треба да се штити само за време трудноће и материнства.

Међународна организација рада је донела велики број конвенција и препорука које се односе на посебну заштиту жена у радном односу. Неке од њих више не важе, док су неке допуњене другим, новим конвенцијама. Овом приликом ће бити речи о неким важнијим.

3.1. Заштита жене на основу полног диверзитета

Овај тип заштите данас се може срести само у оквиру Међународне организације рада и у неким националним законодавствима, као што је на пример македонско. Потреба за постојањем заштите жене на раду, само ради тога што је жена, оправдава се међународним диверзитетом права који уживају жене уопште, па и у радном односу, као и свешћу о улози жене у друштву. У свету постоје још увек велики број земаља (ако не и већина) где је еманципација жене остала доста ниска и она још увек представља субјекат који је изложен дискриминацији. Отуда, међународни услови још увек нису сазрели за напуштању концепта посебне (полне) заштите жене, као што је то случај у неким деловима света, на пример у Европској унији.

а. Забрана ноћног рада жена

Такозвана прохибиција ноћног рада жена придонела је доношењу више конвенција, препорука и један протокол. Још на првом заседању Међународне организације рада у 1919. години, донета је Конвенција бр.

³⁸¹ L. Betten, *op.cit.*, str. 238.

³⁸² *Ibidem*.

4 о ноћном раду жена³⁸³ у индустрији; Конвенција бр. 41³⁸⁴ из 1934 године и ове конвенције више нису на снази; Конвенција бр. 89 из 1948 године³⁸⁵; Конвенција о ноћном раду бр.171 из 1990 године (општа конвенција)³⁸⁶; Препорука бр. 178 из 1990³⁸⁷ године као и Протокол из 1990 године³⁸⁸ за Конвенцију о ноћном раду жена бр.89 који се односи на ревидирање Конвенције бр.89 је суплементаран њој. Поред ових инструмената постоје још два, од којих један је Препорука бр.13 из 1921 године, која се односи на жене које су запослене у пољопривреди и Конвенција бр. 20 из 1925 године која се односи на жене запослене у пекарско-млинској индустрији, која више није у важности.

Првим конвенцијама (бр. 4 и 41) уређена су питања ноћног рада жена у индустрији, како у приватном, тако и у јавном индустријском сектору између два светска рата. Обе конвенције више не важе, и њих је ревидирала (заменила) Конвенција 89 која је унела одређене измене око ноћног рада жена уопште у процесу рада (мисли се у индустрији). Уствари са Конвенцијом бр. 4 се успоставило ограничење ноћног рада жена и дала се дефиниција о томе шта је ноћни рад. Тако се први пут поменуло да се за ноћни рад сматра време од 11 сати између интервала од 22 h до 05 h ујутру. Такође су дати врсте искључења који су могући и то у односу на вишу силу и расипање материјала (члан 4). Интересантно је што Конвенција предвиђа могућност о искључењу од примене норми за Индију и Сијам. У члану 6 је била предвиђена могућност за смањивање ноћног периода на 10 сати, у трајању од 60 дана, у једној години. Конвенција 41 у великој мери је садржала иста решења као и претходна Конвенција, са јединственом разликом што је нудила могућност за другачије уређење интервала трајања ноћног рада и то између 23 и 06 сати ујутру, али у договору са социјалним партнерима. Ово за први пут представља успостављање стандарда који је значио могућност за другачије договорно уређивање радног времена, под притиском једног социјалног партнера, а то је био синдикат. После овога, и код других будућих решења, који ће следити у различитим областима уређивања МОР-а, посредно ће стимулисати могућност и право, али и обавезу успостављања социјалног дијалога између партнера, преко колективних уговора о раду.

1) Конвенција 89

Са Конвенцијом 89 уствари је ревидирана Конвенција бр. 41 и 4, чиме се унео нови дух ноћном раду жена у индустрији. Ову Конвенцију су ратификовале 46 земаља³⁸⁹, између којих је и Македонија, Босна и

³⁸³ О овој конвенцији може се више видети на <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

³⁸⁴ Ибидем; Ова конвенција представља ревизију Конвенције бр. 4

³⁸⁵ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C089>; више код: Б. Шундерић, оп.цит., стр. 310; Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада, оп.цит., стр. 317-319; ратификована од РМ, 17.11. 1991 године.

³⁸⁶ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C171>

³⁸⁷ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R178>

³⁸⁸ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?P089>

³⁸⁹ Закључно до маја 2011 године.

Херцеговина, Србија, Грчка, Црна Гора, Румунија и Словенија, као земље из региона, а отказале су је 21 земље³⁹⁰. Ова Конвенција је ступила на снагу 1951 године.

Конвенција прати идеју претходне две конвенције, у односу на спектар питања која су уређена за ноћни рад жена. Ипак Конвенција 89 се издваја по томе што је најдуже време представљала оквирни међународни стандард по овом питању. Ова Конвенција је представљала основу и полазишну тачку одакле су се даље градили, мењали и обликовали национални радни законици из ове области, али и остале међународне норме.

Ова Конвенција је унела новину у односу дефиниције шта представља термин „ноћ“, односно „ноћни рад“. Тако, у члану 2 Конвенције се каже да: „то је период од једанест узастопних часова, укључујући интервал од седам сати између 22 h до 07 h ујутру“. Другим речима, уствари се забрањује рад жена у току ноћи између 22 h до 07 h ујутру, у трајању од седам радних часова. Оставља се могућност надлежним органима да направе различито уређење овог интервала у односу на различне индустриске гране, у консултацији са радницима и послодавцима, почињући најраније од седам сати увече.

Као и код претходних Конвенција и ова се односи на забрани о раду свих жена, независно којих су година, како у приватним, тако и у јавним (државним) индустриским гранама (члан 3). Које су то индустриске гране, предвиђено је у члану 1 Конвенције, која доживљава измене, више или мање у Конвенцији бр.4. При томе се Конвенција 89 не односи на све индустриске гране, већ само на оне које су наведене у члану. То су рудници, копови и екстракција минерала, онда радови који укључују обраду, поправку, чишћење, завршну обраду, адаптацију за продају, ломљење и демолирање, материјала који се трансформишу, изградњи бродова, трансформатора или пренос струјом. Такође се односи на рад који је повезан са грађевином.

У односу на искључења од примене ове Конвенције, остају исти стандарди, односно ова Конвенција се може непримењивати у случају више силе, осипању материјала и у односу на заштиту националног интереса и безбедности. Интересантно је што и у овом инструменту су такође предвиђена посебна правила за одређене земље, и овог пута је то Индија, али и Пакистан. Овим земљама је дата могућност за другачије уређење односа. Предвиђено је да под термином рад у индустрији се може сматрати тај рад који је предвиђен сагласно националним законодавствима ових земаља, а не према члану један из ове Конвенције, која дефинише овај термин. На крају, Конвенција бр.89 се не односи на жене које раде на руководећим местима у компанијама, као и за жене које су запослене на пословима здравствене заштите, које нису директно ангазоване у индустрији.

³⁹⁰ О земљама које су ратификовале Конвенцију, може се видети на табели на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C089>

2) Протокол 89

Протокол из 1990. године, о Конвенцији (ревидираној) о ноћном раду бр.89 (Протокол 89) се односи на Конвенцију 89, односно представља допуњавање и додатак Конвенцији. На ово указује податак што, да би се ратификовао Протокол и да би се применио у националном законодавству, неопходно је претходно да се ратификује Конвенција 89 из 1948 године³⁹¹.

Протокол, у оквиру питања што их уређује, односи се на две битне тачке. Пре свега, то је питање о другачијем уређењу трајања ноћног рада, са стране националних законодавства, а у консултацији са репрезентативним организацијама радника и послодавца, као и искључака забране ноћног рада (члан 1). Следеће питање на које се задржава Протокол је забрана варијација уређења трајања ноћног рада и забрана о ноћном раду жена које су у време трудноће, али и после порођаја (члан 2). Ово делимично представља продирање у област која није уређена Конвенцијом 89, тако да на овај начин Протокол поставља везу између аката о забрани ноћног рада жена (ноћни рад) и заштите жена за време трудноће и материнства. И поред тога што се члан 2 Протокола односи, пре свега на продужетак трајања забране о ноћном раду у време трудноће и материнства, ипак су то питања која су типична за заштиту раднице пре и после порођаја. Са овим, Протокол ствара једну целину између различитих конвенција, који уређују ноћни рад и рад ноћу за време трудноће и материнства, и поред тога што се ово односи на варијације које могу да се предвиде у члану 1, тог протокола.

Овим Протоколом, у којем не смеју да се примењују различна решења, предвиђена Конвенцијом 89, износи 16 недеља пре и после порођаја, од којих 8 недеља требају бити пре очекиваног датума порођаја. У овом периоду жена не сме да ради ноћу, не сме да добије отказ, треба да јој се обезбеде одговарајући услови, за њу и дете, у смислу стандарда живљења³⁹². Ово се треба обезбедити преко рада дању, социјалног осигурања и социјалне заштите, као и са другим мерама или комбиновање истих (тачка 3 члан 2).

У погледу првог питања које је предвиђено у члану 1 Протокола, огроман акценат се даје промени одредаба о ноћном раду (забрани) преко учешћа репрезентативних организација радника и послодавца. Ово није био случај у Конвенцији. Тиме се појачава улога и значај репрезентативних организација социјалних партнера. Треба подвући да су овакве одредбе у контексту нових промена радног законодавства, али пре свега у схватању радног права и радних односа (свест о раду и радним односима), као и односи који зависе од социјалних партнера, а мање од државе. Оваква схватања, се пре свега детерминишу међународним планом (међународним законодавством), а касније и националним законодавствима. Тако, у члану 1 Протокола, предвиђа да се ове варијације о трајању времена ноћног рада и њене забране, могу

³⁹¹ L. Betten, op.cit., str. 241

³⁹² Ова права су најчешће део националних законодавства, земаља региона Југоисточне Европе и у свету, види: Г.Старова, „Трудово право и работни односи“, оп.цит., стр. 297-299; В. Брајић, оп.цит., стр. 273-283; А. Петровић, оп.цит., стр. 276-277; Васил Мрјачков, оп.цит., стр. 435-438; В. И. Миронов, оп.цит., стр. 651-655.

предвидети за специфичне гране и радове где репрезентативне организације и управа фирме има потребу, и договориле су се о тим променама и уступцима. Уствари, у оквиру овог члана, главну улогу има међусебно договарање и координација интереса социјалних партнера.

3) Конвенција 171

Од инструмената регулисања, донесених са стране Међународне организације рада, посебно су се издвојиле Конвенција бр.171 о ноћном раду из 1990. године. Ова Конвенција, по много чему је специфична и другачија од претходних аката, које смо разматрали. Одмах да кажемо да је реч о Конвенцији која се односи на све запослене, а је у вези са ноћним радом (члан 2). Ова Конвенција је релативно новијег датума и релативно мали број су је ратификовали (табела бр.3).

Табела бр. 3: Конвенција Бр. С171

Земља	Датум ратификације	Статус
Албанија	28:06:2004	ратификована
Белгија	28:05:1997	ратификована
Бразил	18:12:2002	ратификована
Кипар	04:01:1994	ратификована
Чешка Република	06:08:1996	ратификована
Доминиканска Република	03:03:1993	ратификована
Литванија	26:09:1994	ратификована
Луксембург	08:04:2008	ратификована
Мадагаскар	10:11:2008	ратификована
Португал	27:11:1995	ратификована
Словачка	11:02:2002	ратификована

Значи, Конвенција се не односи само на ноћни рад жена, већ обухвата све запослене, укључујући запослену децу. Тиме се заузима нови курс уређења ноћног рада. Али, и поред тога Конвенција обухвата мере које се односе на ноћни рад жена за време трудноће и материнства. Конвенција дефинише ноћни рад у члану 1, према коме је то рад који се извршава у периоду не мање од седам узастопних сата, укључујући интервал од поноћи до 5 сати ујутру. Овај период треба да се уреди са стране надлежних власти, после консултација са репрезентативним организацијама радника и послодаваца, или колективним уговором. Овде је посебно важно што се Конвенцијом предвиђа ограничење трајања ноћног рада, односно опредељено је

колико сати (дана) може максимално трајати. Ово ограничење је посебно важно за раднике, да би штитили своје здравље³⁹³, а одговарајуће мере о томе су предвиђене у члану 3 Конвенције³⁹⁴. Као што је већ поменуто, чланом 2, предвиђено је да се ова Конвенција односи на све запослене, осим за запослене у пољопривреди, рибарству, поморском транспорту, унутрашњем авио-саобраћају и трговини акцијама (stock raising). Такође, земља која ратификује Конвенцију, може ограничити или искључити примену одређених категорија запослених, уколико би примена проузроковала суштинске проблеме. Ово се може урадити претходном консултацијом репрезентативних организација радника и послодаваца, а о евентуалном искључењу примене, морају се навести разлози и извести Међународна организација рада.

Може се приметити да ова Конвенција посебну пажњу обраћа узајамној усклађености и консултовању између државе и осталих социјалних партнера, односно организација радника и послодаваца. Ова тенденција се осећа кроз цео нормативни текст Конвенције. У члану 3 се наводи да специфичне мере, које треба да се преузму при ноћном раду запослених, генерално, се односе пре свега на заштиту њиховог здравља, омогућавању професионалног напредка, да се помогне у реализацији њихових породичних и социјалних обавеза и да се дају одговарајуће награде. Овим се издваја димензионалност заштите радника, једна која се односи о заштити здравља, а друга о заштити запосленог као социјалног бића које има друштвене обавезе и одговорности.

Претходно поменуте мере су распоређене у више чланова Конвенције 171, почињући од члана 4 до члана 10. Може се рећи да се оне генерално односе на неколико кључних тачака, односно поља нормирања. Тако се у члану 4 предвиђа право да радник има бесплатно лечење и саветовање како да савлада здравствене проблеме, повезане са ноћним радом. То се односи пре него што радник почне да ради као ноћни радник. Даље у члану 5 се предвиђају олакшице за раднике који раде ноћу. Посебно значајна је могућност која је предвиђена у члану 6, према којој радник може бити премештен са ноћног рада на неки други одговарајући посао, када то налажу здравствени разлози. Уколико распоређивање није могуће, предвиђају се низ бенефиција за таквог радника, међу којима су и посебни услови отпуштања. Члан 7 предвиђа мере које се односе на ноћни рад жена радница.

Овај члан је на линији уређења, као и претходни акти (Конвенција 89 и Протокол), где се уствари штити жена, али овога пута само у случају трудноће и материнства, а не уопште од ноћног рада, као што је било претходно.

Поставља се питање да ли Конвенција 171 иде корак уназад у односу на претходну заштиту жене, кад се зна да се ова Конвенција односи на све запослене. Одговор треба тражити у новим међународним околностима који промовишу све више једнакост жена у заштити у односу на мушкарце, у односу на пол, док се штити само трудноћа и

³⁹³ То је један од циљева, о којима се доноси ова Конвенција.

³⁹⁴ Македонија са изменама у Закону о радним односима бр.106/08, чланом 11 је укинула ограничење ноћног рада, које је претходно било предвиђено чланом 128, став 4. и чланом 129, став 1. О овоме опширније види у даљем тексту, у делу за Македонију.

мајчинство. Ипак примена (ратификовање) ове Конвенције не искључује могућност примене и Конвенције 89 и Протокола који се односи на ноћни рад жена. Уствари реч је о једном систему норми које се између себе преплићу и стварају јединство и целовитост. На тај начин, уколико се жели, жена се може заштити и на основу пола и на основу трудноће и материнства, и то свакако преко националног правног поредка на свим нивоима. Иначе, мере у члану 7 се односе на осигурање алтернативног рада жене која ради ноћу, и то пре порођаја најмање 8 недеља или за период после порођаја, који ће прописати лекар (надлежне здравствене установе), као и за време периода који је потребан за негу и бригу о детету. Такође се предвиђа забрана о давању отказа у овом периоду, осим за разлоге који нису повезани са трудноћом и мајчинством. Поред тога, треба да се обезбеде и одговарајући социјални услови за нормалан живот мајке и детета.

Конвенција у члану 8 уређује питање о „компензацији“ због ноћног рада, која треба да буде изражен преко трајања радног времена, плаћања, или других сличних повољности који одражавају природу ноћног рада. Такође је за ноћне раднике предвиђено и формирање тзв. социјалних услуга (установа социјалне заштите) који најчешће обухватају медицинску заштиту (члан 9).

Послодавац треба да се консултује са представницима радника пре него што направи распоред радног времена и пре него што се преузму одговарајуће мере и социјални сервиси за раднике који раде ноћу (члан 10). Форма у којој треба да се спроведу одговарајуће мере, предвиђене Конвенцијом, су закони и подзаконски акти, као и колективни уговори о раду и одлуке судова.

Ова Конвенција, која је релативно скоро донешена, отвара могућност другачијег схватања и регулисања женског рада. Напуштајући традиционални поглед и приступ заштити жене, где се она штити и по основу полног и социјалног статуса у све већем броју земаља данас јавља се слика посебне заштите жене уопштено. У том правцу се осећа и благо скретање курса, који је постојао код Међународне организације рада у погледу норми које су се доносиле по овом питању. То је свакако под утицајем земаља из Европе и САД, Канаде и Новог Зеланда³⁹⁵.

4) Препорука 178

Поред Конвенције 171 у исто време је донешена и Препорука 178 која је допуњавала Конвенцију. Препорука даје више детаљних одредби о радном времену и периоду за одмор, финансијске надомештаје и плаћања, о безбедности и здрављу, социјалним сервисима, као и другим мереама³⁹⁶ око ноћног рада. Ова питања очигледно још нису била зрела да би се уклопила у текст Конвенције. Препорука у односу на сатнице рада и период одмора ноћних радника, предвиђа мере као што су да ноћни рад не треба да траје више од 8 сати у току 24 сата, осим по одређеним изузецима (подтачка 1 тачка 4), или да ноћни рад у просеку треба да буде краћи од дневног рада, за исте периоде. Такође има

³⁹⁵ Нови Зеланд је отказао Конвенцију 89.

³⁹⁶ L. Betten, *op.cit.*, str. 243; види више на www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R178

одредаба које се односе на сменски рад, притом предвиђајући мере о забрани за две узастопне ноћне смене (пуно време), као и за период одмора од 11 сати између смена. Поред ових, препорука предвиђа мере и за одговарајуће финансијско награђивање ноћних радника (увeћане зараде), где се потенцира принцип једнаке награде и мушкараца и жена.

У односу на заштиту на раду, препоручује се консултовање послодаваца и репрезентативне организације радника. Поред тога, препоручује се преузимање и мера у смислу обезбеђења превоза ноћних радника, посебни услови за одмор за ове раднике, обезбеђивање obroка, мензе итд. Препорука има одредбе које се односе и на труднице (тачка 19), запослене са породичним обавезама (тачка 20), запослени који раде дуже као ноћни радници (тачка 23 и 24). У ствари, Препорука даје смернице и упућује на један виши степен заштите, како свих запослених, тако и за одређене категорије запослених. Оно што би се могло издвојити је да са овом Препоруком се уствари заокружује целина ноћног рада у систему норми, које су постојале код МОР-а. Али, ни у Конвенцији 171, ни у Препоруци се не издвајају одредбе и мере које се односе на дужину трајања ноћног рада. Према томе, у ноћни рад може бити укључен радник дужи временски период, односно и више година. Критички сагледавајући овако решење је зрело да се промени. Уосталом, у одређеним националним законодавствима садрже се одредбе које ограничавају трајање ноћног рада³⁹⁷. Свакако, ова мера треба да има изузетке који би се односили на одређене професије.

Може се рећи да се заштита жене од ноћног рада темељи на две дијаметрално различите парадигме у односу на акте МОР-а. Прва је схватање о заштити жене, односно о забрани ноћног рада по основу пола и социјалног статуса жене, које је старије гледиште; и новије које је на линији изједначавања жена са мушкарцима у односу на права и мере о заштити од ноћног рада. Ипак, у оквиру Међународне организације рада се још увек даје велико значење и преовлађује став о посебној заштити жена од ноћног раду, односно забрани ноћног рада. То се темељи пре свега на различитост у прилазу и схватању одређених друштава, што је разлог о непостојању планетарне кохезије и унифицираности по овом питању.

Различна економска и друштвена развијеност код земаља чланица и постојање још увек традиционалних друштва, као и сам систем гласања у вези доношења аката, намеће овај закључак.

б. Заштита жене од опасних, нездравих и тешких радова

У односу на ово питање може се рећи да у оквиру нормативних аката Међународне организације рада нема јединственог приступа уређивања стандарда. Постоји више конвенција и препорука које парцијално, у већем или мањем делу уређују ову проблематику. То је резултат пре свега чињенице што су конвенције и препоруке у овом случају груписане на основу предмета уређења, а не на основу субјекта радног односа. У односу на жену као субјекта, за заштиту од опасног,

³⁹⁷ Такво решење је постојало у македонском радном законодавству.

нездоровог и тешког рада није донешен велики број аката. Као изузетак се може издвојити Конвенција бр.45³⁹⁸ која уређује питање о раду жена у рудницима и подземном раду, која се конкретно односи на жене. Уствари реч је о заштити жена од рада у рудницима и подземним радовима. Конвенцију су укупно ратификовале³⁹⁹ 70 земаља, а отказали су је 28⁴⁰⁰.

Конвенција 45 у члану 2 забрањује рад жена у подземним радовима и у рудницима, независно на године старости⁴⁰¹. Али Конвенција предвиђа и искључење од примене у члану 2. То је разумљиво јер природа неких професија и радова не тражи имплементацију одредба Конвенције. То су професије или лица који обављају руководеће послове, запослени у здравственим и социјалним службама, лица која су на обуци или учењу, као и лица која улазе у руднике ради одређених ствари, које нису физички рад (члан 3). Ова Конвенција је била ратификована и са стране бивше Југославије, односно чланови 1, 2, 3, и били су саставни део радног законодавства федералних јединица (република), које су сада самосталне државе⁴⁰². Из данашње призме, може се рећи да нове државе које су произашле са простора Југоисточне Европе, су задржале одредбе које се односе на забрану рада жена у рудницима или подземним радовима⁴⁰³.

Поред Конвенције 45 постоје још неколико конвенција и препорука које укључују одредбе о заштити од специјалних ризика, повезаних са радом. Тако, још у 1919 години била је донешена Препорука бр. 4 о заштити жена и деце од тровања оловом⁴⁰⁴. Овај инструменат, који уствари треба да се ревидира, препоручује да жене (односи се на труднице) и деца (млади испод 18 година) не раде на радним местима која су повезана са тровањем оловом, односно цинком, његовом прерадом, производњом и у чишћењу радионица где се меша и производи оловно белило. Ова Препорука је касније била допуњена и Конвенцијом бр.13 из 1921 године, о употреби оловног белила у бојадисању⁴⁰⁵. Ова Конвенција се такође односила на жене и децу у односу на забрану рада при индустријском фарбању (члан3). При томе, ова забрана се односи само на радове који су повезани са фарбањем унутрашњих делова зграда, што значи само за рад унутар зграда (члан

³⁹⁸ Convention No. 45, 1935, Bureau international de travail, Geneva.

³⁹⁹ Ова Конвенција је ратификована и од земље бивше Југославије, али делимично, само прва три члана. Закључно са новембром 2010 године земље из региона ратификовали су ове Конвенције и то: Босна и Херцеговина, Македонија, Бугарска, Хрватска, Грчка, Црна Гора, Србија, Турска. Словенија је Конвенцију 45 ратификовала у 1992 године, али отказана је у марту 2008 године.

⁴⁰⁰ О овоме више види: Боривоје М. Шундрић, оп.цит., стр. 438;

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>;

⁴⁰¹ Г. Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, оп.цит., стр.192; L.Betten, op.cit., str. 247.

⁴⁰² Види: Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада, оп.цит., стр. 315.

⁴⁰³ О овоме више у делу три, глава I овог рада.

⁴⁰⁴ Б. М. Шундрић, оп.цит., стр.346; L. Betten, op.cit., str. 247-248; <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R004>;

⁴⁰⁵ Б. М. Шундрић, ибидем; L. Betten, op.cit., str.248; Зборник Конвенција и Препорука Међународне организације рада, стр. 213; Г. Старова, оп.цит., стр. 193; доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C013>;

1) ⁴⁰⁶. У истом члану су предвиђени и радови на које се ова забрана не односи, односно случајеви изузетака од примене ове Конвенције. То су железничке станице и индустриски објекти где је потребно белјење оловом, сулфатима олова и продукти који садрже њихове пигменти. Такође се не примењује при декоративном сликању, ни при чишћењу слика. Забрана се односи на све радове код којих се употребљава олово и оловна белила, оловни сулфати и њихови пигменти, али није тачно наведено које су то ствари. То је учињено Препоруком бр. 3⁴⁰⁷ при чему ова два акта чине једну системску целину, у чему се надопуњују један другим и додатно објашњавају. Изузетак од примене ове Конвенције су само приправници (шегрти) који се оспособљавају и уче о раду оловним белилима. У Конвенцији се даље разматрају принципи према којима треба да се регулише употреба оловног белила (члан 5).

Ова три акта МОП-а се односе на заштиту жене, повезано са специфичним радом који се сматра као тежак и опасан по њеном здрављу. При томе не треба да се заборави да на раду у рудницима или оловом и његовим сулфатима, се штите и сви запослени у оквиру опште заштите на раду, или посебне заштите која је повезана са одређеним радним местом (која се односи на све запослене). Ипак је овде реч о посебном издвајању жена (поред младих радника-деце) и формирања посебног корпуса одредби који се односе само на њих, на конкретна радна места. У том смислу, донешени су и неки други акти МОП-а и то Конвенција 127, из 1967 године, која се односи на максималну тежину ношења терета⁴⁰⁸. Ова Конвенција се такође односи на све запослене, али има одређене чланове који се конкретно односе на жене и млађе раднике (раднике испод 18 година). У Конвенцији, у члану 3 се каже да ниједан радник који ради на дизању терета, не сме да буде преоптерећен, а у члану 7 тачка 2 се предвиђа да жене и деца радници не смеју дизати терет као одрасли мушки радници. То значи да тежина терета за жене треба да буде мања од оног за мушкарце, односно прилагођена њиховој снази и могућностима, али свакако поново мањи терет од мушкарчевог. Ова Конвенција прати и Препоруку бр.128 из 1967 године, која се допуњује и проширује у одређеним аспектима.

Може се рећи да овај корпус аката, који се односе на заштиту жене од тешког, опасног и нездравог рада, издвајају је као посебног субјекта заштите у међународном праву, насупрот мушкарцу који ради исти рад. Ипак, у овом делу има простора за ревидирање и допуњавање нормативних решења, и поред тога што данас у свету преовладава тенденција изједначавања полова у процесу рада, а кроз призму питања дискриминације на раду.

⁴⁰⁶ Б. Шундрић, ибид.

⁴⁰⁷ Ибид.

⁴⁰⁸ L. Betten, *ibidem*; <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C127>.

в. Дискриминаторски ефекат забране ноћног рада за жену и тешког, нездравог и опасног рада

Дилема о дискриминаторској природи ових одредаба се поставља као актуелно питање у правничкој струци, али и шире⁴⁰⁹. Ово питање је актуелно и у националном оквиру и у међународним дебатама. Ово је свакако повезано мењањем друштвених услова и односа на глобалном нивоу, као и схватања о овом питању. Са друге стране, ова дилема се подједнако поставља са стране мушкараца, који сматрају да су дискриминовани, као што то сматрају и жене. Интересантно је и то што је на међународном плану, посебно у оквиру МОП-а, ова тема започета још крајем `70-тих и у другој половини `80-тих година прошлог века. Ипак се прве нормативне измене, које су резултовале доношењем компромисног решења, десиле Протоколом 89 из 1990. године, ревидирањем Конвенције о ноћном раду жена⁴¹⁰.

Ово помештање схватања забране ноћног рада жена је било инспирисано од више законских решења у Француској, Италији, Централно Афричкој Републици, а запажа се и све већи број отказивања Конвенције. Такође је постојао и притисак који су константно вршили представници послодаваца на МОП. На крају, може се рећи да и доношење нове Конвенције о забрани ноћног рада бр. 171 из 1990. године, која се односи на све запослене, независно од пола, иде управо у том правцу⁴¹¹.

Иначе, интересантно за анализу је управо противљење жена (које је наишло на подршку неколико влада, пре свега у Француској) о примени Конвенције 89, које противљење се темељи на ставу да су на тај начин жене дискриминоване⁴¹² у односу на доступност неких радних места, која траже рад у ноћној смени, или раде на принципу измене смена. Као што је већ поменуто, овај сукоб концепата је на крају резултовао флексибилнијим решењима. Овај процес изједначавања жена са мушкарцима, у односу на ноћни рад, има тенденцију продужавања и даље у оквиру Међународне организације рада, али мањим интензитетом од онога који ће бити у оквиру Европске Уније⁴¹³. Оваква тенденција ће имати веће и озбиљније ефекте у друштвима, али и глобално, о схватању жена у процесу рада. Ова схватања ће се

⁴⁰⁹ Ово питање има и шире друштвено значење и поставља се кроз призму социологије женског рада; види: Милева Ђуровска, „Социологија на женскиот труд“, Филозовски факултет, Скопје, 2008, стр. 109.

⁴¹⁰ L. Betten, *op.cit.*, str. 244-247.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² Питање о дискриминацији се јавља са више аспекта, у оквиру МОП-а и поставља се у односу на запослење, једнако плаћање и свакако на посебну заштиту жена; о овоме више код: А. Петровић, *оп.цит.*, стр. 184-231; Б. Шундерић, *оп.цит.*, стр. 175-184.

⁴¹³ О овоме ће бити више у делу о законодавству ЕУ. Иначе, различитост интензитета промена у односу на МОП и ЕУ, пре свега је ради тога што МОП представља међународну организацију где се ставови теже и спорије изједначавају и усаглашавају становишта. С друге стране ово није карактеристично за ЕУ, где више или мање, земље чланице споделују исте вредности, па очекује се да ће лакше и брже моћи мењати и усаглашавати гледишта о једном институту као што је заштита жене на основу полове диференцијације.

одразити не само на радне односе и схватање жене-радника већ ће имати и шире социолошке, економске, па и полтичке оквире.

3.2. Заштита жене за време трудноће и материнства

Заштита жене за време трудноће и материнства не узрокује толико контраверза и супростављених становишта као што је питање оправданости заштите жене по основу саме полне припадности, односно заштита која је инспирисана физичким спецификама и социолошким перцепцијама о улози жена (родна дискриминација). Тако, овде постоји високи степен сагласности у односу на прихватање потребе о постојању овакве заштите. То се односи у и националним оквирима различитих земаља, али и на међународном плану.

Овај приступ је пре свега инспирисан потребом заштите жене као бића које у себи носи нови живот (дете) и бризи о новорођеном детету. Значи, поред тога што се штити сама трудница у току радног процеса, истовремено се штити и плод, а касније и новорођенче, које није способно за самостални живот⁴¹⁴. Ово је ситуација где је човеку потребна помоћ друштва, односно „право сигурности“ који су набројани у ставу 1 и 2, члана 25 Опште декларације⁴¹⁵, међу којима су незапосленост, болест, неспособност, удовиштво, старост и свакако брига о мајци и детету⁴¹⁶. Одавде, Уједињене Нације, у оквиру нормативне активности и аката које доноси, уређује право заштите жене у време трудноће и материнства, на тај начин што га издиже као опште право жене.

а. Концепт људских права у ОУН

У Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, у члану 10, тачка 2 су предвиђена посебна права мајке која је у радном односу и која рађа, која права су уствари део посебних права жене у радном односу. У тачки се наводи да запослене мајке треба да уживају право коришћења плаћеног отсуства, пре и после порођаја. Може се закључити да овај члан директно уочава одређена права, односно посебну заштиту на раду, тачно опредељених категорија запослених, т.ј. жена (али само за време трудноће и после порођаја)⁴¹⁷.

Конвенција о елиминисању свих форми дискриминације жена, која између осталог у члану 11 уређује и питање о забрани дискриминације жена у радном односу. У овом члану, тачка 1 нормира више забрана о дискриминацији, повезаним са правима која произлазе из радног односа. Са друге стране, у тачки 2, члана 11, посебно се издваја забрана

⁴¹⁴ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 433; Г. Старова, „Трудово право и работни односи“, оп.цит., стр. 293; Милутин Ђуричић - Живко Кулић, оп.цит., стр. 218.

⁴¹⁵ Универзална (Општа) декларација људских права, прокламирана Резолуцијом Генералне скупштине УН 217А (III), од 10 децембра 1948 год.

⁴¹⁶ А. Петровић, оп.цит., стр. 85.

⁴¹⁷ У члану 10 тачка 3, предвиђена су права омладине, што се овим актом, поред жена обухвата и омладина, као посебна категорија запослених.

дискриминације жене у радном односу, на основу материнства и брачног статуса. Тако се предвиђа да се не може дати отказ жени за време трудноће или коришћења породилског одсуства. У алинеји б, исте тачке, предвиђа се и „увођење породилског одсуства или сличних социјалних давања (бенефиција), притоме не губећи право на претходно радно место, примања на основу стажа и социјална примања,.. У алинеји г, директно се предвиђа посебна заштита жене у време трудноће ако ради на радним местима за које је доказано да штете трудницама. Уствари, овим чланом Конвенције, директно се предвиђа право на посебну заштиту жене у радном односу и то не само за време трудноће и материнства, него и на основу пола, а неостваривање ових права се сматра дискриминацијом жене. Тиме се посебна заштита жена поставља у ранг (оквир) основних права жена, као људско право. На тај начин се појачава право посебне заштите на раду жена и то добија супранационалну, универзално-планетарну димензију. Одавде произлази и значење овог права, које је огромно гледајући из његовог контекста универзалности.

Закључићемо да сама Организација Уједињених Нација, на заштиту здравља и безбедности на раду свих засполених, посвећује одговарајућу пажњу и за одређене категорије радника као што су жене (али и деце). Обзиром на њихов положај у свету, а пре свега њихова рањивост и маргинализације у великим броју земаља у свету, а са тиме и подложности дискриминацији и злоупотреба, ОУН ову заштиту издиже као део основних људских права. Отуда, заштита здравља и безбедности на раду се не може гледати другачије осим као део општог међународног концепта, али и консензус о заштити достојанства личности, његовог интегритета, а у одређеним аспектима и као основа за будући развој радних односа у свету.

б. заштита жене за време трудноће и материнства у актима МОП-а

Заштита жене за време трудноће и материнства може отворити одређена питања у смислу да ли се овде штити жена као људско биће и нови живот који долази из ње, које у себи садрже компоненту хуманости, моралности, етичности и основног људског права, или се штити рађање нове радне снаге. Верује се да данас ова дилема није актуелна (или можда и јесте). Али при доношењу првих међународних норми из ове области, у 1919. години, сагласно друштвеним, радним и међународним односима, ова дилема се јављала у различитим формама.

Свакако то не искључује факт о схватању значења заштите жене за време трудноће и материнства (независно од чега је инспирисано) јер још на првом заседању Међународне конференција рада МОП-а је донешена Конвенција бр.3, из 1919 године⁴¹⁸, која се односи управо на ово питање. Одредбе ове Конвенције, по свом квалитету и стандардима које је поставила, у већем делу су надживели изазове времена и

⁴¹⁸ Convention No. 3, 1919, ILO, Washington; доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C003>.

представљају одличну основу за касније акте који се доносе по овом питању. У том смислу говори и факт што по овом питању у Међународној организацији рада није донешен велики број аката, после Конвенције бр.3. Ова Конвенција је била ревидирана чак у 1952. години. Али да видимо о чему је било речи?

1) Конвенција бр. 3

При доношењу Конвенције бр. 3 појавили су се одређени неспоразуми и дилеме између представника земаља чланица у Међународној конференцији. У ствари, јавио се одређени отпор и уздржаност о делу одредби, са стране послодаваца. То се посебно односило на члан 3, који се односи на трајање породилског отсуства, о чему је у предлогу Конвенције било предвиђено 6 недеља, а послодавци су инсистирали на 4 недеља породилског отсуства, пре и после порођаја. Ипак се прихватило решење које је било садржано у самом предлогу Конвенције. Појавили су се и други неспоразуми у одређеним деловима предлога акта, тако да у целости се може рећи да је за то време ипак ова Конвенција била прилично напредна, а за неке земље, чак и револуционарна. Са њом започиње међународно уређење заштите посебних категорија запослених, односно међународно радно право у делу посебне заштите⁴¹⁹.

Конвенција данас има привремени статус, односно, још увек није ван употребе. Ратификовале су је 31 земље, а отказало 3 земље⁴²⁰. У региону Југоисточне Европе, ову Конвенцију су ратификовале све земље из бивше Југославије⁴²¹, као и Бугарска, Грчка и Румунија.

Конвенција 3, о запослењу жена, пре и после порођаја, се односи на све личности женског пола (члан 2) који раде и у јавним и у приватним предузећима, а за дете се мисли на свако дете, независно о тога да ли је рођено у браку или не⁴²². Конвенцијом се забрањује рад жена у свим индустријским предузећима 6 недеља после порођаја (члан 3, тачка а). Претходно у члану 1 Конвенције, наведено је шта се подразумева као индустриска предузећа, при чему се каже да су између осталог то рудници, коменоломи, градње, обнова зграда, насипа и канала, индустрије где се врши израда, прерада, чишћење сировина, превоз путника на свим путевима (сувоземни и водени) итд.⁴²³ Такође у члану 3, тачка б, се наводи да уколико жена донесе на посао (послодавцу) здравствено уверење, којим се потврђује њена трудноћа, може прекинути са радом 6 недеља пре предвиђеног дана порођаја, утврђен документом (уверењем). И код тачке а и б, реч је о породилском одсуству. Посебно радникална и прогресивна је одредба у тачки ц, у

⁴¹⁹ Поред ове Конвенције, исте године су донешене и конвенције које се односе на ноћни рад жена, као и заштита деце, односно минимална узраст за заспослење и ноћни рад омладинаца.

⁴²⁰ О овоме види више на <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C003>.

⁴²¹ Конвенцију бр. 3 је ратификовала и сама држава Југославија, због чега и у земљама које су произашле после њеног распадања, имају континуитет у примени ове Конвенције.

⁴²² L.Betten, op.cit., str. 250-251.

⁴²³ Више види: члан 1 у Конвенцији 3

члану 3, где се предвиђа надокнада за цело време одсуства жене, на основу породилшког одсуства. При том, ова надокнада треба да се исплаћује из јавних фондова или од система социјалног осигурања. У тачки д, предвиђена је могућност одсуства са радног места уколико жена доји дете и то у трајању од два одмора од по пола сата.

Према претходно изнешеном, јасно је да стандарди који су предвиђени Конвенцијом у члану 3, представљају норме које до данас не трпе суштинске промене, напротив, измене и у националним законодавствима и у међународним нормама се односе само на повећање трајања породилшког одсуства и евентуалног времена које је предвиђено као одмор за дојење.

У Конвенцији, у члану 4 је предвиђен још један стандард који има примену до данашњег дана, у радним законцима у велики број земаља, између којих, без изузетка, су земље из Југоисточне Европе. Једноставно речено, то је забрана давања отказа жени док је на породилшком одсуству.

На крају може се рећи да ова Конвенција, као ретко која друга, представља искључиву вредност у корпусу међународних норми, и то како у односу на своје трајање, тако и у односу на квалитет и прогресивност одредба које садржи. То се може објаснити и са релативно високим међународним консензусом у односу на питање о заштити жене за време трудноће и материнства, код свих социјалних партнера, представљених у форуму Међународне конференције рада (МОП-а).

2) Конвенција 103

У 1952. години, Конвенција бр. 3 је била ревидирана Конвенцијом о заштити материнства, број 103⁴²⁴. Ова Конвенција данас више не важи⁴²⁵, као и Препорука бр. 95 из исте године⁴²⁶, која је допуњавала ову Конвенцију. Ипак, овом приликом ће се задржати накратко на овом инструменту. То је потребно да би се узео у обзир континуитет у развоју нормирања заштите материнства. Иначе, данас је актуелна Конвенција 183 из 2000. године, која уређује питање о заштити материнства⁴²⁷.

Ова Конвенција (бр.103) се односила на све запослене жене и то у индустријским, неиндустријским радовима, као и на раду у кући (члан 1). Она представља допуну Конвенције бр. 3, одређеним стварима које нису биле садржане у њој⁴²⁸. Свакако је ово био резултат и нових радних места, која су се појавила после рата. Поред овога, било је и измена при дефинисању тога шта је дете, где се говорило да је то свако дете које је рођено у браку, као и ван њега. У члану 3 повећано је трајање периода материнства, односно породилшког одсуства у трајању од 12 недеља, од

⁴²⁴ Види: А. Петровић, оп.цит. стр. 85; Г. Старова, „Међународно радно право и законодавство“, оп.цит., стр.190; Службени Гласник ФНРЈ, бр. 9/55.

⁴²⁵ О овој Конвенцији се може видети випе на <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C103>

⁴²⁶ Види: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R095>

⁴²⁷ Види <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C183>

⁴²⁸ L.Betten, op.cit., str. 252; А. Петровић, ибидем; В. Брајић, оп.цит., стр. 273-274; Зборник конвенције и препоруке МОП-а, стр. 305.

којих су биле предвиђене најмање 6 недеља после порођаја жене⁴²⁹. Ово је могло да се повећа медицинским уверењем, независно од тога да ли је прошао обим од 12 недеља, или не. Такође је у Конвенцији био већи обим заштите у односу на финансијску и медицинску сферу, односно повећању обима социјалних давања. У том правцу су била предвиђена новчана средства и медицинска нега пре порођаја и после порођаја, који би били довољни за здрав развој детета и мајке (члан 4). У овом члану је значајно то што је било предвиђено ове трошкове, у ниједном случају да не исплаћује послодавац. Ово је било добро решење, како са аспекта жене, тако и са аспекта послодавца.

Конвенција је садржала и одредбе о привременом напуштању рада ради дојења, или неге детета, али овог пута је трајање било остављено да се уреди националним законодавством (члан 5). Одредба у односу на отказ за време породилског отсуства код Конвенције 3, је остала иста, што је значило да је он био забрањен.

Исте године је била донешена и Препорука бр. 95 која је допунила Конвенцију 103. Ова Препорука је препоручивала повећање трајања породилског отсуства на 14 недеља, опредељивала је трајање прекида рада на један сат или на пола сата, као и препоруке у односу на висину давања који следује за време материнства и у обиму медицинске неге.

3) Конвенција 183

Данас је питање о заштити трудноће и материнства заспслених уређено у оквиру Међународне организације рада, Конвенцијом бр. 183 и Препоруком 191, обадве из 2000. године. С обзиром на време од њеног доношења и ступања на снагу, ратификовали су је мали број земаља (табела бр.4)

Табела бр. 4: Конвенција Бр. 183 (С 183)

земља	датум ратификације	Статус
Албанија	24:07:2004	Ратификована
Аустрија	30:04:2004	Ратификована
Белорусија	10:02:2004	Ратификована
Белизе	09:11:2005	Ратификована
Босна и Херцеговина	18:01:2010	Ратификована
Бугарска	06:12:2001	Ратификована
Куба	01:06:2004	Ратификована
Кипар	12:01:2005	Ратификована
Мађарска	04:11:2003	Ратификована
Италија	07:02:2001	Ратификована

⁴²⁹ Г. Старова, ибидем.

Латвија	09:02:2009	Ратификована
Литванија	23:09:2003	Ратификована
Луксембург	08:04:2008	Ратификована
Мали	05:06:2008	Ратификована
Репубилка Молдавија	28:08:2006	Ратификована
Холандија	15:01:2009	Ратификована
Румунија	23:10:2002	Ратификована
Србија	31:08:2010	Ратификована
Словачка	12:12:2000	Ратификована
Словенија	01:03:2010	Ратификована

Из табеле се може видети да су из региона Југоисточне Европе, Албанија, Бугарска, Румунија, Босна и Херцеговина, Србија и Словенија ратификовале ову Конвенцију⁴³⁰. Код осталих земаља, преко националних законодавства, у примени су претходне две конвенције.

Конвенција 183 заузима сасвим другачији правац од претходних аката, усвојених на Општој конференци, по питању заштите материнства. Ова Конвенција у себи укључује сасвим другачија решења и институте који се односе на нову агенду стандарда, који све више улазе у корпус људских права. Заиста, овај акт се издваја од претходних по многим решењима, која су актуелна и добра. То је пре свега улсед приступа који је претходио доношењу Конвенције 183 (исто се односи и на Препоруку 191 која је пратила Конвенцију), а који је обухватао премисе и принципе као што су једнакост и забрана дискриминације жена у односу на мушкарце, на радним местима, као и промовисање здравих и безбедних радних места за жене и свакако заштиту права детета и мајке. Све је ово створило једну нову и другачију, рекло би се, парадигму у односу на схватање о заштити материнства и детета. Нови приступ који је садржан у овој Конвенцији отвара могућности за даљи развој ове врсте заштите, и свакако мењања ширег друштвеног схватања о трудници на радном месту, а са тим и схватање уопште о жени-раднику⁴³¹.

Ова заштита заузима посебно место у анализи нових економских криза у свету, које имају свој одраз на сигурност запослења (радних места), али и у приступу (методологији) самог запошљавања. Овде се мисли пре свега на једнаку доступност радних места, како за мушкарце, тако и за жене, у време рецесије и економске кризе, када су могући облици дискриминације жена, управо ради могућности коришћења права у односу на трудноћу и материнство.

Ова Конвенција представља ревидирање конвенције из 1952. године (члан 13). У делокругу њеног интереса су пре свега жене и деца,

⁴³⁰ Закључно до маја 2011 године.

⁴³¹ Изненађује податак што много ретко срећемо детаљније научне анализе о овом акту, и поред тога што је прошло 10 година од његовог доношења.

тако да се у члану 1 даје дефиниција ових субјеката (ово не представља новину). Овог пута је карактеристично што при дефинисању појма жене и детета се користи другачији приступ, који обухвата сазнања и принципе који су утемељени на модерним схватањима о недискриминацији. Тако се каже да је то: „свака жена и дете без дискриминације“. Сматрамо да се мисли на свако људско биће које се осећа као жена. Као и код претходних актата, ова Конвенција се односи на све жене и обухвата сва радна места. Али, такође се предвиђају и нека ограничења која би могла да ураде земље чланице, у односу на искључење примене у неким деловима Конвенције, или чак непримене неких категорија запослених (мисли се на жене). Ово мора да се учини у консултацији са репрезентативним удружењима радника и послодаваца (член 2).

Конвенцијом је предвиђен још један стандард, а то је да труднице и дојилге нису задужене да раде послове који би били штетни за њих или за њихово дете (члан 3). Овим се уствари штити радница за време трудноће али и после порођаја, од тешких и опасних радова, односно радова који би штетно утицали на њено здравље. И поред тога што се директно не помиње забрана ноћног рада, ипак се овај члан односи и на ову област, посебно стога што се ноћни рад мајке штетно одражава на дете.

У односу на породилско отсуство, оно се повећава у трајању од минимум 14 недеља (члан 4), при чему доказивање и време трајања се одређује медицинским документом. У оквиру заштите мајке и детета остаје ранији стандард о најмање 6 узастопних недеља трајања породилског отсуства (после порођаја). При том, ново је што период пре порођаја се продужава до дана правог порођаја, а при томе се не одузимају дани пост-породилског периода. У овом правцу иде и решење које је предвиђено чланом 5, које се односи на постојање отсуства које је повезано са болешћу мајке, или детета, или постојање одређених компликација њиховог здравља, и тај период се не рачуна у трајању породилског отсуства. Ово се мора доказати медицинским документом.

Конвенција 183, као и претходни акти који се односе на ово питање, садржи одредбе о социјалним користима мајке и детета (члан 6 и 7). Они се и овог пута односе на две кључне сфере, и то новчана примања и медицинска заштита⁴³².

Новчане користи (бенефити) обухватају новчана примања која треба да добија жена пре порођаја и после порођаја, као мајка. Међутим, не треба испустити из вида податак да се ова Конвенција се односи само на жене које раде, а не на незапослене жене. Новчана средства ће добијати жена само у оном периоду док је одсутна с посла, на основу ове Конвенције. У осталим случајима, жене ће добијати здравствену заштиту и новчани надомештај, на основу Конвенције 102⁴³³. Та новчана средства, предвиђена за запослене жене, према Конвенцији 183, треба да задовољавају потребе мајке и детета као нормалан стандард за

⁴³² О овим правима постоје посебне одредбе и у Конвенцији бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности, из 1952 године. Она предвиђа одредбе о здравственој заштити и новчани надомештај жени, у време трудноће и материнства (члан 47 и 49); више код: А. Петровић, оп.цит., стр.82-83; Б. Шундерић, оп.цит., стр. 542-544 и 552-553.

⁴³³ Службени гласник ФНРЈ, бр. 1/55.

живот. Ово решење је већ познато и било је предвиђено Конвенцијом 103. Такође је предвиђено да у земљама где је новчана исплата базирана на претходним примањима (платама) жене, исплата не сме бити мања од две трећине претходних примања (тачка 3, члан 6). Ако се користе и друге методе, онда је предвиђен просек претходних примања и моменталних примања (тачка 4, члан 6). Ови услови треба да буду применљиви за највећи број жена, на које се и односи.

Ипак ова Конвенција иде корак унапред од осталих, и поред тога што се односи на запослене жене, ипак има и одредбу, предвиђену у тачки 6, члана 6, која се односи на оне жене које не испуњавају услове да би добиле новчана примања, према националном праву, али су ипак запослене. За ове жене је предвиђена посебна социјална помоћ. Овде се поставља питање да ли се ова тачка из члана 6 може применити и на оне жене које нису запослене?

Сматрамо да за труднице или породилје, а нису запослене, или никада нису биле запослене, ова одредба није применљива. Оне свакако могу бити, а најчешће и јесу, обухваћене системом социјалне сигурности, односно заштите, али по другој основи, као незапослени према Конвенцији 102. Ова одредба се односи на запослене жене, а које не испуњавају услове за добијање новчаних примања. Такав је случај са неким радницама у Р. Македонији који не испуњавају минимални радни стаж од 6 месеци⁴³⁴. Ове жене, према овој Конвенцији, без изузетка имају право на медицинску заштиту. Медицинска заштита се односи на жену и на дете и обухвата медицинску негу пре порођаја, за време порођаја и после порођаја. Под овим се подразумева и болничка нега. Послодавац као и претходно, нема обавезу да исплаћује новчана средства и медицинске трошкове, осим ако је тако предвиђено националним законодавством, пре прихватања ове Конвенције, или ако је то договорено између социјалних партнера у земљи.

Конвенција 183 предвиђа заштиту радног места као и претходна из 1952. године. Тако, послодавац не може прекинути радни однос жени док је трудна, или док је одсутна са посла, због трудноће или у случају болести која је повезана са трудноћом, или дететом. Свакако у свим другим случајевима се може дати отказ, али при томе терет доказивања оправданог разлога је на страни послодавца (члан 8). У овом акту се први пут спомиње да жена после порођаја, односно породилског отсуства има право да се врати на исто радно место на коме је радила претходно, или на друго одговарајуће исто плаћено радно место. Интересантно је што се овде не помиње еквивалентно радно место према његовој стручној спреми, односно квалификацијама, него се као принцип узима плаћање рада. Ово је боље решење, јер је жена заштићена од распоређивања на друго одговарајуће радно место њених квалификација, али мање плаћено. Тиме се омогућавају и одређене социјалне користи за само дете, у смислу његове економске сигурности, коју треба да обезбеди мајка. У противном, испуњење услова за стандардни и нормални живот, предвиђен Конвенцијом 183, би био на терет друштва, односно државе. Конвенција по први пут, у члану 9,

⁴³⁴ Ово питање ће детаљније бити предмет анализе овог рада у делу који се односи на заштиту трудних жена у Македонији.

предвиђа мере недискриминације трудница, или мајки. При томе се каже да материнство не сме бити препрека за запослење жена, као и то да при запошљавању послодавац не сме да тражи доказе од жене да она није трудна, осим уколико радно место није такво где није дозвољено да ради трудна жена, ради њене заштите и заштите плода, или детета. Ове забране морају бити предвиђене националним законодавствима.

Поред претходно поменутих одредби, Конвенција предвиђа и могућност о прекиду рада – одсуство ради дојења, где се сматра да је део радног времена (члан 10). То може бити један прекид или више њих.

Предвиђено је да се ова Конвенција, код земаља чланица, имплементира пре свега законима и подзаконским актима, а само уколико се постигне исти ефекат и колективним уговорима, или судским одлукама и арбитражама (члан 12). Такође је предвиђено и периодично испитивање дужине трајања породилског одсуства, са циљем да се преиспита могућност за његово продужење (члан 11). Ове две одредбе имају посебан значај, јер откривају величину значења заштите материнства и трудних жена на раду. У том смислу, уређивање ове области законским решењима би требало да пружи заштиту од произвољности и одмеравању моћи социјалних партнера, која постоји у судским одлукама и колективним уговорима и које одмеравање би могло да „падне на леђа“ раднице. Такође, предвиђање могућности о повременим ревидирању трајања породилског одсуства, говори о факту да ова „епизода“, заштите жене за време трудноће и материнства још увек траје, како на међународном плану, тако и у оквиру националних законодавства.

3) Препорука 191

Као што је претходно споменуто, ову Конвенцију прати доношење Препоруке бр.191, исте 2000. године⁴³⁵. Ова Препорука, најопштије речено, допуњује Конвенцију 183 и опредељује више стандарде у односу на заштиту материнства. Тако, још у првој тачки се препоручује повећање периода породилског одсуства на 18 недеља, а у вези са чланом 4 Конвенције. У односу на новчана давања, препоручује се да се у исплати укључи целокупан износ просека претходних примања, уместо две трећине, као што предвиђа Конвенција. Такође су обухваћене и медицинске повољности, односно медицинска брига, где се наводи шта тачно она садржи⁴³⁶.

Препорука садржи правце у односу финансирања новчаних давања која се исплаћују, о медицинској бризи, као и у односу на враћање на радно место, после завршетка породилског одсуства (тачка 4 и 5). Ове препоруке (смернице) допуњују Конвенцију, а при томе не предвиђају већа права. Препорука садржи одредбе и у односу на здравствену заштиту од ризика на раду, који се односе на здравље жене, или њеног детета. Такође су и набројане мере које треба да се предузму и права која има жена уколико буде откривен ризик који је штетан за њу, или дете (параграф 2, тачка 6). Набројане су и ствари које се сматрају за

⁴³⁵ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R191>

⁴³⁶ Више види: тачка 3 Препоруке.

посебно ризичне, као што је рад са биолошким или хемиским средствима и забрана за рад са њима. Треба истачи и то да Препорука, за разлику од Конвенције, конкретно у параграфу 4, тачка 6, препоручује да труднице и дојиље не раде ноћу. Ипак је ово повезано са постојањем званичне медицинске документације, где се сматра да би се такав рад штетно одразио на жену. Предвиђена је могућност напуштања радног места, али уз претходно обавештавање послодавца, са циљем да се изврши медицински преглед повезан са трудноћом (параграф 6, тачка 6).

Препорука садржи правце и у односу на дојење који се односе на бројност пауза за дојење и време када се оне користе.

Интересантно је што се Препоруком предвиђају правци у случају мајчине смрти, или ако се разболи, или је хоспитализована, а није искористила породилшко отсуство. Онда би се то право пренело на оца. Поред тога, Препоруком се признаје и родитељско отсуство⁴³⁷ оца, али и мајке, у периоду док траје породилшко отсуство мајке.

С обзиром на то да ове одредбе имају форму препоруке, изводи се закључак да још увек за њих нема довољног консензуса код земаља чланица и још увек нису зрели услови да би добили форму конвенције. То само потврђује горе исказану констатацију да је ова област још увек динамична и да ће се у будућности развијати и добијати нове садржаје. То не значи да у одређеним националним системима нису надмашена нека решења која су предвиђена актима МОР-а, и при томе успостављен шири и бољи оквир. Ипак на крају, норме које су донешене са стране Међународне конференције из области заштите жене у радном односу, су само оквир и полазишна основа. То је случај код земаља које имају високо развијен систем заштите жене у раду. У земљама са минималним стандардима, уколико се ратификују, ове одредбе представљају виши степен заштите и модел унификације и приближавања земљама са већим стандардом.

в. Заштита од сексуалног узнемиравања

Када се говори о посебној заштити жене на раду свакако у обзир долази и заштита од сексуалног узнемиравања⁴³⁸. Овом заштитом на радном месту се штити физичко, али посебно и психичко и морално здравље жене.

Постоје одређена размишљања да ово не спада у посебну заштиту жене на раду. Међутим, узимајући у обзир саму дефиницију посебне заштите на раду и њен циљ, а то је да се заштите посебне категорије запослених, ради њихових специфичних субјективних карактеристика, свакако да би и заштита од сексуалног узнемиравања нашла своје место и овде. Ово узнемиравање се може односити и на мушкарце, али је чешће код жена. Овде би се могла направити субјективна диференцијација према полу. Овај проблем се може

⁴³⁷ Родитељско отсуство и породиско отсуство, према Препоруци не представљају идентична радно-правна института што је исправно гледиште. Ова подела је прихваћена у српском, хрватском и словеначком законодавству; више: у трећем делу овог рада.

⁴³⁸ Сексуално узнемирени на радном месту могу бити жене, али и мушкарци.

разматрати кроз призму посебне заштите жене само у оваквом контексту (ако се узме полно узнемиравање жене). Тако да ако се штити здравље жена од тешких послова или ноћног рада, можда и више треба да се штити од сексуалног узнемиравања и малтретирања.

У светском оквиру, овај проблем је познат од раније и преузимају се одговарајући кораци за његово превазилажење. При томе степен и интензитет његовог решавања је различит из земље до земље, у зависности од тога колико се говори о овом питању и колико је исто „табу“ тема. Ипак, то што се ћути у одређеним друштвима у вези сексуалног узнемиравања жене на радном месту, не значи да то и не постоји. Ово је проблем који спада у агенду заштите здравља и безбедности на раду, али више је део питања дискриминације и основних права запосленог/е⁴³⁹.

У вези са сексуалним узнемиравањем, може се рећи да се већа акција о његовом елиминисању, како на националном, тако и на међународном плану, предузима од краја `80 година XX века. За то постоје више разлога. Пре свега, до тада су жене најчешће ћутале о сексуалном узнемиравању који се дешавао на радним местима, а такође није било довољног степена развијене свести у друштву за овај проблем. Поред другог, чак крајем осамдесетих година су сазрели услови о широј нормативној и другој акцији, повећао се број жена које су запослене, на глобалном нивоу, и издвајање овог питања као проблем дискриминације - једнакости између полова, је придонело његовој актуелизацији. Ипак насупрот овим, изненађује факт да у оквиру Међународне организације рада, има мали број аката који се односе на ову материју.

Као први акт који је у одређеном обиму и смислу обухватао ову проблематику, представља Конвенција 111, из 1958. године о дискриминацији при запошљавању и раду. Ова Конвенција спомиње сексуално узнемиравање на раду као врста дискриминације, уколико се јави при запослењу и раду жене⁴⁴⁰. Али, чак од 1996. године, сексуално узнемиравање је било прихваћено као полна дискриминација жена, од стране Комитета експерата МОП-а, а у вези са Конвенцијом 111⁴⁴¹. Ова област, од стране Међународне организације рада је уређена са тзв. необавезним инструментима, односно са две резолуције и то резолуцијом из 1985. и 1991. године. Резолуција из 1985. године се односила на једнаке могућности и једаквост третмана између мушкараца и жена при запошљавању, где се сексуално узнемиравање сматрало као део услова рада и радне средине⁴⁴². Резолуција из 1991. године позива на ширу акцију и преузимање мера за побољшање статуса жена радница, при чему упућује и на сексуално узнемиравање. Као резултат

⁴³⁹ О овоме више види код: "Action against Sexual harassment at Work in Asia and the Pacific", Technical report for discussion at the ILO/Japan regional tripartite seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific, International labour office, Penang, Malaysia, 2001, str. 6.

⁴⁴⁰ L.Betten, op.cit., str. 263; Б. Шундерић, оп.цит., стр. 180; Г. Старова, оп.цит., стр. 157; више код: А. Петровић, стр.184-197.

⁴⁴¹ Deirdre McCann, "Sexual harassment at work: National and International responses", International Labour Office, Geneva, 2005, стр. 13; види више: ILO, Equality in employment and occupation, Special Survey by the equalitu in employment and occupation in respect of Convention No.111, Geneva, 1996, str. 18-64; А. Петровић, оп.цит., стр. 213-216.

⁴⁴² Official Bulletin (Geneva), Vol. LXVIII, Series A, No. 2, 1985, str. 85-95.

тога, у 2003. години, од стране Административног савета, усвојен је Правилник о пракси насиља на радним местима у услужним делатностима и мере за борбу против тог феномена⁴⁴³. Овај Правилник такође спада у инструменте који нису обавезни.

У 1989. години донета је једина Конвенција бр.169⁴⁴⁴ која је једино директно забрањивала сексуално узнемиравање у члану 20. Конвенција, која се односила на домицилно становништво и староседеоце (држављане) предвиђа да владе предузимају мере за заштиту ових лица, између којих, и мере заштите од сексуалног узнемиравања⁴⁴⁵.

Поред овога, у оквиру Организације, преузете су одређене мере као што су консултације, састанци на трипартитној основи, са циљем да се да одговарајући одговор проблему сексуалног узнемиравања.

У оквиру нормативних аката, али и у теорији, даје се више дефиниција сексуалног узнемиравања. При том, ове дефиниције су са различитим обухватом и садржајем у зависности од различитих региона и правних система. Ипак, као прихватљива дефиниција се узима она Европске Комисије, из 1990 године, где сексуално узнемиравање представља: „нежељено узнемиравање сексуалне природе, или друго понашање које је утемељено на полној припадности које има последицу да вређа достојанства жене или мушкарца на раду “. То може да укључи нежељено физичко, вербално или невербално понашање⁴⁴⁶.

У оквиру извора који се срећу, нормативне и научно-теоријске природе, преовлађују две основне врсте сексуалног узнемиравања, односно шта подразумева овакво узнемиравање. То је „quid pro quo“ узнемиравање и непријатна радна средина. Први тип узнемиравања, или тзв. „ово зато“ уствари значи уцењивање запосленог преко сексуалних услуга, да би запослени задржао или добио нешто као бенефит, на пр. радно место, или боље радно место, већу плату итд. Овај тип узнемиравања могу практиковати послодавци, или претпостављена лица, јер су они у стању да неком запосленом смање, или побољшају права у радном односу. Други тип узнемиравања уствари настаје када се ствара неподношљива радна средина за запосленог, преко психичког, вербалног, невербалног, односно конклюдентног понашања неког запосленог, или послодавца, усмерено према неком запосленом (у нашем случају ово је усмерено пре свега према жени-раднику). Свакако да то не значи да се сексуално не може узнемиравати и жена која је на руководећој (управљачкој) позицији, или као претпостављена, или послодавац, што је ретко у пракси. Ипак се у оваквим случајима сматра да узнемираваној жени стоје на располагању други радно-правни инструменти, којима може ефикасно да се заштити (као што је пример давања отказа узнемиривачу). Ова врста сексуалног узнемиравања се приближава по својој природи и има додирне тачке са мобингом⁴⁴⁷.

⁴⁴³ Deirdre McCann, *op.cit.*, str. 14.

⁴⁴⁴ Види на <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

⁴⁴⁵ О овоме више у члану 20, Конвенције 169.

⁴⁴⁶ "Action against Sexual harassment at Work in Asia and the Pacific" , Technical report for discussion at the ILO/Japan regional tripartite seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific, str. 12

⁴⁴⁷ О мобингу може се видети више предходно у: први део, глава три, тачка 4.

У последње време, сексуално узнемиравање се разматра и анализира кроз призму колективног преговарања, односно као део садржаја колективних уговора. Ово је за похвалу, јер се преко децентрализованог система колективног уговарања могу предвидети ефикасни инструменти за превенцију и заштиту од сексуалног узнемиравања.

На крају, може се рећи да заштита од овог проблема, који пре свега прати жене на радном месту, чак последњих две деценија добија на интензитету. У оквиру међународног права, тек треба да се развија нормативни систем заштите од сексуалног узнемиравања. Овај недостатак ипак не значи да у оквиру националних система нема норми које се односе на ово питање. Али, у различитим регионима у свету, срећемо и различна схватања о сексуалном узнемиравању и према томе постоји и различити приступ у његовом третирању. Потребно је у будућности, колико је могуће, да се изједначи приступ према овом питању и да се ради на унификацији нормативних решења преко стандардизовања мера за његово спречавање. О томе свакако најзначајнију улогу треба да има Међународна организација рада, преко својих аката.

г. Заштита трудноће и материнства радница према Савету Европе

Европско некомуитарно право заштиту жене у радном односу поставља се пре свега у оквиру Европске социјалне повеље (ревидиране). Овај акт представља стуб заштите запослене жене, док остали акти, као што су Европски кодекс и Европска конвенција за социјалну сигурност, садрже пре свега социјална права (давања) за радницу која је трудна и за време материнства.

1) Европска социјална повеља (ревидирана)

Што се тиче Европске повеље у погледу заштите запослене жене за време трудноће и материнства, предвиђен је члан 8. И овај члан је промењен у Ревидираној социјалној повељи, насупрот Повељи из 1961. године. Карактериастично за овај акт је што промовише концепт заштите жене само за време трудноће и материнства, док се жена на основу пола посебно не штити, односно не срећу се такве одредбе.

Ово је другачији концепт од оног који се развија у актима МОП-а, а исти се сусреће у највећем делу и у актима Европске Уније. Повељом се трудница и мајка штите у неколико кључних области. Пре свега земље потписнице треба да обезбеде трудницама плаћено породилско отсуство, пре и после порођаја, у укупном трајању од 14 недеља, што је повећање за две недеље у односу на верзију из 1961. године. Исплата ових средстава пада на терет социјалног осигурања, или других јавних фондова, а не на послодавца. Забрањен је отказ за време трудноће, до краја породилског отсуства, предвиђено тачком 2. Такође је предвиђена могућност одсуства са рада женама које још увек доје своју децу. У

односу на заштиту на радном месту, предвиђено је да трудне жене, које су се породиле и оне које доје, подлежу посебним правилима регулисања ноћног рада, а сасвим се забрањује рад у подземним рудницима и другим радним местима, која су тешка и опасна, узимајући у обзир стање ових запослених жена. У односу на последње, у тачки 5 се предвиђа и предузимање посебних мера, са којима ће се заштити права жене, свакако у односу трудноће и материнства.

Ова права представљају солидни законски оквир који обезбеђује добру заштиту радница у време трудноће и материнства. У одређеном делу су слична права или идентична са онима која су предвиђена нормативним оквиром МОР-а. Ипак, Социјална повеља не предвиђа права за запосленог оца на одсуство ради неге детета што представља одређени нормативни пропуст.

2) Европски кодекс о социјалној заштити

Европски кодекс о социјалној заштити предвиђа карактеристична социјална давања у случају материнства. Кодекс предвиђа да ће се у земљама где је овај акт на снази, обезбедити надокнаду за време породилског одсуства (член 46). Ово право обухвата надокнаду трошкова за време трудноће, последице трудноће, као и накнаду зараде, који свакако треба да буду уређени националним правом. Ово право обухвата све жене које су запослене, као и економски активне жене⁴⁴⁸. Посебно је у додатку 2 Кодекса предвиђено да права по основу материнства не треба да се ограничавају претходним временским периодом рада (стажа осигурања). Ово је посебно значајно да у одређеном броју националних законодавства (такав је пример са македонским) постоји претходно условљен временски период да би се остварило право на новчану надокнаду. Чак и ако земља није ратификовала овај додаток, или уопште Европски кодекс о социјалној сигурности, треба да узме у обзир њену идејну позадину, смисао и дух ове одредбе којом се штити жена. У супротном, може се говорити о дискриминацији одређеног броја жена који не испуњавају услов, предвиђен националним законодавством⁴⁴⁹. У Кодексу су дата и права здравствене заштите, које има жена, која обухватају наталну и постнаталну негу, као и хоспитализацију жене, уколико је потребно⁴⁵⁰. Управо овим смером су уређена и остала права, предвиђена Кодексом, а претходно поменути, односно у тексту је обухваћено социјално осигурање и социјална сигурност свих запослених.

⁴⁴⁸ Више детаља се могу видети у Кодексу, у члану 48, који детаљно уређује опсег персоналне примене права.

⁴⁴⁹ У односу на ово питање, више се може видети у трећем делу овог рада, у делу о Македонији и региону.

⁴⁵⁰ J. Nickless, *op.cit.*, str. 94-95.

3) Европска конвенција о социјалној сигурности

Конвенција не издваја посебне категорије запослених, у смислу нашег интересовања, али уређује у вези са бенефитима, за време материнства и болести⁴⁵¹. Пошто Конвенција представља пре свега алатку координације националних правних система, земаља које су је ратификовале, она изворно не уређује права на основу трудноће и материнства радница. Супротно, Конвенција предвиђа како се остварују права преко различитих правних система, помоћу т.з. „тачки везивања“ (држављанство, пребивалиште, локација послодавца и т.д.). То значи да се уређују питања остваривања права, као што је право надомештаја за време материнства или здравствена заштита (као и права пензиског и инвалидског осигурања) између различитих земаља, односно остваривање права држављана земље потписнице, у другој земљи која је такође потписница.

д. Заштита жене за време трудноће, материнства и дојења у европском комунитарном праву

Ова заштита, у оквиру Европске Уније представља главни стуб око којег се уствари издваја и штити жена, у односу на друге запослене. Та заштита, у оквиру историјског развоја кулминира доношењем нормативног оквира, преточеном у Директиву (Упутство) 92/85. Циљ Директиве је да заштити здравље и безбедност трудних жена, жена које су се управо породиле и жена које су у периоду дојења⁴⁵².

1) Директива 92/85

Заштита која је предвиђена овом Директивом се односи на све жене у земљама чланица. То се види од саме дефиниције о трудници, у члану 2, став а, где се каже: „трудна радница је она која је обавестила о томе свог послодавца, сагласно националним законима, или праксом“. Према овој Директиви, примењује се на све трудне раднице, запослене на одређено или неодређено време, у свим професијама и секторима⁴⁵³. Према Директиви 76/207, у члану 2, даје се могућност одређених изузетака у односу на запослење жена у одређеним професионалним делатностима (активностима). Али, то никако не значи да је реч о изузетку у односу на заштиту жене за време материнства, порођаја и дојења. Напротив, Директива 92/85 се односи само и на све запослене жене. Тако, тврдња у литератури да је реч о изузетку од заштите није основана⁴⁵⁴.

У односу на дефиницију о трудној радници, могу се отворити неколико дилема. Основно питање је шта ће се десити ако радница не

⁴⁵¹ Jason Nickless, Helmut Siedl, op.cit., str. 48-50.

⁴⁵² Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 261.

⁴⁵³ П. Спасић, „Заштита материнства запослених жена са освртом на решења српског Закона о раду из 2001“, стр.138.

⁴⁵⁴ Више види: ибидем

обавести послодавца да је трудна. Око овога се могу јавити више ситуација, на пример ако радница не обавештава послодавца, а послодавац не може да претпостави или да зна да је трудна; или када је очигледно да је радница трудна, а она не обавештава официјелно послодавца. Свакако, основно питање овде је од када ће почети да се примењује посебна заштита раднице у оваквим ситуацијама и шта ће се десити ако радница добије отказ (дилема је да ли сме да јој се да отказ)? Према Директиви, трудна радница ипак мора обавестити послодавца, да би користила заштиту, нормирану актом.

Иначе радница која је трудна, као што је претходно поменуто, према Директиви ужива заштиту од отказа за време трудноће, па све до завршетка породилшког отсуства. Ова забрана има директан ефекат и странка може да се позива на њу пред националним судовима⁴⁵⁵. Такође се отказ не може дати уколико радница и не информиса послодавца да је трудна, односно то није основа за отказ. Ово је потврђено и у Европском суду правде, пресудом C-109/00⁴⁵⁶. Такође, при интервјуисању за запослење, жена кандидат нема обавезу да открије своју трудноћу. Ако због тога није запослена, то представља дискриминацију према Директиви 76/207 ЕЕЗ. У земљама чланицама Уније, постоје различита национална решења о томе како треба да се информиса послодавац, од тога да ли је довољно да послодавац сам примети да је радница трудна, без неких официјалних обавештења (Шпанија), до тога да мора писмено обавестити послодавца и прилагањем лекарског уверења као доказ, по захтеву послодавца (Ирска, Португал, Аустрија), а у Луксембургу је потребно лекарско уверење, које издаје лекар.

У вези са отказом, треба напоменути да забрана о давању отказа, о којој се говори и за који има судских пресуда у Европском суду правде, се не односи на потпуну забрану отказа. Трудна радница може добити отказ у случају који нема везе са трудноћом (жениним стањем), о ком отказу би послодавац морао у писменој форми навести основу, оправдан разлог (точка 2 член 10).

Са друге стране, у случају спора, Директива 97/80 у члану 4 предвиђа да терет доказивања буде на послодавцу, односно оном ко је тужен.

Права трудне раднице, у Директиви 92/85 су груписани у неколико целина, а акт садржи и два анекса који се односе на заштиту од физичких, биолошких и хемиских агенаса и услова рада.

У првом корпусу заштите је предвиђена заштита на радном месту (члан 5 и 6). То обухвата преузимање мера да би се обезбедило прилагођавање услова рада или радног времена, да би се избегло излагање раднице опасности за здравље и безбедност, ствари које утичу на трудноћу, или дојење. Ако то није могуће, радница треба да се распореди на друго радно место (тачка 2 члан 5)⁴⁵⁷. На крају, уколико распоређивање није могуће или се не обезбеђује безбедност и заштита

⁴⁵⁵ Ф. Вотсон, ибидем, стр. 265.

⁴⁵⁶ Tele Denmark A/S [2001] ECR I-6693; о овоме више код: П. Спасић, оп.цит., стр. 139; Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 266.

⁴⁵⁷ Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 264.

трудне жене, она се упућује на породилшко отсуство, које треба да буде плаћено (тачка 3)

Сматрамо да овај начин заштите представља висок стандард, прихваћен од Уније, који ипак није у целости прихваћен код свих земаља-чланица Европске Уније⁴⁵⁸. Радница која је трудна или доји, ни у једном случају не сме да извршава радове где је изложена ризику, сагласно Анексу⁴⁵⁹ 1 и Анексу 2⁴⁶⁰.

Поред ове заштите, послодавац, сагласно члану 4, има обавезу да прати стање изложености ризику на радном месту и о томе на време да информише раднике.

Друга целина заштите трудне жене се односи на питање ноћног рада. Овде, за разлику од решења у актима МОП-а, нема директне одредбе о забрани ноћног рада жена у време трудноће и метеринства. То је могуће уколико је ноћни рад штетан за здравље трудне раднице или дојилге и само уколико исто потврди лекар у складу са националним законодавством земље. Лекар је тај који треба да наведе колико је времена забрана неопходна за радницу (тачка 1, члан 7). Уколико се то деси, онда је послодавац дужан, или да распореди радницу у дневном раду, или ако то није могуће да јој да породилшко отсуство или да продужи исто (тачка 2 а, б)⁴⁶¹. Ова решења представљају нижи стандард заштите који је предвиђен са стране МОП-а и у будућности треба да претрпе измене, тим пре што је медицински доказано да је ноћни рад штетан уопште за раднике, а још више за труднице и њен плод⁴⁶².

Породилшко отсуство према Директиви може трајати најмање 14 недеља пре и после порођаја, у складу са националним законодавством и/или праксом (тачка 1, члан 8). Обавезно породилшко отсуство траје најмање 2 недеље пред и/или после порођаја⁴⁶³. О овом питању такође има разноврсност код земаља чланица Уније, односно постоје различна национална решења у односу на дужину начин (пре и после порођаја) уређења обавезног породилшког отсуства. Постоје и земље, као што су Шведска и Финска, где не постоји обавезно породилшко отсуство⁴⁶⁴, а са друге стране, у Аустрији и Грчкој где обавезно породилшко отсуство траје 16 недеља (8 пре и 8 недеља после порођаја)⁴⁶⁵.

У члану 8 Директиве, предвиђена је могућност о отсуству са рада за постпородилска испитивања (Ante-natal examinations). Ово отсуство треба бити плаћено.

⁴⁵⁸ Такав је пример у Бугарској и Румунији. Више о томе ће бити у даљем раду.

⁴⁵⁹ Овај Анекс обухвата рад у шуми, при шокovima, јонизирачким зрачењу, дрога, угљен моноксид и т.д.

⁴⁶⁰ Овај Анекс обухвата рад у хибернетичној средини, под водом, рударство, рад са Тохсоплазмом, дериватима олова и т.д.

⁴⁶¹ Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 263.

⁴⁶² О овоме смо говорили претогдно у оквиру сагледања Светске здравствене организације и стрес као ризик фактор у ноћном раду.

⁴⁶³ Ф. Вотсон, ибидем, стр. 264; В. Lubarda, оп.цит., стр. 256.

⁴⁶⁴ Commission Report of 15 March 1999 on the implementation of Council Directive of 19 October 1992 on the implementation of measures to encourage improvements in the health and safety of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding.

⁴⁶⁵ ibidem.

Претходно смо поменули да отпуштање трудне раднице је забрањено, али само ако такво отпуштање је у основи дискриминаторско, односно ради самог стања раднице. И поред тога што Директива ово право обезбеђује ради посебног стања раднице (за време трудноће и породилског отсуства), односно док траје то стање, ипак у неким земљама чланица, као што је Грчка, постоји могућност за дужу забрану од отпуштања, иако су трудноћа и породилско отсуство завршени. То је у случају ако је радница на отсуству у трајању од једне године, које је повезано са трудноћом или порођајем⁴⁶⁶.

Следећа област која се уређује, је заштита радничких права, па у члану 11 тачка 1 се каже да обезбеђивање права ове Директиве, који су део посебне заштите жене (чланови 5, 6 и 7) се врши националним законодавством земаља чланица. То значи да национални правни системи обезбеђују и спроводе поставке посебне заштите раднице за време трудноће, материнства и дојења, садржани у овој Директиви. У тачки 2 је предвиђено право плаћања отсуства, или давању адекватне помоћи. При томе плаћање или помоћ треба да задовољи потребе раднице и детета. И поред тога што Директива не наводи минимални износ плаћеног породилског отсуства, ипак Европски суд правде сматра да висина накнаде за породилско отсуство не сме бити толико ниска да би угрозила здравље жене и детета (C-342/93). Ипак, Суд сматра да радница која је на породилском отсуству не мора узети исти износ надомештај, као и пре отсуства. У том духу, земље чланице Уније имају раличита решења о плаћању и помоћи која се даје за време породилског отсуства, које може бити у износу од 100% од зараде (Аустрија, Португал, Грчка, Холандија, Немачка и др.) па све до 66% (Финска). Према Директиви, између осталог, ако накнада која се даје за породилско отсуство буде мања од оне која се даје за време отсуства по другој основи, као што је у случају болести или лечења⁴⁶⁷, представљаће дискриминацију.

Ова Директива обезбеђује минимум права о заштити трудних радница, радница које су се породиле и које доје, као и оквир о постављању праваца о заштити ових радница од физичких, хемијских и биолошких ризика, опасних за њихово здравље и здравље детета. Земље чланице треба да обезбеде права овим радницама и да обезбеде правни систем, који ће у случају непоштовања ових права, заштити ове жене. Са друге стране, подразумева се да земље чланице не треба да предвиђају и права мања од ових, а свакако да ови минимални стандарди треба да се надограђују и да буду циљ једног ширег и детаљнијег националног оквира заштите жене за време трудноће, порођаја и материнства.

⁴⁶⁶ П. Спасић, оп.цит., стр. 144.

⁴⁶⁷ У том прилогу је и пресуда Европског суда правде Case C-66/96 (Hoј Pedersen Case), [1988] ECR I-7327.

4. Заштита малолетних лица (омладине) на раду и дечији рад

Када се говори о дечијем раду има се у виду да је реч о изузетно осетљивој и актуелној области радно-правних односа⁴⁶⁸. Дечији рад је феномен који прати радне односе од њиховог постанка. Али, за разлику од рада жена у радном односу који еволуира и данас је релативно добро уређен и заштићен на међународном и националном плану, што се не може констатовати и за дечији рад, пре свега са аспекта практичне примене заштите. У овом случају је присутно незадовољство код сваког човека који има одређени систем моралних и етичких вредности, независно из које земље долази. То је наравно проблем великог броја друштава, и исто је интерес и предмет регулисања Међународне организације рада, Европске Уније, делимично и у оквиру Савета Европе. У оквиру Уједињених Нација, дечији рад се анализира и уређује пре свега са аспекта забране о економској експлоатацији у контексту права детета. Ради важности и значења дечијег рада, односно малолетника, МОП је донео бројне конвенције и препоруке које ограничавају и забрањују употребу и злоупотребу дечијег рада⁴⁶⁹, а у оквиру ЕУ ова заштита представља једно од најзначајнијих места у оквиру посебне заштите одређених категорија запослених. Ипак, у односу на ово питање постоји велики степен непоштовања забране употребе дечијег рада и он представља већи проблем на глобалном нивоу, упоређено са заштитом права жене, посебно у односу на заштиту за време трудноће и материнства.

Ефективна забрана дечијег рада представља један од најважнијих и најхитнијих изазова нашег времена. То је тако из више разлога. На жалост, данас су више од 200 милиона деце⁴⁷⁰ укључени у дечији рад, који радећи, оштећују свој физички, духовни и емотивни развој⁴⁷¹. То је потребно најчешће ради њиховог опстанка и опстанка њихових породица. Рад деце испод 15 година, најчешће је забрањен националним законодавствима. Али и поред тога, употреба дечијег рада је у порасту, посебно у одређеним регионима у свету, као што је подсахарска Африка, делови Азије и Латинске Америке. Свакако да то не значи да он не постоји и у другим регионима или земљама. То је актуелан проблем буквално у свакој земљи света, али са различитим интензитетом. Деца која су укључена у процес рада, најчешће раде ризичне (опасне) радове, сексуално су експлоатисани, учествују у оружаним конфликтима, у рудницима, на грађевини и сл. Деца која су укључена у процесу рада, напуштају школу и несвесно улазе у зачарани круг немаштине, јер немајући никакво образовање не могу касније конкурисати на одговарајуће место на тржишту рада и не могу довољно

⁴⁶⁸ Дечији рад је предмет анализе, проучавања и нормирања на глобалном нивоу, почињући од почетка капитализма, па све до данашњег дана.

⁴⁶⁹ Акти који регулишу ово питање, према бројности су на трећем месту у односу на друге акте МОП-а. Више код: А. Петровић, оп.цит., стр. 252-255.

⁴⁷⁰ Када говоримо о деци мислимо на узраст од 5 до 15 година.

⁴⁷¹ Види више на: http://www.ilo.org/global/Themes/Child_Labour/lang--en/index.htm

зарађивати. Зато ће највероватније бити приморани и њихову децу да терају да раде оно што су и они сами радили у њиховом узрасту, односно да се укључе у дечији рад, да раде⁴⁷².

Постоје значајне разлике између различитих врста рада која врше деца. Ти радови обухватају широк спектар активности у којима су укључена деца. Зато постоји и одређена разлика шта је то дечији рад, односно како је он дефинисан. То се може приметити из земље до земље или региону. Тако, има различитих схватања шта је то забрањени дечији рад.

Не може се сваки рад који раде деца класификовати као „дечији рад,, који треба да буде елиминисан, односно забрањен. Напротив, деца која су укључена у процесу рада, који није штетан за њихово здравље у физичком, духовном и емотивном смислу, када не одсуствују из школе, чак се сматра као нешто позитивно за развој њихове личности и социјализацију. Економска активност деце, на рачун њихових родитеља се у прошлости сматрала као пожељна активност⁴⁷³. Укључење деце као помоћ у домаћинству, у породичним бизнисима, или учећи како да зараде властити новац (тзв. џепарац) ван школе и за време викенда, сматра се пожељним. Ове активности доприносе развоју самог детета, оно се стиче искуством и вештинама које ће му касније бити потребне у раду и животу, чиме би постао продуктиван члан друштва. Такође се не сматра да је дечији рад када су деца укључена у неке радове за које је обавезно потребна дозвола родитеља, као на пример смимање филма.

Према томе, као дечији рад који је забрањен се сматра само онај рад када је дете изложено физичким, психичким и емотивним опасностима, када је нарушен морал и достојанство детета, при чему оно одсуствује из школе и прекинут је нормалан развој његовог детињства⁴⁷⁴. Да ли ће се конкретна форма рада коју извршава дете назвати „дечијим радом“ зависи од тога колико година има дете, тип часова радног ангажмана, услови под којима ради и циљ који је предвиђен посебних земаља⁴⁷⁵. У свету не постоји усклађеност и унификација о томе шта се подразумева под дечијим радом, односно радом који извршавају деца. И око самог дефинисања постоје значајне разлике, па сагласно томе, примењују се шире или уже дефиниције. Дискусије се свode на то да ли треба да се узима само „економска активност“ као полазишна тачка о детектовању шта је то дечији рад или свака нешколска и пропраћена активност детета коју извршава. Обадва концепта крију пропусте и добро је када би се направила комбинација истих⁴⁷⁶.

Забрањени дечији рад је директно повезан са правима детета као личности, односно представља део људских права која се односе на

⁴⁷² О овоме више: Лазар Јовевски, „Очите на децата сонувачи-злоупотреба на детскиот труд“, Ромаиндекс,бр. 6/2005, стр. 10-11.

⁴⁷³ Од прошлости, па све до данас, проблем се јавља онда када економска активност деце прелази у експлоатацију деце; види: А. Петровић, Међународни стандарди рада, оп.цит., стр. 231-232.

⁴⁷⁴ Дефиниција према Међународној организацији рада; више на: <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>

⁴⁷⁵ <http://www.ilo.org/ipecc/facts/lang--en/index.htm>

⁴⁷⁶ Vijay Verma, "Sampling for household-based surveys of child labour", International labour office, ILO, Geneva, 2008, стр. 28-32.

децу. Према томе, ово није само питање радно-правног аспекта већ има и етичке, моралне, социолошке и хуманитарне компоненте. Управо са тог аспекта, релативно касно се пришло питању забране експлоатације детета и његових основних права. На међународном плану, и поред тога што се у Међународној организацији рада још од 1919. године доносе бројне конвенције и препоруке које опредељују минималну узраст детета за рад, услове за рад, и забрану експлоатације рада детета, ипак се тек 1989. године први пут дефинисао међународни правни статус детета. То се учинило са стране Генералне скупштине Уједињених Нација доношењем Конвенције о правима детета⁴⁷⁷. Ова Конвенција се сматра да је дала главни допринос у обнављању и продубљивању интереса за питање експлоатације детета⁴⁷⁸.

На основу претходно реченог, већ се може осетити суштина бидеверзивности питања. Када се говори о дечијем раду, исти мора разматрати кроз две призме. Дечији рад који је у целини неприхватљив, неморалан и забрањен, са једне стране, и дечији рад који је допуштен са друге стране, али који мора да се заштити посебним актима и механизмима. У првом случају је реч о злоупотреби дечијег рада и права детета. Односи се на децу 15 годишњег узраста, који не смеју радити у ниједној форми. У другом случају се односи на децу од 15 до 18 година, којима је допуштено радити, али не на свим радним местима и који уживају посебна права и заштиту на раду. Управо овај дечији рад је предмет дубљег анализирања кроз призму аката МОП-а. Ипак, ради комплексности проблема и његовог огромног значења у свету, задржаћемо се и на недопуштеном дечијем раду који је забрањен од стране МОП-а, као и Конвенцијом о правима детета из 1989. године⁴⁷⁹. Са друге стране, недопуштени дечији рад и заштићени дечији рад чине целокупност система заштите малолетника. Према свему томе, недвосмислено се разликује забрањени дечији рад и заштићени дечији рад.

4.1. Забрана дечијег рада (забрана о раду и забрана рада на одређеним радним местима)

Претходно је већ дато одређено сагледање која се односе на дечији рад, шта он представља и какав је његов статус у широј заједници. На међународном плану, може се рећи да се посвећује велика пажња овом питању и појачава се акција против злоупотребе и коначно употребе дечијег рада у радном односу. Поводом овога, свој допринос даје ОУН, а пре свега Међународна организација рада, док у регионалном оквиру, у Европи, забрана дечијег рада и његовог регулисања је поље регулисања Европске Уније и Савета Европе.

⁴⁷⁷ Конвенцију о правима детета су ратификовали 191 земаља, чиме представља најшире ратификовану конвенцију Уједињених Нација.

⁴⁷⁸ А. Петровић, оп.цит., стр. 235.

⁴⁷⁹ Конвенција је ступила на снагу 2. септембра 1990 године.

а. Питање забране дечијег рада у ОУН

Уједињене нације у највећем делу питање о регулисању забране дечијег рада остављају МОП-у, као њеној специјалној агенцији. Ипак, у оквиру концепта заштите права детета и унапређења заштите његове личности, изражене преко Конвенције о правима детета, предвиђа се општи нормативни систем заштите детета од експлоатације. Полазећи од овога, у члану 32 Конвенције, предвиђено је да се признаје право заштите деце од експлоатације. Ово значи да се забрањује рад детета у контексту његове економске експлоатације. Уствари, сам рад детета испод одређене узраста представља директну експлоатацију у смислу члана 32. Конвенција предвиђа да дете, с обзиром на његово психичко и физичко здравље, треба да има посебну улогу у сваком друштву, а посебно са аспекта рада. У Конвенцији се полази одатле, што се као премиса сматра да дете и омладина имају посебно физичко и ментално здравље, па према томе им је потребна и посебна нега и заштита у свим сферама живота. Зато се забрањује рад који може бити „опасан или штетан за њихово здравље, односно штетан за њихов физички, ментални, духовни, морални и социјални развој,.. Овим ставом се уствари директно предвиђа посебна заштита деце на раду у односу на запошљавање на одређеним радним местима. Овај акт представља полазишну тачку међународног права али и основу стварања шире међународне парадигме и филозофије о заштити деце и дечијег рада, као и експлоатације, односно рада, тако и за заштиту на раду. У члану 10, тачка 3, Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, предвиђена су права деце и омладине, при чему се наводи да не смеју да се запошљавају на таквим радним местима која би довела у опасност њихов морал, њихово здравље, као и њихов живот, или да им нашkode. Овим се отвара могућност националног уређивања и предвиђања решења који улазе у посебну заштиту омладине у радном односу.

б. Забрана дечијег рада у актима МОП-а

У оквиру деловања Међународне организације рада, у 1999. години је донета Конвенција о забрани и елиминацији најгорих облика дечијег рада бр. 182⁴⁸⁰ и Препорука бр.190 о забрани најгорих облика рада деце, са непосредним мерама за укидање тог рада. Треба да се зна да су пре ове Конвенције биле донете бројне конвенције које су се пре свега односиле на минималну узраст и на медицинска испитивања и заштиту деце и младих лица, као и о условима за запошљавање младих лица (Конвенција 77 и Конвенција 88). Ипак Конвенција 182 је прва која директно забрањује дечији рад у његовим најгорима облицима, независно од узраста детета (5-18 година) чиме се отвара једно ново поглавље у међународном регулисању и приступу овом питању.

⁴⁸⁰ Види: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182>

1) Конвенција 182

Доношење ове Конвенције је било инспирисано од више фактора. Полазећи од основних приоритета у односу на заштиту рада деце и одстрањивању најгорих облика злоупотребе дечијег рада, као и интегрисању деце у друштву, свакако да је ова Конвенција и закаснила. На међународном плану се дуго времена толерисала злоупотреба укључења деце у процес рада. Коначно је Конвенција бр. 182 је одраз проблема при појави рада, као инструмент стварања добара у капиталистичком дрштву и вредности, при чему долази до његове злоупотребе и нежењеног ефекта, односно економска експлоатација деце⁴⁸¹. При коришћењу и злоупотреби дечијег рада, корист имају само послодавци који томе прибегавају, али то је кратког рока. Последице од злоупотребе деце у процесу рада су огромне, вишеслојне и односе се на све људе глобално, а не само на конкретне друштвене и економске системе, и поред тога што је негативан ефекат и на микро нивоу огроман. Наравно, Конвенција пре свега има функцију да делује на националном нивоу, пошто у „националном оквиру представља кључни инструмент за развој и усаглашавање борбе против дечијег рада.“⁴⁸².

Управо због тога је доношење овакве Конвенције требало да буде много раније, посебно ако се узму у обзир најгори облици дечијег рада, у којима врло често се експлоатишу деца и екстремно се злоупотребљава њихов положај (вређају њихова права). У прилогу овоме иде и општи консензус који се постигао у односу на ово питање у земаљама чланицама МОП-а. Тако, до краја 2008. године има већ 172 ратификације⁴⁸³ што несумњиво говори о акутности проблема, а са друге стране стварање свести о овом проблему. Конвенцију су ратификовале све земље Југоисточне Европе, а изненађује делом податак што су ову Конвенцију ратификовале и земље где постоји висок степен злоупотребе дечијег рада. То говори да се и овде нешто мења набоље, или супротно, да Конвенција не заживљава у пракси ефектирањем националних инструмената (закона, инспекцијским надзором и правним санкцијама/казнама), односно да је само „декор“ у правном систему.

У овом смеру иде и члан 1 Конвенције 182, који опредељује хитност деловања земаља које су је ратификовале. Ова Конвенција се односи на сву децу испод 18 година, чиме се поставља шири оквир у односу на претходне конвенције, које се односе на минималне године за заснивање радног односа. Предмет регулисања шта спада под синтагму „најгори облици дечијег рада“, према члану 3 Конвенције, су четири основне области. Као прво то је ропство⁴⁸⁴, или праксе које су му сличне, као што су продаја и трговање децом⁴⁸⁵, дужничко ропство или

⁴⁸¹ ILO, Child Labour, Targeting the intolerable, Report VI, ILC, 86 Session, Geneva, 1998, str. 65-67.

⁴⁸² Види: ILO, Child labor, Report IV (2A), ILC, 87 Session, Geneva, 1999, Office commentary, str.19-20; преузето од А. Петровић, оп.цит., стр. 259.

⁴⁸³ Закључно до новембра 2010; види: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>; Она представља Конвенцију са највећим бројем ратификација, а од земаља Југоисточне Европе су је ратификовале све земље, без искључка.

⁴⁸⁴ Више код: А. Петровић, оп.цит., стр. 261.

⁴⁸⁵ О дефинисању и ближем опредељењу овог појма, види: члан 2 Опционог протокола Конвенције о правима детеа; као и: Међународни уговор о спречавању „трговине белим

регрутисање деце у оружаним конфликтима. Ово последње је посебно актуелно у Африци, где у оружаним конфликтима се чак регрутују и деца. Такође је забрањено куповање, употреба или нуђење детета ради проституције⁴⁸⁶ или порнографије⁴⁸⁷. Даље се забрањује употреба, куповина или нуђење детета недозвољеним активностима, а посебно као што је производња и препродаја дроге. Као четврто се забрањује рад деце где по својој природи и условима у којима се извршава могу нашкодити здрављу и безбедности, као и моралу деце.

Према овоме, прве три сфере забране дечијег рада су најчешће области друштвеног живљења, који су иначе најчешће забрањени, али овде се потенцира забрана истих код деце, односно запошљавање и коришћење деце у том циљу. Последња област у којој се забрањује рад деце је уствари повезана само са одређеним радним местима, односно условима на раду. У принципу, овом тачком се признаје постојање уопште дечијег рада у одређеним економским гранама, али он се забрањује уколико је штетан⁴⁸⁸. Интересантно је што се потенцира да се он може забранити ако је штетан за морал детета. Овим се поставља нови, шири поглед забране дечијег рада, него што је то било у прошлости. Ово би требало да делује у смеру целвите заштите интегритета детета, као личности.

Иначе, према члану 1 Конвенције, мере које треба да се предузимају за забрану ових 4 области злоупотребе дечијег рада, морају да буду „непосредне“, што уствари значи да се примене без одлагања и одмах.

Складно Конвенцији, власти у земљама, у консултацији са организацијама радника и послодаваца, треба да одреде који су то облици дечијег рада, и да идентификују где постоје. Ово треба урадити одговарајућим системом надзора о имплементацији. То подразумева доношење и имплементацију посебних акционих програма за елиминисање најгорих облика дечијег рада (члан 4-6).

Предвиђене су и кажњиве санкције које треба да прате ратификацију ове Конвенције, као и мере о узајамној међународној помоћи, између земаља чланица, у спровођењу одредби.

Државе које су ратификовале Конвенцију 182 имају на располагању бројне мере и механизме којима треба да спрече ангажовање деце у најгорим облицима рада. Такође је предвиђено креирање мера, којима ће се директно дати помоћ у уклањању деце од ових облика рада и њихова рехабилитација и социјално интегрисање. Конвенција предвиђа приступ деци основном образовању, али и професионалну обуку деце која су удаљена од најгорих облика дечијег рада, у процесу док траје њихова ресоцијализација. Ово је посебно важно јер великом броју деце, која раде у најгорима облицима дечијег рада, је потребна огромна помоћ која се не састоји само од враћања у

робљем“ из 1904 године; Међународна конвенција о спречавању трговине женама и децом из 1921 године; Конвенција о ропству из 1926 године; Додатна конвенција о ропству, трговином белог робља и институције и активности које су налик на ропство из 1956 године.

⁴⁸⁶ Ибидем.

⁴⁸⁷ Ибид.

⁴⁸⁸ ILO, Child Labour,...op.cit., str. 62-63.

образовни процес, већ и права ресоцијализације и психолошке помоћи, да се не би вратили поново (рецидивизам) тим облицима рада. Ово је посебно важно код оне деце која нису укључена у процес рада из економских разлога, већ из породичних⁴⁸⁹.

Конвенција предвиђа и преузимање мера идентификације рањивих категорија деце, а посебно ситуацију девојчица (тачка 2 члан 7).

Ова Конвенција треба да да одређене позитивне ефекте на пољу елиминисања најгорих облика дечијег рада. Пошто је ратификована од великог броја земаља које су чланице Међународне организације рада, заједно са Препоруком бр.190 из 1999 године⁴⁹⁰ представљају добар међународни оквир, да би се коначно преузела шира глобална акција на овом пољу.

2) Препорука 190

Препорука бр. 190 је донешена заједно са Конвенцијом, и она представља њено допуњавање и проширење. Ова два инструмента би требало да се разматрају заједно (комплементарно) да би се добила целовита слика о материји коју уређују.

Препорука се задржава на продубљивању и разради неколико специфичних области, предвиђених Конвенцијом. Прво даје преглед шта треба да садрже акциони планови који треба да се донесу од стране земаља чланица. Нарочито се потенцира да се преко планова идентификују и разоткрију најгори облици дечијег рада, да се посвети посебна пажња превенцији и ресоцијализацији деце као и на психолошке мере које треба да се преузму за остварење тог циља. Ови акциони планови треба посебно да се односе на малу децу, на девојчице, на скривене форме рада од којих су посебно погођене девојчице, друге рањиве категорије деце, информисање и мобилизација јавног мњења.

Друга област у којој се Препорука детаљно задржава су ризични радови. У Препоруци се даје детаљнија информација на које изричне радове деце се мисли, што није био случај у Конвенцији 182. Притоме, између осталог се наводе и радна места где су деца изложена психичком, психолошком и сексуалном малтретирању. Свакако су предвиђени и радови, као рад под земљом, опасним машинама, под водом, рад у нездравој средини итд. (види тачка 3).

У Препоруци се посвећује посебна пажња имплементацији мера и поступака заштите деце од најгорих облика дечијег рада⁴⁹¹. Ово имплементирање у практичним условима је предвиђено неким кључним инструментима. То су: поседовање информације, њихово скупљање и подела информација о најгорим облицима дечијег рада, даље, праћење стања, постојање тачно опредељених лица или органа за спровођење

⁴⁸⁹ Укључење деце у најлошијим формама рада, инспирисани проблемима који се јављају у породици је најчешћа појава у Руској федерацији. Овде, управо ради бежања из породице, односно неподношљивих услова у породици, велики број деце одлучују да живе и раде сами (најчешће на улици), притоме не иду у школу и немају старатељски надзор. Тако су они лака мета и у највећем проценту су укључени у најлошијим формама дечијег рада.

⁴⁹⁰ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R190>

⁴⁹¹ О ефикасној имплементацији странدارда више код: А. Петровић, оп.цит., стр.266.

мера. Предвиђа се и посебна сарадња на међународном нивоу око размене информација, посебно о проституцији и продаји деце. Такође у Препоруци се предвиђа и стварање система који ће најгоре облике дечијег рада сматрати за кривично (кажњиво) дело, при чему се најбрајају која дела посебно треба да се сматрају кривичним, и то: ропство, проституција са децом, продаја и трговање људима, принудни рад, терање деце да производе и препродају дрогу, као и укључење деце у војне конфликте. Ова инкриминишућа дела су уствари иста са оним који су директно забрањени као облици дечијег рада, у члану 3 Конвенције⁴⁹².

У оквиру имплементације мера, предвиђа се и генерално укључење свих социјалних и друштвених страна који учествују у процесу, као што су организације радника, послодавци, њихова обука, усаглашавање правних и административних аката и поступака, специјални поступци који ће штитити децу од другачијег говорног дијалекта, заштита од дискриминације, едукација и обука деце и учитеља, стварање посебних националних програма о заштити деце, обука родитеља итд. О свему овоме се морају мобилизирати национални и међународни ресурси, имати правну подршку, техничку помоћ, као и подршку у социјалном и економском развоју.

Из претходно изложеног, може се видети да се Препоруком предвиђа велики број мера и дају правци како да се елиминису најгори облици дечијег рада. Ипак, како ће се то одвијати у пракси, зависиће од земље до земље, односно од искрене посвећености једног друштва у разоткривању и елиминисању најгорих форми рада, којима се злоупотребљавају деца. Уствари, у одређеним земљама је ова злоупотреба толико велика, да су целе генерације готово уништене.

О томе колики ће бити обим елиминације најгорих форми дечијег рада зависи и од економске моћи земље, као и од успеха ресоцијализације. У периоду економских криза, дечији рад, историјски гледано, добија на интензитету. Тако, на жалост, ако узмемо у обзир да данас у свету постоји економска криза и рецесија, за очекивати је да ће се продужити са злоупотребом дечијег рада и можда ефекти који су до сада требали бити видљиви у елиминисању најгорих форми дечијег рада, биће у мањем обиму (гледано глобално).

Са друге стране, процес ресоцијализације у будућности треба да одигра крупну улогу, подупирући се на два кључна стуба, а то је враћање деце у школама и њихова психолошка и економска помоћ. Дугорочно гледано само са правом едукацијом свих чланова у друштву, а посебно деце, родитеља и послодаваца, као и развијање других превентивних мера, се могу дати очекивани плодни резултати.

3) Конвенција о раду у поморству из 2006. године

У духу елиминисања најгорих форми злоупотребе дечијег рада, Конвенција о раду у поморству предвиђа да се забрањује принудни рад уопште и ефективно се укида дечији рад. Ипак постоји могућност о раду

⁴⁹² ILO, Child Labour..., ibidem.

младих морнара, испод 18 година, с тим што се тачно опредељује у оквиру националних програма о превенцији и водича, која радна места су доступна младим морнарима, а која су забрањена с обзиром на ризичност рада.

Овом Конвенцијом је препозната опасност која лебди за малолетнике који раде на броду и у том смеру дечији рад ужива посебну заштиту, а препоручује се и његово потпуно напуштање, уколико нема праве потребе. На тај начин, овде се штите малолетници, с обзиром на само радно место, а не само уопште с обзиром на њихову психо-физичку конституцију.

в. Акти Савета Европе

Заштита од злоупотребе дечијег рада представља део агенде нормирања и у оквиру СЕ. Ипак ова организација, проблем о злоупотреби и забрани дечијег рада, уређује пре свега са аспекта забране рада испод 15 година старости деце, док се за саму економску експлоатацију сусрећу опште одредбе које и нису толико јасне и директне.

Тако у Европској социјалној повељи, још у Преамбули, као део основних социјалних права се наводи право заштите деце и омладине, али не и забрана о експлоатацији. У односу на права детета и младих лица, њихове социјалне, правне и економске заштите, одредбе се налазе у члану 17 и оне се односе на заштиту њихове личности, достојанства, едукације и забране експлоатације. Према томе, реч је о правима која нису у ужем обухвату корпуса заштите и безбедности на раду, него део ширег оквира социјалних и економских права. Ипак, ову тачку треба тумачити шире, што би значило да ова лица треба да имају одговарајућу заштиту на раду и у делу безбедности и здравља.

г. Забрана дечијег рада у праву ЕУ

Забрана дечијег рада и економске експлоатације у оквиру европског комунитарног права је изражена преко забране рада деце испод 15 година. У том смислу је донешена Директива 94/33 (о заштити младих на раду)⁴⁹³, која младе раднике штити за време рада. То је логично и очекивано, јер за разлику од МОП-а која уређује забрану економске експлоатације и ропског рада деце преко Конвенције 182, на глобалном плану, ипак у оквиру Уније, свест, економски услови и само питање о експлоатацији деце на раду, има другачију реалност од остатка света. Форме злоупотребе дечијег рада и њихове експлоатације код земаља чланица Европске Уније није дозвољен и осим забране рада испод 15 година, предвиђају се посебне одредбе о заштити и проширењу стандарда. Тако, поред забране рада деце (лица испод 15 година) могућа је забрана рада младих радника за неке радове који представљају специфичан ризик за њихово здравље (члан 7 тачка1)⁴⁹⁴.

⁴⁹³ [1994] OJ L216/2.

⁴⁹⁴ B. Lubarda, op.cit., str. 254.

Такав рад се сматра: рад који је ван психичких и психолошких способности младог радника; рад који подразумева изложеност штетним агенсима (отровни агенси, канцерогени, генетски штетни агенси или агенси који хронично штетно утичу на његово здравље); рад са штетним зрачењем; рад који укључује ризик који се не може избећи; рад на екстремној хладноћи или топлоти, или бука и вибрација. Специфични ризици за младе људе на раду који су физичке, хемијске или биолошке природе, као и процес на раду, садржани су у посебном Анексу 1 и Анексу 2 Директиве.

Интересантно је што Директива не забрањује директно рад младих у подземним радовима (рудницима) и каменоломима. Ипак, рад на овим радним местима, односно његова забрана улази у забрану садржану у члану 7. Тачка 2 а, б, д, који предвиђају заштиту младих од посебних услова на раду, а што је претходно наведено. Рад под земљом или спољашним коповима за млада лица ни у једном случају не треба да буде рад који је дозвољен, при томе спроводећи посебне мере заштите. Овде члан 7 треба екстензивно тумачити, при чему забрана за овај рад се не би довела у питање.

Целокупан концепт заштите омладине је постављен преко заштите здравља и безбедности на раду, што значи у оквиру самог радног односа. У том смислу ће бити детаљније речи о овом питању, у оквиру заштите омладине на раду.

4.2. Заштита здравља и безбедности на раду деце и омладине (заштита дечијег рада)

Заштита здравља и безбедности на раду деце и омладине представља једно од најзначајнијих питања регулисања, како међународног радног законодавства, тако и националних правних система. Рад малолетника представља део радног односа уопште, али због психичких и физичких својства радника (малолетника) потребан је додатни правни оквир за заштиту на раду. Одавде, управо ова заштита здравља и безбедности на раду представља централно питање овог рада, стога што је заштита рада насупрот забране рада деце, правно уређена и има нормативни садржај који опредељује права и обавезе запослених.

Основно питање овде је да ли малолетници уопште треба да раде и од ког узраста? У међународном оквиру, опште је прихваћен став да треба дати могућност малолетницима да раде и економски да доприносе за себе, породицу и друштво, али су различна становишта од ког узраста. И поред тога што је прихваћен стандард да испод 15 година узрасти не сме да се ради (осим са одређеним изузецима) постоје земље и региони који траже смањење ове границе (Индија, Пакистан, Тајланд, Малезија, Индонезија и Централна и подсахарска Африка) и земље које траже повећање узраста о раду (пре свега европски регион и Канада).

Као одговор на претходно питање, треба одмах да се подвуче да и у овом случају, најдубља суштина и крајњи циљ је напуштање дечијег рада, као што је то са инструментима о забрани најгорих облика дечијег

рада. Ипак, овде и пред тога се признаје право ангажовања деце на одређеним радним местима, али са ограничењем њиховог узраста. На тај начин се прихвата реално стање на терену, на глобалном нивоу, при томе креирајући инструменте који ће регулисати дечији рад и спречиће злоупотребе и грубе форме експлоатације⁴⁹⁵. На овај начин се такође унификују и регулишу стандарди и процедуре под којима могу деца да буду укључена у процесу рада, односно радног односа, на међународном плану, што је врло важно. Према овоме се може рећи да глобално преовладава став да је боље нешто регулисати и ставити у правни оквир, када већ не може у потпуности да се спречи и забрани. Са друге стране, сматрамо да је контрапродуктивно, у овом степену економског, социјалног и моралног развоја света, да се преузимају радикални кораци и да се у потпуности забрани дечији рад. У одређеним земљама и регионима ће то у наредних тридесет година бити врло тешко изводљиво. Али, такође не сме да се толерише непостојање минималних стандарда који ће прописивати са колико година и на којим радним местима ће моћи радити деца. Управо у том правцу се развијају и међународни правни инструменти у ОУН, МОП, али и СЕ и ЕУ, што је видљиво претходно у забрани дечијег рада, а посебно преко заштите дечијег рада.

4.2.1. Минималне године запослења

Узраст који је одговарајући и минималан за запослење одређеног лица се мења кроз историјске циклусе, који прате развој радног права, од његовог постанка, па све до данас. То је један од првих института међународног, али и националног регулисања. Гледано међународно, може се рећи да је ово питање једно од главних и централних у прошлости, које се регулише од стране Међународне организације рада. Данас, и поред тога што се сматра да је успостављен међународни стандард о минималном узрасту за запослење, ипак у одређеним регионима у свету има деце који раде од најмањег узраста (пример, рад деце у Тајланду са 9 и 10 година узрасти у фабрикама познатих светских брендова као што су Nike, Wiktorija Secret и сл.). Ово представља најгрубљи начин злоупотребе дечијег рада и непоштовање стандарда о минималном узрасту за запослење, донешен од стране МОП-а.

а. Основна права предвиђена у актима ОУН

Конвенција о правима детета предвиђа одредбе (права) деце, односно омладине, повезана са радним односом и заштитом на раду. У тачки 2, алинеја а, у члану 32, предвиђен је посебан услов за запослење, који се односи на минималну узраст за запошљавање, а у алинеји б се директно предвиђа право посебне заштите на раду, а односи се на посебно регулисање радног времена и услова на раду, националним законодавствима. Такође, члан упућује и на предвиђање санкција у случају непоштовања посебне заштите на раду.

⁴⁹⁵ А. Петровић, оп.цит., стр. 231-237.

И овог пута Уједињене Нације, оквирно и уопштено предвиђају стандарде о заштити здравља и безбедности на раду малолетника, а ови општи стандарди треба да буду путоказ, начела и лајт мотив за национална законодавства при уређењу заштите здравља и безбедности на раду омладине. Вредност ових норми је што недвосмислено указују на потребу о заштити малолетника у радном односу, заштита која мора бити шира од опште заштите, а са тим се дечији рад издваја као посебан део радног односа и самог радног права.

6. Минималне године за запослење предвиђене у нормама МОП-а

Стављање на дневни ред заштиту деце код међународне организације рада десило се још пре одржавања прве седнице организације, у 1919 години. То говори о интересу и значају овог питања код земаља чланица, да датира одавно. Које је то значење и које су повољности од заштите дечијег рада, говорило се претходно и овде нема потребе за понављањем.

Прва Конвенција која је донета у овој области је била Конвенција бр. 5 о минималним годинама запослења у индустрији. Исте сесије, на Међународној конференцији је била донешена и Конвенција бр.6 о ноћном раду младих лица⁴⁹⁶. Ова двослојност у заштити дечијег рада, у односу на минималне године и ноћни рад, ће се јављати и наредних година. При томе ће се донети велики број конвенција и препорука по овом питању. Поред минималних година о запослењу и забрани ноћног рада, предмет уређења у актима о заштити деце су и конвенције и препоруке из медицинске области, које предвиђају и регулишу медицинска испитивања и контроле које треба обавезно да се ураде, када се запошљавају деца (Конвенција бр.77, 78, 124 и Препорука бр.79)⁴⁹⁷, као и једна Препорука о условима за запошљавање омладине у подземним радовима бр. 125 из 1965 године⁴⁹⁸. Сви ови акти се свде на заједнички именитељ а то је успостављање посебних услова за запослење младих људи.

У односу на ово питање о минималним годинама старости, предвиђени за запослење деце, до 1973 године, су се донели укупно 11 акти, како конвенција, тако и препорука⁴⁹⁹. Али, доношењем Конвенције бр.138 из 1973 године о минималној узрасти⁵⁰⁰ и Препорука бр.146, исте године⁵⁰¹, сви претходни акти су престали да важе. Тиме се успоставио

⁴⁹⁶ О овим актима, може се видети више на <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s03>

⁴⁹⁷ Ибидем.

⁴⁹⁸ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R125>

⁴⁹⁹ Листа конвенција и препорука, као и њихов садржај се може видети на: http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang-en/index.htm; Види исто тако: А. Петровић, оп.цит., стр.232-235; Б. Шундерић, „Право међународне организација рада“, оп.цит., стр. 423-437.

⁵⁰⁰ Ратификована од РМ 17.11.1991 године. Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138>.

⁵⁰¹ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R146>

генерални оквирни инструмент који је заменио постојеће инструменте, који су се примењивали за одређене економске секторе.

1) Конвенција 138

Конвенција бр. 138 уређује интегрално ово питање. Она је фундаментална Конвенција коју су ратификовале 156 земаља чланица МОП-а, до краја 2010 године⁵⁰². Из региона Југоисточне Европе, све земље су је ратификовале. Ова Конвенција се односи генерално на све економске секторе, за сва радна места⁵⁰³. Она представља „општи инструмент“ којим се регулишу минималне године живота за пријем у радном односу, односно раду⁵⁰⁴. Прописивање године живота, као услов за пријем на раду има тројну функцију. Прва је заштитна функција деце (када је општи или посебни услов о запослењу), друга је што минималне године живота о неким радовима су опредељени као услов за запослење, с обзиром на природу рада. И на крају, прописивањем овог услова, обезбеђује се квантум друштвено потребне количина рада⁵⁰⁵.

Још у члану један Конвенције, поставља се концепт креирање политике о потпуном напуштању запошљавање деце. Али са друге стране, каже се да ће се креирати националне политике о прогресивном повећању дозвољеног узраста при заснивању радног односа. Ово говори управо о претходно поменутом концепту о постојању идеала и лајт мотива, који треба да достигне и реалност, која треба да се регулише, која је различита из земље у земљу. Према томе, предвиђа се степеновано, односно етапно побољшање стандарда, сагласно националним околностима и нивоу стандарда који у земљи већ постоји⁵⁰⁶. Конвенција отвара могућности детаљнијег уређења минималног узраста при запошљавању, од стране националних правних система, али и поставља минималну границу узрасти, која не сме бити надмашена. При томе, поставља се, на одређени начин, клизећа скала година за запошљавање. Генерално се каже да узраст на којој се запошљавају радници не треба да буде мањи од 18 година, уколико тај рад угрожава здравље, безбедност и морал младих лица (члан 3). Али, као минимална узраст за заснивање радног односа се наводи и 15 година (члан 2). Ипак се дозвољава и запослење са 14 година, уколико је то оквиру недовољно развијених економских и образовних капацитета земље. У овом случају, земља је обавезна да подноси извештај МОП-у, да ли су разлози још увек присутни и када ће повећати старосну границу за запошљавање. Ово значи да треба да постоје посебни услови за запослење испод 15 година. Са друге стране и поред тога што одређене ствари угрожавају здравље, безбедност и морал запосленог, граница од

⁵⁰² О томе које земље су ратификовале Конвенцију, више на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C138>

⁵⁰³ L. Betten, оп.цит. стр. 295.

⁵⁰⁴ Б. Шундрић, оп.цит. стр. 431.

⁵⁰⁵ Ибидем, стр. 424.

⁵⁰⁶ ILO, Minimum age for admision to emploument, Report IV (2), ILC, 58 Session, 1973, Geneva, str. 7.

18 година може се смањити на 16, уколико су обезбеђени услови који гарантују целовиту заштиту младих људи (параграф 3 член 3).

Конвенција у свом садржају има бројне одредбе које се односе на различите врсте искључења и ограничавања примене саме Конвенције. Они се односе на искључивање примене одредба, Конвенције, за определене категорије запослених и радова. Такође, уколико земља нема довољно економских и административних капацитета, може ограничити обим примене (параграф 1 член 5). Ипак, у истом члану се наводи које економске гране треба да буду обухваћене минималним одредбама Конвенције (параграф 3), међу којима су наведени: рударство, производња, грађевина, транспорт, енергетика, гас, вода итд. Изузеци су дозвољени при запошљавању ради уметничких изведби.

Ова Конвенција не обухвата децу од најмање 14 година, који се обучавају, образују или дообразују у школи, као и децу укључену у одређене програме за професионалну оријентацију или обуку, у правцу избора професије (член 6). Такође се може дозволити запослење лица од 13-15 година узрасти ако исто не угрожава њихово здравље и не спречава њихов одлазак у школу.

Конвенција предвиђа више развијање мера о спровођењу одредба, међу којима је и укључење казних мера и одредба.

Према садржају Конвенције бр. 138 може се рећи да она прилично флексибилно уређује питање о минималним годинама за запослење. На овај начин се омогућује различита примена у обиму акта, што у пракси резултује постојањем различитих минималних граница за запослење деце, у земљама чланица. Са овим се постиже делимично унификација минималних година. Ово такође даје могућност да се размишља да у време када је била донешена Конвенција, нису били сазрели још увек глобални услови (економски, политички, социјални и морално-етички) о доношењу радикалнијих решења, у виду Конвенције. Зато је то учињено Препоруком бр. 146, исте године, која је уствари допуњавала Конвенцију и нека питања уређује рестриктивније.

2) Препорука 146

Што се тиче Препоруке, данас је можда време за ревидирање Конвенције 138, посебно у делу огромног броја искључења од примене и у том правцу повећања минималних година за запослење на 16 година старости и то конвенцијом. Данас овај минимални стандард од 16 година за запослење деце, се среће у Препоруци 146.

Пошто Препорука представља јединствену целину са Конвенцијом, нормално је што се задржава и разрађује неколико тачака Конвенције. Као прво, Препорука нормира систем националне политике, што треба да се оформи, а који је предвиђен Конвенцијом. Национална политика према Препоруци, да би отргнула децу са тржиште рада, треба да се фокусира на неколико сегмента као што су: смањење немаштине и спровођење политике о полној запослености; развијање мера о обезбеђењу породице; јачање образовања што обухвата обавезно основно образовање; јачање службе за заштиту деце. Посебно треба

посветити пажњу на рањиве групе деце, као што су деца без родитеља, деца која су мигранти и т.д.

Друго поље на које се задржава Препорука су минималне године старости. Као што смо већ поменули, у њој се предвиђа минимална граница старости, која је дозвољива за запослење деце, да износи 16 година старости. Такође се каже да оне земље код којих је још увек минимална граница испод 15 година, треба да предузму хитне мере за подизању те границе. Слично се предвиђа и за децу која раде на опасним радним местима или радовима, при чему се каже да ако њихове године износе испод 18, треба да се предузму кораци за повећање границе и изнад 18 година.

Препорука предвиђа и мере које треба да се преузму на радним местима уколико су ипак запослена лица испод 18 година. Генерално се те мере крећу у правцу обезбеђивања одговарајућих услова на раду, који обухватају и одговарајуће награђивање, ограничење радног времена, социјалних обезбеђивања, одржив стандард хигијенско-техничких услова итд.⁵⁰⁷ Мере којима треба да се примене одредбе Конвенције и Препоруке, треба да обухвате јачање инспекцијског надзора, којим би се благовремено откривали прекршаји закона, координација служба за контролу и образовање, посебно да се пази при запослењу на опасним радовима, развијен систем евиденције о старости грађана и др.⁵⁰⁸

У односу на стандарде о минималним годинама запослења, прихваћени у актима Међународне организације рада, чини се да недостаје нови концепт као и рад и посвећеност идеји о стварању опште прихватљивог консензуса, у односу на повећање минималне границе за запослење и забране за рад испод 18 година на опасним и ризичним радним местима. Ипак, може се рећи да одређена национална законодавства, међу којима су и земље из региона Југоисточне Европе, имају направљен корак напред, више од тога што предвиђају акти МОР-а, о заштити и минималним годинама за запослење деце. Са друге стране, велики број земаља у свету уопште не поштује и не примењује међународне стандарде, па чак ни властите законе из ове сфере. Овај проблем је озбиљно изражен у неким земљама Југоисточне Азије, као што су Малезија, Филипини, Тајланд, Индија, земље у Африци, земље у централној и Јужној Америци као Панама, Колумбија, Еквадор, Венецуела и др.⁵⁰⁹ За разлику од њих, Бразил се може похвалити да у последњих 15 година спровео снажну кампању о елиминацији најгорих облика дечијег рада и велико смањење броја деце између 15 и 18 година, која су укључена у радни однос.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Б. Шундерић, оп.цит., стр. 435; А. Петровић, оп.цит., стр. 252; Г. Старова, оп. цит., стр. 197.

⁵⁰⁸ Види више на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R146>; „Зборник конвенција и Препорука...”, оп.цит. стр. 345-347.

⁵⁰⁹ ILO, Accelerating action against child labour. Report I (B), ILC, 99th session, Geneva, 2010, str. 5.

⁵¹⁰ Ibidem, str. 71; ILO, Good practices on child labour 2010 - Latin America region, Brazil, str.1-3.

3) Конвенција о раду у поморству из 2006 – изузимање од правила

У Конвенцији о поморству се регулишу права морнара, међу којима и заштита здравља и безбедности на раду. Са аспекта заштите посебних категорија радника, регулишу се права младих морнара, са аспекта услова за њихово запослење и минималне године.

Конвенција представља другачији стандард од претходно успостављеног Конвенцијом 138, у односу на минималне године које су потребне о запошљавању. Овде се предвиђа да лице не може да се запосли као морепловац уколико нема напуњених 16 година старости. Испод тог узраста ниједно лице не сме бити ангажовано, запослено или да ради на броду. Ово решење је на линији Препоруке 146, чиме представља изузетак од забране за рад малолетника, испод узраста од 15 година, предвиђен за копно.

Решење је очекивано и логично јер је реч о раду у посебно тешким, напорним и по много чему специфичним условима, односно раду на броду и мору. Такав рад врло често може да угрози здравље малолетника, о чему треба посебно да се пази и такав рад да се забрани. Та дужност је на земљи чланици, где треба да пропише која су то радна места на броду. То треба да учини у консултацији са представницима морнара и бродовласника.

За малолетнике, као и за све морнаре, предвиђено је издавање посебног лекарског уверења, којим се доказује способност за рад на броду. Садржај и ауторитет који је надлежан за издавање лекарског уверења, треба да утврди држава, тиме што мора бити компетентан лекар (здравствени радник).

Због специфичности рада на броду, мора се посветити посебна пажња потребама радних и животних услова малолетника, од стране националних законодавства. То значи да је потребна, посебна обука, едукација и информисање младих морнара о опасностима и ризицима који постоје на броду и радном месту, са циљем да се заштити њихово здравље.

Конвенција о поморству, по много чему се издваја у аспектима приступа и нормирања заштите здравља и безбедности на раду, а то се посебно види код малолетника, повећањем минимума година који је потребан за запослење. Тиме се отварају „врата“ и у стварању услова за повећање старосне границе при запошљавању на копну.

в. Минималне години о запошљавању према актима СЕ

Овај институт је уређен Европском социјалном повељом. У Повељи се разрађује ово право, при чему у члану 7 се нормира право заштите деце и младих лица. Каже се да минималне године запослења су 15 година старости и то изричито ако је реч о лаким радовима, који нису штетни за здравље, морал и образовање деце. Ова одредба је на идентичној линији са стандардима предвиђених са стране МОП-а. У тачки 2 се предвиђа да ће редовна узраст за запослење износити 18 година. Земље потписнице, треба да омогуће лицу који ради, а још увек

је на редовном школовању, несметано да посећује школу, односно да га не распоређују на такав рад где би му се ограничило право школовања. За запослена лица, испод 18 година, радно време треба да се ограничи у сугласности са њиховим потребама, детерминисани њиховим развојом и њиховог стручног тренинга.

г. Минимална узраст за запошљавање у европском комунитарном праву

Концепт заштите омладине (protection of young people at work)⁵¹¹ представља значајно поље коме европско комунитарно право посвећује пажњу. Ово је ради самог значења заштите младих људи у оквиру радног односа, а пре свега ради њиховог физичког и психичког развоја и омогућавања за завршавање обавезног образовања. Можда ради овога заштита младих људи у радном односу и заузима најбитније место у односу на остале категорије запослених, који уживају посебну заштиту⁵¹². Нормативни оквир обухвата Директиву 94/33 ЕЗ (заштита младих људи на раду)⁵¹³, која и поред тога што је јединствена, омогућује потпуну нормативну покривеност питања о заштити здравља и безбедности на раду младих лица.

Директива садржи два крупна одвојена поља која уређује. Прво је одређивање минималне узрасти за рад, који износи 15 година и забрана за рад испод те узрасти, као и одређени изузеци. Други постулат се односи на заштиту младих лица на раду, односно заштита лица од 15 до 18 година која су запослена и услови на раду.

Основни циљ Директиве је заштита права младих људи, која права обухватају заштиту њиховог здравља, сигурност, физички и интелектуални развој, као и омогућавање завршетка одговарајућег обавезног образовања, сагласно националном праву. Деца и омладина се сматрају за ризичне групе и зато треба да се предузму одговарајуће мере за заштиту њиховог здравља, као и да се прави анализа како рад утиче на целокупно здравље и развој омладине⁵¹⁴. Какав је нормативни оквир који треба да се имплементира код земаља чланица⁵¹⁵?

Прво што треба нагласити јесте да ова Директива предвиђа минималне стандарде који се односе на заштиту здравља и безбедности младих радника. Земље чланице могу предвидети већу заштиту (на то

⁵¹¹ Овај израз се користи у оквиру Уније, и односи се на децу и адолесценте, и као таквог га ми преузимамо од њих. Ипак, у македонском и српском језику се могу срести другађији термини, који сматрамо да су адекватнији, као што је омладина, млади радници и сл.

⁵¹² Преамбула, ст.5 на Д.94/33ЕЗ.

⁵¹³ [1994] OJ L216/2.

⁵¹⁴ О овоме више у: преамбули Директиве 94/33 ЕЗ; доступно на: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1994&nu_doc=33

⁵¹⁵ Стандарде које предвиђа ова Директива (упутство) се требају имплементирати (у смислу хармонизације законодавства) и у земљама чланица и у земљама са кандидатским статусом, међу којима данас из региона Југоситочне Европе су и Македонија, Хрватска и Србија.

упућује индиректно и сама Директива), утолико више јер овај акт садржи Non-reducing clause (члан 16) што значи да земље чланице које имају ширу заштиту омладине у радном односу од онога што је предвиђено Директивом 94/33 не треба да смањују, односно усаглашавају те одредбе⁵¹⁶.

У самом акту су дате неколико дефиниција, где је дете лице испод 15 година, млада личност значи свака личност која је млађа од 18 година, док адолесцент је лице које има најмање 15 година, али мање од 18 и да је завршило са редовним школовањем, према националном законодавству.

Према овим дефиницијама, у члану 1, тачка 1 и у члану 4, тачка 1, се каже да се забрањује рад деце. Државе чланице треба да одреде минималне године за запослење сагласно годинама до када траје обавезно основно школовање, али ни у једном случају испод 15 година⁵¹⁷. У ствари, сама заштита и одредбе Директиве о заштити, се односе на адолесценте. Према томе, Директива се односи на адолесценте који имају уговор о раду. Изузеци из делокруга овог акта могу бити повремени или краткотрајни радови, који се односе на рад у свом домаћинству, лаки а нештетни радови за младе људе у кућним активностима.

Од забране за рад испод 15 година, има неколико искључења који су садржани у члану 4 и 5 Директиве. Ови и други изузеци су вероватно под утицајем оних земаља чланица, које још увек немају постављено или већ донешено веће стандарде о заштити младих радника на раду, као што су били Велика Британија, Португал, Северна Ирска, Аустрија, Шведска⁵¹⁸. Тако је могуће да раде деца испод 15 година ако су ангажовани за наступ културних, уметничких и спортских активности (члан 4 тачка 2 а и члан 5)⁵¹⁹. То је могуће само ако тај наступ није штетан за здравље и безбедност деце, а ако није штетно за њихово похађање наставе у школи. Ангажовање деце са навршених 14 година је могуће када се изводи практично-наставна обука. У одређеним случајевима, који морају бити строго одређени националним законодавством, могу радити и са навршених 13 година, ако је рад лак и ако је у оквиру културне, уметничке и спортске активности, предвиђени чланом 5.

4.2.2. Ноћни рад омладине

Питање о ноћном раду малолетника се, у ствари, своди на заштиту од ноћног рада. Сматра се да због времена у којем се одвија овај рад, представља опасност за здравље и безбедност малолетника,

⁵¹⁶ Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 270.

⁵¹⁷ Ибидем, стр. 271.

⁵¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the application of Directive 93/33EC on the protection of young people at work, str. 1-6.

⁵¹⁹ Упореди са: Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 273.

па тако међународно законодавство ствара систем норма који га најчешће забрањује.

а. Акти ОУН

Код аката ОУН-а не могу се срести конкретне норме које забрањују ноћни рад омладине, што је очекивано с обзиром на концепт и систем заштите који постоји код ове организације. Једино у алинеји б, члану 2 Конвенције о заштити детета се предвиђа да радно време треба посебно да се уреди у оквиру националних законодавства, у смислу да се заштити здравље као и целокупан развој детета. Ово би требало да подразумева да се забрани ноћни рад деце јер је он, медицински доказано⁵²⁰, штетан за здравље малолетника.

б. Ноћни рад омладине у актима МОР-а

Заштита ноћног рада деце (заштита од ноћног рада) представља такође део општог система заштите деце и омладине у радном односу. Као што је већ поменуто, ово питање се уређује још од прве седнице организације (Конвенција бр.6) и досада су донети пет аката (3 конвенције и 2 препоруке) у овој области⁵²¹. Ноћни рад деце регулисан је са још важећом Конвенцијом бр.90 из 1948 (ревидираној)⁵²² која уноси одређене новине у односу на претходне акте. Иначе, ова Конвенција се односи само за ноћни рад деце у индустрији⁵²³.

Ова Конвенција се уствари заменила са Конвенцијом 171 о ноћном раду, која се односи на све запослене, а посебно за запослене жене, децу и трудне жене. Ипак, Конвенција бр. 90 има статус конвенције која треба да буде ревидирана и још увек је инструмент који се ратификује од земаља чланица⁵²⁴. При том, ова се Конвенција и даље примењује у великом броју земаља које су је ратификовале, а посебно у делу ноћног рада деце. Новија Конвенција бр. 171 нема посебне одредбе о ноћном раду деце, као што има за жене и труднице, и поред тога што је реч о Конвенцији која се односи на све запослене. Према томе, Конвенција 90 још увек има круцијално значење у уређивању и заштите ноћног рада деце и омладине. Овом приликом се треба задржати на овој Конвенцији, при чему ће бити појашњене новине у односу на претходне акте.

1) Конвенција 90

У првом члану Конвенције, где су уређена општа питања (одредбе), проширује се значење термина индустриског предузећа у

⁵²⁰ Види: http://www.who.int/topics/adolescent_health/en/

⁵²¹ А. Петровић, оп.цит., стр. 245-246; Г. Старова, оп.цит., стр. 198.

⁵²² С. Гласник ФНРЈ, бр. 6/57; доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C090>.

⁵²³ Б. Шундерић, оп.цит., стр. 436.

⁵²⁴ Закључно до маја 2011 године, последња је ратификовала Република Црна Гора, у 2006 години.

односу на Конвенцију бр.89. Такође се повећава трајање израза „ноћ,, у односу на Конвенцију бр. 6 у непрекидном трајању од 12 сати (Конвенција бр. 6 је предвиђала 11 непрекидних сати). Рачунање, шта представља ноћ, се прецизира за децу која су млађа од 16 година, и то је период између 22 и 6 сати, а за децу изнад 16 година тај период је најмање 7 непрекидних сати између 22 и 7 сати ујутру (члан 2)⁵²⁵.

Централна и најзначајнија одредба Конвенције је да лица испод 18 година не би требало да раде ноћу у индустриским предузећима (члан 3). То је основни принцип⁵²⁶ овог и свих претходних аката. Али допуштени су и одређени изузеци. Тако, у ставу 2 овог члана, дозвољава се рад ноћу малолетницима са напуњеним 16 година, а мање од 18 година, када је то потребно ради њиховог стручног оспособљавања, учењу заната или када је потребно да се не прекида индустријски процес. Ноћни рад се може дозволити само са претходном консултацијом надлежних организација радника и послодаваца. Деца која су запослена на ноћном раду треба да користе између два периода рада одмор од најмење 13 сати. Интересантно је што Конвенција посебно издваја ноћни рад деце који раде у пекарско-млинарској индустрији, при чему се предвиђа могућност замене става 3 из члана 2, у односу на трајање ноћи и он може износити најмање 7 непрекидних сати од 21 до 04 сати ујутру. То је очекивано с обзиром да пекарско-млинарска индустрија своју главну делатност врши управо у ноћним сатима. Општи изузетак од забране ноћног рада за децу од 16 до 18 година је могућ само у случају више силе (члан 4), као и ради тешких околности и општог интереса.

Конвенција предвиђа посебне одредбе у односу на мере и законског оквира који треба да донесе спровођење Конвенције. Такође садржи и део који садржи специјалне одредбе за неке земље, као што су Индија и Пакистан.

Из духа Конвенције, тачније њених одредби, може се закључити и ако није конкретно речено, да дозвољеност ноћног рада се односи пре свега на децу између 16 и 18 година старости. Уосталом и садржај одредба обухвата овај узраст, осим у ставу 2, члана 2, где се спомиње шта је то ноћни рад за лица испод 16 година. Овакво тумачење одредба Конвенције треба да је на линији веће заштите дечијег рада, посебно о раду ноћу, и још више шта подаци Светске здравствене организације говоре да је ноћни рад штетан и за пунолетна запослена лица. Истраживања говоре да дизбаланс редовног сна ноћу је разлог за повећани стрес који проузрокује велики број соматских и физиолошких обољења, међу којима су најчешћа обољења срца, мождани удари и психичка обољења⁵²⁷. Из овога се може закључити да не само укључење деце испод 16 година у процесу ноћног рада, него и испод 18 година, треба да се сматра као опасан и тежак рад сходно одредбама Конвенције 138, предвиђени у ставу 1, члана 3, да буде забрањена. Овај став се потврдио и Препоруком 190 о забрани најгорих облика рада деце и мерама о укидању тог рада, где у параграфу 3 се наводи: „ рад ноћу деце је рад под посебно тешким условима и исти треба да се сматра за

⁵²⁵ L.Betten, op.cit., str. 318.

⁵²⁶ О овоме види код: А. Петровић, оп.цит., стр. 245.

⁵²⁷ Више на: http://www.ilo.org/global/Themes/Child_Labour/lang--en/index.htm; као и на <http://www.who.int/>

опасним и под хитно да се елиминише“. Са друге стране то ће тражити нову активност МОП-а у правцу промене неких аката, са новим, кји би садржали одредбе утемељене на најновијим информацијама у односу на медицину рада и сам процеса рада. И пред тога што постоји неколико конвенција и препорука који се односе на лекарске прегледе деце који раде уопште (услови о запошљавању), као што је било и раније поменуто⁵²⁸.

О ноћном раду младих лица у неиндустриским предузећима постоји посебна Конвенција бр. 79 из 1946 године⁵²⁹ која предвиђа забрану ноћног рада за лица испод 14 година, који су још увек на школовању. Деца од 14 до 18 година, која нису укључени у редовно школовање (мисли се на децу која се можда школују ванредно, или се не школују уопште) не би требало да раде ноћу у периоду непрекидних 12 сати између 22 и 6 сати ујутру (став 1 члан 3). Предвиђени су изузеци који су на линији одредби Конвенције 90, као и у односу на климатске услове.

На крају треба да напоменемо да у оквиру нормативне активности Међународне организације рада, одредбе о деци и омладини можемо срести и у другим актима који се односе на специфичне области, односно професије. Тако, у Конвенцији о раду у поморству из 2006. године, која се односи на морепловце⁵³⁰, у делу којим се регулише рад малилоетника, о чему смо претхоно говорили, регулише ноћни рад. Овом приликом треба рећи да ноћни рад на броду, за лица од 16 до 18 година је забрањен и то у трајању од најмање 9 сати који започињу не касније од поноћи, а завршавају не раније од 05 сати ујутру. Могући су изузеци само при обуци младих мореполоваца и када због специфичности природе дужности и тренинга је потребно да се ради ноћу, али само са дозволом надлежног органа, претходним консултацијама са представницима морнара и бродовласника и ако не угрожава здравље и безбедност младих морнара.

в. Забрана о ноћном раду у актима Савета Европе

Једино у Европској социјалној повељи се сусрећу норме о ноћном раду малолетника. У тачки 8 се забрањује ноћни рад за ова лица, где су могући изузеци који треба да буду предвиђени националним правом. Повеља не наводи који су то случаји⁵³¹.

г. Ноћни рад омладине у Европској Унији према Директиви 94/33

Ноћни рад према Директиви 94/33 се забрањује и то за децу која раде према изузетима из члана 4, забрањује се рад од 20 до 06 сати, а за адолесценте се забрањује рад од 22 до 06 сати, или од 23 до 07 сати следећег дана. Члан 9, тачка 2 предвиђа изузетак ограничавања ноћног

⁵²⁸ L. Betten, op.cit., str. 323-325; више на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s03>

⁵²⁹ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C079>

⁵³⁰ Више на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s17>

⁵³¹ L. Betten, op.cit., str. 320

рада за адолесценце, које мора бити предвиђено националним законодавством и случајевима са могућношћу ноћног рада, али у ником случају не сме да се ради између поноћи и 04 сати следећег дана. Ова норма представља мањи обим заштите малолетника на раду у односу на одређена национална законодавства, земаља које нису чланице Уније, као што су Македонија, Србија и Хрватска, где постоји забрана ноћног рада. Ово не сме бити стимуланс за будуће национално смањење обима заштите и права малолетника у односу на ноћни рад, под изговором о хармонизацији законодавства, јер, треба подсетити, реч је о клаузули која се не може редуковати. Директива, тако, предвиђа да на ноћном раду омладина треба да има право бесплатног лекарског прегледа и процене здравственог стања.

4.2.3. Друга права о заштити здравља и безбедности на раду омладине

Поред поменутих права о заштити малолетника, почињући од система забране за рад испод одређене узрасти и на одређеним радним местима, као и оба стуба заштите здравља на раду малолетника, који су минимална узраст за запослење и забрана ноћног рада, у међународним нормама се сусрећу и друге одредбе које значе посебну заштиту на раду ових лица. У њих спадају радно време, информисање малолетника, право на одморе и одсуства, као и право на зараду (плату).

Тако, у оквиру Међународне организације рада не предвиђају се посебне друге норме, које су по природи права радног односа, него заштита се проширује препорукама из медицинске области који упућују на претходну проверу здравља малолетника пре него што се запосли, као и Препорука бр.125 о условима за запослење омладине у подземним радовима. Једино у Конвенцији о поморству из 2006 године се сусреће забрана рада малолетника дневно више од 8 сати, а недељно више од 40 сати. Такође се предвиђа да не треба да се ради прековремено. Паузе треба да буду у трајању од једног сата за главни оброк и паузе на свака два сата по 15 минута. Али ова правила нису обавезна, него земља која је ратификовала би требало факултативно да их пропише.Тиме се смањује значење одредба.

У актима Савета Европе, најпре преко Европске социјалне повеље се успостављају општи оквирни стандарди о додатним правима малолетника у радном односу. Тако, Социјална повеља обухвата посебно важно питање зарада младих радника који треба да буду у одговарајућем и правичном износу, као и друга новчана давања. Тиме се даје посебна димензија заштити младих радника и регулише се ово посебно важно питање, које у оквиру МОП-а је било изостављено.

У духу константне едукације и професионалне надградње, Повеља у тачки 6, члана7 предвиђа да за време радног дана млади радници имају право на обуку, коју ће послодавац сматрати као део радних сати. Што се тиче годишњег одмора, за лица испод 18 година који раде, треба да износи најмање 4 недеља и при томе да буде плаћен.

Такође, лица испод 18 година, који су у радном односу, треба да буду обухваћени редовним медицинским контролама за радно место, које су предвиђене националним правом. На крају се каже да треба да буде предвиђена специјална заштита од психичких и моралних узнемиравања деце и омладине, посебно када та узнемиравања проиулазе из њиховог рада.

Из приложеног, уколико се направи поређење Европске социјалне повеље са актима Међународне организације рада који се односе на заштиту лица испод 18 година, може се рећи да Европска социјална повеља неке институте као што је зарада и годишњи одмор, опредељује шире, али ипак права уређује на општи начин и даје један шири оквир од којих би национална законодавства требало да почну. То значи да је потребно да се ова основна права развијају и проширују, али ни у ком случају потписнице Повеље не смеју да смањују ова права у њиховом обиму и садржају. Наравно, не треба се потсећати да ће ово важити само уколико је земља чланица инструментом о ратификацији прихватила и овај члан.

У комунитарном праву, Директивом 94/33 су предвиђена још неколико права која се односе на омладину а представљају део посебне заштите здравља и безбедности на раду. Између осталог, у Директиви су предвиђене норме, мере и услови који треба да се спроведу у земљама чланица о заштити младих радника (адолесценти). Тако у делу два, у акту су предвиђене обавезе послодаваца о заштити и безбедности, које су опште обавезе и односе се на све запослене младе раднике. Пре него што запосле младе раднике, послодавци треба да направе процену ризика тог радног места. Ако постоје такви ризици, треба да се предузму одговарајуће мере за њихово спречавање, или смањење (члан 6 тачка 1, 2, 3 и 4). Процена треба посебно да се односи на: неидентичност радног места са радним седиштем; природа, степен и трајање изложености физичких, хемиских и биолошких агенса; коришћење опреме за рад; уређење радног процеса и операције на раду (организација рада); ниво обуке и дата упутства младим радницима. Процена ризика је дужност и ради је послодавац⁵³². Са друге стране, послодавац је дужан да информише младе раднике и њихове правне заступнике (родитељи, стараоци или сл.) о могућим ризицима на раду.

Трећи део Директиве садржи одредбе које се односе на заштиту младих радника у смислу радног времена, ноћног рада, одмора, годишњег одмора, паузе на раду и раду услед више силе.

Свакако се може претпоставити да је овде реч о ограничењу ових права, као део заштите деце и адолесцената на раду. Тако радно време деце која раде по изузетку према члану 4 Директиве, може трајати најдуже 8 сати дневно и 40 сати недељно. Ако се деца још увек школују, онда ће радно време трајати 2 сата дневно, и 12 сати у школи⁵³³. Ово радно време мора бити предвиђено националним законодавством. Овај начин ограничења радног времена деце која се школују и истовремено раде, према члану 8 тачка 1а није адекватно решење у смислу успешне заштите деце. Радно време деце се поистовећује са пуним радним

⁵³² В. Teyssie, *op.cit.*, str.167-168.

⁵³³ У члану 8 Директиве предвиђени су различити случаји на раду деце, према члану 4, тачка 2 б и ц.

временом одраслих радника (8 сати дневно и 40 сати недељно), а изузетно се смањује на 7 сати дневно и 35 сати недељно.

Одмори у току 24 сати (дневни одмор) за децу траје најмање 14 сати непрекидно, а за адолесценте 12 сати непрекидно (члан 10 тачка 1 и 2). Недељни одмор, како за децу која раде по изузетцима предвиђени националним законодавствима, тако и за адолесценте, трају два дана, који у начелу морају да укључе и недељу. И овде су могућа одступања о којима треба да постоје објективни разлози⁵³⁴. Ова одступања, као и код радног времена треба да буду на одговарајући начин компензовани⁵³⁵. Ограничење радног времена и трајање одмора се могу предвидети другачије, ако је реч о раду на броду, или у рибарском сектору, рад у војсци и полицији, рад у болници, рад у туризму и у пољопривреди⁵³⁶ (члан 9 тачка 2 б и члан 10 тачка 4). Трајање годишњих одмора је предвиђено да се уреди националним законодавством и Директива нема конкретне одредбе о трајању његове дужине. Овакво решење годишњег одмора, садржан у Директиви, отвара могућност разноликости у уређивању овог института код земаља чланица. Национална законодавства треба да предвиде повољније одредбе по овом питању, односно да предвиде дуже трајање годишњег одмора за остале раднике, као што су и урадиле неке земље.

Пауза траје најмање 30 инута, али само ако млади радници раде више од четири и по сата дневно. Овде, као и код претходних одредба има простора за дорадњу и евентуалног сагледавања за одређење паузе на раду, ако млада лица раде мање од 4 сата и 30 минута дневно (на пр, 4 часа дневно).

У свим претходно предвиђеним случајима о радном времену, ноћном раду и одморима, предвиђена је могућност отступања у случају више силе, где се компензација због ових отступања посебне заштите омладине и деце, треба дати у року наредних три недеља (члан 13).

Ова Директива представља посебно значајну компоненту система о посебној заштити одређених категорија запослених, у случају деце и младих радника за земље чланице и уопште, ако се може тако рећи, у међународном систему заштите. Са друге стране, управо због тога значење заштите младих радника и спречавање злоупотребе дечијег рада, у будућности, Унија треба да продужи са развијањем нормативног оквира, а посебно мера за спровеђење аката и механизма о заштити и кажњавању у случају кршења заштите. Према извештају Комисије Европског парламента⁵³⁷, Директива 94/33 у највећем делу, без већих проблема, се спровела пре свега стога што још пре него што се донела, у земљама чланицама је постојало заштитно законодавство о младим радницима. Ипак, у неким земљама Директива је донела значајно већи степен заштите младих радника⁵³⁸. Зато Комисија није видела неки посебан разлог за хитну потребу од мењања и допуњавања Директиве. То не значи и да је нормативни оквир одличан, или идеалан, него само да је исти хармонизован у националним законодавствима чланица ЕУ.

⁵³⁴ О изузетцима више код: Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 274.

⁵³⁵ Компензација треба да се односи у времену, а не у новчаним давањима.

⁵³⁶ Изузетци у односу на туризам и пољопривреду се односе само на одморе.

⁵³⁷ Report from the Commission..., види закључке стр. 6.

⁵³⁸ Ибидем.

5. Заштита лица са инвалидитетом

Питање о раду, запошљавању и задржавању у радном односу лица са инвалидитетом⁵³⁹ је регулисано пре свега од стране МОП-а, а норме за ова лица се сусрећу и у оквиру Европске социјалне повеље Савета Европе, као и у европском комунитарном праву. Пажња која се посвећује овом питању, у оквиру међународног права, није одговарајућа и довољна за ову групу запослених. На жалост, стање у односу на међународну правну регулативу за ову област и у другим организацијама и институцијама није превише разлучна. Заштита запослених лица са инвалидитетом је уствари део шире акције социјалне инклузије (укључења) ових лица у друштву⁵⁴⁰. Поље радног односа и рада представља вероватно најбољу социјалну и друштвену могућност за реализацију тог циља. У оквиру радног односа и питања инклузије, треба разликовати две различите целине. Прва је задржавање постојећег запослења лица са инвалидитетом, а друго питање је запошљавање лица са инвалидитетом. То чини комплекс посебне заштите ових категорија запослених.

Прва сфера обухвата могућност задржавања радног места на коме је лице радило или радно место на које се запослило лице са инвалидитетом, што обухвата одговарајући тренинг програма и едукације. Друга обухвата омогућавање конкурентности лица са инвалидитетом на тржишту рада, што у себи садржи две компоненте.. једна је професионална рехабилитација - едукација и тренинг, а друга су законске мере за подстицање запошљавања ових лица. Међународна организација рада при прописивању се задржава на свим наведеним аспектима заштите рада лица са инвалидитетом.

Може се рећи да ова тема долази релативно касно на дневни ред Међународне конференције рада, а са тим и на њеном првом правном регулисању. Тек у 1955. години донешен је први акт по овом питању и то у виду Препоруке. За прву конвенцију ће требати да се сачека још двадесет и осам година, све до 1983. године. Ово јасно одсликава зрелост услова и свести о раду лица са инвалидитетом, на глобалном нивоу.

Поред правне регулације ове материје и очекиваних резултата које она треба да произведе, постоји још једна димензија ове проблематике. То је шире интегрисање и инклузија лица са инвалидитетом у самом друштву. Као што смо поменули претходно,

⁵³⁹ У односу на термин лица са инвалидитетом има више различитих гледишта у теорији и пракси. Једни сматрају да овај термин није адекватан пошто не одразује рално стање ових лица, пре свега због тога што они нити су погрешни, нити фалични (анг. Invalid). Други сматрају да је овај термин добар. Поред овог термина постоје и други коа што су: лица са хендикепом, лица са посебним потребама и т.д. И за ове термине не постоји јединственост и сагласност ставова. Према неки су добри, до тога да уопште не одговарају и ни су за употребу пошто нити ова лица имају посебне потребе, нити увек дају руку тражећи милостињу (анг. Handicap). У међународној терминологији најћешче прихваћен термин је лица са инвалидитетом па у том смислу у продужетку биће коришћен и са наше стране.

⁵⁴⁰ Жанета Стојкова, „Међународни норми и стандарди за лицата со хендикеп“, Јустицијана, Скопје, 2004, стр. 201.

правна регулација доприноси у целокупној интеграцији ових лица и то у великом делу запошљавања. Такође треба споменути да поред уређења запошљавања ових лица, правно се регулише и њихова равноправност и једнаке могућности, али и социјална заштита и социјално осигурање лица са инавидитетом. Али, поред овог метода (правне регулације) постоје и тзв. меки метод (soft methods) интеграције које обухватају рад невладиног сектора као и сам однос и свест грађана, а са тим и послодаваца према овим особама (запосленика)⁵⁴¹.

5.1. Стручно оспособљавање и професионална оријентација

У вези са стручним оспособљавањем лица са инвалидитетом и њиховом адекватном професионалном оријентацијом треба говорити пре свега кроз призму аката МОР-а. И поред тога што је ова институт на дневном реду и у СЕ и ЕУ, ипак свестрано и детаљно се уређује управо у оквиру Међународне организације рада. У оквиру Савета Европе, преко Европске социјалне повеље се упућује на одговарајућу професионалну рехабилитацију, стручно оспособљавање које обухвата образовне и професионалне тренинге, док се у оквиру европског комунитарног права акценат ставља пре свега на прилагођавању радног места и радног окружења⁵⁴².

а. Оспособљавање и професионална оријентација у актима МОР-а

Међународна организација рада, своју пажњу усмерава управо према нормативном регулисању права ових лица, односно њиховом запошљавању, стручној квалификацији (оспособљавању) и преквалификацији, као и професионалној рехабилитацији. Тиме се регулише део који се односи на само запослење као и на задржавање радног места. Утолико више што лица која су погођена инвалидитетом, представљају извор радне снаге и битно је да се они развијају и да обнове радну способност како би могли да преузму и остварују социјалну, професионалну и економску улогу коју имају у друштву.

Међународна организација рада сферу стручног оспособљавања и професионалне оријентације лица са инвалидитетом у радном односу и ван њега, промовише доношењем две препоруке из ове области, односно Препоруку 99 и Препоруку 150.

1) Препорука 99

⁵⁴¹ О овоме више види код: Лазар Јовевски, дневен весник „Вечер“, бр. 13956 од 19 ноември 2008 година.

⁵⁴² Види: В. Lubarda, op.cit., str. 257-258.

У односу на стручно оспособљавање и преквалификацију лица са инвалидитетом, донешена је Препорука бр. 99 у 1955 години⁵⁴³, први акт МОР-а којим се уређује област заштите лица са инвалидитетом у процесу рада. Већ из самог наслова Препоруке може се увидети да је реч о акту који се пре свега односи на оспособљавање лица са инвалидитетом на тржишту рада, а у мањем делу и о могућности о запошљавању⁵⁴⁴. Иначе, Препорука је прилично обимна и обухвата неколико сегмента уређења. Прво се даје дефиниција о томе шта је стручна квалификација и преквалификација и дефинише се појам лица са инвалидитетом. Тако, стручна квалификација и преквалификација означава: „фазу сталног и координисаног процеса квалификације и преквалификације, која се састоји од стављања лица са инвалидитетом на располагање таквим службама које би им пружиле и омогућиле задржавање једног одговарајућег запослења, које посебно обухвата професионалну оријентацију, стручно оспособљавање и изабрано запослење“. Под термином лице са инвалидитетом се подразумева: „свако лице коме су изгледи да добије и задржи одговарајуће запослење, константно смањени ради смањења његових физичких и психичких способности“. Из ове дефиниције⁵⁴⁵ се може уочити разлика између термина инвалид у ширем друштвеном схватању и лица са инвалидитетом у оквиру радно правних односа. Наравно да се овде лице са инвалидитетом дефинише кроз призму самог радног односа и запослења. У параграфу 2 Препоруке, наводи се да средства за стручне квалификације треба да буду доступна сваком лицу са инвалидитетом. Ово се односи и на оне који су запослени и на оне који траже запослење. Ово је добро решење јер омогућује доступност новчаних фондова за сва лица са инвалидитетом, независно од узраста, порекла и природа инвалидитета.

О спровођењу стручне квалификације, преквалификације и запослења у пракси, препорука предвиђа велики број принципа и метода. Они се пре свега односе на професионалну оријентацију. Професионална оријентација је врло важан сегмент при запошљавању лица са инвалидитетом. Преко ње се омогућује лицу са инвалидитетом да изабере одговарајућу струку, занат, професију, или да је промени. Циљ професионалне оријентације је да утврди које је лице за шта способно, односно који су то радови које лице може успешно да извршава⁵⁴⁶. Ово посебно долази до израза у професионалној оријентацији лица са инвалидитетом, јер њихове физичке и психичке способности су ограничене, а са тим и смањен и спектар могућих занимања, где би они могли да се запошљавају. Због свега тога, потребно је постојање стручних служби, центара, институција које ће се професионално бавити подршком при избору професије лица са инвалидитетом, применом стручних и научних метода⁵⁴⁷ и служба које ће бити специјализоване за професионалну оријентацију лица са

⁵⁴³ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R099>

⁵⁴⁴ Б. Шундерић, оп.цит., стр. 443.

⁵⁴⁵ Сматрамо да овом приликом је потребно да се дају ове дефиниције, с обзиром на то што у великој мери се мешају појмови и нема њиховог адекватног дефинисања.

⁵⁴⁶ Б. Шундерић, ибидем.

⁵⁴⁷ Ибид.

инвалидитетом⁵⁴⁸. То предвиђа и сама Препорука у параграфу 3. Ове стручне службе, као методе деловања треба да укључе и разговоре, лекарске прегледе, испитивање професионалне прошлости, примену тестова, испитивање личног и породичног стања, развој капацитета, одређивање физичке способности лица са инвалидитетом и др. (параграф 4). Такође, треба да користе принципе и методе које се односе на стручно оспособљавање здравих радника (параграф 5). Са друге стране, за лица са инвалидитетом који не могу да уђу у ову групу оспособљавања због степена инвалидитета, треба да се издвоје посебна средства којим ће се омогућити посебан систем стручне квалификације и преквалификације⁵⁴⁹.

Из свега овога се може закључити да је интенција Препоруке у процесу стручне квалификације и преквалификације да укључи лица са инвалидитетом колико је могуће у систем оспособљавања здравих радника. Са тим се врши и одређена уштеда средства и врши се дубља и шира интеграција лица са инвалидитетом у сам процес рада, а са тиме уопште и у друштву. Са друге стране Препорука предвиђа посебне мере за запошљавање лица са инвалидитетом, које се свODE на подстицање запослења лица са инвалидитетом и контролне мере које се односе на практичне резултате оспособљавања⁵⁵⁰.

Препорука 99 садржи и део организације администрације који се односи уствари на организацију служби за професионалну адаптацију и рееадаптацију. У том смислу наведено је каква треба да буде структура, надлежност и одговорност ових служба.

Посебно важан део Препоруке је део који обухвата мере које треба да се преузму да би се лицима са инвалидитетом помогло да користе ове службе (параграф 20-25). Ове мере обухватају помоћ која се темељи на два стуба, и то, први је пружање информација о службама и о перспективама, а други је финансијска помоћ за лица са инвалидитетом за време стручног оспособљавања (параграф 21 и 22). Смисао свега овога је са циљем да се омогући лицима са инвалидитетом што брже укључење у процес рада и да остварују права из радног односа. Поред ових, предвиђају се и друге мере за лица са инвалидитетом који живе удаљено од места рада, при чему им се мора обезбедити храна, смештај и пресељење уколико је то потребно (параграф 24). Препоруком се предвиђају још пет врста помоћи и то: бесплатне службе за стручно квалификовање, давање додатка за издржавање, накнада трошковима превоза за време стручног усавршавања, давање позајмица, као и давање протеза и других помагала (параграф 22)⁵⁵¹. Посебно је важан параграф 25 Препоруке 99, који предвиђа да се не сме вршити дискриминација лица са инвалидитетом у односу на зараду (примања), као и у односу на она лица са инвалидитетом који добијају инвалидски додаток. Ово последње је посебно важно да се узме у обзир при креирању социјалне политике земље чланице, нарочито што у последње време постоји тенденција у неким земљама из региона да се одбацује инвалидска пензија због делимичног губитка радне

⁵⁴⁸ Ж. Стојкова, оп.цит., стр. 162.

⁵⁴⁹ Види више: параграф 8

⁵⁵⁰ О овоме више: параграф 10 и 11 од Препоруке.

⁵⁵¹ Више код: Б. Шундерић, оп.цит., стр. 445.

способности⁵⁵², јер се сматра да није потребно додатно финансирање особе која је делимично изгубила радну способност, а са друге стране је запослена с обзиром на преосталу радну способност (инвалидност друге категорије). Ово је недозвољив приступ правима запослених лица са инвалидитетом и не одговара међународним стандардима, ни принципу социјалне инклузије.

С обзиром на то да је реч о запосленима, или лицима која траже запослење са посебним потребама, свакако је потребна и корисна сарадња између служби о стручном усавршавању и лекарских установа. Ово предвиђа и Препорука (параграф 26), јер ако се виде надлежности службе о стручној квалификацији закључује се да је она нужно предодређена на сарадњу са лекарским установама где се лече лица са инвалидитетом. Сарадња је потребна да би се на основу лекарског налаза и мишљења, извршила што боља квалификација или преквалификација лица, насупрот његовом инвалидитету.

Препорука садржи одредбе које се односе на област повећања могућности за запослење и очувању запослења. То обухвата више принципа и то: лица са инвалидитетом треба да имају иста права при запошљавању као и здрава лица (принцип једнакости и равноправности), да имају право да прихвате запослење које њима одговара (принцип слободне воље при одлучивању), и принцип професионалности, што значи истицање способности и квалитета, а не инвалидитета. Да би се ови принципи спровели у пракси, треба да се предвиде одређене мере. То је учињено у параграфу 30, где су садржане мере за повећање броја запослених лица са инвалидитетом. Те мере обухватају одређена ослобађања од накнаде штете послодавцима у случају повреде на раду и професионалне болести, испитивања и анализа продуктивности лица са инвалидитетом и мере за побољшање услова на раду, чиме би се лица са инвалидитетом лакше запошљавали (пример-промена алата).

Предвиђено је развијање могућности о заштитном запослењу⁵⁵³ које обухвата запослење лица са инвалидитетом у посебним заштитним радионицама. Са тим се предвиђају и посебна правила о запослењу лица са инвалидитетом, најчешће олакшице процедуралног и фискалног карактера, а све са циљем да се постигне већа запосленост ових лица. Примена овог дела Препоруке ће дати најбоље резултате у односу на стимулисање и повећање запошљавања лица са инвалидитетом.

Опредељење да се предвиде одређена правила која се односе на децу и омладину који су лица са инвалидитетом треба позитивно оценити. У великом броју земаља, лица са инвалидитетом су још увек на маргинама друштва, а деца са инвалидитетом су још више маргинализовани⁵⁵⁴. Управо ова Препорука предвиђа мере за интегрисање и укључивању ове деце у процесу рада. Тако, у параграфу 36 предвиђа се да још за време школовања треба организовати службе за професионалне квалификације, у правцу стручног оспособљавања и преквалификације ове деце. При томе, образовни програми треба да буду прилагођени овој деци да дају могућности као и здравој деци. Основни циљ ових служба и наставе треба да буде пружање помоћи у

⁵⁵² Такав је пример у Републици Македонији.

⁵⁵³ Види параграф 32-35.

⁵⁵⁴ Ж. Стојкова, оп.цит., стр. 221.

превазилажењу физичког и интелектуалног хендикепа и омогућавање капацитетима и способностима ове деце да се укључе на тржиште рада. Поред тога треба развијати конкретне способности деце под проширеним лекарским надзором. У овом систему треба да буду укључени и родитељи. За децу која не могу да се уклопе у општи систем служби за здраву децу, треба да се донесу посебна правила и одредбе, а све са циљем да се олакша њихова радно-правна инклузија. Препорука предвиђа, у параграфу 40, три мере које треба да се преузму уколико се открије слабост, или недостатак, или било која неспособност за запослење, и то: лекарску помоћ да би се смањило или уклонило недостатак, стимулисање о посети школе или запослења које одговара њиховим жељама, способностима и финансијску помоћ за време лечења, школовања и стручног оспособљавања.

Може се приметити да Препорука, издвајајући децу са инвалидитетом, као и посебне мере које се предвиђају за њихово квалифицирање и запослење, придаје посебно значење овој категорији запослених (грађана уопште). Ова заштита је вишеслојна и доследном применом, односно акцептирањем ове Препоруке се даје велики број могућности за професионалну квалификацију, преквалификацију и запослење деце са инвалидитетом и лица уопште. Ипак, пошто је реч о препоруци, њена правна снага није обавезна за земље чланице, чиме се умањује њено значење на међународном плану. Ипак, она је добра основа за разрађивање и развијање система норми које се односе на ову посебну категорију запослених, на лица са инвалидитетом.

2) Препорука 150

Још једна препорука која има додирне тачке са посебном заштитом лица са инвалидитетом је Препорука бр. 150 о професионалној оријентацији, стручно оспособљавање и развој људских ресурса, из 1975 године⁵⁵⁵. Ова Препорука се не односи само на лица са инвалидитетом већ на све запослене. У тексту акта, на неколико места се спомињу лица са инвалидитетом, а постоји и посебан део који се односи само на њих. На овај начин, поред генералних одредаба Препоруке, које се односе на све запослене, посвећује се посебна пажња лицима са инвалидитетом. Издвајајући их нормативно у посебном делу Препоруке, уствари се ојачава заштита ових лица. Управо предвиђајући посебна правила за ове запослене, развија се концепт једнаких могућности и једнакости при запослењу, насупрот здравих радника.

Које су главне одреднице које су садржане у овој Препоруци, а које се односе на професионалну оријентацију, стручно оспособљавање и развијање људских ресурса за лица са инвалидитетом?

Као прво треба истаћи да омогућавање професионалног оријентисања и стручног оспособљавања, представља битан део професионалног развоја радника, а са тиме и део општег развоја личности грађанина. Градећи овај систем, доприноси се развоју људских ресурса у једној компанији, заједници, друштву. Према томе, о развоју

⁵⁵⁵ Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R150>

људских ресурса је заинтересовано друштво, послодавац, а највише радник. То му је потребно да би задржао радно место, или да напредује на послу. Такође то је потребно да би нашао посао, или нови посао. Према томе, професионална оријентација и стручно оспособљавање, у које спадају квалификација и преквалификација, представљају основни услов за укључење на тржиште рада. Из овога произлази да је конкурентност на тржишту рада врло важна за сва лица, а посебно за лица са инвалидитетом. Они представљају рањиву, често маргинализовану групу на тржиште рада. Зато је врло важно да се омогући одговарајућа конкурентност ових лица, насупрот другима. То треба да се постигне управо са пружањем могућности професионалне оријентације, квалификације и преквалификације.

Управо кроз ту призму треба анализирати Препоруку бр. 150 МОР-а. Она пре свега садржи одредбе које се односе на сва лица која су запослена, или траже посао. Али, као што је споменуто, она садржи посебне одредбе, за одређене категорије лица, као што су лица са инвалидитетом⁵⁵⁶. На почетку Препоруке, дате су политике и програми који треба да се развијају о професионалној оријентацији и стручном оспособљавању. У том делу, у параграфу 4 се наводи да ови програми треба да се развијају и да се односе на сва лица, на основу једнаких могућности и без никакве дискриминације, по било ком основу. Ови програми и политике треба да буду доступни за све чланове друштва, водећи рачуна о свим интересима. Такође, у параграфу 5, тачка 2 се каже да сви треба да имају подједнак приступ професионалној оријентацији и стручном оспособљавању. Према овоме, лица са инвалидитетом имају право и могућност о коришћењу свих програма и националних механизма да би развијали професионалне капацитете. Уосталом ово се потврђује и у осталим одредбама Препоруке⁵⁵⁷. Тако, у делу о професионалној оријентацији, параграф 7, тачка 1 јасно подвлачи да треба да се развијају одговарајући програми о професионалној оријентацији лица са инвалидитетом, као и информисање ових лица. Информације треба да укључују избор професије, стручног оспособљавања и сличне могућности за образовање, о стању у погледу запослења и могућности за запошљавање, могућности за напредовање, о условима на раду, заштити на раду итд. У оквиру професионалне оријентације се каже да треба посветити посебну пажњу лицима која имају посебне проблеме око образовања и да им се пружи помоћ око савлађивања образовно стручног-квалификацијског процеса (параграф 9 подтачка е).

У делу стручног оспособљавања (преквалификације и доквалификације), поред општих норми које се односе на сва лица⁵⁵⁸, постоји и посебан део за лица са инвалидитетом. Посебна обука и

⁵⁵⁶ Препорука садржи посебни одредбу и за омладину, раднике мигранте, старије раднике, за мањинске групе и т.д.

⁵⁵⁷ Б.Шундерић, оп.цит., стр. 444.

⁵⁵⁸ Ове одредбе се односе пре свега на систем стручног оспособљавања, програма и планова о обуци, који треба да се направе. Дато је шта би они требало садржати и обухватити, односно која лица и какве начине класификације (параграф 15 до 23). Постоји и део о нормама и правцима стручног оспособљавања (параграф 24 до 28). О овоме више види: Препорука 150 (параграф 15 и даље).

програм за лица са инвалидитетом садржи неколико кључних ствари. Пре свега то је начелно залагање да увек када има могућности и услова ова лица буду обухваћена програмима за стручно оспособљавање као и остала лица, односно целокупно становништво (параграф 53 став 1). Али, са друге стране, ако то није могуће из било којег разлога, онда треба да се израде специјални програми (став 2). У следећем ставу, параграфа 53 се каже да треба да се улажу сви напори да би се информисало друштво, послодавци и радници, као и медицинске службе о потребама лица са инвалидитетом и да им се омогући професионална оријентација и стручно оспособљавање које ће одговарати њиховим потребама и да им се да посебна подршка у току запослења. Ова одредба има више призива на апел, али то је разумљиво с обзиром на то што су ове одредбе у форми препоруке. Ипак, то не смањује њену важност коју треба да има код земаља чланица. На крају се каже да треба да се преузму мере интеграције и реинтеграције ових лица у нормалну радну средину, као део њиховог продуктивног живота.

Препорука 150 даје прилично велики допринос у односу на развијање система међународних норми које се односе на лица са инвалидитетом. Поред тога њен утицај нарочито је значајан за грађење и развијање шире друштвене свести уопште о лицима са инвалидитетом у процесу рада, а посебно у односу на њихову конкурентност на тржишту рада у оквиру развоја људских ресурса.

б. Стручно и професионално оспособљавање у оквиру система права Савета Европе

Европска социјална повеља (ревидирана) садржи одредбе за лица са инвалидитетом и за старија лица, која не раде, а у поодмаклим годинама су живота. За лица са инвалидитетом, у члану 15 се предвиђа, као што се спомиње претходно и у преамбули, право на самосталност, социјална интеграција и учешће у животу заједнице, а за тај циљ су у Повељи предвиђена неколико права. Пре свега, земље потписнице треба да преузму неопходне мере о овим лицима, којим ће се обезбедити образовни и професионални тренинзи у оквиру општих правила, а ако то није могуће, преко специјализованих приватних или јавних тела и органа.

Суштина социјалне интеграције, преко стручног и професионалног оспособљавања лица са инвалидитетом је да се иста спроведе кроз националне системе земаља чланица, путем ратификације Повеље или њених одговарајућих делова (клаузуле флексибилности). Заштита права, предвиђена Европском социјалном повељом, треба да буде пре свега обезбеђена на националном нивоу, али је даље могућа заштита права преко поступка испитивања националних извештаја и поступака по колективним жалбама⁵⁵⁹.

⁵⁵⁹ Више код: L.Betten, op.cit., str.414-423; B. Lubarda, op.cit., str. 70-77.

5.2. Професионална рехабилитација и запошљавање

Сам процес запошљавања лица са инавидитетом је кључни део за њихову професионалну, али и свеобухватну друштвену интеграцију. Зато се траже начини и концепти у оквиру различитих међународних норми, како да се то постигне. Само запослење је крајњи циљ стручног оспособљавања и професионалне оријентације. Оно постоји да би лица са инвалидитетом на крају засновали радни однос. Са друге стране, образовне и професионалне активности понекад нису довољне. Потребно је превазилажење великог броја баријера, како архитектонских, електронских, тако и психолошких, да би се лица са инвалидитетом запослили. Више пута је потребно одређено прилагођавање услова за запослење и радне средине (концепт прихваћен од стране ЕУ) да би дошло до запосења.

Поред запослења, постоји и питање задржавања (сигурности) запослења, уколико се инвалидитет деси за време радног односа, или ван њега, а лице је запослено. Овде се стручна рехабилитација своди на мере о стручној преквалификацији, уколико није могуће запослење на „своје“ радно место, или доквалификација. Овај систем је прилично сложен и не обухвата само правне инструменте и механизме, остварујући циљ о професионалној интеграцији лица са инвалидитетом. Можда је управо због тога још увек у фази откривања себе и развијања.

а. Професионална рехабилитација и запошљавање у актима МОР-а

Професионална рехабилитација и запошљавање представљају централни и најважнији део оквира посебне заштите лица са инвалидитетом у оквиру МОР-а. Централни акт⁵⁶⁰ који се односи на регулисање професионалне рехабилитације и запослења лица са инвалидитетом, донешен од стране МОР-а је Конвенција 159 о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом из 1983. године⁵⁶¹ и Препорука 168 из исте године⁵⁶², која прати Конвенцију.

1) Конвенција 159

Конвенција представља акт који је јединствен у овој форми, донешен од стране Међународне организације рада. До сада има 82 ратификација, а из региона ратификовале су је Македонија, Србија, Словенија, Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина, Грчка и Турска⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Више код: Б. Шундерић, оп.цит., стр. 441 и даље.

⁵⁶¹ Ратификована од РМ, 17.11. 1991 године. Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C159>

⁵⁶² Закључно маја 2011 године. Доступно на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R168>

⁵⁶³ Више на: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C159>

Конвенција садржи основне појмове, принципе и мере које се односе на професионалну рехабилитацију и запослење лица са инвалидитетом.

Према Конвенцији, дефинисање тога које лице је са инвалидитетом, у великом делу је исто као и у Препоруци 99, са том разликом што се овде каже да је то: „лице којем су шансе за обезбеђивање, задржавање и напредовање на раду значајно смањене услед прописно признатог инвалидитета“. Код Препоруке је било довољно само смањење физичких и психичких способности, при томе да се не тражи официјално признавање инвалидитета.

Основни циљ који треба да се постигне Конвенцијом је изградња оквира за оспособљавање лица са инавалдитетом, да би то лице могло да се запосли, да задржи запослење и да напредује у раду. Секундарни циљ, који има такође велики значај, јесте да се обезбеди интеграција и реинтеграција ових лица у друштву.

Ова Конвенција није велика у обиму и уређује основне принципе професионалне рехабилитације и политике запошљавања лица са инвалидитетом, као и акција и мере које треба предузети на националном нивоу за развој пртофесионалне рехабилитације и служба за професионалну рехабилитацију. Најзначајније су неколико одредбе Конвенције које уређују ова питања.

Држава чланица која је ратификовала ову Конвенцију треба да спроводи и омогућује, као и да имплементира, посебну националну политику о професионалној рехабилитацији и запослењу лица са инавалдитетом (члан 2). Та политика треба да се темељи на принципима подједнаких могућности између лица са инвалидитетом и осталих радника, насупрот могућности за запослење на слободном тржишту рада (члан 4). Политике треба да се односе на све групе лица са инавалдитетом, без разлике с обзиром на пол (члан 3 и 4). У овој Конвенцији је посебно важно што је наведено да ова национална политика не сме да се сматра као дискриминирајући однос насупрот другим радницима.

Предвиђено је да се при припреми ове политике (која успут речено је део социјалне политике земље чланице), поред представничких организација радника и послодаваца консултују и организације лица са инвалидитетом, које су најчешће у делу невладиног сектора.

За спровођење тих политика (рехабилитација и запослење) потребне су одговарајуће акције на националном нивоу које треба да буду свеобухватне⁵⁶⁴, као и постојање служби које ће радити на рехабилитацији, запошљавању, задржавању и напредовању на раду ових лица. Тај систем треба да обухвати и руралне и градске средине и да омогући доступност саветника за рехабилитацију и другог стручног персонала који ће им бити на располагању, у оквиру испуњавања претходно наведеног циља.

Поред ове Конвенције, на истом заседању Међународне конференције рада донета је и Препорука 168. Општи оквир који садржи Конвенција 159 је проширен и допуњен овом Препоруком. Реч је о једној од најобимнијих препорука које су донешене са стране МОП-а. Тако, са

⁵⁶⁴ То се најчешће догађа преко израду националне акционе планове за професионалну рехабилитацију и запошљење инвалида.

једне стране се јавља Конвенција која садржи само основне постулате и принципе, и Препоруку која даје обимнији материјал који се односи на професионалну рехабилитацију и запослење лица са инвалидитетом. Зашто је то тако?

Овакав нормативни истем уствари одражава реално стање у оквиру МОР-а, расположење и свест између земаља чланица, односно њихових представника, у односу на професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом. У 1983. години још увек није било потребе и свести да се већи број питања из ове области уреди Конвенцијом, чиме би се дала већа правна тежина. Највећи број питања добија форму препоруке, која нема обавезни карактер и уствари даје одређену пројекцију како у будућности да се развијају односи у овом нормативном пољу.

Из данашњег угла гледања и анализе стандарда, дошло је време да одређени принципи и односи из области професионалне рехабилитације и запошљавања лица са инвалидитетом добију већи и озбиљнији међународни третман. Али, које идеје и поставке је обухватила Препорука 168 из 1983. године и да ли су оне актуелне и применљиве данас?

2) Препорука 168

У Препоруци су прво дати општи принципи и дефиниција. Дефиниција (параграф 1) за лице са инвалидитетом је иста као и она која је садржана у Конвенцији 159. Као и претходне, и ова Препорука, односно мере које предвиђа, се односе на све категорије лица са инвалидитетом, а службе за професионалну рехабилитацију и запослење, предвиђене и за друге раднике, треба да буду доступне и за лица са инавалдитетом, наравно уколико је то могуће, супротно томе, да се направе одређена прилагођавања (параграф 5)⁵⁶⁵. Препорука упућује на благовременост започињања професионалне рехабилитације, и такође упућује на сарадњу између ових служби и установа за здравствену заштиту и других органа за медицинску и социјалну рехабилитацију.

У делу о професионалној рехабилитацији и могућности за запошљавање, задржава се принцип једнаких могућности за запослење, задржавање и напредовање на раду (параграф 7), како за жене тако и за мушкарце раднике са инвалидитетом. Задржан је принцип из Конвенције, ове мере да се не сматрају дискриминарским у односу на остале раднике.

Ипак, у односу на мере које треба да се преузму, предвиђају се и неке новине у односу на претходне акте (Препорука 99 и Конвенција). У праграфу 11 наведено је више мера од којих посебно треба да се издвоје мере које предвиђају финансијске стимулације за послодавце, са циљем да се отворе нова радна места на тржишту рада. Такође се предвиђа владина подршка за заштитно запошљавање лица са инвалидитетом⁵⁶⁶, као и за службе за стручно оспособљавање, преквалификацију и

⁵⁶⁵ Б. Шундерић, оп.цит. стр.449

⁵⁶⁶ Ова мера је била предвиђена са сличним садржајем и у препоруци 99.

доквалификацију⁵⁶⁷. Као нове мере се издвајају и оне које предвиђају: отварање задруга лица са инвалидитетом; владина подршка за отварање и развој малих предузећа и заштитних радионица; уклањање архитектонских баријера, не само на радном месту, него и шире у друштву, а посебно код служби за рехабилитацију и обуку; омогућавање одговарајућих превозних средстава; промовисање успешних примера запошљавања лица са инвалидитетом; фискалне олакшице различне природе и намене; запошљавање са скраћеним радним временом и друге флексибилне форме запошљавања; владина подршка да се уклони могућа експлоатација за време рада или у заштитним радионицама; истраживање и анализа резултата о могућностима и начина укључења лица са инвалидитетом у процесу рада.

Из ове палете нових мера се може уочити да се оне односе на више сектора запошљавања и професионалне рехабилитације. Ове мере имају циљ да помогну лицима са инвалидитетом у рехабилитацији и запослењу, а са тим и у интеграцији у друштву. Овде се срећу и атипичне мере које имају шире друштвено и правно значење и улогу, него само конкретно о запошљавању и рехабилитацији (на пример уклањање архитектонских баријера, или специфичан превоз и др.). Да ова Препорука има шири обухват, говори и параграф 12, који предвиђа у интересу интеграције и реинтеграције лица са инвалидитетом, да се преузму специјалне мере, не само за оспособљавање за рад, већ и за редован и нормалан живот. Уствари, запослење и свакодневни живот ових лица чине један непрекидан и повезан круг који функционише у целини. Да би ова лица могла да раде и да би задржали запослење, морају успешно функционисати и у осталим сферама живота, у осталим свакодневним активностима, и обратно. На тај начин, ако ова лица могу успешно да извршавају свакодневне обавезе, онда су они способни да извршавају и радне задатке. Управо зато, садржана визија у Препоруци промовише мере шире друштвене акције, кроз коју ће резултирати запослење, а са тим и интеграција и реинтеграција лица са инвалидитетом.

У Препоруци је посвећена велика пажња уређењу служби за професионалну рехабилитацију. У односу на њих предвиђена су неколико битних решења и то у односу на организацију и функционисање служби, о професионалној рехабилитацији у сеоским срединама, о обуци запослених у службама, као и за допринос организација радника, послодаваца и инвалида у развоју служби за професионалну рехабилитацију.

У оквиру организације служби истиче се допринос заједнице, учешћем у функционисању служби и информисању лица са инвалидитетом и чланова заједнице (параграф 16). Заједница треба да

⁵⁶⁷ Сматрамо да владина (државна) помоћ и учешће у систему заштите инвалида у радном односу је врло битна, а можда у моменту и кључна за развијање шире позитивне афирмације и стварање свести о потребама ових лица, као и за остварење права у радном односу ових запослених. Држава својим механизмима принуде као и са другим правним инструментима једино има ефикасност за брзу и одлучну промену у овом врло битном друштвеном пољу, а то је заштита запослених инвалида и њихова социјална инклузија.

финансира службе и да идентификује потребе лица са инвалидитетом у различитим сферама њене надлежности (параграф 17 и 18).

У Препоруци, у параграфу 20 и 21 каже да се треба посветити посебна пажња службама у сеоским срединама и то у односу на опредељење таквих служби на селу, ако то није могуће онда у граду, да постоје мобилне јединице које ће бити задужене за професионалну рехабилитацију, да се обучи одговарајући кадар, да се подстиче стварање сеоских задруга лица са инвалидитетом, у развоју општине да се укључе и ова лица, и да им се омогући, уколико је то могуће, стан на разумној удаљености од радног места.

У односу на обуке запослених у службама, предвиђено је запошљавање и развој професионалних и квалитетних кадрова, који ће имати познавања о инвалидитету и њеног ограничавајућег ефекта (параграф 23). Такође се препоручује и омогућавање одговарајућих обука, ових запослених, као и једнак треман са запосленима у службама које се занимавају редовним обукама, а посебно се стимулише миграње између служби.

Као што је поменуто, Препорука садржи правце око укључивања надлежних организација радника, послодаваца и лица са инвалидитетом у развоју и функционисању служба за професионалну рехабилитацију. Генерално, њихова улога и допринос би требало да се састоји о укључивању ових организација у процесу интеграције и реинтеграције лица са инвалидитетом у процесу рада и у друштву⁵⁶⁸.

У том смислу, организације послодаваца треба да учине напоре да дају савете службама за професионалну рехабилитацију; да дају информације о условима за рад и њиховим потребама и условима које радници са инвалидитетом треба да испуне; да стимулишу своје чланове за одређену реорганизацију, како би ова лица остали у радном односу (параграф 36). У односу на организације радника (синдикат), препоручује се у оквиру својих надлежности, да ставе на дневни ред синдикалних састанка, проблеме радника са инвалидитетом, да их укључе у радничке савете, да предлажу смерове о професионалној рехабилитацији и заштити лица са инвалидитетом, као и да се имплементирају нека питања у колективним уговорима (параграф 37). Организације лица са инвалидитетом треба да имају мотив да учествују у формирању и раду служби и других организација, чији циљ је професионална рехабилитација, а влада треба да подршку у развоју оваквих организација и организацијама чији је циљ разрада образовних програма за јавност, који пројектују позитивну слику о способности лица са инвалидитетом (параграф 38).

У Препоруци се упућује на повезаност аката који се односе на систем социјалног осигурања, односно на конвенцију из те области, донешене са стране МОП-а. При томе се наводи да систем социјалног осигурања треба да укључи и финансирање и развој програма о оспособљавању, посредовању и запошљању лица са инвалидитетом, као и мере којима би се лакше укључили на слободно тржиште рада (параграф 40 и 41).

⁵⁶⁸ Види више: параграф 31 до 35.

За похвалу је и последњи део Препоруке који упућује на „координацију мера које треба да се преузму за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инавлиднетом са осталим друштвеним, а пре свега политичким, економским и правним политикама и програмима за развој, за постизање предходно неведених циљева“.

Може се рећи да систем норми, донешен од стране Међународне организације рада о запошљавању, стручном оспособљавању и рехабилитацији лица са инавлиднетом, само делимично испуњује очекивања и потребе. Ипак, овај систем има две слабе тачке. Пре свега он је тако формиран да његов главни део (садржај) нема обавезну снагу, односно донешен је преко препорука, наместо конвенција. Са друге стране, од 1983. године до данас⁵⁶⁹ нема ни ревидираних ни нових одредаба о овим питањима, у било којој форми, што није добро с обзиром на променама у радним односима и новим научним сазнањима за укључење лица са инавлиднетом у процесу рада, чиме се смањује и њихова практична применљивост.

Ипак, на европском континенту, ово питање не треба да се анализира само кроз контекст система норми које су донешене са стране МОП-а, него треба да га гледати интегрално са осталим актима, донешеним са стране европских организација, а пре свега као допуна правног система Европске Уније.

б. Запошљавање лица са инавлиднетом у оквиру аката СЕ

Европска социјална повеља предвиђа права и у односу на ово питање, у члану 15, тачка 3, слично као и у актима Међународне организације рада и овде се упућује на промоцију мера за запошљавање и задржавање радних места лица са инавлиднетом, која се пре свега односе на послодавца. Радни услови треба да буду уобичајени, или да се прилагоде потребама лица са инавлиднетом, као и формирање заштитних радионица. У Повељи, на крају тачке 3 се предвиђа уклањање свих врста техничких и комуникациских баријера, све са циљем да се што већи број лица са инавлиднетом укључи у рад, а са тим и у животу заједнице и њихове веће социјалне интеграције⁵⁷⁰.

в. Професионална интеграција и разумно прилагођавање као концепт за интеграцију лица са инавлиднетом у ЕУ

Интересантно је што Европска Унија, у оквиру своје нормативне активности не предвиђа и не носи посебне акте који би директно третирани, а сагласно томе и уредили права лица са инавлиднетом. То се односи и на старије раднике и на пензионере. Да ли то значи да ове групе радника, у оквиру Уније се не сматрају за посебне категорије запослених и није им потребна посебна заштита на раду? Наравно да не.

⁵⁶⁹ Заклучно маја 2011 године.

⁵⁷⁰ Ово право је ширег обухвата од уобичајеног и на линији је Препоруке 168, са стране МОП-а.

Може се са сигурношћу рећи да лица са инвалидитетом (disability) и старији радници (older workers), односно радници са навршеним од 55 до 64 година⁵⁷¹, представљају групу радника, којој Унија посвећује посебну пажњу, али другачијим методама. Тако, заштита лица са инвалидитетом се своди на развијање политика и мера, као и акционих планова и стратегија о њиховој широј и свеобухватној заштити која произлази из оквира самог радног односа, и пре свега има широку радну, социјалну и друштвену улогу. Овј оквир обухвата и политику инклузије лица са инвалидитетом уопште у друштву, а то је најбоље изводљиво управо укључењем ових лица у радни однос⁵⁷².

Улога Европске Уније у оквиру заштите лица са инвалидитетом, најбоље се види преко програма и акције за интеграцију и активну партиципацију у економском и социјалном животу. Заштита на раду представља део концепта једнаких могућности и једнаког третмана лица са инвалидитетом при запошљавању⁵⁷³. Европска агенда се креће у правцу социјалне инклузије ових људи, између осталог и преко заштите здравља и безбедности на раду, као интегрални део система опште заштите на раду.

Али са друге стране, као што је већ поменуто, зачуђује податак што нормативни оквир о заштити на раду лица са инвалидитетом не укључује посебне акте који повољније регулишу права ових лица у радном односу. Овоме у прилог иде и податак да Унија највећу пажњу посвећује самом запослење ових лица, односно елиминисању форми дискриминације при запошљавању и раду⁵⁷⁴.

Основно питање, или тачније концепт на коме се базира систем норми (или тачније политике) Европске Уније у односу на заштиту лица са инвалидитетом у радном односу, је проблематика њиховог професионалног интегрисања⁵⁷⁵. То се постиже прилагођавањем радног места и радног окружења потребама лица са инвалидитетом⁵⁷⁶.

Директива 2000/78 ЕЗ⁵⁷⁷ о општим оквиру за једнак третман у запошљавању и раду, забрањује било какву врсту дискриминације, између којих и дискриминацију која се заснива по основу инвалидитета, али и с обзиром на старносу доб (у смислу старијих запослених), како директну, тако и индиректну. За тај циљ донет је Акциони програм (2001-

⁵⁷¹ У Европској Унији ове године престављају узраст када се сматра да радници улазе у категорију "старије раднике", према: Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations".

⁵⁷² L. Betten, *op.cit.*, str. 341; Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 108-109, 113; о аспектима дискриминације више код: Roger Blanpain, "Equality of Treatment in Employment", *International encyclopedia of comparative law-Labour law*, Vol. XV, Chp. 10, str. 16, 42-44; Jos Berghman, "the resurgence of poverty and the struggle against exclusion for social security in Europe", TISSER, Tilburg University, Netherlands, str. 12-19. Број лица са инвалидитетом, искључених са тржишта рада у Европској Унији је забрињавајуће висок, где од популације која износи око 38 милиона лица, само 46% од њих су обавестили о умереној инвалидности и 24% обавестили о тешкој инвалидности, види: *The Future of the European Employment Strategy*, COM (2003) 6.

⁵⁷³ Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 400, 495-496; R. Blanpain, *op.cit.*, str. 11.

⁵⁷⁴ *Ибидем*.

⁵⁷⁵ B.Lubarda, *op.cit.*, str. 257.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, str. 257-258.

⁵⁷⁷ [2000]ОЈ L303/16; Ф. Вотсон, *оп.цит.*, стр. 298, 400.

06)⁵⁷⁸ који предвиђа подршку земаља чланица у борби против дискриминације, која је обухватала кампање, студије, узајамне повезаности, сарадњу итд. У међувремену донет је и посебан Европски акциони план (2004-2010) који има неколико фаза, а главни циљ је да се имплементирају политичке мере, којима ће се омогућити економска и социјална интеграција лица са инвалидитетом⁵⁷⁹.

И поред тога што се ова Директива односи на све врсте дискриминација, ипак у члану 5 се посебно задржава на лица са инвалидитетом. Каже се да „за постизање принципа једнакости у поступању са лицима са инвалидитетом, потребно је обезбеђење разумног прилагођавања (reasonable accommodation). Као разумно прилагођавање подразумева се обавеза послодавца о преузимању одговарајућих мера које би значиле могућност лицаима са инвалидитетом да имају приступ, учешће и напредовање у запослењу или обуци, са изузетком ако такве мере не би представљале несразмерно велики трошак за послодавца. Поред ове Директиве, претходно у 1986. години донета је Препорука 86/379 ЕЕЗ о запошљавању лица са инвалидитетом, која је афирмисала важност одговарајућег образовања и обуке које треба да остваре лица са инвалидитетом, да би били конкурентни на тржишту рада.

У погледу на заштиту здравља и безбедности на раду, Директива 89/654 ЕЗ⁵⁸⁰ која се односи на минимум стандарда о безбедности и здравља на радном месту, предвиђа да радно место мора имати стандарде, односно да буде приспособљено, где је то потребно, потребама лица са инвалидитетом⁵⁸¹. Такође се на велика врата промовише и концепт доживотног учења, који се односи на све запослене, а посебно на запослене са инвалидитетом и на старије раднике. Поред овога, Унија посвећује пажњу мониторингу и праћењу стања, као и изградњи концепта.

Очигледно је да у оквиру комунитарног европског права се више посвећује пажња стварању оквира и стратегије о заштити лица са инвалидитетом од дискриминације. Главни акценат ставља се на развијање система инклузије (укључење) ових лица у самом процесу рада и касније, а мање о изградњи нормативног система повољности (посебне заштите) у оквиру самог радног односа.

Са друге стране промовише се концепт развоја и побољшања националних законодавстава у односу на систем посебне заштите, ове ипак посебне категорије запослених⁵⁸². Тако, земље чланице имају

⁵⁷⁸ Council Decision 2000/750/EC of 27 November 2000.

⁵⁷⁹ О овоме више: Commission Communication of 30 October 2003, Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan [COM (2003) 650 final - Not published in the Official Journal] ; Commission Communication of 28 November 2005, Situation of disabled people in the enlarged European Union: The European Action Plan 2006-2007 [COM (2005) 604 final - Not published in the Official Journal].

⁵⁸⁰ [1989] OJ L393.

⁵⁸¹ Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan (2004-2010), стр.

5.

⁵⁸² Да је реч о посебној категорији запослених, потврђује и сама систематизација у оквиру комунитарног права, као и национална законодавства земаља чланица, који лица са инвалидитетом и старије раднике штите посебним нормама у оквиру радних законика.

посебне радно-правне норме које се односе на ове запослене, чиме надопуњују комунитарну празнину.

6. Заштита здравља и безбедности на раду старијих радника

Заштита старијих радника у оквиру радног права представља област која је повезана са више питања регулисања. Пре свега запошљавање старијих жена и мушкараца је део концепта једнаких могућности и недискриминације у области рада. Са друга стране, од послодаваца се поставља важан фактор продуктивности радника на радним местима и питање новог запошљавања младих лица. Такође, заштита старијих лица у радном односу, пре свега од отпуштања, је повезано са системом социјалног осигурања и пензиских давања, као битног друштвено-социјалног питања⁵⁸³. Све ово добија веће значење због промене животног циклуса и прдужења просечног животног века, који има одраз и у односима у процесу рада. Посебно се поставља питање посебне заштите старијих жена (просек је повећан од 48 на 67 година на глобалном нивоу)⁵⁸⁴ јер оне живе дуже од мушкараца (просек је повећан од 45 на 63 одина на глобалном нивоу⁵⁸⁵ и зато јер су оне изложене већој и вишеслојној дискриминацији.

6.1. Модерни изазови дуговечности

Ово је време дуговечности. Као никада претходно у историји човечанства, дошло је до повећање животног века. Демографске промене носе нове изазове у социјалној средини и друштву генерално. Сматра се да ће у 2047. години, број старих лица, први пут у историји, надмашити број деце⁵⁸⁶. Такође се сматра да ће становништво почати опадати у високо развијеним индустријским земљама као што су Француска, Италија, Јапан⁵⁸⁷, а у Источној Европи ће изазвати јединствену палету потреба и услова у овом региону⁵⁸⁸. Чак и у земљама где се сматра да је становништво релативно младо, доћи ће до старосних промена, као што је у региону Африке и Блиског истока. Поред тога, сматра се да ће већ у 2008. години, пола од светске популације

⁵⁸³ Нано Ружин, „Современи системи на социјална заштита“, Филозовски факултет, Скопје, 2006, стр. 61, 66, 157-169; Нано Ружин, „Социјална политика“, Скопје, 2004, стр. 227. За старост као социјални ризик више код: Б. Шундерић, „Социјално право“, оп.цит., стр. 75 и даље.

⁵⁸⁴ Brochure: "Rights, jobs, and social security: New visions for older women and men", International Labour Office, Geneva, 2008, str. 4.

⁵⁸⁵ Ibidem.

⁵⁸⁶ UN, "World Population Ageing" DESA, Population Division, xxvi, 2007.

⁵⁸⁷ "Rights, jobs, and social security: New visions for older women and men", str.1

⁵⁸⁸ Chawla M., "From Red to Gray: The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and Former Soviet Union, World bank, Washington DC, 2007, str. 1

живети у урбаним насељеним местима⁵⁸⁹. Све ово указује да ће у следећих 40-ак година доћи до драматичних промена у старосној структури у свету, што ће изазвати и велике социо-економске и политичке промене. Ово је посебно важно јер повећање старосне границе становништва има финансијске ефекте на друштво, односно чини новца. Сума која се издваја за свако старо лице изнад 60 година расте. Тако, у 1950. години сума је износила 8 центи на дан, да би данас износила 11 центи. Сматра се да ће у 2050. години износити 22 цента⁵⁹⁰. Према овоме дуже живљење има последица на повећање трошкова, као што су пензије, здравствена заштита и др. Све ово указује да ће бити померања са економским последицама које ће утицати на тржиште рада, штедњу, инвестиције, пензијски систем итд.⁵⁹¹ Зато је потребно, још из данашње временске дистанце да се преузму мере које ће омогућити „мекши,, прелазак у нове промене, које ће се десити на глобалном нивоу.

О новим променама које следе, у целини ће бити потребно и да се прегрупишу породице и друштва, требаће се наћи и развијати начини којима ће се предвидети здравствена заштита и животно осигурање, као и други сервис⁵⁹².

Светски тренд старења становништва и демографске промене изазивају постављање на дневни ред бројна питања која су повезана са старим лицима чиме је посебно актуелан њихов статус у радном односу и на тржишту рада. У том смислу јавља се не ретко и дискриминација старијих запослених људи и угрожавање њихових права. Дискриминација је израженија код жена, јер оне се могу дискриминирати у радном односу и по основу старостне доби, пола, мање су плаћене, раде чешће на одређено време итд. Посебни проблеми на глобалном нивоу, а детектовани са стране Међународне организације рада и од Савета Европе и Европске Уније код старијих лица, су сиромаштво, здравствена заштита и пензиска давања (одрживост система социјалног осигурања уопште). Ови проблеми доводе до тога да се старија лица често укључују на „црном,, тржишту рада, услед немогућности да се запосле због своје старосне доби (дискриминације). Посебно су угрожене старије жене, које и поред тога што живе у просеку дуже од мушкараца, мање су укључене у радни процес (радни однос).

Дискриминација старијих запослених се јавља у вези са задржавањем радног места и запослења. Као што је споменуто, померањем старосне границе и промене социо-културолошких фактора, радне способности и продуктивности старијих радника се побољшава. Они се постављају пред дилемом зашто да наставе са радом или да остваре право на достојанствену (старосну) пензију. Ово питање се поставља и пред ширу друштвену заједницу и јавност, а у будуће ће имати још већу тежину.

У вези са радом и запослењем старијих радника, постављају се неколико кључних проблема, односно дилема на међународном плану.

⁵⁸⁹ United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, "Urbanization, Internal Migration and Development, UN, DESA Population division, 2008, str. iii

⁵⁹⁰ Ibidem.

⁵⁹¹ "Rights, jobs, and social security: New visions for older women and men", op.cit., str. 2

⁵⁹² Ibidem.

То је остваривање пристојног рада и запослења, креирање политика за тржиште рада и социјалног осигурања и социјалне заштите. Управо на том пољу се развија нормативна и научно-истраживачка делатност Међународне организације рада, као и право СЕ и ЕУ.

После свега што смо је изнело, не треба да постоји дилема да ли старији запослени треба да имају посебну заштиту у радном праву, односно да ли их треба издвајати као посебну категорију запослених којима је такође потребна посебна заштита. Данас ови запослени су изложенији дискриминацији и то је као проблем препознато од стране МОП-а и других међународних организација. Али, како ће се повећавати проценат старијих људи у свету, наредних деценија, оправдано се сматра да ће се пропорционално смањивати степен њихове дискриминације, а са тим и потребе за посебном заштитом. Ови процеси су неизбежни, пре свега ради повећања њиховог броја у процесу рада, а са тим и улога и утицај ових радника, али и услед раста свести о недискриминацији и о потребама ових радника. Свакако да ће се ово десити под притиском старијих радника, што ће деловати као катализатор у процесу.

Из данашње перспективе, шта би све требало и могло да се направи на међународном плану да би се решили проблеми у запошљавању старијих радника?

Пре свега треба радити на агенди једнакости и забрани дискриминације по основу њихове старосне доби (старости). То подразумева и имплементацију посебних правних норми које ће забрањивати дискриминацију по основу старости, а нарочито у радном односу. Све ово треба да се угради у концепт једнаких могућности и разбијања стереотипа о полу и старости, који постоје у друштвима. Треба развијати политике запошљавања у приватном и јавном сектору, који ће помоћи адекватном третману старијих запосленика. Ово са циљем да се превазиђу баријере у запошљавању.

Политике запошљавања подразумевају и фискалне олакшице при запослењу старијих лица, као и пружање повољних кредита преко којих ће се омогућити конкретна помоћ за samozapošljavanje. Посебно је важно да се развија концепт о „учењу целог живота“ преко којег ће старија лица надграђивати своју компетентност, чиме ће се отворити више могућности за запослење и задржавање радног места. Предузимање посебних мера за жене, које подразумевају њихову едукацију, тренинг или обуку са којима ће се повећати њихова конкурентност на тржишту рада, посебно за жене које се враћају на посао по завршетку породилског отсуства. Старији запослени треба да буду заштићени у процесу рада посебним мерама за заштиту здравља и безбедности, као и да буду укључени у сичтем социјалног осигурања (сигурности) који предвиђа здравствену заштиту и право на достојанствену пензију⁵⁹³.

Треба да се чују растеће потребе старијих жена и мушкараца који се односе на дискриминацију према годинама, могућностима у запошљавању и приступу социјалном осигурању. У том правцу треба да

⁵⁹³ ILO Governing Body March 2007, "Employment and social protection in the new demograhic context", GB,298/2 str. 11.

се успостави дијалог организације радника и послодаваца, а не само улога државе.

а. Заштита здравља и безбедности на раду старијих запослених у актима МОП-а

Права старијих радника већ дуго време су на агенди МОП-а. Ипак, до сада је донешена само једна Препорука о старијим запосленицима бр. 162 из 1980. године⁵⁹⁴ која се односи на све раднике, мушкарце и жене, који имају проблема при запошљавању и раду због старења⁵⁹⁵. У оквиру Мадридског Интернационалног плана о акцији старења из 2002. године, предвидело се „да би се изградило друштво, прикладно за људе свих година, међународна заједница треба поново да размотри традиционално гледање на радни век“.⁵⁹⁶

1) Препорука 162

У садржају Препоруке сусрећу се неколико карактеристика које се односе на запослење и рад старијих радника. Пре свега она садржи неколико одељака у којима се дају препоруке шта треба да се учини да би се заштитили старији радници при запошљавању и на раду, као и једнаке могућности и третман који треба да уживају. Препорука садржи одредбе и о заштити права као и припреме и приступ пензионисању.

Као што је већ споменуто, ова Препорука се односи на сва лица која имају потешкоће при запошљавању и раду због својих поодмаклих година (параграф 1 тачка 1). Препорука предвиђа да решавање проблема запошљавања старијих лица треба да се базира на концепту и општој стратегији пуног запослења, а, са друге стране, треба да се развија општа социјална политика која ће обухватити све грађане и групе у односу на проблеме запошљавања (параграф 2).

Свака земља чланица треба да промовише националну политику, концепт који ће гарантовати и промовисати једнакост могућности и третмана радника, независно на њихових година старости, али, са друге стране, концепт у коме ће постојати мере превенције од дискриминације при запошљавању и на раду у погледу старијих радника (параграф 3). Овај параграф у Препоруци је посебно важан, на коме ће се надаље надограђивати остала права и обавезе⁵⁹⁷.

У оквиру националних услова, у свакој земљи чланици треба да се развијају методе за спровођење националне политике која у принципу

⁵⁹⁴ http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/instr/r_162.htm

⁵⁹⁵ ILO Gender Equality campaign highlights need for rights, jobs and social security for older women and men, види на:

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_098933/index.htm

⁵⁹⁶ Ibidem.

⁵⁹⁷ Ово представља други део Препоруке 162, који говори о једнаким могућностима. Више види у тексту препоруке.

треба да се темељи на узајамној сарадњи између социјалних партнера и развијању законодавства (параграф 4)⁵⁹⁸.

Препорука предвиђа шта обухвата изградњу националне политике која се темељи на недискриминацији у односу на године, као и једнакост могућности и поступања. Према параграфу 5 у то спадају: право приступа професионалног саветовања и услуга; умајући у виду индивидуалне вештине приступ: 1. Запослењу по властитом избору, осим у одређеним ситуацијама, 2. Могућност за стручно образовање и обуку, 3. Плаћено отсуство за образовање, 4. Распоређивање задатака; затим, заштита запослења у односу на престанак радног односа; једнакост у награђивању; обезбеђење мера социјалне сигурности и здравственог осигурања; посебна заштита здравља и безбедности на раду; приступ становању, социјалне услуге и здравствене услуге, посебно када је тај приступ повезан са послом и запослењем. Из овог обухвата се може закључити да једнакост у могућностима и поступању према старијим радницима или незапосленим, садржи бројна права и могућности која се темеље на мерама које треба спровести у оквиру националне акције (политике) за заштиту старијих лица. Та акција треба да се реализује пре свега преко националног правног система, који треба да гарантује уређење и спровођење преко организација старијих лица, синдиката и организација послодаваца⁵⁹⁹.

Принцип заштите старијих запослених садржан у Препоруци темељи се на две поставке. Пре свега то су мере које произилазе из националне студије која треба да се припреми, а у саставу оквирне националне политике, предвиђене Препоруком. Студија би требала да да одговор на питања која су повезана са процесом старења, који је детерминисан самим радом и стресом на радном месту. На основу резултата из студије, треба да се преузму одговарајуће мере које би заштитиле старије запослене. Као такве мере се предлажу мере које би успориле процес старења, смањење темпа рада, а са тим и смањење стреса, надзора итд. (параграф 13). Ово се односи пре свега на радну средину и обухвата већ запослене старије особе, као и будуће запослене. Друга поставка на којој се подупире заштита старијих запослених представља конкретне мере и то у делу повећања индивидуалних радничких права, а као посебан део се издвајају новчане бенефиције. Ове мере се односе само на запослене и обухватају следеће: смањење радног времена у току дана, за радна места са тешким и опасним радовима; смањење радних часова уопште; повећање годишњих одмора; организовање рада и слободног времена у корист старијих радника; распоређивање радника на радним задацима као дневни, насупрот сменском и ноћном раду (параграф 14). Новчане повољности, предвиђене параграфом 16 се свде на награђивање према времену, а не према резултатима, као и плаћање које не узима у обзир само брзину извршавања радних задатака, него се вреднује и искуство. Све ово представља солидан обухват заштите, уколико се имплементира националним законодавствима.

⁵⁹⁸ Види у: Препоруци бр. 162

⁵⁹⁹ Више види: параграф 6-10 из Препоруке 162.

Као посебан део заштите, предвиђен Препоруком се издваја могућност доквалификације и преквалификације, као и развијање система олакшаног поновног запослења после претходног престанка радног односа, најчешће због породичних обавеза (параграф 19). Ово последње, у великом обиму се односи на старије жене.

У Препоруци 162, посебно место се посвећује припреми и приступу пензионисању. То је оправдано с обзиром на проблеме у свету који се јављају у односу на прелаз из радног односа у пензију, а повезани са немањем права пензије, делимично право пензије, ниска пензија која не задовољава основне потребе достојанственог живота, пропадање пензијских фондова итд. У том смислу, у Препоруци се указује на неопходност да старији запослени постепено и добровољно (без присиле административних мера) пређу у статус пензионисаних лица. Такође, потребно је да се године пензионисања поставе флексибилно (параграф 2 тачка б). Препорука предвиђа велики број повољности које се односе на смањење времена пензионисања⁶⁰⁰, као и на новчана давања у случају када старији запослени имају смањено, односно скраћено радно време, као и за незапослена старија лица о којима су предвиђене новчане повољности и скраћење периода (времена) пензионисања. Такође се у односу на тешка и напорна радна места предвиђају повољнији услови за пензионисање⁶⁰¹. Ове повољности се не односе за старије запоселене којима се признаје право на инвалидску (у случају инвалидности) или друге врсте пензије, или било какве повољности социјалног осигурања (параграф 25, тачка 2, подтачка а и б).

Предвиђене су повољности које би могли да користе старији запослени, изнад 65 година старости, у смислу новчаних давања и добијање већих примања, ако су испунили услов који се односи на обим уплаћених доприноса. Предвиђа се и развијање програма за припрему за пензионисање, који би требало да обухвате планирање прихода који ће бити после пензионисања, као и здравствену заштиту, социјалну заштиту и порезне обавезе које би имали после пензионисања. Програм треба да садржи информације о могућностима за продужење одређених радних активности, посебно ако се они односе на повремени рад, мере заштите здравља у току старења, као и планирање слободног времена.

Преко Препоруке 162, као и осталих активности које се предузимају од стране МОП-а, активно се ради на заштити старијих запослени, или незапослених као посебне категорије учесника у процесу рада. Ипак, данас у свету још увек постоји велики обим дискриминације и злоупотребе права у радном односу ове категорије радника (или незапослених). То је посебно изражено код старијих жена. У том смислу, а узимајући у обзир и закључке Мадридског акционог програма, може се рећи да су сазрели услови за доношење конвенција са стране МОП-а, која би уредила права старијих запослених и оних који траже посао, на

⁶⁰⁰ Имајући у обзир финансијску кризу у свету, данас постоји обратни тренд продужавања времена за стицање услова за старосну пензију, као једна од мера за суочавање са кризом. Ова мера, међутим, није добра, односно контрапродуктивна је. Повећање време трајања стажа осигурања, као услова за стицање права на старосну пензију, које је већ предвидела Француска, В.Британија, Румунија, а у најави је и у Грчкој, Македонији, Србији, Хрватској итд.

⁶⁰¹ Види: Препорука 162, параграф 23-26.

глобалном плану. На тај начин заокружила би се једна већа и шира акција која је у току последњих година у свету о заштити од дискриминације у запошљавању и на раду старијих лица са потпуним нормативним оквиром.

б. Савет Европе и заштита старијих лица (радника)

За старије раднике, као и претходно за остале посебно заштићене категорије радника, одредбе са аспекта заштите здравља и безбедности се сусрећу у Европској социјалној повељи. Али овде постоји другачији приступ – у ствари не штите се права старијих радника већ старијих лица уопште. Тако, у члану 23 су регулисана права старијих лица, али оних који нису запослени, односно право ових лица на социјалну заштиту. Тиме се овим актом де јуре старији запослени не сматрају као посебна категорија запослених. Првом верзијом Повеље из 1961. године ова лица уопште нису била поменута у нормативном делу текста. У овом члану се при томе разрађују социјалне схеме које се односе на старија лица и мере њихове примене.

У Европској социјалној повељи се издвајају две одредбе које обухватају општу заштиту радника и део су основних права свих радника. То је пре свега право достојанства на раду, предвиђено чланом 26. Ово право је универзално и у себи обухвата заштиту на раду свих радника, а нарочито посебних категорија запослених. С обзиром на субјективно својство које имају одређене групе запослених, а на основу којој су и издвојени као запослени са већом заштитом, код њих може лакше доћи до угрожавања достојанства на раду, јер су рањивија група радника. Зато ова лица (у која спадају лица са инвалидитетом, жене, деца, труднице и мајке, према Ревидираној социјалној повељи) и те како треба да уживају заштиту свог достојанства на раду. Сасвим је друго питање да ли при екстензивном тумачењу права на достојанствен рад обухвата и систем заштите здравља и безбедности на раду? Може се дати потврдан одговор, тако да достојанствени рад не може постојати без адекватне и одговарајуће заштите здравља и безбедности на раду, нарочито за посебне категорије запослених.

У члану 22 се предвиђа да сви запослени имају право, директно или преко њихових представника да учествују и доприносе у побољшању услова рада, организацији рада и радног окружења (средине). Такође треба да заштите своје здравље и безбедност, да учествују у организацији социјалних и социо-културних служби, као и у ревизији и контроли регулативе из ове области.

б.1. Посебна правила

Већ је напоменуто да Европска социјална повеља (ревидирана) обухвата и друге категорије запослених, које издваја према неким својствима као што су радници мигранти, запослени са породичним

обавезама (мушкарци и жене)⁶⁰², а са Ревидираном повељом обухваћене су и избеглице. Ова подела је на линији са поделом која постоји и у оквиру МОР-а, али овом приликом ове категорије запослених нису питање посебног интересовања у овој тези.

У Додатку Ревидиране европске социјалне повеље су садржани и неколико додатака који се односе на посебне категорија запослених, предвиђене у делу 2 Повеље. То су пре свега допуне техничког карактера, или појашњења. У односу на члан 3, каже се да службе за заштиту на раду, односно њихов рад, функционисање и организација треба да се уреде националним правом, колективним уговорима или другим одговарајућим актима. За члан 7, Додатак садржи објашњење да уговорне стране могу запошљавати лица испод 18 година, у смислу тачке 2 од члана, ако је то неопходно и ако су преузете све мере заштите младих лица. Такође се објашњава да ће ноћни рад запослених малолетника бити омогућен уколико они нису у већини ангажовани на ноћном раду, што би било супротно духу заштите лица испод 18 година. За жене се дају примери шта значи изузетак за давање отказа у време трудноће и материнства, а које се своде на то: ако постоји кривица код жене за повреду радних обавеза, ако уговор о раду на одређено време престаје истеком рока на који је закључен итд.

в. Старији радници у европском комунитарном праву

Као и код лица са инвалидитетом, и заштита здравља и безбедности на раду старијих радника није предмет детаљног нормативног уређења. И овде као и код лица са инвалидитетом, предвиђају политике и мере за заштиту ових радника и њихов безболнији прелаз из радно активних лица у пензионере. У Унији, код заштите старијих запослених, акценат се ставља на развој стратегије међугенерациске солидарности и развијању система социјалне заштите, посебно ако се узме у обзир све већа дуговечност људи, као и смањени наталитет код земаља чланица, са друге стране.

Код старијих запослених, у Европској Унији се посвећује посебна пажња, између осталог, и смом процесу старења радноспособног становништва и суочавања са изазовима које тај процес носи. Отуда, промена и развој система здравственог осигурања и заштите⁶⁰³, као и одрживост пензиског система⁶⁰⁴, су главни приоритети нормативног оквира Уније. Са друге стране, посвећује се пажња утицају старења на радноспособно становништво на тржишту рада. Анализа показује да ће у будућности у Европи ова лица бити бројнија, па се претпоставља да ће се и њихова улога повећати имајући у виду целокупне социо-економске токове. У Унији се сматра да је потребно развијати концепт о томе како

⁶⁰² Ове категорије запослених су често издвојени и у оквиру великог броја националних законодавства, као на пример у Француском, Белгијском, Холандском, Словеначком и т.д.

⁶⁰³ Danny Pieters, "Recent trends in social security in Europe: difficulties and answers", str. 1-15; P. Schoukens, op.cit., str. 41.

⁶⁰⁴ D. Pieters, op.cit., str. 16-19.

ће се заштитити ова лица када престану да раде, а биће још радноспособни. Европска стратегија се односи на делимично прихватање концепта који постоји у САД, који ова лица после пензионисања укључује у повремене радове, или радове са непуним радним временом, а са друге стране сматра се да треба додатно развијати пензијски ситем, насупротив дуговечности становништва⁶⁰⁵. Такође се пази и на успостављање демографског баланса који би ублажио негативне аспекте процеса старења запослених⁶⁰⁶.

Треба поменути да у оквиру проблематике уређивања права старијих радника, усвојена је једна Препорука 82/857/ ЕЗЗ у погледу принципа комунитарне политике о старосној доби за испуњавање услова за стицање права на старосну пензије⁶⁰⁷. Ова Препорука, и поред тога што се у највећем делу односи на проблематику флексибилности око пензионисања и исплате, ипак предвиђа могућност смањења радног времена за старије раднике, како се приближавају времену пензионисања⁶⁰⁸. Ово представља могућност за повећан обим заштите здравља и безбедности на раду за старије раднике, која треба да се имплементира кроз национална законодавства, али не представља обавезу.

Може се рећи да се у оквиру европског комунитарног права, заштита здравља и безбедности на раду своди у највећем делу на оквир и стратегију о заштити од дискриминације. Са друге стране, парадигма система и главна агенда се односе на међугенерациску солидарност (реформа система социјалне сигурности/осигурања и преиспитивање услова за признавање социјалних давања) и померања на тржишту рада, проузрокованих старењем радноспособног становништва и веће дуговечности.

7. Допунски извори

Да би се добила целовита слика о Европском комунитарном радном праву из области заштите здравља и безбедности на раду, морају се узети у обзир и постојање посебних директива које се односе на радно време, одмор, као и ноћни рад. Директиве и правила, донешени из ове области радног права, такође садрже одредбе, па чак и целе директиве које се односе на заштиту и безбедност на раду, али кроз призму конкретног предмета регулисања, нпр. радно време, или ноћни

⁶⁰⁵ Види више у: Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"; Commission Communication of 12 October 2006 "The demographic future of Europe - From challenge to opportunity" [COM(2006)571 final - Not published in the Official Journal].

⁶⁰⁶ Зато се у велики број евопских земаља све више повећава трајање породилског отсуства, чиме се стимулише рађање код жена, а које треба бити одговор на старење радноспособног становништва. Такав је пример у Данској, Норвешкој, Шведској, Холандији, па и у Србији, где за разлику од других земља у региону „породилско отсуство“ износи годину дана.

⁶⁰⁷ В. Lubarda, op.cit., str. 257.

⁶⁰⁸ Ibidem.

рад. У овој области, најзначајније су Директива бр. 93/104 ЕЗ, која са Директивом 89/391 чине једну целину, Директива 76/207 ЕЕЗ која дерогира посебну заштиту жене од ноћног рада у индустрији, Правило бр. 3820/85ЕЕЗ које се односи на трајање рада возача у друмском саобраћају, Директива 99/95ЕЗ и Директива 99/63ЕЗ које се односе на радно време морнара (у оквиру посебне заштите морнара) итд. Овом приликом се посебно издваја Конвенција бр. 156 о радницима са породичним обавезама, која заслужује посебну пажњу.

7.1. Конвенција 156 о радницима са породичним обавезама

Конвенција бр. 156 из 1981. године се више индиректно односи на заштиту здравља и безбедности на раду, пре свега преко концепта једнаких могућности, забрана дискриминације, једнак третман мушкараца и жена. Ова Конвенција треба да одговори потреби за обезбеђивањем додатних стандарда при запошљавању и остварењу права из радног односа за мушкарце и жене са породичним обавезама, насупрот осталим радницима⁶⁰⁹. Овде је реч о заштити посебних категорија запослених, јер се односи на све жене и мушкарце који траже посао или су у радном односу, а имају породичне обавезе. Посебан услов или критеријум је постојање, имање породичних обавеза, чиме се ови радници издвајају од осталих. Истине за вољу, у овом случају, број оваквих радника је прилично велик, па зато овде постоје посебне специфике и другачији нормативни и социјални поглед према овим категоријама радника.

Основно је то што се сматра да ови радници могу имати проблема на раду и запослењу, који су мотивисани породичним обавезама⁶¹⁰. Основна парадигма овог акта је да обезбеди усаглашавање обавеза радног односа са потребама породице, односно породичним обавезама.

Породичне обавезе и одговорности могу да ограничавају и да буду кочница при запослењу или напредовању на раду. Више пута у пракси се може десити да послодавац при запослењу упита кандидата да ли има децу, којег су узраста, да ли је самохран родитељ, колико лица издржава и сл. Ова питања не смеју да буду предмет интересовања послодавца. Конвенција конкретно не регулише ово питање, али према духу акта, уколико би одговор на ова питања значио губљење запослења, сматрало би се дискриминацијом и неједнаким третманом. Нека законодавства, као на пример македонско, хрватско, словеначко у региону Југоисточне Европе, забрањују ова питања и сматрају се као основ за директну или индиректну дискриминацију. Ово произлази и из обавеза за хармонизацијом радног законодавства, са европским комунитарним нормама.

Са друге стране, не само при запослењу, већ и при отказу, према Конвенцији бр.156, породичне обавезе мушкарца или жене не смеју бити разлог за престанак радног односа (член 8).

⁶⁰⁹ Преамбула на Конвенција бр. 156, Међународни стандарди на трудот, оп.цит., стр. 239.

⁶¹⁰ Ибидем.

Суштина Конвенције лежи у факту да основни циљ националног законодавства и политике треба да буде стварање једнаких могућности и третмана мушкараца и жена са породичним обавезама при запослењу и на раду и у остварењу њихових права, при томе да не буду дискриминовани нити да се допусти сукоб између њихових радних и породичних обавеза. Управо због тога, породичне и професионалне обавезе су део ширег система заштите здравља и безбедности на раду и представља право које се не односи на заштиту од физичких и психичких ризика, на које се уобичајено мисли кад се говорим о заштити *ratione materiae*. Напротив, реч је о праву које је пре свега социјално и породично и приближава се правној природи заштите *ratione personae*.

Управо због социјалне и породичне суштине одредби у Конвенцији, једна од мера која се предвиђа за остваривање постављеног циља је и промовисање услуга за збрињавање деце и друге породичне услуге. Овде би спадале јаслице и дечији вртићи, други предшколски центри, старачки домови, дневни центри и сл.

Друге мере које се односе на превазилажење проблема усклађивања породичних и радних обавеза су и омогућавање слободног избора при запослењу, што подразумева забрану дискриминације и слободу избора. Са друге стране, социјално осигурање у земљи треба да обухвати потребе радника са породичним обавезама, да би могли да остварују радне обавезе. Све ово треба да се планира на нивоу целокупне заједнице, односно да се препозна овај проблем у оквиру друштвених односа. Зато је неопходна едукација и информисање јавности.

Битно право које произлази из Конвенције, које треба да се оствари кроз ратификацију и национално законодавство земље чланице, је да се радници са породичним обавезама потпуно интегришу у радну снагу. То је крајни циљ. Биће потребна професионална обука и тренинг, као и мере које ће обезбеђивати несметано враћање (интегрисање) на посао, после отсуства који је био резултат породичних обавеза. Типичан пример овде би било породично отсуство или отсуство ради неге детета, у случају рађања и неге детета. Узимајући у обзир ову Конвенцију, враћање на посао радника који је на оваквом отсуству, треба да буде у правцу његовог несметаног и недискриминаторског враћања на посао, што подразумева враћање на раније радно место или распоређивања на друго одговарајуће радно место, које одговара његовој стручној спреми и професионалној квалификацији.

Конвенција о радницима са породичним обавезама, донешена још 1981. године, представља један од ретких међународних аката који истиче важност, а пре свега повезаност породичних са радним обавезама. Време је показало да су оне толико много испреплетене и у међусобној условљености, тако да је скоро немогуће говорити о човеку само кроз његову породицу, или само кроз његов посао. Уколико је радник несрећан на радном месту, то се одражава и на односе у породици. Уколико породица представља терет за извршавање радних обавеза и оне се не извршавају квалитетно, то се одражава на резултате рада. Управо због тога, равнотежа између „среће“ кући и „среће“ на послу је искључиво важна. Са друге стране, породичне обавезе не смеју бити сметња за запослење и извршавање радних обавеза.

Да би се остварила равнотежа између породичних и професионалних обавеза, највећу улогу има држава која треба да створи одговарајуће услове преко националних мера и правних инструмената. То произлази и из саме Конвенције. Послодавац има супсидијарну улогу у смислу поштовања законских одредби.

8. Значење заштите здравља и безбедности на раду *ratione personae* на међународном плану

8.1 Значење заштите здравља и безбедности на раду *ratione personae* у актима МОП-а

Стварање посебног нормативног оквира за одређене категорије радника, који обухвата већи обим заштите, је део циљева и идеје која се негује у оквиру МОП-а. Подупирући се на општим принципима о успостављању социјалне правде и равнотеже у међународном економском тржишту⁶¹¹, МОП гради и нормативни систем заштите за посебне категорије запослених. Доносећи посебне конвенције и препоруке за раднице-жене, раднице за време трудноће и материнства, децу, старије запослене, лица са инвалидитетом, МОП има значајну улогу и „осигуравајућу улогу“⁶¹² за национална законодавства, који преко ратификације омогућују континуитет и перманентност у примени међународних стандарда. Они, за владе свих земаља, представљају извор перманентне инспирације у усмеравању њихове социјалне политике и усмеравању националног радног законодавства⁶¹³.

Постојање посебних међународних одредба о заштити на раду посебних категорија запослених потврђује значење и потребу за њиховом посебном заштитом. Али, са друге стране, говори и о рањивости и специфичности одређених категорија радника, који према томе треба да уживају повећан обим заштите у радном односу. Међународна организација рада, такође, представља катализатор економских криза које погађају свет, активно учествујући у изналажењу решења за њихово безболно превазилажење у односу на раднике.

8.2. Значење норма СЕ

Савет Европе представља регионалну организацију која даје недвосмислен допринос у афирмацији и заштити права одређених, маргинализованих група радника и грађана уопште. Несумњиво то се

⁶¹¹ А. Ravnić, *op.cit.*, str. 584.

⁶¹² Г. Старова, „Међународно трудово право и законодавство“, *op.cit.*, стр. 25.

⁶¹³ Ибидем.

види из оквира који постоји за лица са инвалидитетом, где Савет Европе има кључну улогу и представља европски промотер инклузије ових лица преко рада.

Са друге стране, питање заштите жене на раду, постављено кроз призму једнаких могућности и поступања, као концепт, указује на наглашено значење која она има у агенди СЕ. И поред тога што заштита раднице на основу пола, није поље уређења европских аката, ипак питање о заштити у случају трудноће, материнства и родитељства произлази из познатог оквира права радног односа и продужава у социјалну сферу, односно корпус социјалних права, преточених пре свега преко Европског кодекса и Европске конвенције социјалне сигурности.

Заштита малолетника је, такође, тема која је предмет интересовања Савета Европе, али нема превише одредби. То је донекле и очекивано с обзиром на надлежности СЕ. Европска социјална повеља забрањује ноћни рад малолетника, али и поред непостојања других одредба, заштита деце и малолетника од злоупотребе уопште је високи приоритет у оквиру СЕ. Генерално, Ревидирана социјална повеља садржи велики број одредби које се односе на општу заштиту на раду свих запослених, али и бројне одредбе за већи број посебних категорија запослених. Овим актом се придаје посебна пажња заштити здравља и безбедности на раду, али његова улога и значење зависи од тога да ли земља потписница је члан ЕУ, или не, и свакако од обима у којем је исти ратификован (у целини или само неки делови).

Највеће значење нормативног оквира Савета Европе у односу на заштиту здравља и безбедности на раду види се управо кроз Европску социјалну повељу и преко система координације националних законодавства у обезбеђивању права радника миграната, а са тим и о посебним категорија запослених.

8.3. Значење комунитарног система о заштити здравља и безбедности на раду

Може се рећи да се Заједница, односно ЕУ интересује и посвећује одговарајућу пажњу питању о заштити здравља и безбедности на раду, још од свог почетка, па све до данас⁶¹⁴. То је започело још са чланом 117 ЕЕЗ (данас члан 136), а продужено је преко бројних директива које се односе на ову проблематику. Може се рећи да европски концепт о здрављу и безбедности на раду, у великој мери манифестује и произлази од уређења радног времена, пре свега преко Директиве 2003/88⁶¹⁵.

Основно значење концепта заштите и безбедности посебних категорија запослених се темељи на две поставке. Пре свега то је лични (индивидуални) аспект заштите односно значење за саме посебне категорије запослених⁶¹⁶. Дуга ствар која се уопште не потцењује у

⁶¹⁴ C. Barnard, *op.cit.*, str. 539.

⁶¹⁵ B. Bercusson, *op.cit.*, str. 333.

⁶¹⁶ C. Barnard, *ibidem*.

Европи је економска оправданост⁶¹⁷. Несреће на раду и лоше здравствено стање, као последица лоших услова рада су штетни не само за радника и људске жртве, него и у односу на финансијски трошак, који се процењује на 1,5 до 4% од БДП земаља чланица⁶¹⁸. Управо зато, у Унији постоји став да треба да се повећају стандарди заштите здравља и безбедности на раду. То ће на почетку изазвати повећање трошкова, али на дужи року ће имати несумњиво резултате у смањењу броја несрећа и професионалних болести, што у крајњој линији значи и побољшање заштите здравља и безбедности на раду. Други бенефит који произлази је смањење радних трошкова, а са тим ће се повећати конкурентност послодаваца, а при томе се радници не отпуштају⁶¹⁹. Све ово, кроз призму посебних категорија запослених, добија посебну вредност, ако се узме у обзир рањивост ових радника на тржишту рада.

Можемо закључити да заштита здравља и безбедности на раду, данас представља једну од најважнијих и најразвијенијих области европске радне политике и регулације. Приступ ЕУ у односу на заштиту здравља и безбедности посебних категорија радника се темељи на превенцији. То је осетљиво питање које тек треба да се развија и да покаже праве ефекте, посебно код нових земаља чланица⁶²⁰.

Велику важност коју има заштита и безбедност посебних категорија радника и уопште за све запослене, огледа се пре свега у бројности аката који су донешени из ове области. Али, са друге стране, ова област је одувек била мање ефективна област у Унији⁶²¹. Кључ на ова питања треба да се тражи у Директиви о радном времену, која је по много чему специфична и промовише другачији концепт о здрављу радника, о чему је било речи⁶²².

⁶¹⁷ Ibid.

⁶¹⁸ Ibid; види: <http://europa.eu.int/comm/dg05/h&s/intro/prog.htm>

⁶¹⁹ Ово са друге стране значи да уколико се не примене већи стандарди у неким земљама чланицама, они ће имати ниже трошкове и са тим ће бити нелојална конкуренција земљама који више штите раднике. Такав је пример са Енглеском, која традиционално обезбеђује већу заштиту, а са тим има и веће индустријске трошкове.

⁶²⁰ C. Barnard, *op.cit.*, str. 572.

⁶²¹ Ibidem.

⁶²² *ibid.*; B. Bercusson, *op.cit.*, str. 332-333.

Глава III

Функционалност система заштите здравља и безбедности на раду у Европској Унији

1. Имплементација заштите здравља и безбедности на раду у земаљама чланицама

Нормативни оквир који доноси Унија на супранационалном нивоу, преточен пре свега у директивима, али и у правилима (уредбама), у ствари се односи успостављање стандарда али и на креирање политика и усмеравања идеја и ресурса код земаља чланица. Директни ефекат се више осећа у стварању и развоју националних правних оквира који значе и имплементацију заједничких политика Уније⁶²³. Сама имплементација заштите здравља и безбедности на раду се своди на стварање посебних националних система у земаљама чланицама, које су претходно или додатно имплементирали заједничке политике и нормативне „правце,, садржане у комунитарном праву, на наднационалном нивоу. Зато се може рећи да земље чланице имају обавезу да имплементује норме донешене са стране органа Уније, али не као копирање ових норми, него више као спровођење директиве (које садрже минималне стандарде) као правнообавезујућих аката и одређених препорука који имају пре свега политичку и идеолошку улогу у комунитарном праву, а исте се спроводе као конкретне норме на националном нивоу⁶²⁴. Користећи акте ЕУ као нормативну платформу, у ствари све земље чланице граде властити национални систем заштите здравља и безбедности на раду, које су хармонизоване са директивама. Са друге стране, ако директива није имплементирана у одређеном року у радном праву земље чланице, онда директива може да има и директно дејство пред националним судом (вертикално дејство), ако је јасна, прецизна и комплетно формулисана⁶²⁵.

Цели систем базира се на члану 118 А из Јединственог европског акта из 1987. године, на основу кога се доносе директиве из ове области. Поред ових правних инструмената, доноси се и већи број акционих програма (на пр. у 1988, 1994, 2000) који имају за циљ смањење повреда на раду. Последњих година, у оквиру спречавања и превенције повреда на раду и професионалних болести, као и смањење броја смртних

⁶²³ J. Fairhurst, *op.cit.*, str. 268-280.

⁶²⁴ Више код: J. Fairhurst, *op.cit.*, str. 283-289; J. Брсакоска, *оп.цит.*, стр.73-78.

⁶²⁵ R. Blanpain, Ch. Engels, *op.cit.*, str. 117.

случајева на раду донета је Комунитарна стратегија здравља и безбедности на раду 2007-2012, са крајњим циљем да се побољша продуктивност и квалитет на раду⁶²⁶. Када се доносила ова стратегија поставила је пред собом високи циљ, а то је смањење степена повреда на раду за 25% у 2006. прерачунато на 100 000 радника у ЕУ-27⁶²⁷.

Овде посебно значајну улогу имају и пресуде Европског суда правде у односу на имплементацију и примену заштите на раду уопште и заштита посебних категорија запослених⁶²⁸. Пресудама Европског суда и његовог прецедентног права се у ствари врши тумачење и примена аката Уније на националном нивоу, а са друге стране Суд са својим пресудама утиче на Комисију и Савет, у односу на стварање нових директива и препорука. Зато се може рећи да је улога Суда правде огромна, ако не и најзначајнија у односу на имплементацију и примену нормативног оквира и политике Уније у односу на заштиту здравља и безбедности на раду⁶²⁹.

1.1. Практични аспекти

И поред постојања механизма за остварење и надзор заштите здравља и безбедности на раду, на терену код земаља чланица, још увек постоји велики број повреда на раду и смртних случаја који су проузроковани од рада. У Европској Унији сваке године умиру око 167 000 људи у несрећама на раду или због професионалних болести. Према Међународној организацији рада, на територији Европске Уније као резултат професионалних болести умиру око 159500 људи годишње. Као директна последица несрећа на раду у Европској Унији умиру 5580 људи годишње⁶³⁰. Све ово указује на велики број повреда на раду и професионалних обољења, као и смртност на радним местима и поред предузетих мера за њихово спречавање. Истини за вољу, овај број бележи тенденцију смањења, последњих 10 година, пре свега захваљујући имплементирању мера и стратегија и то за реалних 17 % у периоду од 2002. до 2006. године, са тенденцијом да се смањује до 2012, а одсуства са рада за три или више дана су смањена за 20 %⁶³¹. Ипак од целокупне радничке популације (15-64) Уније, чак 3,2 % имају једну или више несрећа на раду у последњих 12 месеци, што одговара око 6.9 милиона лица⁶³².

Према податцима Европске Уније, мушкарци су много више изложени несрећама и повредама на раду за разлику од жена, у сваком сегменту,

⁶²⁶ COM(2007) 62.

⁶²⁷ Community strategy on health and safety at work 2007-2012, str.3.

⁶²⁸ J. Fairhurst, op.cit., str. 262-264; Б. Лубарда, op.cit., str. 116-118; L. Betten, op.cit., str. 50.

⁶²⁹ Наравно да ова улога Суда правде се не односи само за део заштите на раду. Ипак Суд суди и пресуђује у оквиру његове надлежности која обухвата различите нормативне сфере Европске Уније, односно целокупно комунитарно право.

⁶³⁰ Извор: Еуростат.

⁶³¹ Ибидем.

⁶³² Health and safety at work in Europe (1999-2007), European Commission, Eurostat, Belgium, 2010, str. 29.

али са друге стране број запослених мушкараца је много већи од броја жена.

Сматра се да око 8,6 % од запослених мушкараца и жена, на годишњем нивоу, имају здравствене проблеме који су повезани са радом, што одговара на око 20-23 милиона запослених⁶³³. Посебно забрињава факт што 40% од запослених у ЕУ-27 су изложени факторима ризика на раду, који штете физичком здрављу, што се односи на око 80 милиона⁶³⁴ радника, док су 27%, односно 56 милиона радника изложени факторима ризика који угрожавају психичко здравље⁶³⁵. Све ово указује на потенцијалну опасност која постоји у односу на здравље радника код земаља чланица.

Број смртних случаја, а посебно повреде на раду и професионалних обољења је још увек прилично висок и не испуњује европска очекивања. Управо зато су у смањењу ових бројева укључени сви социјални партнери, кроз заједничке напоре да се заштите радници. То се ради преко превентивних програма и инструмената, такође и са мерама о надзору и контроли, а посебно преко активности Европске агенције о безбедности и здравља на раду. Посебно је алармантно у области пољопривреде, где је забележен највећи број повреда на раду, али и у рударској индустрији и грађевинарству, где је највећи проценат од проблема повезаних са здрављем мушкараца, док у секторима социјалног рада и здравства здравствени проблеми повезани са радом у највећем проценату се односе на жене⁶³⁶.

Тренд смањења повреда на раду и професионалних болести, као и смртних случаја, очекује се да ће се продужити у оквиру ЕУ-27 са одређеним осцилацијама, код одређених земаља. Ипак, охрабљује податак о заједничком раду свих чинилаца у процесу на националном нивоу, а посебно на наднационалном нивоу у односу на стандардизацију и уједначавање услова о раду, закона, прописа и мера безбедности и заштите на раду. То је у интересу свих, а представља битан предуслов за остварење социјалне правде и економског напретка широм Европе.

2. Начин доношења аката

Један од основних циљева Европске социјалне политике је побољшање радних услова (по члану 151 из Лисабонског уговора)⁶³⁷. Тај циљ се посебно постиже са побољшањем радне средине преко заштите здравља и безбедности радника (члан 153, став 1 (а) из Лисабонског уговора)⁶³⁸. Основни правни инструменти за постизање ових циљева су правни акти Уније изражени преко правила (регулативе) и директиве (или

⁶³³ Ibidem, str. 41; Anita Venema, Swenneke van den Heuvel, Goedele Gueskens, 63/2009, Eurostat, str. 1; У овај проценат нису укључени податци из Француске

⁶³⁴ A.Venema, S. van den Heuvel, G. Gueskens, ibidem.

⁶³⁵ Ibid.

⁶³⁶ Health and safety at work in Europe (1999-2007), op.cit., str. 28.

⁶³⁷ (2010/C 83/01)EN 30.03.2010 Official Journal of the European Union C 83/1; раније члан 136 из Уговора за ЕЗ.

⁶³⁸ Раније член 137 из Уговора за ЕЗ.

упутства). Може се рећи да су директиве главно средство за хармонизацију радно-правних система држава чланица⁶³⁹. Оне имају посебан значај јер се преко њих у највећем обиму имплементирају радно-правни стандарди из области заштите здравља и безбедности при раду са субнационалног на национални ниво⁶⁴⁰. Регулативе са друге стране имају општу примену, директан ефекат при примењивању код земаља чланица и потпуно су обавезујући.

Органи и институције које су задужене за доношење ових аката су Савет (министара) и Европски парламент. Са Лисабонским уговором дата је већа улога Европском парламенту у односу на доношење аката у оквиру поступка него што је то био случај раније. Уобичајени законодавни поступак се састоји од доношења ових аката од стране Европског парламента и Савета на предлог Комисије.

Поступак доношења ових аката од стране Савета се састоји у томе што је најчешће потребна једногласност при одлучивању (министара рада). Међутим у односу на директиве које се носе из области заштите здравља и безбедности при раду постоји изузетак и оне се доносе са квалификованом већином (члан 153, тач.1 и 2 ст.3 из Лисабонског уговора)⁶⁴¹. Ово важи и у односу на регулативе. Доношење ових аката је условљено после консултација са Европским парламентом које се у редовном поступку могу одвијати и у такозвана три читања (члан 294 из Лисабонског уговора)⁶⁴². Ово значи мењање система доношења аката са правила једногласности на правило већине.

Квалификована већина при доношењу аката заштите здравља и безбедности при раду не претставља негативну одлику система, него напротив, ова специфика има своје значење. Пре свега ово значи да је поједностављено и убрзано доношење аката из ове области. Ово је потребно због велике улоге и важност коју има заштита здравља и безбедност при раду. Зато је и највећи број директива управо из ове области. Са друге стране квалификована већина за доношење аката из ове области значи да за ово питање постоји већа кохезија и усогласеност земаља чланица шта на крају резултује са непосредном применом и хармонизацијом националних законодавстава.

Шта је уствари квалификована већина са којом се носе акти од стране Савета у делу заштите здравља и безбедности при раду? То претставља посебан број гласова представника у Савету. При томе у Савету све земље немају исти број гласова. Тако, Француска, Немачка и други имају по 29 гласова, док Луксембург има 4 гласа. Да би се одлука сматрала донесеном потребна су 62 позитивна гласа⁶⁴³. Али од 1. новембра 2014. године квалификована већина ће се остварити уколико гласају најмање 55% чланова Савета, који обухватају петност земаља чланица и земље чланице које обухватају најмање 65% становништва Уније (члан 16 ст.4 из Уговора за ЕУ као саставни део консолидоване верзије Лисабонског уговора). Квалификована већина ће се сматрати постигнутом онда када блокирачка мањина броји до 3 члана. Ова

⁶³⁹ В. Lubarda, op.cit., str.111.

⁶⁴⁰ Ibidem.

⁶⁴¹ Ibid., str. 115. P. Craing, G. de Burca, op.cit., str. 52.

⁶⁴² Раније член 251 из Уговора за ЕЗ.

⁶⁴³ Више код: В. Lubarda, op.cit., str. 103.

правила имају изузетке према члану 238 (2) али се оне не односе на питања заштите здравља и безбедности радника при раду.

3. Заштита права запослених у погледу заштите здравља и безбедности на раду у земљама чланицама Европске Уније

Акти Европске Уније, секундарно законодавство, у националним законодавствима земаља чланица се могу имплементирати на два начина и то преко нормативних аката државе, или преко колективних уговора. Наравно да је овде и директна примена неких аката, као на пример правила (уредби). Независно на који начин су имплементиране радно-правне норме Уније, оне треба да се поштују и примењују у земљама чланица. Уколико се нека права не поштују, радник има могућност да се заштити пред националним органима, уколико норма на коју се позива има директни ефекат⁶⁴⁴, а после и на комунитарном нивоу. Основно питање које се поставља је докле је надлежност националних институција о заштити права, насупрот органима Уније?

И поред тога што у актима ЕУ нигде није речено, сматра се да је основно неписано правило да предност има право Европске Уније у упоређењу са националним правом⁶⁴⁵. Али са друге стране, Уговори о оснивању, немају циљ стварања нових правних средства за заштиту, поред оних који постоје у земљама чланицама⁶⁴⁶. Ипак је Суд правде заузео став да судови земаља чланица треба да осигурају потпуну примену права Уније, у својим националним правим системима. То се десило преко одређеног броја предмета који су били темељ теорије предности⁶⁴⁷. Судска пракса Суда правде има улогу прецедента, или улогу стварања европског права у зависности од националног система земље чланице, а са друге стране омогућује наднационалну судску заштиту грађана Европе⁶⁴⁸.

Заштита права посебних категорија запослених, на овај начин ће се прво штитити пред националним судовима и органима. Уколико то није могуће или сматрају да постоји повреда европског комунитарног права у националним судовима, тек тада је могућа заштита пред Судом правде. У оквиру националних правних система, са друге стране, постоје и други инструменти о заштити као што су на пример инспекције рада, разни одбори за заштиту на раду, органи управљања где постоји радничка партиципација, синдикално деловање итд. Ипак национални судови у земљама чланицама представљају основни бастион заштите

⁶⁴⁴ Ibidem., str. 118.

⁶⁴⁵ A. Ravnić, op.cit., str.683; *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge, 1994, str. 3.

⁶⁴⁶ B. Lubarda, op.cit., str. 119.

⁶⁴⁷ A. Ravnić, op.cit., str.684.

⁶⁴⁸ Ibidem, str. 685.

комунитарних права радника у односу на заштиту здравља и безбедности на раду до комунитарне основе.

4. Европске институције (тела) за спровођење и контролу заштите здравља и безбедности на раду

У оквиру Европске Уније постоје тела која имају саветодавну, али и надзорну и контролну улогу⁶⁴⁹. Саветодавну улогу имају Комисија за здравље и безбедност у рударству и другим гранама прерађивачке индустрије и Саветодавни комитет о заштити здравља и безбедности на раду. Постоји и Европска агенција за здравље и безбедност на раду, као и Високи комитет о инспекцији рада (више од двадест година). Европска агенција, а посебно инспекторат, се старају о ефикасној примени директива, као и остваривању сарадње у области заштите здравља и безбедности на раду између земаља чланица, са циљем побољшања у области радне средине.

Укључење инспекције рада, од држава кандидата у раду Високог комитета је битно ради хармонизације националних законодавства у делу заштите и безбедности на раду као и самог функционисања националног надзора у области рада⁶⁵⁰, а са тим се доприноси бржем укључењу у пуноправно чланство ових земаља.

Једна од најзначајнијих институција која има надлежност о заштити здравља и безбедности на раду на супранационалном нивоу је свакако Европска Агенција за здравље и безбедност на раду⁶⁵¹. И поред тога што је основана релативно касно, крајем октобра 1995. у Билбаоу (Шпанија), чије се седиште и данас налази у овом граду, ова Агенција има значајну улогу у заштити здравља и безбедности на раду, што се види из њених надлежности и функција. Тако се Европска Агенција брине о:

- прикупљање и анализа свих информација о здрављу и безбедности на раду код земаља чланица и даља дистрибуција ових информација;
- прикупљање научних анализа о заштити на раду;
- промовише и подржава размену информација о заштити на раду између земаља чланица;
- организује конференције, семинаре и друге научне расправе о проблемима око заштите и безбедности на раду;
- снабдева са информацијама органе Уније и земље чланице преко којих се гради политика о заштити здравља и безбедности на раду;

⁶⁴⁹ О институцијама и телима у Унији, бише код: А. Ravnić, *op.cit.*, str. 666-667; Ј. Fairhurst, *op.cit.*, str. 84-124;

⁶⁵⁰ В. Lubarda, *op.cit.*, str. 248.

⁶⁵¹ Агенција има својство правног лица, а њени органи су Управни одбор-состављен од 78 члана у трипартитном саставу, Биро-состављено од 11 чланова и Директор. О овоме више се може наћи на:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/c11110_en.htm; или пак на: <http://osha.europa.eu/en>

- формира мрежу информација између земаља чланица и координише активности између њих и међународних тела;
- прикупља и ставља на располагање податке од трећих земаља и међународне организације као што су Међународна организација рада, Светска здравствена организација (СЗО), Међународна организација за миграције (ИМО), Панамеричка здравствена организација (ПАХО) и др.;
- спроводи техничке, економске и научне мере у виду помоћи малих и средњих компанија о заштити на раду и промоцију добре праксе;
- развија акционе планове о подршци и развоју заштите здравља и безбедности на раду итд.

Све ове надлежности Агенције су у смеру њеног основног циља који је развој и побољшање у области радне средине⁶⁵². Агенција ради координирано са осталим органима Уније, чиме се повећава њена ефикасност и значење. Посебно је важно то што Агенција ради на стварању мреже између социјалних партнера у земљи чланици и националног законодавства са супнационалним системом заштите на раду. Са друге стране, све земље чланице имају обавезу да достављају информације о здрављу и безбедности на раду и то како у односу на легислативу, тако и податке о практичним аспектима примене и проблема око ње.

У оквиру активности које преузима Европска агенција на пољу промоције и развоја заштите здравља и безбедности на раду, одређен део заузима и активност на заштити посебних категорија запослених и то старијих запослених, радника миграната, лица са инвалидитетом, жена и младих радника. Интересантно је што код заштите жена, Агенција се задржава на заштити женског здравља генерално, а не само за време трудноће и материнства, што је била интенција Директиве 92/85 ЕЕЗ. У односу на посебне категорије запослених, Агенција преузима све кораке и активности, као и заштиту здравља и безбедности генерално. Код ових категорија запослених, Агенција прави и додатне анализе и прикупља информације, с обзиром на ранљивост ових група, а са циљем њихове ефикасније заштите. Посебно је позитивно што Агенција прикупља, обрађује и дистрибуише најзначајнија питања и проблеме који се јављају код ових категорија запослених при заштити на раду и доступни су за све, преко система и мрежа информисања. У овом правцу се спроводе и информације и идеје о стварању добре праксе и побољшању националних законодавних система код земаља чланица. Такође се део програма Агенције, фокусира управо на ове категорије запослених⁶⁵³.

Поред Европске Агенције за коју сматрамо да има централну и посебно битну улогу у оквиру заштите здравља и безбедности на раду, постоје и други органи и тела. Међу њима, као што је поменуто, спада и Консултативни комитет о безбедности, хигијени и заштити здравља на радном месту, основан још 1974. године, од стране Европске комисије, где се пре свега размењују мишљења и искуства, координишу ставови земаља чланица. Ово представља трипартитно тело које броји 6 чланова, по двоје од свих социјалних партнера. У оквиру Економско-

⁶⁵² R. Blanpain, Ch. Engels, op.cit., str. 52; B. Lubarda, op.cit., str. 248.

⁶⁵³ Више на: <http://osha.europa.eu/en/campaigns>

социјалног комитета (основан 1957. године) такође постоји Секција за заштиту радне и животне средине, јавног здравља и удружења потрошача. Ова секција се по потреби може организовати студијско-научне групе, које могу да анализирају одређено питање или проблем.

Посебна аутономна институција, која ради за потребе Европске Уније, представља Европска фондација за унапређење животних и радних услова, са седиштем у Даблину (Ирска). Ова фондација врши истраживачки и информативни рад који се темељи на научним методама, са циљем да се припреме планови и мере побољшања и унапређивања социјалних и других питања, у вези са радом и заштитом на раду. На крају, у оквиру Уније постоји и европска недеља безбедности и заштите здравља на раду.

Поред раније наведених институција и тела која су део механизма контроле и надзора у спровођењу аката из области заштите здравља и безбедности на раду треба споменути поново улогу Суда правде Европске Уније. Иако он поступа по иницијативи појединаца или преко колективних иницијатива, као и по иницијативи земаља-чланица, са својим прецедентним правом недвосмислено гарантује поштовање закона у примењивању уговора и секундарног права, као и преко њиховог тумачања (члан 19 т. Уговора ЕУ). То се посебно остварује преко специјализованих судова који су део саме структуре Суда.

Суд правде у првом реду има функцију надзора примене права ЕУ у државама чланица. То обавља преко одлучивања по тужбама у конкретним споровима. Односно, суд нема улогу да преко својих органа, тела или претставника непосредно врши надзор, већ то ради на захтев Комисије. Ако Комисија сматра да је одређена земља чланица пропустила испуњавање обавезе из неког уговора или секундарног извора она даје мишљење. Уколико земља чланица не поступа по мишљењу Комисије у одређеном року, Комисија спорно питање може дати на одлучивање и решавање Суду правде⁶⁵⁴.

Деловање Суда уопште, као и у односу на заштиту здравља и безбедности на раду радника треба гледати са једне динамичније стране што значи да би се разумело функционисање Суда треба знати да он делује на начин да жели испитати целокупни контекст у који се налази одређена одредба или када даје тумачење. То је далеко од уско језичког приступа, и више је телеолошки, и баш зато је у прошлости Суд био мета напада и квалификација⁶⁵⁵. Али и поред његове велике улоге у односу на надзор и спровођење аката Уније све више се потенцира, посебно после Нице.

⁶⁵⁴ A. Ravnic, *op.cit.*, str. 689; више код P. Craig, G. de Burca, "EU Law: Text, Cases and Materials", 4-ed, Oxford University Press, 2007, str.66-67, 71.

⁶⁵⁵ P. Craig, G. de Burca, *op.cit.*, str.74-75; Најпознатији од првих критичара Суда је био Расмунсен који је сматрао да је Суд тражио „инспирацију у упутствима која су у суштини политичке природе, а не правне и према томе нису судски примењиви“, више код: H. Rasmussen, "On Law and Policy in the European Court of Justice", Nijhoff, 1986, str. 62.

5. Еколошки аспекти заштите на раду у Европској Унији

Заштита здравља и безбедности на раду, поред нормативних аспеката значења, има и ширу друштвену улогу и функцију, а са тим и другачије значење. Више се не поставља питање, посебно у Европској Унији, да ли постоји повезаност заштите на раду са заштитом еколошке радне средине и средине уопште, него колико је узајамна повезаност и утицај. Наравно да би одговор био потврдан констатацијом да су условљеност и повезаност огромне. На нормативном и техничком плану, а посебно на функционалном-оперативном пољу, где је заштита на раду део стварања еколошке радне средине, а са тим и здраве животне средине. Стварање удобне радне средине и окружења као део заштите здравља и безбедности на раду, представља основни циљ комунитарног радног права⁶⁵⁶. Заштита здравља се не може замислити у еколошки нездравој, односно загађеној радној и животној средини. Из овога се оправдава и нова девиза у оквиру Европске Уније, која гласи: „Социјална Европа - Еколошка Европа“.

Можемо рећи да заштита здравља и безбедности на раду има две димензије еколошке појавности, и то како за конкретног радника на кога се односи и кога се тиче, тако и за целу животну средину, где се спроводе одређене мере, што значи за све грађане. Ово пре свега када је реч о општој заштити. Заштита посебних категорија запослених, у себи такође укључује и еколошке аспекте, односно еколошку димензију. Преко заштите посебних категорија радника директно, а у већем делу и индиректно, утиче се на стварање и зачување здравља радника у здравој животној и радној средини.

Повезаност између животне и радне средине у Европској Унији је одавно превазиђена и акцептована сфера деловања. Може се рећи да је још 70-тих година прошлог века створен Еурофонд⁶⁵⁷ за побољшање животних и радних услова. Ово је трипартитно тело чији је главни циљ да допринесе планирању и успостављању бољих услова за живот и рад, у смеру повећања и проширења знања, са којима би се постигао тај циљ⁶⁵⁸. Уствари Фонд представља карику повезивања између актуелних политика које се спроводе у Заједницама, са једне стране, и пружање, пре свега научних и техничких иноформација институцијама у заједницама, са друге стране.

Побољшање животних услова преко побољшања радних услова генерално, Еурофонд концепира у неколико тачака деловања међу којим и целосно мобилизовање свих чиниоца који могу дати допринос као што су универзитети, државни органи, пословни субјекти и социјалне институције било које врсте. За остварење свог циља, Еурофонд посебно делује на више поља. У делу радних односа, Еурофонд ради на побољшању радних услова преко организације процеса рада, радног

⁶⁵⁶ В. Lubarda, op.cit., str. 242.

⁶⁵⁷ Формиран је у 1975 години у Даблину (Ирској) актом: Council Regulation (EEC) No 1365/75.

⁶⁵⁸ Више у: Регулативи 1365/75 ЕЕЗ.

времена, флексибилности, као и промене радних услова⁶⁵⁹. У делу животних услова, Фонд се посебно брине за све чиниоце који утичу на услове за живот грађана Европе, узимајући у обзир баланс између рада и породичног живота, даље, спровођење јавних здравствених услуга, као и стварање система интегративног запошљавања⁶⁶⁰. Ова два аспекта деловања Фонда, уствари добијају реалну компоненту укључењем агенде деловања која се односи на индустријске односе. То подразумева деловање у сфери корпоративних пословних субјекта у друштву преко њихове промене и преструктурисања, а са циљем, њихове боље интеграције у систему равнотеже између здраве радне средине и здраве животне средине. На тај начин се жели направити једна врста „европеизације, индустријских односа.

Из свега овога може се закључити да Еурофонд има значајну улогу у систему повезивања здраве радне и животне средине. У ствари, то значи побољшање радних услова као део животних услова. Обухватајући ова три сегмента, радни однос (заштита на раду), животне услове и индустријске објекте (субјекте) уствари заокружује се круг деловања и обухватају се сви аспекти целине, која значи повезаност узајамност између екологије и заштите здравља и безбедности радника (грађана). Фонд тесно сарађује и са Европском агенцијом за здравље и безбедност рада управо у смеру остваривања циља: „здрава животна средина преко здраве радне средине“.

Са циљем да се побољша радна средина, Уније је успоставила и систем статистичких података који се односе на јавно здравље и на здравље и безбедности радног места. Реч је о повезаности и међусебној условљености услова на радном месту и јавног здравља. Овим и емпиријским податцима се доказује директна зависност здраве радне средине са јавним здрављем нације, или другим речима, колико лоши и не еколошки радни услови утичу на јавно здравље. Овде наравно, као што је поменуто, главни фактор крајњег резултата има степен заштите здравља и безбедности на раду свих запослених, а нарочито посебних категорија радника.

Значење које Унија даје побољшању еколошке средине, преко побољшања радне средине се огледа и у донешеној „стратегии Уније о здрављу и безбедност на раду“⁶⁶¹. У њој се предвиђа креирање националних политика које ће бити у правцу побољшања јавног здравља новим правним оквирима, као и промоција здравије и безбедније радне средине у оквиру животне средине уопште. У овоме посебну улогу треба да имају компаније. Значи, промовише се другачији концепт од досада познатог, где државе чланице треба да пренесу део одговорности и терета здраве и безбедне средине на пословне субјекте, али и на раднике преко тзв. радничке партиципације у смислу спровођења и контроле заштите на раду. Све ово има крајњи циљ да се промовише девиза да добро здравље на раду помаже у промовисању јавног здравља и живота (животни услови) у целини, као и продуктивност и

⁶⁵⁹ О овоме више на:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/c11111_en.htm

⁶⁶⁰ Ibidem.

⁶⁶¹ COM(2007) 62 final.

конкурентност компаније.Из овога, ако се узму у обзир и трошкови социјалних давања, услед проблема са здрављем, узроковани на радном месту, добиће се права слика која има еколошки аспект заштите на раду за компаније, раднике и целокупно друштво. Такође може се рећи да еколошка радна средина у себи инкорпорира елемент превенције, и обратно.

6. Одговорност послодавца у односу на заштиту здравља и безбедност на раду

У оквиру опште заштите на раду, послодавци нису једина лица која су задужена за заштиту здравља и безбедности на раду⁶⁶². Ту обавезу имају и она лица која су задужена за дизајн и производњу машина и алата. Са друге стране, неке одговорности су пренешене и на синдикате, и на крају, али не мање значајно, радници немају само право на здраве и безбедне услове, него имају у дужност да се придржавају заштитне регулативе и да сарађују у њеној имплементацији⁶⁶³. Ипак, послодавци имају највећу обавезу за обезбеђивање безбедне и здраве радне околине⁶⁶⁴. Та обавеза је најчешће предвиђена законским нормама и супституише се уговорима о раду, као и другим актима који би могли да обухвате ову проблематику. То би могли бити колективни уговори о раду, где се социјални партнери договарају о обавезама послодавца (што значи да се не ради само о вољи послодавца), или актима које доноси сам послодавац (нпр. правилник о заштити и безбедности на раду) и др. Обим обавеза које треба да преузме послодавац, у вези са заштитом и безбедности на раду се разликује у различитим земљама Уније, али се ипак издвајају неке свеprisутне и карактеристичне обавезе. Тако, послодавац је посебно одговоран за: безбедност опреме и машина на раду, одговарајућу безбедност на радном месту, обезбеђењу заштите опасних делова радних просторија или машина, предвиђање индивидуалне и колективне безбедности радника и здравље животне средине; одговарајућу организацију процеса рада, медицинска испитивања и контроле радника итд. Такође су они најчешће задужени за припрему планова о заштити, о спровођењу обука, информисању о опасностима на раду радника и др. Ситуација се мења у зависности од тога дали је реч о великој компанији или позиција мале фирме, као и дали је корпорација, samozапослење и сл. Само у малим фирмама постоји најчешће директна одговорност послодавца у односу на заштиту здравља и безбедности на раду. У осталим случајима, најчешће је реч о алокацији одговорности менаџерског кадра или на лица која су задужена за заштиту и безбедност на раду⁶⁶⁵. Али, да ли

⁶⁶² Waclaw Szubert, „Safety and Health at Work,, Chapter 7, Labour Law, Volume XV, 1983, str. 29.

⁶⁶³ Ibidem.

⁶⁶⁴ Ibid.

⁶⁶⁵ О систему алокације, више код: W. Szubert op.cit., str. 31.

исти принцип, односно принципи, веже и у случају заштите посебних категорија радника?

Нормативни оквир код земаља Уније, послодавца ставља као централног актера у односу на обавезе о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, или тзв. посебна заштита. У ствари, још самом оквирном Директивом (89/391/ЕЕЗ) послодавци су активно легитимисани да преузимају низ корака и обавеза у односу на заштиту радника. Улога послодавца је бивалентна, која се огледа преузимањем превентивних мера и заштитних мера. Данас се посебно ставља акценат на превентивне мере. Тако, у члану 6 Директиве су набројани сви принципи на којима се темељи превенција⁶⁶⁶. Кад се ради о посебној категорији радника, послодавац може да одступа од општих принципа у припреми програма за заштиту. Могуће је овим радницима дати предност појединих система заштите, као и препрама посебних програма о заштити, само за ову категорију радника, програми који ће се разликовати од осталих акти (правилници, одлуке и др.). На којој се суштини темељи одговорност послодавца за посебне категорије радника?

Она је супротна правима које имају радници. Са техничког аспекта заштите, послодавац не сме ни у једном случају ове категорије радника да излаже повећаном или допунском ризику, било каквог извора (хемијски, физички, биолошки). Са друге стране, у нормативном радном оквиру, ови радници треба да уживају повећан обим права, или повећану заштиту у односу на примену права и обавеза, од самог радног односа. Ова категорија радника представља посебну рањиву групу радника због њихових индивидуалних физичких и психичких својстава. Такав је случај и са младим радницима, где послодавац има бројне одговорности, како у техничком, тако и у радно-правном смислу, при обезбеђивању заштите. Исто је и код трудних жена, лица са инвалидитетом и старијих радника.

Подсећања ради, данас у Европској Унији се дешава 167 000 смртних случаја⁶⁶⁷ због повреда на раду или болести. Поред тога, несреће на раду које проузрокују одсуство са рада више од три дана попело се на 7 милиона годишње⁶⁶⁸. Све ово указује на алармантну ситуацију која и поред свих напора Уније још увек је област која проузрокује проблеме. Последице су у односу на запослене, али и уопште на економији. Наравно да овде пре свега мисли на систем социјалне сигурности или осигурања, као и огромне суме које се исплаћују за обештећења. Са друге стране, за спречавање и превенцију оваквог стања, једну од кључних улога има и треба да одигра уствари послодавац (поред радника, државе и синдиката). У том смислу је и концепирана стратегија о заштити и безбедности здравља у ЕУ 2009-

⁶⁶⁶ То су: избегавање ризика, процена ризика који се не могу избећи, замена опасних средстава и метода са мање опасним, пружање предност колективним мерама безбедности, насупрот појединачним и т.д. О овоме више у: Директиви 89/391, члан 6 и даље.

⁶⁶⁷ IOSHA - Improving the OSH (Occupational Safety and Health) awareness of employers and employees in CEE, стр. 3, преузето са: www.mgyosz.hu/projektjeink/20090915iosha_a.doc

⁶⁶⁸ Ibidem

2012, у којој се планира смањење несрећа и повреда на раду до 25 %, закључно 2012 годином у ЕУ-27, о чему је било речи.

Да би се постигао тај циљ, улога послодавца је усмерена преко опредељивања одговорности на комунирано правном нивоу, али уједно и у креирању нормативних оквира земаља чланица. Тако, у земљама чланицама, национална законодавства тачно опредељују улогу и одговорност послодавца при остварењу заштите и безбедности на раду свих запослених, уједно и посебних категорија радника. Тако је у Ирској, Енглеској, Белгији, Грчкој, Немачкој, Холандији, Словенији и др.

Због специфичности и сложености питања, као и многи изазови којима се срећу земље чланице у Унији при обезбеђивању заштите радника, посебно посебне категорије запослених, све више се развија концепт супсидијарне одговорности између послодавца и радника, односно синдиката. Синдикати имају све значајнију улогу у спровођењу програма о заштити радника, али и сама заштита на радном месту. Ова тема је све више део социјалног дијалога и колективних преговора, чиме и сам принцип одговорности послодавца добија другачију димензију. Свакако да је одговорност послодавца у превенцији и заштити безбедности здравља радника, кључна улога (била је и биће), с обзиром на његову доминантну, законски субординирану улогу у процесу рада и самог радног односа.

Последњих година се примећују одређене активности у односу на заштиту и безбедност здравља на раду са стране Уније послодаваца (UNICE) која има посебну службу која се бави са заштитом здравља и безбедности на раду. Основни циљ је смањење трошкова о заштити и безбедности на раду, а са тим и целокупне трошкове рада. Управо зато су послодавци посебно заинтересовани за имплементацију превентивних мера и едукацију радника.

На крају треба поновити и подвући да велики број обавеза и одговорности послодавца, а са тим и његова улога у заштити здравља и безбедности на раду, су опредељени оквирном Директивом 89/391. Самом имплементацијом (транспонирањем) овог акта у националном законодавству, у великом се делу оформљује систем и структура одговорности послодаваца⁶⁶⁹.

7. Улога социјалних партнера у заштити здравља и безбедности на раду

Одговорност послодавца за заштиту здравља и безбедности на раду је највећа и најзначајнија, али ипак није једина. Наравно да одговорност имају и они који производе и пројектују машине које се користе на раду⁶⁷⁰. Одговорни су и синдикати, сами радници, а и држава. Поред стварања нормативног оквира, надзора и санкционисања заштите

⁶⁶⁹ Више код: R. Nilsen, *op.cit.*, str. 124 и даље; R. Blanpain, Ch. Engels, *op.cit.*, str. 319 и даље.

⁶⁷⁰ W. Szubert, *op.cit.*, str. 29, 34.

на раду, држава има посебну улогу у остварењу заштите посебних категорија запослених.

Синдикалне организације данас постају све значајнији субјект у превенцији и заштити здравља и безбедности на раду⁶⁷¹. То је због тенденције у оквиру Уније која се односи на стварање активније улоге социјалних партнера у оквиру стварања и обезбеђивања безбедних и здравих услова за рад. У том смислу, синдикати добијају све већу улогу, готово већу у односу на саме раднике и државу. Актуелни концепт који се промовише последњих година и на комунитарном и на националном нивоу тежи давању проактивне улоге синдикалним централама и преношењу дела одговорности за заштиту здравља и безбедности на раду. То се најбоље омогућава кроз развијање социјалног дијалога и колективних преговора. Може се рећи да је општеприхваћена парадигма у Европској Унији да се тежиште мора померити са послодавца и према осталим социјалним партнерима, наравно у односу на заштиту здравља и безбедност на раду. Ово је посебно изражено за посебне категорије запослених, где се синдикати (као на пр.ЕТУЦ⁶⁷²) посебно брину о њиховој посебној заштити на раду. Данашњи однос између послодавца и синдиката се види као партнерски однос и однос на узајамно допуњавање, све са циљем да се побољша заштита здравља и безбедности на раду. Управо партнерски однос и узајамна сарадња између социјалних партнера је најизраженија код посебне заштите на раду одређених категорија запослених.

И поред тога што се јавља порање основног концепта одговорности за заштиту и безбедност на раду у оквиру ЕУ, ипак на дуги рок не треба очекивати да ће се синдикатима давати неки већи значај у односу на одговорности за остварењу здраве и безбедне радне средине. То није интенција и базична поставка самих економско-тржишних механизма. Тим пре што је и сама економска криза показала да се у таквим условима права радника смањују, а синдикати су немоћни да учине нешто више да би зауставили тај тренд. Са друге стране, ова улога и повећање значења синдиката је више декларативна и парадна, јер по дефиницији то није улога синдиката, а послодавци имају главну реч у имплементацији механизма за заштиту на раду. Свакако да је на њиховој страни могућност за организовање радника да мирним методама (преговори, арбитраже и сл.), или колективним акцијама (штрајк) да преузму мере за заштиту и остваривање права на здраву и безбедну средину. У будућности синдикати (независно на ком нивоу- националном или европском) треба да посвећују већу пажњу посебним категоријама радника, који према емпиријским сазнањима су све рањивији и много више изложенији лошим радним условима од осталих радника⁶⁷³.

⁶⁷¹ Овим мислимо на данашњу улогу синдиката у капиталистичким земљама, док су историски гледано, синдикати у периоду социјализма код одређених земља Европе имали значајну улогу, рекли би и кључну улогу у заштити на раду.

⁶⁷² Реч је о European Trade Union Confederation-ЕТУС, који је репрезентативни синдикат на европском нивоу.

⁶⁷³ У овом смислу, мисли се на младе раднике који су на пример много изложенији стресу од осталих радника. Такође стање је слично и за лица са инвалидитетом, за која се и само комунитарно право тек развија и предвиђа заштитне норме. Старији радници на европском нивоу се много теже укључују на тржиште рада, када остану без посла, а

Одговорност радника као концепт није новији. Они нису само заштићени, него су и обавезни да доприносе остваривању безбедности и здравља на раду. Потребна је нарочита пажња код делегирања и поделе надлежности са послодаваца на синдикате и раднике, где се не сме учинити погрешан стратешки маневар, чиме би се смањила одговорност самих послодаваца у односу на радне услове и безбедност на раду. Ово би значело типичну злоупотребу права и „прање руку“ од стране послодаваца. Овај процес ће бити убрзан актуелном економском кризом у свету, где послодавци покушавају да смање своје трошкове, на сваки могући начин, а за њих је најбезболније - преко радника (отпуштањем или смањењем права).

8. Европска парадигма о заштити здравља и безбедности на раду

Заштита здравља и безбедности на раду представља посебно значајно питање у Европској Унији. Разматрањем овог питања, у целој његовој комплексности, само потврђује опредељеност Уније да преко директива (али и других акти) одлучно постави високе стандарде на овом пољу. Имплементацијом директива за заштиту здравља и безбедности на раду радника, у земљама чланицама, конкретно се остварују права заштите и безбедности на раду.

Поред тога, у последње време се посебно развија и прихвата гледиште о заштити здравља и безбедности на раду кроз призму достојанстава на раду. Достојанство на раду обухвата заштиту саме личности у њеној духовној, етичкој и моралној појави, а не само заштита физикуса. То се најбоље уочава у развијању свести, али и норми о заштити „лепоте човекове личности“⁶⁷⁴. То је директно повезано са заштитом узнемиравања или уцене на раду, као и са заштитом права приватности на радном месту⁶⁷⁵. Европски суд правде је посебно активан на овим пољима, посебно код заштите приватности. Све ово представља део прихваћеног садржаја *acquis communautaire*. Ове нове тенденције, поред њихове актуелности у Европској Унији, паралелно се развијају и на међународном плану, у МОП-у, ОУН, као и у Савету Европе.

На крају се може рећи да заштита здравља и безбедности на раду, као основни постулат и извор саме појаве радног законодавства у Европи, временом еволуира у тзв. трећу генерацију људских права (околнинска права). Заштита и безбедност на раду је данас вишеслојна и односи се на различне професије, на све запослене, али и на посебне категорије запослених. Развијајући заштиту здравља и безбедности на раду, у ЕУ и Савету Европе се негује и њена основна делатност, а то је

труднице су изложене половој дискриминацији и на немогућност за остварење основних права по основи трудноће и материнства. То није случај код осталих запослених. Управо зато сматрамо да улога синдиката за све ове запослене може да има и треба да буде од непроцењиве вредности и егзистенционалног значаја.

⁶⁷⁴ B. Lubarda, *op.cit.*, str. 264.

⁶⁷⁵ *Ibidem*, str. 268-269.

заштита самог човека као запослог, његов живот, здравље и достојанство. При томе се штити човек - запослени, радник-грађанин као личност у физичком и духовном смислу. Јер се само на два места, у правом смислу речи, може изгубити значење речи човек, а то је пред органима државе и на радним местима.

Глава IV

Начело не-дискриминације лица са инвалидитетом

1. Потреба за заштитом од дискриминације лица са инвалидитетом

Питање о забрани дискриминације се тиче свих грађана једног друштва, без разлике да ли су жртве дискриминације, дискриминатори или ниједно од тога, него једноставно развијају свест о једнакости, толеранцији и узајамног поштовања и уважавања. Дискриминација се може јавити по разним основима, као што су пол, религија, узраст, друштвени статус, националност итд. Дискриминација се може јавити и на основу инвалидитета, односно телесног или интелектуалног умањења способности које отежава запошљавање и останак у радном односу. Ова врста дискриминације проузрокује озбиљне личне и друштвене последице.

Питање о дискриминацији може се разматрати кроз два основна аспекта. Први се јавља у свакодневном животу и свуда, значи у институцијама, у односима између људи, у свакодневном животу. Друга врсте дискриминације је она која се може појавити запошљавању, у радном односу, односно у процесу рада. Обе врсте дискриминације су опасне, а дискриминација у радном односу је врло осетљиво и болно питање које оставља дубље негативне последице на лица са инвалидитетом. Више ће последица имати за индивидуу, али и за друштво, уколико једно лице не заснује радни однос због дискриминације, за разлику од другог лица коме се нпр. забрањује улаз у кафе по неком основу дискриминације. Врло вероватно је да ће то лице ући у неки други кафе/бар и потрошити део свог новца. Уколико се неком лицу не дозволи да заснује радни однос или се дискриминише у радном односу (нпр. добија мању зараду), онда се том лицу угрожава економски опстанак, а самим тим егзистенција и опстанак уопште. С обзиром на тржиште рада, посебно у региону Југоисточне Европе, а и шире, може се очекивати да ће то дискриминисано лице тешко наћи други посао који му одговара.

Све ово уколико се посматра са гледишта лица са инвалидитетом негативни ефекат се мултиплицира и то вишеструко. Нажалост, лица са инвалидитетом најчешће су на маргинима друштва. То је резултат неколико разлога. Пре свега што друштва и шира међународна заједница не детектира и не решава проблеме ових лица. Зато и често трпе дискриминацију по многим основама. Са друге стране, и лица са инвалидитетом имају проблем да се изборе за своја права и не ретко

западају у апатичност и чекају да држава прва реагује и да уради нешто више да их заштити. То се посебно истиче у делу рада где лица са инвалидитетом нису довољно активни, али и не схватају последице ове врсте дискриминације.

Решавањем запослења и забране о дискриминацији лица са инвалидитетом у току радног односа, решава се крупно и много осетљиво питање. Забрана дискриминације у запошљавању и на раду (у току радног односа) значи већу укљученост лица са инвалидитетом у заједницу, а са друге стране, то значи и осећај припадности и равноправности самог лица са инвалидитетом. Економска стабилност такође представља основу за укључење и интегрисање лица са инвалидитетом. Само ако се узме у обзир податак да чак 20 % најсиромашнијег светског становништва су лица са инвалидитетом, од којих 85 % лица са инвалидитетом су сиромашна; 98 % деце са инвалидитетом не иду у школу; 30 % деце које живе на улици имају некакав инвалидитет; број описмењених одраслих лица са инвалидитетом је мањи од 3 %; сваке године више од 20 милиона жена постају лица са инвалидитетом као резултат компликација за време трудноће и порођаја⁶⁷⁶, онда је више него јасно у каквом стању се налазе ова лица, на глобалном нивоу. Стање је већ алармантно и упорно се не налазе начини и механизми за праву заштиту и интеграцију ових лица. Кључ за сузбијање дискриминације ових лица је у раду, односно њиховом укључивању у радни процес (заснивање радног односа).

Сама забрана дискриминације се заснива на принципу једнакости и равноправности између свих људи. Ова парадигма о једнакости међу људима дубоко почива на принципима хуманости, моралности и етичности, без којих и сам концепт не би имао смисла. Управо се ови принципи манифестују у радном односу, у коме могу бити позитивно или негативно афирмисани. Рад може да ослободи човека, али и да га пороби. Духовни садржај који има рад и радни однос се у неким случајима више, а негде и мање манифестује. Управо код лица са инвалидитетом је ово више изражено. Препознавање потреба лица са инвалидитетом су у великом делу детерминисани радом и остварују се преко радног односа. Уколико се деси дискриминација на овом пољу, то може бити погубно за ове грађане.

Из наведених разлога, као и због тога што више од 650 милиона лица у свету⁶⁷⁷ живе као лица са инвалидитетом, последњих деценија се приступило изградњи нормативног анти-дискриминационог оквира за ова лица. Процес се одвија на међународном плану и паралелно на националном плану. Ипак, неке земље у свету заостају у анти-дискриминационом законодавству (пре свега у Азији и Африци), па се јавља разноликост по овом питању⁶⁷⁸.

Сама реч дискриминација потиче од латинске речи *discriminatio*, *discriminare*, и значи одвајање, односно прављење разлике. Када се данас говори о дискриминацији, мисли се пре свега на недозвољиво

⁶⁷⁶ Више у : Од искључености до једнакости: остварење права лица са хендикепом, ООН, Женева, 2007, стр. 1. Доступно на:

<http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>

⁶⁷⁷ Ибидем.

⁶⁷⁸ Више види: ибид, стр 86.

одвајање или разликовање, или на нефер, неоправдано, неразумно и арбитрарно разликовање. Разликовање и подела која се не може оправдати, према широко прихваћеним вредностима и процедура⁶⁷⁹.

Са аспекта радних односа, забрана дискриминације лица са инвалидитетом се односи на запослење и у оквиру радног односа. Оба аспекта се темеље на поставци обезбеђивања и стварања одговарајућих и прихватљивих услова за запослење и у току радног односа.

2. Међународни оквир

Питање инвалидитета је препознато и већ нормативно третирано у Уједињеним нацијама, Савету Европе и Европске Уније. Као што се може видети, дискриминација се врло често повезује и сагледава са аспекта радних односа и једнаким могућностима ових лица у запошљавању и на раду. Поред инструмената о којима је било речи, који су типично радно-правне природе, овом приликом ће се анализирати још један инструмент који се односи на лица са инвалидитетом, а питање дискриминације уређује у ширем оквиру од досадашњих који су се односили на радни однос. Реч је о Међународној конвенцији о заштити и унапређењу права лица са инвалидитетом, донешеној 2006 године са стране ОУН⁶⁸⁰.

Ова Конвенција се односи на сва лица са инвалидитетом и фокусира се на права која би значила потпуну интеграцију ових лица, као што су образовање, слободно кретање, независан живот у заједници, запослење, приступ информацијама, добијање одговарајуће здравствене заштите, учешће у политици, културним и спортским манифестацијама, самостално доношење одлука и др. Као посебне групе у оквиру лица са инвалидитетом, Конвенција издваја жене и децу са инвалидитетом. По свим основима се забрањује дискриминација, односно неједнако поступање у свим сферама уређивања Конвенције, па одатле и у раду. Али, зашто је било потребно доношење ове Конвенције? У основи, лицима са инвалидитетом се још увек у пракси оспоравају њихова основна права и фундаменталне слободе, и инвалидитет се од више људи узима као „здро за готово“. Примарно се лица са инвалидитетом гледају као „објекти“ за збрињавање или за медицински третман, а не као носиоци права. Зато Конвенција наглашава да лица са инвалидитетом уживају иста људска права као и сви други и да су они способни водити своје животе као пуноправни грађани, који могу дати значајан допринос

⁶⁷⁹ Љубомир Д. Фрчковски, „Теорије за демократијата“, Скопје, 1992, стр. 57; Беким Кадриу, „Начелото на не-дискриминација во меѓународното право“, Тетово, 2007, стр. 19-20. Дефиниције о дискриминацији срећемо и у Међународној конвенцији о елиминисању свих форми расне и полове дискриминације, свакако кроз призму датих специфика (раса и пол).

⁶⁸⁰ Конвенција се усвојила консензусом 13 децембра 2006 године, са стране Генералне скупштине. Ступила је на снагу 3 маја 2008 године. До данас (новембар, 2010 година) Конвенцију су потписали 143 земаља, а ратификовали 71 држава. Више на: <http://www.ohchr.org>.

друштву, уколико им се дају исте могућности као и другима⁶⁸¹. Ове вредности су се пренеле и у делу о запошљавању, нормираном у члану 27 Конвенције.

Овај члан има за циљ да отвори пут ка запослењу лица са инвалидитетом, пут који значи посао на основу једнаке основе са другима (став 1). Посао треба да буде доступан лицима са инвалидитетом, а запослење се треба промовисати, пре свега од стране јавног сектора, код држава чланица(став 1). Овим последњим се јасно ставља до знања да је држава та која ће имати иницијалну улогу при запослењу лица са инвалидитетом. То треба учинити директним запослењима у јавном сектору и преко законског оквира који ће стимулисати запошљавања у приватном сектору.

Иначе послодавци често имају отпор у запошљавању лица са инвалидитетом или а priori одбацујући њихове пријаве у поступку запослења, мислећи да они неће бити способни да остварују своје радне задатке и/или ће бити прескупо ако их запосле. Реч је о страху и стереотипима, у чему се много више посвећује пажња хендикепу и стереотипима, него способностима лица са инвалидитетом. Са друге стране, велики број емпиријских података говори да лица са инвалидитетом имају виши степен радних способности и издржљивости, као и већу редовност него њихове колеге без инвалидитета. Штавише, трошак прилагођавања места рада радницима са инвалидитетом је често минималан, а понекад није уопште ни потребан.

Све ово је узето у обзир при доношењу Конвенције, тако да не изненађују одредбе у члану 27 које предвиђају мере за запошљавање и интеграцију путем рада, које треба да преузме држава. Забрањује се било која врста дискриминације, у свим формама запослења и радног односа, као и у односу на безбедне и здраве услове на раду за лица са инвалидитетом (члан 27, став 1, тачка 1)⁶⁸². Такође се забрањује и неједнако награђивање, за исто радно место, за једнако вредан рад. Гарантују се и колективна права, а од држава чланица се тражи промовисање и унапређење запошљавања и каријере, лица са посебним потребама. Значајно поље где не само што се забрањује дискриминација, већ се и предвиђају стимулативне мере у сфери образовања, професионалног усмеравања, стручне обуке, као и професионалне рехабилитације. Потребно је, између осталог, да земље чланице предвиде одговарајуће политике и мере које ће мотивисати запослење ових лица (тачка 8). Конвенција превиђа и обезбеђивање разумног прилагођавања услова рада и места рада лицима са инавалдитетом (тачка 9).

Све ове мере треба да се предузимају са једним циљем, а то је, повећање запослења лица са инвалидитетом и њихова заштита од дискриминације у радном односу. У прилог запошљења лица са инвалидитетом говори и велики број истраживања која су показала да повластице које имају они који запошљавају лица са инвалидитетом се

⁶⁸¹ О разлогима зашто се приступило доношењу ове Конвенције, више у: „Од искључености до Једнакости...“, оп.цит., стр. 4-5.

⁶⁸² Више код: Erika Lucas, "Adjusting to disability rules", Professional Manager Magazine, Vol. 13, Is. 5, 2004.

повећавају, међу којима најрепрезентативније је унапређење радне средине и повећање расположење муштерија (потрошача).

Значајно место у целом систему конвенције, у односу на промоцију запослења лица са инвалидитетом је увођење могућности за samozапослење и започињање властитог бизниса, као важни елементи у осамостојавању лица са инвалидитетом (тачка 6)⁶⁸³.

Поред ове не-дискриминационе нормативне активности, у оквиру Уједињених Нација⁶⁸⁴, сусрећу се још неколико аката на регионалном нивоу, у оквиру Савета Европе и Европске Уније.

У оквиру СЕ су донети одређени акти који имају за циљ широку друштвену интеграцију лица са инвалидитетом, њихову заштиту, забрану дискриминације и афирмативне мере у њеном спровођењу. Такви су Резолуција АП(95) 3 о повељи стручне процене лица са инвалидитетом; Резолуција РесАП (2001) 3 према целом грађанству лица са инвалидитетом преко интегративних нових технологија; Препорука 1592 (2003) 1 према целом друштвеном укључењу лица са инвалидитетом; Препорука бр. П (92) 6 о кохерентној политици за лица са инвалидитетом, као и др⁶⁸⁵.

У Резолуцији бр.3 из 2003 године нису предвиђене не-дискриминационе одредбе, већ се срећу одредбе које предвиђају стимулативне мере и промовишу активне политике запошљавања лица са инвалидитетом и задржавања посла новим технологијама. Нове технологије би требало да се доносе у правцу оспособљавања радног места, приступ обуци, флексибилним радним односима као што је рад кући, одговарајућа опрема и приступна инфраструктура. То су мере у смеру стварање одговарајућих услова за запослење и рад. Овај акт има за циљ да повећа запослење лица са инвалидитетом, који су на врху листе незапослених у Европи, новим технологијама које се више заснивају на информатичким способностима и траже прецизност електронских вештина и коришћења информационе технологије, него на физичкој снази⁶⁸⁶.

Препорука бр.6 упућује на вођење кохерентне политике у области запослења, која подразумева афирмативне акције за запошљавање лица са инвалидитетом у редовној радној средини, насупрот тзв. заштитном запослењу. Истичу се добре стране рада код куће или ван (друге локације) које би могле бити прихватљиво решење за лица са инвалидитетом. Ова Препорука, као што говори и њен назив, препоручује стратегију за запошљавање и интегрисање лица са инвалидитетом, при томе забрањујући све могуће дискриминаторске акције, а промовишући

⁶⁸³ Жанета Стојкова, „Од идеја до реалност: Сеопфатна и интегрална меѓународна конвенција за заштита и унапредување на правата и достоинството на лицата со хендикеп“, Јустиција, Скопје, 2005, стр. 64.

⁶⁸⁴ У оквиру ОУН дискриминација, односно њена забрана се третира и у: Повељи УН; Универзалном декларацијом о људским правима; Меѓународним пактом за економска, социјална и културна права; Конвенција о елиминисању свих форма расне дискриминације; Конвенција о елиминисању свих форма дискриминације жена и др. Овом приликом, ови акти нису поље нашег дубљег интереса, с обзиром на њихов садржај, а исти су били анализирани претходно у раду.

⁶⁸⁵ Види: „Збирка на документи на Советот на Европа кои се однесуваат на хендикепот“, Скопје, стр. 3.

⁶⁸⁶ Ибидем, стр. 24.

додатне мере које ће значити максималну ефикасност у запослењу, финансијску помоћ и стручно оспособљавање и доквалификацију лица са инвалидитетом⁶⁸⁷.

Најзначајнији правни акт Европске Уније о забрани дискриминације и запошљавању лица инвалида, несумњиво представља Директива 2000/78ЕЗ о којој је било речи. Поред овог акта и Препоруке 86/379 ЕиЕЗ, у Унији је донешо још неколико аката о заштити лица са инвалидитетом, који забрањују дискриминацију, а односе се и на друга поља, осим на рад и радни однос.

Међу бројним актима, може се издвојити резолуција Савета о подстицању запошљавања и социјалној интеграцији лица са инвалидитетом, из 2003 године⁶⁸⁸. Ова Резолуција промовише потпуну интеграцију и партиципацију лица са инвалидитетом, у свим сферама друштвеног живљења, признавајући да они имају иста права као и други грађани⁶⁸⁹. У акту је наведено да укључење питања из области инвалидитета при изради националних планова земаља чланица, повезани са социјалним питањима и немаштином, као и посвећивање посебне пажње на питања у вези жена са инвалидитетом, треба да буду у будућој национално нормативној агенди⁶⁹⁰. Резолуција позива земље чланице, Комисију и социјалне партнере да уложе напоре за уклањање баријера према интеграцији и учешћа лица са инвалидитетом на тржишту рада, спровођењем мера о једнаком третману и побољшању интеграције и њихово учешће на свим нивоима у образовном и у систему оспособљавања⁶⁹¹. Ове мере искључују дискриминацију лица са инвалидитетом, у односу на приступност на радним местима. То значи да радно место треба се прилагодити сходно потребама и могућностима лица са инвалидитетом.

На линији забране о дискриминацији је била и Директива 76/207ЕЕЗ о једнаком третману, која је била замењена Директивом 2002/73ЕЗ⁶⁹². Нова Директива је основна директива за једнакост и забрањује дискриминацију по неколико основа, међу којима и инвалидитет. Директива предвиђа да послодавци треба да се уздрже од дискриминације у радном односу у односу на лица са инвалидитетом, као и да омогуће одговарајуће услове и смештај на радно место и једнаки треман. У односу на професионалну интеграцију лица са инвалидитетом, донета је заједничка Декларација у 1999. године, у којој се каже да дискриминација по основима који нису релевантни за вршење радних задатака је социјално неприхватљива и економски неприкладна. Свакако, мислило се на инвалидитет. У вези са запошљавањем лица са инвалидитетом прво је донета Препорука 86/379ЕЕЗ⁶⁹³ која наравно није била обавезна за земље чланице. Овом препоруком су се афирмисали

⁶⁸⁷ Види: Глава VII, "A coherent policy for the rehabilitation of the people with disabilities", Strasbourg, 1992, str. 74-77.

⁶⁸⁸ [2003] OJ C175/1.

⁶⁸⁹ Жанета Стојкова, „Меѓународни норми и стандарди за лицата со хендикеп: компаративна анализа“, Јустицијана, Скопје, 2004, стр. 113.

⁶⁹⁰ Ибидем.

⁶⁹¹ Ф. Вотсон, оп.цит., стр. 112.

⁶⁹² [2002] OJ L303.

⁶⁹³ Препорука Савета 86/379 [1986] OJ L225/43.

начини стварања радних места, специјалних запослења, професионалне рехабилитације и обуке и сл.

Резолуција савета из 1996. године о једнаким могућностима за запошљавање лица са инвалидитетом⁶⁹⁴ предвидела је стављање посебног акцента на промовисање могућности за запослење у националним политикама земаља чланица, а у координацији са социјалним партнерима и невладиним сектором. Једнаке могућности за запослење се остварују прилагођавањем радног места, развијањем квалификација и вештина које су потребне за рад, приступ службама за запослење, приступ новим информационим технологијама, чиме прилично подсећа на Резолуцију бр.3 из 2001. године Савета Европе.

У оквиру Уније донешени су још бројни акти који забрањују дискриминацију лица са инвалидитетом и предвиђају одговарајућа права о социјалном и професионалном интегрисању ових лица. Овом приликом треба подвући да Повеља о основним правима Европске Уније из 2001. године⁶⁹⁵ (усвојена у Ници) забрањује дискриминацију на основу инвалидитета, што је један степен већа заштита од оне предвидјене у члану 14 Договора из Амстердама. Поред ових, донети су и акти у односу на забрану дискриминације за приступ информатичким технологијама, насиље над лицима са инвалидитетом, приступ у области културе, о интеграцији деце и младих са инвалидитетом у редовни образовни систем, признавање карата за паркирање, једнаке могућности образовања за ученике и студенте са инвалидитетом итд.⁶⁹⁶

Овим нормативним системом, у Унији се прави покушај заокружавања заштите лица са инвалидитетом од дискриминације и посебно од дискриминације у радном односу и запошљавању. Полако, али сигурно, у Европској Унији се схвата значај и улога коју има недискриминациона заштита лица са инвалидитетом и афирмативне мере и акције које треба предузети за потпуно интегрисање ових лица. Акте у односу на запошљавање и безбедност здравља, са актима који су донешени на основу недискриминационе агенде, треба посматрати као нераздвојиву целину, а то је посебно видљиво у делу стварања одговарајућих услова за запослење и одговарајући смештај у оквиру радног односа.

3. Одговарајући услови за запошљавање и рад - разумно прилагођавање (reasonable accommodation)

У претходно разматраним актима, неколико пута се јављало питање стварања одговарајућих услова за запошљавање и рад који подразумевају прилагођавање и доступност радних места лицима са инвалидитетом. То је очекивано јер уколико одговарајући услови за лица

⁶⁹⁴ Резолуција Савета о једнаком запошљавању лица са инвалидитетом [1996] ОЈ С 12/1.

⁶⁹⁵ [2000] ОЈ L303.

⁶⁹⁶ Сви акти донешени у Европској Унији, а дати у овом делу рада су доступни на: http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_1640.html

са инвалидитетом нису интегрисани у политике и планирање у вези са превозом, физичком инфраструктуром и образовним системом, они су често искључени од могућности за запослење.

Услови за разумно прилагођавање у контексту запослења, су прихваћени у различитим деловима света, али ће бити нови за велики број држава. С обзиром на то да ће и послодавци и радници имати потребу од помоћи и објашњења у утврђивању какво је разумно прилагођавање потребно. С тим циљем, Конвенција о правима лица са инвалидитетом ОУН је обухватила разумно прилагођавање и потребне услове да би се оно реализовало.

Још у члану 2 Конвенције дефинисано је шта је то разумно прилагођавање, где се каже: „значи неопходна и одговарајућа модификација и прилагођавање, не узрокујући непропорционални и неодговарајући терет, уколико је неопходно у одређеном случају, да би се обезбедило лицима са посебним потребама да уживају или остварују људска права и основне слободе на једнакој основи са другима“. Ово представља дефиницију која обухвата општи систем разумног прилагођавања, у свим сферама живљења лица са инвалидитетом. Аналогно овоме, треба разликовати разумно прилагођавање које се односи на све сфере живљења и разумно прилагођавање у раду и запослењу као посебан тип прилагођавања. Ова подела општег прилагођавања и посебног треба да се узме условно, јер прилагођавање на радном месту и радној средини је директно повезано са прилагођавањем на пример у образовању, превозу, архитектонском приступу и сл.

Конвенција признаје факт да немогућавање разумног прилагођавања представља дискриминацију на основу инвалидитета. Одбивање преузимања разумног прилагођавања се сматра за чин дискриминације⁶⁹⁷. Према дефиницији, разумно прилагођавање подразумева задатак прилагођавања начина остварења потреба лица са инвалидитетом у свим сферама, а са тим и у радном односу. То би значило разумне корекције, адаптације или мере, или ефективне одговарајуће модификације у радној средини, али и више од тога. Да се омогући лицу разумно прилагођавање значи, на пример, да се прилагоди радно место и радно окружење, систем образовања, капацитети здравствене заштите, транспортне услуге, са циљем уклањања баријера које онемогућују да лице са инвалидитетом може да учествује у активностима од свеукупног друштвеног значаја, као и из области радних односа и запослења. У случају запослења, разумно прилагођавање најчешће значи физичку промену услова за рад, набавку, модификацију опреме, обезбеђивање одговарајуће обуке или надзора, промена стандардних радних часова, или преношење дужности које произлазе на радном месту на друго лице⁶⁹⁸.

Када се говори о разумном прилагођавању при запошљању, обавеза за његово преузимање треба да се преузме и аплицира од случаја до случаја. Пошто различна врста инвалидитета различно делује на могућности, односно немогућности о извршењу неког радног задатка,

⁶⁹⁷ „Од искључености до једнакости...“, оп.цит., стр. 60.

⁶⁹⁸ Ибидем.

онда и прилагођавање треба да се индивидуализује. Разумним прилагођавањем се стварају одговарајући услови за запослење и одговарајуће радно место, што на крају резултује одговарајућим радом за лице са инвалидитетом.

Широки обухват разумног прилагођавања се огледа и ван радног односа. Ако су нека радна места доступна за лица са инвалидитетом, ипак они могу да одустану од конкурисања и тражења посла. Тако, ако немају приступ до конкурса за запошљавање, или ако немају одговарајуће образовање, или доступан превоз до и са радног места, све ово може деловати дестимулативно при тражењу запослења.

Ови принципи разумног прилагођавања су основа не само у оквиру ОУН, него и у Савету Европе и Европске Уније. Као што се може приметити, велики број акти који су донешени у Савету Европе и ЕУ се односе управо на услове за разумно прилагођавање, иако не увек конкретно за радни однос и запослење, него за образовање, архитектонске баријере, чиме се само запослење чини приступним.

У односу на запослење лица са инвалидитетом, треба да се разликује разумно прилагођавање од одређених конкретних афирмативних деловања, који имају за циљ да повећају запосленост лица са инвалидитетом, пре свега у квантитативном смислу. Најрепрезентативнија мера о томе је постојање квота за запослење лица са инвалидитетом. Они представљају промоцију једнаких могућности са циљем да се надмаше одређене структуралне потешкоће, које се односе на тачно опредељену групу. Ове мере су најчешће привремене и трају најчешће до превазилажења структуралног проблема (нпр. незапосленост лица са инвалидитетом). За разлику од њих, разумно прилагођавање значи препознавање појединачних потреба лица са инвалидитетом у сфери рада, или у било којој сфери у друштву. Овакве афирмативне мере у региону Југоисточне Европе, срећемо у Србији при запошљавању лица са инвалидитетом⁶⁹⁹.

Могло би се рећи да разумно прилагођавање (reasonable accommodation) представља модус вивенди концепта недискриминације лица са инвалидитетом и основа могућности ових лица да се запошљавају и да раде. Али не само то, него разумним прилагођавањем, у делу радних односа се штити и здравље лица са инвалидитетом. Они чак имају и могућност да раде без посебних прилагођавања радног места, што отвара сасвим друго питање - да ли ће такви услови штетити њиховом здрављу. На крају, услови који су потребни за разумно прилагођавање треба да се посматрају као део концепта недискриминације лица са инвалидитетом у радном односу и као део посебне заштите при запошљавању. Због овог циља, на таквој се и основи развија европски и међународни нормативни систем, али и сама идеја о заштити лица са инвалидитетом.

⁶⁹⁹ О случају Србије, али и других земаља у региону у вези са запошљавањем инвалида и заштите на раду, ће бити у : делу 3, глава 1, у даљем тексту.

ТРЕЋИ ДЕО

Заштита на раду *ratione personae* у Југоисточној Европи, са посебним освртом на македонско законодавство

ГЛАВА I

Систем заштите здравља и безбедности на раду *ratione personae* у националним решењима

1. *Differentia specifica*

Издавање посебних категорија запослених, са аспекта њихове заштите здравља и безбедности на раду, је део оквира радно-правних система у земљама Југоисточне Европе. Ове земље касније доносе прве радничке норме (законе) него што је то случај са земљама из Западне Европе. Земље у региону Јужне Европе су своје радноправне системе градили и развијали на основу другачијих предуслова и у другачијим околностима, нарочито током социјалистичког периода, за разлику од земаља где се први пут појавило заштитно радно законодавство. Зато се може рећи да земље у региону имају своје специфичности и одлике система заштите здравља и безбедности на раду за посебне категорије запослених, чији систем има свој развојни и еволутивни пут, све до данас. Како је све то започело?

2. Настанак и развој заштите здравља и безбедности на раду у Југоисточној Европи

Може се рећи да настанак посебне заштите посебних категорија запослених у земљама Југоисточне Европе је директно повезан са друштвено-политичким околностима у самим земљама. Уствари у региону се генерално касни са стварањем радног законодавства, али ипак и овде први закони имају карактеристике европских закона, донешених пре једног века. И поред тога што први закони у току XIX века и почетком XX века, пре свега у Србији, нису били из области рада, већ грађански закони, ипак ове прве норме које су донете из области рада односе се само на посебне категорије запослених. Пре тога у Словенији и Хрватској, а касније и у Босни, је важило законодавство Аустроугарске, све до 1918. године (аустројски ОГЗ и ГЗ)⁷⁰⁰. У Македонији и делу Србије, све до 1912. године важи Отомански грађански законик, а у Црној Гори – Општи имовински законик⁷⁰¹. Неће се погрешити ако се каже да Општим имовинским закоником, а нарочито после Првог светског рата, започиње развој радног законодавства у региону, а са тиме и прве одредбе које се односе управо на заштиту одређених категорија запослених.

За обележавање је да је у првој деценији XX века, у Србији ипак донет Закон о радњама, који је ступио на снагу 1. јула 1911. године⁷⁰² (Lex Јаша Продановић). Овај Закон, у односу на време и околности у којима је донешен (његова израда је започета још у 1904. години) је представљао прилично напредан закон који је садржао одредбе које су се односиле на тзв. заштитно законодавство, односно одредбе којима се уређују питања као о заштити на раду, генерално за све раднике, али и за посебне категорије запослених. Овај Закон је садржао и одредбе које уређују рад и права жена и деце у радном (најамном) основу. Тако се за рад, према овом Закону, могли употребљавати само оне просторије које су здраве, добро осветљене и удобне за рад. Такође су се морали одржавати хигијенски услови и проверавати стање и заштита машина, а у случају заражених или покварених суровина, рад је забрањиван. Био је уведен обавезни недељни одмор, а рад ноћу за жене и децу млађу од 18 година је био забрањен⁷⁰³. У односу на посебне категорије запослених, овај Закон је садржао одредбе које су ограничавале рад на осам сати дневно, а исти је могао бити и забрањен и то код већих предузећа⁷⁰⁴. По угледу на немачко законодавство, овај Закон је увео и здравствено осигурање за случај болести и несреће на раду⁷⁰⁵. Око његове примене је била задужена привредна инспекција (привредни инспекторат). Закон

⁷⁰⁰ А. Ravnić, *op.cit.*, стр. 428.

⁷⁰¹ Види детаљније и опширније: др. Р. Пешић, *op.cit.*, стр. 31-35; Т. Поповић, *op. cit.*, стр. 14-16; П. Јовановић, *op. cit.*, стр. 47; В. Брајић, *op. cit.*, стр. 35; Б. Надворник, *op.cit.*, стр. 5-6.

⁷⁰² Т. Поповић, *ибидем* стр. 16.

⁷⁰³ *Ибидем*; упореди: Р. Пешић, *op.cit.*, стр. 34.

⁷⁰⁴ Према Закону о дућанима, већа предузећа су била она која запошљавају 15 лица са моторном снагом и 25 лица без моторне снаге.

⁷⁰⁵ П. Јовановић, *op. cit.*, стр. 47

о радњама се уствари никада није у правом смислу речи применио у правном систему Србије, односно није уредио радноправну реалност земље, и поред тога што је био донешен. Примена овог Закона се поклопила са временом када су били балкански ратови и Први светски рат, па је забринутост државе била већа на исход ратова него за положај радника, тако да су они били остављени на самовољу послодавца⁷⁰⁶.

После Првог светског рата, доношењем Видовданског Устава из 1921. године, отворила се нова страна правне реалности, у тадашњој Краљевини СХС, односно у региону земаља Југоисточне Европе. Овај Устав је предвиђао чак 23 уставних одредби које су се односиле на радне односе (у великом делу заштита омладине, жена и посебне мере заштите радника). Овим Уставом се отворио нормативни пут за доношење неколико закона из ове области и то: 1921. године Закон о инспекцији рада⁷⁰⁷, 1922. Закон о заштити радника⁷⁰⁸ и Закон о социјалном осигурању⁷⁰⁹. Ипак један посебан закон из области рада, у смислу кодификације области, није донешен. У Закону о заштити радника били су унете одређене одредбе Закона о радњама, чиме је и он важио као прогресиван закон у своје време. Овај Закон је био корак напред од претходног. Закон о заштити радника је садржао одредбе о минималним годинама запослења, о ноћном раду деце и жена, о раду жена пре и после порођаја. Поред овога, и Закон о социјалном осигурању је садржао одредбе о правима која произлазе од повреде на раду, као што је право новчане накнаде уколико радник има привремену или трајну неспособност за рад. Систем је организован као и немачки, на основу доприноса који радници и послодавци плаћају, а при повреди на раду, плаћају само послодавци⁷¹⁰. За спровођење ових закона, као и претходно, надлежна је била инспекција рада. Ови закони су били много важни због своје прогресивне оријентација⁷¹¹. Ипак је у пракси врло тешко ишло заживљавање законских решења из области рада. Постојало је непоштовање и неспровођење норми и закона од стране послодавца али и од стране инспекције и државе. Стање на пољу радних односа се посебно погоршало увођењем новог режима у 1929. години и доношењем октроисаног Устава из 1931. године. Овај Устав је значајно редуковао уставне одредбе које су се односиле на радне односе, односно остале су само 4 одредбе (за разлику од претходног који је садржао 23 одредбе). Законом о радњама из 1931. и одредбе из 1937. године, ово стање се само потврђује и учвршћује. Права радника се генерално смањују, а њихово стање у процесу рада драматично се погоршава. Ово стање ће трајати све до краја Другог светског рата. У периоду 30-тих година XX века, у региону Југоисточне Европе, тачније у оквиру Краљевине Југославије постоји огроман број примера злоупотребе и искоришћавања рада омладине, жена и уопште радника. У фабрикама су радила деца од 6-12 година и по 13 до 16 сати дневно, односно 11 сати ноћу. Радило се у тешким и екстремно тешким

⁷⁰⁶ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 38

⁷⁰⁷ Сл. Гласник, бр. 69/21.

⁷⁰⁸ Сл. Гласник, бр. 128/22.

⁷⁰⁹ Службене новине, бр. 117/22.

⁷¹⁰ Види више код: Т. Поповић, оп.цит., стр. 17; П. Јовановић, оп.цит., стр. 49.

⁷¹¹ В. Брајић, оп.цит., стр. 36

условима, за минималне дневнице⁷¹² (пр. у неким фабрикама за стакло, деца су радила на температури и до 50⁰С; у пекарској индустрији су радила деца до 13 година; у месној индустрији са 12 година узрасти)⁷¹³.

Може се рећи да за период између два светка рата на територији бивше Југославије, радно законодавство и заштита посебних категорија запослених имају две карактеристике. Постојало је радно законодавство које се није доследно примењивало, односно постоји релативно развијен степен заштите радника који се није примењивао у пракси. Друга карактеристика је силазна линија развоја радног законодавства (ex lege) и заштита посебних категорија радника рачунајући од појаве првих норми, па све до почетка Другог светског рата, за разлику од европских закона који су кроз године и деценије обухватили све више права и све више су штитили раднике. Уствари, у региону Југоисточне Европе, законодавство тадашње државе има перспективан и буран почетак (бар кроз призму увођења права радника), и је на нивоу тадашњих европских држава (почетком 20-тих година XX века), наравно само као нормативно-формална решења да би се касније на нормативном плану све више сужавали и смањивали радне норме и права радника уопште, као и за одређене категорије запослених, пре свега омладине и жене. У односу на лица са инвалидитетом и за старија лица, уопште није било ни речи о постојању заштитних или било каквих радноправних норми. Зато се може рећи да почетци развоја радног законодавства у региону, почетком XX века, има скоро идентичан почетак као и земље западне Европе, такође почетком XX века, бар у односу на врсте посебних категорија радника који се штите.

Заједничка карактеристика је што су прве норме управо на пољу заштите жене и деце, али се оне недовољно поштују. Различно је то што на нормативном плану у региону опада интензитет и обим регулисања права радника, а са тиме и број и квалитет норми уопште, док у западно-европских земљама се тај процес интензивира.

После Другог светског рата, регион ће захватити сасвим други ветар који ће донети прилично другачију слику о заштити посебних категорија запослених, у наредних 50-ак година.

У овом периоду код свих земаља у региону Југоисточне Европе се изграђује социјалистички систем, а са тим се пружа и бољи статус радника у друштву. Уствари, радници имају номинално „главну реч“, - «власт радничке класе», и закони који се доносе, славе рад и њихова права. Ово је повољан период за раднике у региону, а свакако и у односу на посебне категорије запослених који уживају велики број права.

Те године су богате актима из области рада, при чему се може рећи да је изразито плодан нормативни период радног законодавства. Доносе се акти и норме из области рада на различитим нивоима, почињући од устава, закона па све до подзаконских и аутономних (самоуправних) општинских аката. У овом периоду, за републике које су биле саставни део југословенске федерације, може се рећи да имају две карактеристике радног и заштитног законодавства. Прва је да на

⁷¹² Rudi Kyovsky, „Разлози постанка социјалног осигурања“, Весник рада, бр.12, 1947, стр.794.

⁷¹³ Извештај инспекције рада Краљевине СХС о њеном раду у 1924 години, Београд, 1925, стр.75.

вертикалном нивоу има два подручја нормативне активности, сходно расподели надлежности између Федерације и федералних јединица (република), односно радно законодавство на савезном нивоу, као и на републичком нивоу, уз изворе радног права међународног порекла - ратификоване међународне акте (пре свега конвенције МОП-а). Друга карактеристика је што на хоризонталном нивоу је био различити режим и систем уређења питања о заштити посебних категорија запослених у привреди и у државном сектору, као и систем поступне децентрализације норми, почињући од колектива, па све до радника као центар рада и свеукупног радног организовања. Овим системом децентрализације било је логично да се повећају права и заштита посебних категорија запослених, као равноправне индивидуе (радници) у радном односу⁷¹⁴, али ипак као део колектива свих радника.

Иначе, сам период социјализма (скоро се сви аутори и теоретичари слажу), има неколико развојних фаза⁷¹⁵ у радно-правном систему. Ове фазе имају свој одраз и на систем заштите посебних категорија запослених. Овом приликом се даје кратак и концентриран приказ развоја нормативног оквира, који је уређивао заштиту здравља и безбедност на раду посебних категорија запослених у републикама бивше Југославије.

Још у првом послератном Уставу⁷¹⁶, из 1946 године, унете су одредбе о заштити жена и мајка (члан 24, 26), малолетника (члан 20 став 3,26) и инвалида (члан 20,24) у радном односу. Овај тзв. административни период (1945-1955) се одликује тиме што не постоје законици (кодификација) радно-правних норми, него најчешће је рад уређен парцијалним актима као што су посебни закони, уредбе и одлуке, који уређују одређена питања радног односа, или рада уопште. У том духу, 1946. године је донета Уредба о одсуству жене пре и после порођаја⁷¹⁷ која важи на савезном нивоу и уређује део права која има запослена жена, уколико остане трудна. Према Уредби, жена је имала право на породилско одсуство 12 недеља, и то 6 недеља пре порођаја и 6 недеља после порођаја⁷¹⁸. Овом Уредбом први пут се успоставља систем породилског одсуства трудних жена и мајка које раде. Према Уредби, ово право се односи на све запослене жене, и поред тога што није довољно прецизирано⁷¹⁹. Године 1949. заштита материнства је детаљније уређена Уредбом о заштити трудних жена и мајка дојиља у радном односу⁷²⁰. Ова Уредба се односила само на жене које раде у индустрији и грађевини и обухватала је право премештања труднице уколико ради на радовима који су штетни за њено здравље, као и

⁷¹⁴ И поред тога што су неки аутори, у одређеном периоду сматрали да и нема типичног радног односа, већ међусобног удруживања радника у раду-удружени рад, што је нешто друго.

⁷¹⁵ Ову поделу на више развојних фаза, социјалистичког радног законодавства, у својим радовима прихватају: П. Јовановић, Андреј Фримерман, Ратко Пешић, Милан Деспотовић, Теофило Поповић, Александар Балтић, и др.

⁷¹⁶ Устав ФНРЈ, „Сл.лист ФНРЈ“, бр. 10/46.

⁷¹⁷ Сл. лист ФНРЈ, бр. 56/46.

⁷¹⁸ С. Ђуришић-Јанда, оп.цит., стр. 225.

⁷¹⁹ О овоме више код: Г. Старова, „Посебна заштита на работниците“, оп.цит., стр. 71-93

⁷²⁰ Сл.лист ФНРЈ, бр. 31/49.

забрана о прековременом и ноћном раду⁷²¹. Вредно је поменути да је ова уредба предвиђала задржавање новчаних примања жене уколико промени радно место ради трудноће, што представља одредбу која је у духу једнаког третмана између мушкарца и жене и представља специфичан део система о посебној заштити трудноће. Овакво уређење права жена је очекивано у периоду после рата с обзиром на нови концепт који се промовисао и факт да се не штити само жена, већ и плод и новорођенче са једне стране, као и проблем са смањеним наталитетом и жртвама које је дао регион⁷²², са друге стране.

У 1952. години донета је Уредба о забрани запошљавања жена и омладине на одређеним радовима⁷²³, којом се забрањује запошљавање трудних жена на тешке и посебно тешке радове⁷²⁴ што није претходно био случај са Уредбом из 1949. године. Овом Уредбом се први пут детаљније уредио и успоставио концепт посебне заштите малолетника у републикама бивше Југославије при чему се определило, слично као и за жене, који радови не смеју да раде малолетници. Уредба садржи одредбе којима се предвиђа могућност за рад са непотпуним радним временом за жене које ради личних или породичних разлога не могу радити пуно радно време⁷²⁵.

Ове одредбе о подели и опис „радови штетни за здравље и посебно тешки радови“ у Уредби из 1952. године преузима савезни Закон о радним односима из 1957. године⁷²⁶ (члан 61-73), којим започиње нова фаза у развоју радног законодавства и заштита посебних категорија запослених. У ствари још претходно, Уставним законом из 1953. године се промовише нови концепт уређења рада, и то као самоуправни рад, чиме се отворио пут другачијем уређењу радних односа уопште.

Закон о радним односима из 1957. године представља први закон који на једно место уређује радне односе, односно кодифицира, али не за све запослене, већ само на оне у привреди. Уосталом, у исто време када је донешен овај Закон, донео се и Закон о државним службеницима⁷²⁷, који је уређивао права радног односа запослених у државној служби. Ипак Закон о радним односима (ЗРО) је увео неколико новина у односу на посебну заштиту жене, омладине и инвалида. Одређени број решења предвиђена овим Законом су актуелна до данашњег дана, а неки су делимично измењени или допуњени. ЗРО у односу на забрану рада жена на тешким и посебно тешким радним местима увео је новину тиме што је предвидео да у рудницима могу радити жене само уколико су на руководним функцијама, или су запослене у здравственим и социјалним службама (одредба која опстоји до данас).

⁷²¹ Г. Старова, оп.цит., стр.80; С. Ђуришић-Јанда, оп.цит., стр. 220.

⁷²² Сматра се да су народи Словеније, Хрватске, Србије, Босне, Црне Горе и Македоније, за време рата дали више од 1.700 000 жртава, огроман број инвалида и радно неспособних или делимично неспособних лица.

⁷²³ Сл. лист ФНРЈ бр. 11/52; 27/53.

⁷²⁴ Уредба детаљно уређује и набројава који су то радови, односно радна места; Више види: Уредба.

⁷²⁵ С. Ђуришић-Јанда, оп.цит., стр. 174.

⁷²⁶ Сл.лист ФНРЈ, бр. 53/57.

⁷²⁷ Сл.лист ФНРЈ, бр. 53/57.

Доношење овог Закона је значило и проширење посебне заштите трудних жена. Ове раднице нису смеле да раде на радовима који би штетно утицали на њихову трудноћу и плод, цело време у трајању трудноће (члан 74)⁷²⁸. По навршетку 4-ог месеца трудноће ове раднице нису могле да се прераспоређују на радна места ван места живљења (члан 68). Ова одредба би могла послужити и данас да би се регулисало ово питање на сличан начин. Ова забрана се односила и на мајке са децом до 7-годишњег узраста. Поред овога, забрањен је и ноћни рад трудних жена, независно у ком су месецу трудноће, а породилшко отсуство је повећано на 105 дана (чл. 61-64)⁷²⁹. За време породилшког отсуства, ЗРО предвиђа да мајка има право на новчану надокнаду. Иначе Закон садржи и друге повољности за мајку, као на пример продужавање породилшког отсуства до 8 месеци, могућност о скраћеном радном времену до 3 године детета (уколико се она брине о њему) и др. Такође, предвиђала се и генерална забрана ноћног рада (члан 249-255 и чл. 412) за све запослене жене (изузеци су постојали ако су жене на руководним функцијама, или запослене у санитарским и социјалним службама) у интервалу од 11 непрекидна сата, од којих 7 сата почињућу од 22 до 7 сати следећег дана. Овакаво решење представља заштиту жене од ноћног рада у већем обиму које многи данашњи законици немају, или га предвиђају са смањеним капацитетом, о чему ће касније бити речи⁷³⁰.

У односу на малолетнике, ЗРО из 1957. године је преузео одредбу Уредбе из 1952. о забрани рада на одређеним радним местима и задржао је исту поделу. Новина је то што се предвиђала забрана прековременог рада омладине, који нису напунили 18 година (члан 82, став 2).

Законом о радним односима се први пут детаљније уређују неки институти повезани са посебном заштитом инвалида⁷³¹ у радном односу. Закон је посвећивао пажњу на два питања. Првим се предвиђало постојање посебних радних места, предвиђених искључиво за инвалиде. Значи при самом запошљавању инвалид се запошљавао на такво посебно предвиђено радно место. Са друге стране, нешто друго на којем се Закон задржавао при нормирању је прераспредела инвалида на друге радове, у оквиру исте организације. Тако, у духу претходног решења, предвиђало се да се инвалид прерасподели на радно место које је предвиђено за инвалиде, односно да одговара радним могућностима инвалиду, имајући у обзир степен његовог инвалидитета⁷³².

Овим Законом, поред тога што се први пут врши кодификација радно-правних норма, на територији бивше Југославије, што је битна

⁷²⁸ С. Ђуришић-Јанда, оп.цит., стр. 222.

⁷²⁹ Ибидем.

⁷³⁰ Ово ће решење претрпети одређене измене у деценијама којии ће следити, у оквиру југословенског права, али и код земаља који ће проицаћи после распада федерације. /-тих и 80-тих година је имало повећање трајања забране о ноћном раду, да би се касније све смањило, или уопште искључило. Више код: Т. Поповић, оп.цит., стр. 255-256; Р. Пешић, оп.цит., стр. 218; А. Балтић, М. Деспотовић, оп.цит., стр. 235; Г. Старова, оп.цит., стр. 91-92.

⁷³¹ ЗРО из 1957 године користи термин инвалиди, што са данашњег аспекта могло би бити спорно.

⁷³² Г. Старова, оп.цит., стр.105.

новина, такође је значајан и по томе што се успостављају темељи и принципи посебне заштите одређених категорија запослених, који се у то време своде на три, и то запослене жене (заштита се односи на жене у радном односу и трудне жене и мајке), запослени малолетници и запослени инвалиди. Закон о радним односима из 1957. године, према свом утицају и квалитету норми које је предвиђао, превазилазио је време када је важио, тако да ће се његов утицај осећати и много касније, у новим нормативним решењима. На крају, битна карактеристика овог Закона је што се он примењивао у свим републикама тадашње федерације, при томе није било могућности (надлежности) за доношење републичких закона из ове области.

Промена концепта уређења радно-правних питања, а са тим и посебне заштите одређених категорија запослених, најављена је доношењем Устава СФРЈ 1963. године⁷³³. Овим Уставом се учврстио и проширио систем самоуправљања радника, који је предвиђао успостављање међусобних односа у раду, радних људи у организацији. На темељу ових уставних поставки донети су Основни закон о радним односима⁷³⁴ (ОЗРО) и Основни закон о предузећима (ОЗП)⁷³⁵. ОЗРО је донео одређене промене у односу на уређење заштите здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених и то пре свега у повећању неких права. Али, има и норме које смањују одређена права. Тако, у односу на набрајање радних места на којим се забрањује рад жена, овај Закон је мање исцрпљен и није толико конкретан као ЗРО из 1957. године⁷³⁶. Са друге стране, код заштите материнства, ОЗРО уводи новине, којима се предвиђа забрана запошљавања трудних жена на одређене опасне радове, али и мајкама са децом до 1 године старости. Трајање породилшког одсуства износило је 133 дана непрекидно, нешто више од тога што је било предвиђено ЗРО, а новина је била и то што се предвидело да оно треба да започне најкасније 28 дана пре порођаја, а најраније 45 дана. Овај стандард који је уведен у ОЗРО, ће се преносити све до данашњих закона из области рада у земљама бивше Југославије. Са данашњег аспекта интересантна је норма која је предвиђала право на новчану надокнаду за породилшко одсуство, независно од тога колико је времена радница била запослена. Овај стандард није примењен данас у неким законодавствима земаља у региону⁷³⁷. Такође је била предвиђена могућност за рад са скраћеним радним временом до времена док дете не напуни 8 месеци, а по искључку и до 3 године детета, уколико му је потребна посебна брига. У односу на ноћни рад, ОЗРО је предвидео слична решења као и ЗРО, с тим што је предвидео три могућности изузетка, а то су били: неопходност да се продужи са радом услед више силе, спречавање штете суровина и материјала и када то траже посебно озбиљне друштвено-економске, социјалне и друге околности⁷³⁸.

У односу на посебну заштиту омладине, овај Закон задржава претходно успостављене стандарде, али их проширује и допуњава.

⁷³³ Сл.лист СФРЈ, бр. 43/63.

⁷³⁴ Сл. лист СФРЈ, бр. 17/65.

⁷³⁵ Сл. лист СФРЈ, бр. 17/65, П. Јовановић, оп.цит., стр. 57.

⁷³⁶ Г. Старова, оп.цит., стр.77.

⁷³⁷ Такав је пример са Македонијом.

⁷³⁸ Види више код: Р. Пешић, оп.цит., стр. 218.

Предвиђала се забрана запослења омладине испод 18 година на радним местима са посебно тешким физичким радовима и радовима испод земље, који би могли штетно утицати на здравље и живот ових запослених⁷³⁹. Критеријуми су исти као и код радова где је забрањен рад жена⁷⁴⁰. Остаје иста забрана за прековремени рад (члан 46), а новина је забрана о раду ноћу у периоду од 22 до 06 сати следећег дана. Ова забрана се односи на лица од 15 до 17 година, док лица од 17 до 18 година могу да раде по изузетку (члан 54 став 1 и 2). Још једна новина која је унета у овај Закон је могућност за дуже трајање годишњег одмора за малолетнике и то додатних седам дана (члан 65а). Овај стандард, успостављен ОЗРО постоји и данас у законодавствима земаља из региона, који су произашле из бивше СФРЈ.

Основни закон о радним односима је предвиђао и одредбе о заштити инвалида и то у члану 116, према коме при настанку инвалидности, радник не добија отказ него се прераспоређује на друго одговарајуће радно место. Радник инвалид је имао право и на професионалну рехабилитацију и рад на радном месту, сагласно преосталој радној способности. Правила о постојању посебних радних места, на која ће се запошљавати само инвалиди остају, а предвиђала се и забрана за рад ноћу и прековремени рад (члан 47 и 53). Овај Закон је предвиђао и забрану ноћног рада и оних радника којима би такав рад погоршао здравствено стање на основу лекарског налаза, чиме заштита инвалидности добија превентивну функцију и то законски предвиђену⁷⁴¹.

До великих промена долази 70-тих година, пре свега у правном систему бивше СФР Југославије. Уводи се нови концепт рада и уређења радно-правних односа. Процес започиње уставним амандманима XX, XXI, XXII, XXIII⁷⁴², а кулминира доношењем Закона о међусобним односима радника у удруженом раду, из 1973. године⁷⁴³ (ЗМОРУР). Уствари, реч је о учвршћавању самоуправљања, али новим квалитетом, као што је стварање института удруженог рада. Без већих амбиција да се анализира овај систем, у његовој целокупности, треба асе задржати на променама и новинама које су се десиле на пољу посебне заштите одређених категорија запослених.

Жене се и даље штите у односу на запошљавање и рад на посебно тешким радним местима, рад под земљом, и на радове који би штетно утицали на здравље и живот жене (члан 30, став 1 ЗМОРУР). Овај члан важи и за омладину испод 18 година. Ипак се овим Законом детаљније не опредељује која су то радна места (као што је био пример са претходним законима, посебно ЗРО из 1957 године), него се то оставља уређивању актима (самоуправним општим актима) основних организација удруженог рада. Овим се уводи децентрализовани систем уређења права радног односа. Иначе, нормативна решења о заштити жена ће у основи опстати до данашњих дана, у законима држава у региону. Заштита трудних радница и мајка, према ЗМОУР(члан 31-38) је

⁷³⁹ Види: члан 33 став 1, у коме је садржана подела радних места и забрана о запошљавању омладине.

⁷⁴⁰ Р. Пешић, оп.цит., стр. 219.

⁷⁴¹ Г. Старова, оп.цит., стр. 105.

⁷⁴² Сл. лист СФРЈ, бр. 29/71.

⁷⁴³ Сл. лист СФРЈ, бр. 22/73.

прихватила велики број решења из ОЗРО, као што забрана рада на одређеним радним местима, забрана ноћног рада. Забрана за ноћни рад се односила за трудне раднице али до напуњене 1 године детета. Такође је био забрањени прековремени рад трудних радница и то док дете не напуни годину дана.

У овом периоду је била дата могућност да се регулишу одређена питања републичким законима, што се уствари и дешавало у пракси. Такав је био случај са породилјским одсуством, које је према члану 32 ЗМРОУР износио 105 дана, али републичким законима је било повећавано. На пример, у Македонији, Хрватској и Србији је износило 180 дана, у Словенији 140 дана, а у Војводини 210 дана. Остала права о минималном и максималном времену почињања породилјског одсуства су остала иста (28 и 45 дана), с тим што се дала могућност прецизирања републичким законима. Исте су остале и одредбе ОЗРО-а које се односе на рад са скраћеним радним временом, када је потребна посебна нега детету. Новчана надокнада за време породилјског одсуства је остала 100 % од основе надокнаде. Овим Законом се предвиђају и нека решења која су се односила на коришћење годишњих одмора, односно могућност да се годишњи одмор користи по завршетку породилјског одсуства. У односу на ноћни рад, била су прихваћена претходна решења, чиме се забрањивао ноћни рад жене у трајању од 7 сати непрекидно, рачуњајући од 22 до 07 сати следећег дана (члан 34, став 1). Исти су остали и изузетци у односу на то када се дозвољава ноћни рад.

Што се тиче заштите омладине, ЗМОРУР преузима иста решења из ОЗРО-а, са једном квалитативном разликом. Она се односи на могућност да се републичким законом и самоуправним општим актима уреди радно време, да траје мање од пуног радног времена, а да се рачуна као пуно. Права која обухватају забрану ноћног рада, прековременог рада, рад на одређеним радним местима и трајање годишњег одмора се не мењају.

Према ЗМОРУР, инвалиди такође уживају права стеченим претходним нормативним решењима. Тако, у члану 38 став 1-4 била је предвиђена могућност да инвалиди могу радити на радном месту на којем су радили пре него што је наступила инвалидност, или на друго одговарајуће радно место према преосталој радној способности. Ипак, у Закону није детаљније уређено шта се подразумева под појмом преостала радна способност⁷⁴⁴. Новина и ЗМОРУР у односу на заштиту инвалида је то што се предвиђало да раднику инвалиду не може престати радни однос на основу инвалидности⁷⁴⁵, и поред тога што радна организација не може да му обезбеди рад код ње или у другој организацији⁷⁴⁶. Ово решење представља одраз високих стандарда заштите лица са инвалидитетом, при чему је био циљ да се штити животни стандард инвалида. Ово решење представља кулминацију социјалне државе на делу, у односу на раднике инвалиде. Наравно да су

⁷⁴⁴ Г. Старова, оп.цит., стр.106.

⁷⁴⁵ Ово је било важно уколико радник је још увек радноспособан, са или без професионалне рехабилитације.

⁷⁴⁶ Милан Деспотовић, „Основи радног права Југославије, систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада“, Савремена администрација, Београд, 1981, стр. 230.

и у односу на заштиту права инвалида, велики број питања био разрађен републичким актима, односно самоуправним споразумима. Коришћење права и њихов обим је био предвиђен системом социјалног осигурања земље (пензијским, здравственим и инвалидским системом осигурања)⁷⁴⁷.

Треба подвући право које је било предвиђено овим Законом о инвалидизованим радницима, а то је могућност да се запосле у друго предузеће уколико њихово не може обезбедити одговарајући посао. У овом случају је било речи о прераспоређењу са тзв. преузимањем радника. Са данашњег аспекта, ово право није могуће и није изводљиво, али у прошлом систему организације рада и привреде је могло реално да се оствари. У сваком случају, реч је о норми која нуди висок степен заштите радника са хендикепом и представља само део специфика тадашњег концепта и доктрине о заштити ових запослених.

Друга огромна новина коју је увео ЗМОРУР је проширење обима заштите посебних категорија запослених, увођењем нове категорије радника који се штите, а то су старији радници (члан 40, став 5). Ово је значило први пут проширење обухвата заштите различитих врста посебне заштите у земљама бивше Југославије, и у то време се сматрало као радикална новина. Ипак ова одредба није била прецизна, односно била је превише општа, јер није наводила која су то лица (године старости) и какав је садржај заштите. Али, била је дата могућност да се ова питања уреде на републичком нивоу, односно самоуправним актима⁷⁴⁸.

Уставом СФРЈ из 1974. године⁷⁴⁹, у члану 162 став 6, са којим се: „омладина, жене и инвалиди уживају посебну заштиту на раду“, постављена је општа основа о посебној заштити наведених категорија запослених⁷⁵⁰. Круцијални закон који је у овом периоду уредио ова питања је био Закон о удруженом раду⁷⁵¹ (ЗУР) који заједно са Уставом је учврстио систем удруженог рада као основ организовања и функционисања (примене) рада (у међусобном радном односу).

Законом о удруженом раду из 1976. године, у члану 179 и 189 је утврђено на која се лица односи посебна заштита на раду, и која се права обухватају, тако да су то биле жене на посебно тешким радним местима, трудне жене у односу на тежак рад, прековремени и ноћни рад, породилско отсуство, скраћено радно време после порођаја и за негу детета и друга права, заштита омладине од тешког рада, од ноћног и прековременог рада, као и заштита инвалида. Старији радници нису били предвиђени као посебна категорија запослених која ужива заштиту овог савезног Закона. Карактеристично за овај Закон је то што уопштено

⁷⁴⁷ Више код: П. Јовановић, стр. 58-59; Р. Пешић, стр. 220-221.

⁷⁴⁸ Са неким републичким законима су се предвила одређена права, као што је то предвиђао ЗМОРЗТ, СРМ (члан 4, став 1) посебну заштиту да уживају мушкарци са навршеним пензиским стажом од 35 година и жене са пензиским стажом од 30 година. Републички закон у БиХ је предвиђао за ова лица забрану о ноћном раду без њихове сугласности, као и распоређивање на посебно тешким радовима (члан 39 ЗМОРУР, БиХ).

⁷⁴⁹ Сл. лист СФРЈ, бр. 9/74.

⁷⁵⁰ Андреј Фримерман, „Основи радног права“, Светозар Маровић, Београд, 1983, стр. 182.

⁷⁵¹ Сл. лист СФРЈ, бр. 53/1976.

уређује ове институте и уједно учвршћује принцип децентрализације у уређењу ових питања, преносећи их у надлежност република и општим самоуправним актима организација удруженог рада (предузећа). На тај начин се не смањује значај посебне заштите на раду одређених категорија запослених, него напротив, сматрамо да се потенцира значај тиме што је свака република или предузеће имали могућност на конкретан начин, складно својим потребама да уреди ова питања. Иначе, на републичком нивоу, као општа карактеристика је било то што су све републике задржале исте институте посебне заштите категорија запослених, предвиђене ЗМОРУР. Различит је био само садржај института, као на пример дужина породилског одсуства, колико траје непрекидно забрана ноћног рада жена и сл. Иначе, ЗУР као минималну узраст за заснивање међусобног радног односа је предвидео 15 година, што је представљао и претходно уведени стандард. Као посебност ЗУР-а навели би то што у општим нормама није поменуто право и обавеза о заштити жена од ноћног рада. Ипак се на републичком нивоу ова заштита предвидела и детаљно се уредила, тако да је и овај претходно успостављени стандард опстао као решење (на пример у Србији се предвиђала забрана о ноћном раду жена у индустрији и грађевини, у трајању од 7 сати непрекидно у периоду од 22 до 07 следећег дана⁷⁵²).

Крајем 80-тих година XX века, увођењем привредне реформе, донет је и Закон о основним правима радног односа⁷⁵³ (ЗОПРО). Овим Законом де југе започиње нови период у развоју радних права⁷⁵⁴, а тиме и система посебне заштите одређених категорија запослених. Уствари, овим Законом напуштен је концепт међусобних односа радника у удруженом раду, и почео је да се гради модерни систем тржишних радних односа. Ово је био само почетак, који ће даље резултирати самосталним путем нових држава у региону Југоисточне Европе и стварању аутентичних система посебне заштите посебних категорија запослених у складу са новим друштвеним, политичко-уставним, а пре свега економским условима.

Савезним Законом о основним правима радног односа у то време постављен је оквир и минимални стандард који се односио на заштиту посебних категорија запослених (члан 39-48). При томе, као што је речено, Савезни закон се примењивао у свим бившим републикама до осамостаљавања, а негде и дуже. Савезни ЗОПРО је уредио заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Тако је Закон задржао стандард да се лица запошљавају са 15 година узрасти. Такође су малолетници и жене били заштићени од рада на тешким, физичким радовима, раду испод земље, испод воде или на друге радове који би штетно утицали на ова лица (члан 39). Савезни закон је предвиђао и заштиту жене за време трудноће и овде је концепт заштите био идентичан са претхдним законским решењима. Био је забрањен прековремени рад трудне раднице, као и рад ноћу. Ово је било могуће само у случају писменом сагласношћу раднице. Овакво решење задржано је и данас у позитивним законским решењима у државама у региону. Исто је важило и за малолетнике. Породилско отсуство је овим

⁷⁵² Више у: Закон о радним односима Србије, Сл. лист СРС, бр. 40/77, 24/82, члан 85-95.

⁷⁵³ Сл. лист СФРЈ, бр. 60/89.

⁷⁵⁴ П. Јовановић, оп.цит., стр. 60.

Законом било предвиђено да траје 270 дана непрекидно, што представља квантитативни и квалитативни одскок од неких претходних законских решења (мисли се на савезном нивоу). Такође су се предвидели и задржали стандарди о започињању породилског отсуства⁷⁵⁵. У оквиру заштите раднице, задржала се могућност за рад са половином пуног радног времена до годину дана живота детета, односно до 3 године детета, ако је по мишљењу здравственог органа потребна нега детету (члан 42 став 3). Забрана ноћног рада жена у индустрији и грађевини је било стандардно решење и у трајању од 7 сати између 22 и 06 сати следећег дана. Исти су били и изузеци. Интересантно је што се у погледу забране ноћног рада малолетника сужавају права забране и она важи само за оне малолетнике који раде у индустрији, грађевини и саобраћају. Забрана се односи од 22 до 06 сати следећег дана. Ипак је ово минимални стандард, што није значило да национална законодавства нису променила ово решење⁷⁵⁶, а неки су преузели исто решење (на пример хрватски Закон о радним односима из 1990 године – члан 58 ЗРО).

Савезним Законом су инвалиди задржали права заштите у смислу прераспредељења, сагласно преосталој радној способности, преквалификација и доквалификација, распоређивања на радно место за које је оспособљен иваљид рада, као и права о новчаној надокнади, сагласно пензиско-инвалидском систему. Ипак се нису предвидела специјална радна места само за инвалиде, ни друге бенефиције, уколико се не може распоредити на ниједно радно место, што је претходно било предвиђено (са ЗМОРУР). Није предвиђено ни враћање на претходно радно место, али се ово може претпоставити уколико би се радник професионално (и медицински) рехабилитовао.

Овај Закон је уредио питање заштите посебних категорија запослених на општи начин, а план је био да се одређени институти и питања разрађују републичким законима⁷⁵⁷. То се тако уствари и урадило, тако да се у хрватском Закону о радним односима приступило додатном уређењу одређених питања заштите посебних категорија запослених, сагласно потребама хрватског друштва.

Ипак се може рећи да су почетком 90-тих година републике донеле своје нове републичке законе о радним односима, а после њиховог осамостаљавања и посебне законике из области рада. Што се односи на посебну заштиту жена, омладине и лица са инвалидитетом, ово је био период када су задржани претходни стандарди, уведени према систему удруженог рада. Касније, самосталним развојем нових држава, појавила се тенденција о постепеном смањењу права ових категорија запослених, али и увођење нових права претходно непознатих, као и нове категорије радника који уживају посебну заштиту здравља и безбедности на раду. Које су савремене тенденције и новине

⁷⁵⁵ У члану 41 став 2 се задржава претходно решење, отсуство да започне 45 дана пре порођаја, а најмање 28 дана пре порођаја. Ова норма представља стандардно решење у скоро свим законима из области рада у региону Југоисточне Европе до данас (закључно новембром 2010 године).

⁷⁵⁶ О различним решењима у вези са овим институтом, биће даље у тексту.

⁷⁵⁷ А. Ravnić, *op.cit.*, str. 445.

у уређивању овог института у неким националним законодавствима у региону?

3. Карактеристике националног радног законодавства

После распада социјалистичког система уређења економских односа и радноправног система, у много чему се променио концепт и идеја о месту и улоге радника у раду и парадигма заштите здравља и безбедности на раду. Земље у региону Југоисточне Европе започињу самостални пут у развоју економског и правног система, који је другачији од претходног. Временско преклапање промене система који је одговарао са распадом заједничке државе, одразио се на тај начин што су земље из региона имале сличне нормативне и економске развојне фазе. За одређена питања регулисања, ипак има различитог приступа и оригиналност, као и у начину трансформације имовине и њене последице на концепт заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника.

Тако, у Хрватској почетком 90-тих година прошлог века, задржао се нормативни континуитет из претходне федеративне државе⁷⁵⁸. Поред тога, циклус промена које су се дешавале на економском плану, имале су свој одраз и на нормативни систем. Приватизација, за разлику од Македоније и Словеније, је започела неколико година касније због војних дешавања, и данас је, може се рећи, завршена изузев неколико компанија (на пр. ИНА-нафтна индустрија и нека бродоградилшта). У ствари, процес привредне трансформације је пуном паром започео у другој половини деведесетих година XX века, тако да не изненађује податак што је први модерни Закон о раду (ЗР) био донешен 1995. године⁷⁵⁹. До тада се примењивао стари закон, а почетком деведесетих и савезни Закон о основним правима из радног односа.

Закон о раду из 1995. године је требао да успостави другачији систем уређења радних односа и да задовољи нове друштвено-економске токове. Флексибилизација рада и радног односа, коју је овај закон требао да уреди, чини се да је била у довољној мери успешна⁷⁶⁰. То је пратио и институт о посебној заштити одређених категорија запослених, при чему је недостатак флексибилности значао задржавање великог броја законских решења која су постојала у бившем законодавству. Истини за вољу, о флексибилизацији одредаба које су обухватале посебну заштиту одређених категорија запослених и не може бити речи у правом смислу. Ипак, реч је о стандардима који су међународно уређени, а прихваћени националним законодавствима. Са друге стране, однос посебних категорија запослених у себи има дубоку друштвену компоненту која обухвата хумани, етички и морални однос

⁷⁵⁸ Ibidem, str. 456.

⁷⁵⁹ Закон о раду, Народне новине РХ, бр. 38/95; А. Ravnić, ibidem.

⁷⁶⁰ Види: Виктор Готовац, „Изазов флексибилизације радног законодавства“, Закон о раду са коментарима и тумачењима-Вера Бабић, Виктор Готовац, Душанка Маринковић Драча, Маринко Учур, ТИМ прес, Загреб, 2003, стр.21-24.

друштва према овим запосленим. У будућности, не само у хрватском радном законодавству, већ и у региону шире, не треба очекивати флексибилизацију, односно мењање (реч је смањивању права у смислу веће мобилности радне снаге на тржишту рада)⁷⁶¹ концепта. Ипак и овде постоји флексибилизација рада, која се јавља генерално као тенденција у региону Југоисточне Европе, а одражава се на смањење неких права у односу на посебне категорије запослених.

Релативни законски континуитет у односу на константност и ретког мењања законских одредаба из области рада, погодио је хрватско друштво, тако да је тек крајем 2009. године (децембра) донет је нови Закон о раду⁷⁶². Ова се константност више или мање одразила и на нормативна решења која су се односила на заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених⁷⁶³.

У Хрватској се несреће на раду у односу на број, крећу у оквиру европских средњих вредности. Око 2 % радне популације доживљава несреће на раду у току једне године, што представља релативно низак просек људи ако се узме у обзир европски просек од 3 %. Али чак 91 % од оних радника који имају несрећу на послу су приморани да одсутствују с посла више од једног дана, а 41,5 % више од месец дана⁷⁶⁴. Ово указује да скоро све несреће на раду имају озбиљне последице за раднике. Што се тиче здравствених проблема повезаним са радом, они се срећу у 81 % радне популације у Хрватској. И изложеност ризик фактора који су штетни за здравље радника Хрватске је мањи од европског просека. Тако, у односу на изложеност ризика за психичко здравље радника износи 15,7% (ЕУ-27: 26,8%), док за изложеност ризика за физичко здравље је 35 % од укупног броја запослених(ЕУ-27-:40,1)⁷⁶⁵.

Последњих година се бележи смањење броја несрећа на раду и смртних случаја повезаних са радом. У 2009. години дошло је до смањења смртних случаја као последица несрећа на раду за 52,5 % или изражено бројем 38 лица, док је у 2008. години тај број износио 80 радника. Смањење се бележи и у односу на укупан број индивидуалних повреда на раду од 25285 у 2008. години, на 19566 у 2009. години. У 2007. години су евидентиране 23914 повреде, а у 2006. је било 24843 повреда. Из овога се може закључити да је једино у 2008. години дошло до енормног повећања броја, док се у осталим годинама бележи смањење броја несрећа на раду.

Тренд смањења несрећа на раду и смртних случаја би требао да се продужи и следећих година, посебно са аспекта имплементације

⁷⁶¹ Флексибилизација рада је концепт који се појавио последњих деценија у свету, у различитом обиму, код различитих земаља. Флексибилност радних односа се може односити на целоупан систем нормираног рада, или само на неке његове делове. Тако флексибилизацију можемо имати у односу на врсте радног односа, лакши начин губљење посла који је увек повезан, са друге стране, са лакшим налажењем посла, флексибилност у односу на радно време, распоређивање и прераспоредивање и т.д.

⁷⁶² Закон о раду, „Народне новине РХ,“ бр. 149/09.

⁷⁶³ У другој половини 2010 године у Хрватској се преузела иницијатива о мењању Закона за рад, који је резултовао одговором са стране синдиката преко скупљања потписа и расписивање референдума. На ову иницијативу, која је била успешна, Влада је одговорила повлачењем Предлога о изменама закона у хрватском Сабору.

⁷⁶⁴ A.Venema, S. van den Heuvel, G. Gueskens, op.cit., str. 8.

⁷⁶⁵ Ibidem, str. 10.

европског стандарда о заштити на раду и хармонизације законодавства, са учлањењем у Европску Унију (2011).

Систем радних односа у Словенији, који обухвата и заштиту здравља и безбедности на раду се одликује релативном стабилношћу и константности решења. То потврђује и доношење само два закона који уређују радне односе, рачунајући од 1990. године све до 2010. године. У 1990. години донет је Закон о радним односима⁷⁶⁶ (слов. *Zakon o delovnih razmerjih*) који је важио све до 2002. године, када је донет нови Закон о радним односима⁷⁶⁷. Овај Закон је хармонизовао радне односе са стандардима који су прихваћени у Европској Унији, чија је данас Словенија чланица. Са друге стране, у практичној примени заштите и безбедности здравља посебних категорија запослених, са обадва закона није било великих проблема и непоштовања. То је и био један од разлога о њиховом дугом опстојању.

Закон о радним односима (ЗРО) Словеније из 1990. године је донет као и у другим земљама бивше Југославије у сагласности са савезним ЗОПРО, који су сачињавали нормативни систем земље. После осамостаљивања земље продужио је да важи само републички закон. Овај Закон, и поред тога што је донешен у време тзв. транзиције - трансформације економског и правног система, од социјалистичког у капиталистички, ипак је одолео изазову назван време. Ово пре свега због конкретних решења, али и ради капацитета система и друштва у целини да оствари стандарде које је имао овај Закон. Ово се у великој мери односи и на заштиту на раду посебних категорија запослених.

Нови Закон о радним односима из 2002. године⁷⁶⁸ (ЗРО-02) је побољшао решења претходног закона и попунио празнине и недоречености које су постојале. Доношењем овог Закона, може се рећи да заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених је добила оно место и значење какво је доликовало словеначком радноправном систему и словеначком друштву.

У пракси се примећује смањење броја повреда на раду и професионалних обољења у Словенији, последњих 10 година. Од 2002-2005 године број тешких повреда на раду се кретао око 100 на 100000 радника, док у 2006. је износио око 70 на 100000 радника⁷⁶⁹. Према статистичким подацима, данашњи број повреда на раду износи 3,9 % што је изнад европског просека (3,2%)⁷⁷⁰. Са друге стране, број фаталних несрећа на раду (несреће које завршавају смртним случајем) варира и последњих година бележи повећање. У 2006. години овај број је износио 149 лица на 100000 радника, док је у 2005. и 2004. овај број износио око 80-так лица. Са здравственим проблемима који су повезани са радом у Словенији у 2009. години су се суочили над 10 % запослених, а чак 47,6 % од радника са здравственим проблемима су имали сметње у извршавању нормалних дневних активности⁷⁷¹. Такође је и изложеност

⁷⁶⁶ Закон о деловних размерјих, Урадни гласник РС, бр.14/90.

⁷⁶⁷ Закон о деловних размерјих, Урадни гласник РС, бр. 42/02.

⁷⁶⁸ Закон о радним односима, и поред тога што је био донешен у априлу 2002 године, је почео да се преимењује у јануару 2003 године, види: члан 246.

⁷⁶⁹ Извор: Еуростат.

⁷⁷⁰ A.Venema, S. van den Heuvel, G. Gueskens, op.cit., str. 8.

⁷⁷¹ Ibidem, str. 9.

радника ризик факторима на раду веома висока. У односу на ризик факторе који утичу на психичко здравље, број износи око 40 % од укупног броја радника, док у односу на ризик факторе који могу нарушити физичко здравље, сматра се да су изложени око 52 % од укупног броја запослених⁷⁷².

Из статистичких параметра се може закључити да се у Словенији бележи смањење броја повреда на раду и професионалних обољења, и поред тога што се у неким периодима дешавала осцилација према повећању броја (као што је у 2006. години). Последњих година се посебно пази и ради на идеји превенције и спречавања професионалних обољења, што говори да се Словенија у том погледу приближава европској парадигми о заштити здравља и безбедност на раду. Ипак стање у овој земљи није на очекиваном нивоу на коме би требало бити у односу на европска искуства, а посебно ако узмемо у обзир неке земље као што су Луксембург, Белгија, Данска или балтичке земље, где је проценат несрећа на раду и повреда у прилично мањем проценту. Са друге стране, у односу на статистичке податке који су доступни, у Словенији недостају одређене базе, посебно у оквиру Европске базе података, што говори о одређеним проблемима у скупљању и анализе у односу на Словенију, што свакако изненађује.

Бугарско искуство у односу на заштиту и безбедност на раду у односу на посебне категорије запослених је другачије од осталих земаља у региону Југоисточне Европе, бар на пољу нормирања и кодификације⁷⁷³. У Р. Бугарској, ово питање је данас уређено Законом о раду (Кодекса на труда, КТ) из 1986. године⁷⁷⁴. Овај Закон важи до данас, трпећи велики број измена и допуна. Питања који су од интереса за ову тезу, су уређена у глави XV у КТ, у члану 301 до 324, а са изменама из 1992. године, у члану 301 до 321 као „специјална заштита неких категорија радника и служитеља“, али се одредбе срећу и у делу о радном времену и код претходне заштите при отпуштању. Овај начин нормирања посебне заштите на раду вуче корен из прошлости, из времена Кодекса рада из 1951. године. За највећи број истраживача и научних ауторитета у бугарској радноправној науци, овај концепт је неприхватљив⁷⁷⁵. Неки институти су уређени и подзаконским актима, као што је Наредба о раду за лица са непуних 15 година⁷⁷⁶, „Наредба бр.6 из 2006. године о условима и начину давања одобрења за рад лица који немају 18 година, наредба о уређењу рада⁷⁷⁷ и др.

⁷⁷² Ibid., str.10.

⁷⁷³ Појава радног законодавства у Бугарској започиње управо Законом о женском и дечијем раду у индустријским односима (бг. Закона за женскија и детски труд в индустријалните заведенија) из 1905 године. Види: Красимира Средкова, „Трудово право-обша част“, УИ „Св. Климент Охридски“Софија, 2010, стр. 36; Л. Радоилски, „Трудово право, историческо развитие“, Софија, 1957, стр. 189-190; И. Ајнулов, „Трудово право“, II, Софија, 1948, стр. 336-339.

⁷⁷⁴ Кодекса на труда, Државен вестник на Р.Блгарија, бр. 26 и 27/86, изм., доп.

⁷⁷⁵ Упореди: Л. Радоилски, „Трудово право на НРБ“, Софија, 1957, стр. 535-539; Красимира Средикова, „Безопасни и здравословни условија на труда“, Софија, 1994, стр. 37-75; Васил Мрјачков, „Трудово право“, оп.цит., стр.427.

⁷⁷⁶ Наредба за работата на лицата, ненавршили 15-годишна возраст, Државен вестник на РБ., бр. 8/87, изм., доп.,бр. 59/93.

⁷⁷⁷ Наредба за трудоустоустројаване, Државен вестник на Р.Б., бр. 7/87, изм., доп.

Бугарски Закон о раду предвиђа специјалне одредбе за неколико категорија запослених, и то за малолетнике, жене у време трудноће, рађања и материнства и лица са смањеном радном способношћу (инвалиди)⁷⁷⁸.

У односу на статистичке податке, може се рећи да се у Бугарској бележи видљив напредак последњих 10 година, у односу на смањење броја несрећа на раду, као и повреда и професионалних обољења. У 2002. години, број несрећа на раду се кретао око 85 на 100000 запослених, да би последњих година тај број био између 50 и 60 на 100000 запослених⁷⁷⁹. Број фаталних несрећа на раду варира последњих 20 година од 120 на 100000 запослених у 1994. години, до најмањег броја 77 у 2003. години⁷⁸⁰. Узимајући у обзир европске базе података, Бугарска је прилично на дну у односу на несреће на раду у односу на свеукупни број запослених, које се несреће дешавају око 0,6 % запослених, посматрано у 2009. години⁷⁸¹. Здравствени проблеми који су повезани са радом се јављају код око 5 % запослених, док у односу на ризик факторе који утичу на психичко здравље, сматра се да су изложени око 12,8 % запослених⁷⁸². Сасвим је другачија слика код изложености ризик фактора на раду, који могу угрозити физичко здравље радника. Овде тај број износи око 44,5 %, што је на горњој граници европског просека⁷⁸³.

Статистички податци показују да у бугарској пракси има прилично малог броја несрећа на раду и повреда која доводе до одсуства. Тај број је много мањи од европског просека и проценти представљају заиста један прихватљиви и релативно толерантан број. Овом приликом се поставља питање да ли тај број, односно проценти јесу реални и чему се евентуално може захвалити тај мали број несрећа и здравствених проблема, повезаних са радом? Да ли је реч о добром нормативном систему, или о већој свести и превенцији несрећа и повреда? Али овде постоји и одређена контрадикција у делу података који говоре о фаталним несрећама на раду, који су изнад европског просека и прилично су чести. Поставља се питање се како је могуће при толиком броју фаталних несрећа на раду да има мањег броја укупних несрећа и мали проценат угрожености здравља на раду? У прилогу овом питању иде и то да трошкови за здравствену заштиту из године у годину расте (на пр. од 1353 милиона евра у 2003. години, на 1664 милиона у 2005. години)⁷⁸⁴.

Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених у Србији, од почетка 90-тих година до данас, има свој, самостални развојни пут. Ипак, законодавство у Србији у односу на ово питање није имуно утицајима и решењима који се срећу код других законодавства у суседству, посебно у односу на земље бивше Југославије, са којим има велики број истих, или сличних решења. То је

⁷⁷⁸ Више: В. Мрјачков, К. Средкова, А. Василев, „Коментар на кодекса на труда“, Х, Сиби, Софија, 2009.

⁷⁷⁹ Извор: Еуростат.

⁷⁸⁰ Ибидем.

⁷⁸¹ A.Venema, S. van den Heuvel, G. Gueskens, op.cit., str. 8.

⁷⁸² Ibidem, str. 9-10.

⁷⁸³ Ibid.; Већи је број само у Француској, око 70%, у Словенији, у Финској, око 51%.

⁷⁸⁴ Cornelis Van Mossvenld, Dorota Kawiorska, Bart de Norre, "Population and social conditions", Eurostat, Data in focus, 26/2008, EC, str. 1.

евидентно у време тзв. транзиције, прелазног периода крајем 80-тих и почетком 90-тих година, прошлог века.

Ово је период када се у Србији дешавају промене у економском и политичком животу, као и код осталих земаља Југоисточне Европе. Карактеристично је то што у току ове деценије у Србији су се донели више закона који уређују радне односе, за разлику од осталих земаља из региона, код којих се задржао дужи законски континуитет.

Заштита здравља и безбедности на раду је прво била уређена Законом о радним односима из 1986. и 1990. године⁷⁸⁵, који је важио све до 1996. године. Наравно да у овом периоду, у одређеним сегментима, је важио и савезни ЗОПРО.

Закон о радним односима, више или мање, је имао карактеристике, обим и стил заштите посебних категорија запослених као и остали закони који су били донешени у том периоду, у земљама бивше Југославије. То је било очекивано, јер су сви републички закони били у складу и повезани савезним ЗОПРО. Овим Законом су у Србији биле заштићене жене по основу пола, за време трудноће и материнства, омладина и лица са инвалидитетом.

Промена концепта и садржаја заштите здравља и безбедности на раду се десила 1996. године. На нормативном плану, донета су два закона и то један савезни, који је важио за Србију и Црну Гору, а други национални. Савезни Закон о основама радних односа⁷⁸⁶ (ЗОРО) начелно и на уопштен начин уређује радне односе, али што се тиче заштите на раду посебних категорија запослених, сусреће се другачији принцип уређења, односно сусрећу се одредбе које детаљно и у већем обиму уређују ова права. Овај Закон је иначе важио до 4. фебруара 2003. године⁷⁸⁷, за разлику од републичких, односно националних закона у Србији који су промењивани у више наврата (у 1996, 2001, 2005. години). У Србији је донет 1996. године нови Закон о радним односима⁷⁸⁸, који је важио до 2001. године.

Закон о радним односима Србије из 1996. године уређивао је заштиту жена, малолетнике и инвалиде⁷⁸⁹. У односу на последње, може се констатовати да је та заштита била скоро симболична и на линији савезног ЗОРО.

Доношењем Закона о раду⁷⁹⁰ (ЗР) у 2001. години, унет је нови квалитет уређења радних односа у Србији. Овим Законом се земља приближила европским решењима о заштити на раду одређених категорија запослених, али велики број решења су се преузели из претходник закона.

Последњи и актуелни донешен Закон о раду⁷⁹¹ из 2005. године је ипак коначно поставио прави нормативни оквир о заштити на раду посебних категорија запослених. Наравно да ни овога пута није реч о

⁷⁸⁵ Закон о радним односима, Службени гласник СРС, бр. 37/86; 46/87; 52/87; 16/88; 12/89; и Службен гласник Републике Србије, бр. 16/90. Станува збор за еден закон.

⁷⁸⁶ Закон о основама радних односа, Службени лист СРЈ, бр. 29/06.

⁷⁸⁷ Овој Закон е укинат согласно Законот за престанок на важење на оделни закони, Службени гласник РС, бр. 135/04.

⁷⁸⁸ Закон о радим односима, Службени гласник РС, бр. 55/06 и 28/01.

⁷⁸⁹ Спореди: П. Јованович, оп.цит., стр. 274.

⁷⁹⁰ Закон о раду, Службен гласник Р.С., бр. 70/2001; 73/01.

⁷⁹¹ Закон о раду, Службени гласаник Р.С. бр. 24/05; 61/05.

„идеалним“ нормативним решењима, него о адекватним и солидним решењима која одговарају моменталним друштвеним условима у Србији.

Са друге стране у пракси се дешавају велики број повреда од којих не мали број завршава смртним последицама. Последњих година се број смртних случаја који су последица несрећа и повреда на раду, износио око 40 смртно повређених радника⁷⁹². У 2010. години је овај број износио 35 смртних случаја. Може се рећи да број варира у мањем обиму последњих 10 година, и поред тога што је у 2007. години био смањен за 50 % у односу на 2006. годину (у 2006. је било 54 смртних повреда на раду, у 2007 – 28 смртних повреда на раду)⁷⁹³. Највећи број смртних случаја на раду су примећени у Београду и његовој ужој околини, а у односу на полну структуру око 80 % тешких повреда отпада на мушкарце и то у старосној граници од 50-55 година⁷⁹⁴. Овај број смртних случаја на раду је на доњој граници европског просека и издваја Србију као земљу са релативно малим бројем повреда на раду (око 100 тешких повреда годишње). Али то није због поштовања законских обавеза и преузетих мера заштите. О томе говоре и велики број пријава и кривичних поступака које су преузете са стране инспекције рада у вези са непоштовањем прописа о заштити здравља и безбедности на раду. Вероватно је пажња радника при извршавању рада, основни фактор о овом броју смртних случаја. Са друге стране, према Националној стратегији о безбедности и здрављу на раду Србије за 2009-2012 годину, мањи број смртних случаја и повреда на раду у односу на друге земље чланице ЕУ сматра се нереалним и одраз је проблема око прикупљања података и непостојања јединственог информационог система о евиденцији⁷⁹⁵, али и смањене привреде активности.

Из свега овога произлази закључак да у односу на Србију подаци о повредама и обољењима на раду не дају праву и реалну слику са терена. Међутим, с обзиром на податке, недвосмислено је да број повреда на раду, обољења и на крају смртних случаја у последњих 10 година се креће у једној константној линији, са мањим осцилацијама из године у годину. Транзиција система који је највидљивија последњих 10 година (ратна и друга дешавања у Србији у току 90-тих када је био успорен овај процес) утиче на повећање повреда на раду, али у односу на смртне случаје проузроковани радом и у вези са радом, релативно је прихватљив. Ипак, у односу на ЕУ број оболелих радника је релативно вишљи од просека.

Паралелно са евроинтегративним процесима, Србија ће морати у будућности да побољша базу података, односно методологију скупљања информација и свакако да развија систем превенције и едукације, који је данас основна парадигма европске стратегије за смањење броја повреда на раду, професионалних болести и смртних случајева.

⁷⁹² Извор: Удружење за безбедност и здравје на раду Србије.

⁷⁹³ Стратегија за безбедност и здравје на работа на Србија за 2009 -2012 година, Службен гласник РС бр. 55/05, стр.17.

⁷⁹⁴ Miroslava Ivanjac, Slavoljub Lukovic, Dragica Misljenovic, "Bezbednost i zdravlje na radu-sindikalni prirucnik", UGS Nezavisnost, Beograd, str. 43.

⁷⁹⁵ Стратегија безбедности2009-2012, оп.цит., стр. 6-7.

4. Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија радника у националним законодавствима у Југоисточној Европи - de lege lata и de lege ferenda

Као што се може видети, по распаду заједничке државе, земље у региону су започеле градити свој пут у свим друштвеним сферама, при чему и на нормативном плану. То се одразило доношењем посебних законика из области рада. Решења које чине ново радно законодавство, у земаљама из региона Југоисточне Европе, у одређеним се аспектима разликује од претходног социјалистичког законодавства, што је било и логично, с обзиром на нове друштвене услове, а пре свега у односу на увођење капиталистичког економског система и демократског плурализма. И поред тога, одређени аспекти прихваћени су из претходних решења, у радна законодавства земаља у региону, бројни радно-правни институти, чиме се очувао у одређеном степену и законски и садржајни континуитет. То се односи и на питање заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника. Изгледа да последњих две деценија преовладава тенденција делимићног смањења или укидања неких права и стандарда, који су претходно уведени (у периоду социјализма), у односу на заштиту посебних категорија радника. Обухват персоналне заштите остаје исти, осим када се ради о заштити жена, где има промена. Штите се малолетници, жена за време трудноће, рађања и материнства, као и лица са инвалидитетом. Заштита жене на основу пола еволуира од њене стандардне заштите у почетку 90-тих, полако али сигурно до напуштања концепта после 2000. године. Старији радници у неким законодавствима уживају посебну заштиту здравља и безбедности на раду, а у неким не. Шта се конкретније дешавало на нормативном плану у неким земаљама у Региону?

5. Заштита жене

У националним законодавствима Словеније, Хрватске, Бугарске, Србије и Македоније постоји диверзитет на линији заштите жене на основу пола и на основу трудноће, рађања и материнства. С обзиром на то да је жена имала прилично добру и широку заштиту за време социјалистичког нормативног ешалона, очекивано је да ће та тенденција и продужити. Али, са дистанце од 20 година, можемо рећи да је идеја промењена и да се сматра да жена треба да се штити само за време трудноће, рађања и материнства, док на основи пола то није потребно. То се одразује и на нормативна решења. Реч је о прихваћању „европских идеја“ насупрот парадигми МОР-а. Ипак и данас још постоје националне норме код неких земаља у региону који штите жену на основу половог диверзитета, као уникатну специфику.

5.1. Заштита жене раднице на основу пола

Заштита жене на основу пола, као специфика и карактеристика се среће у земљама Југоисточне Европе. Основна карактеристика свих земаља је то што концепт заштите на основу пола, почињући од 90-тих па све до данас (2012) се потпуно напушта или значајно се смањује обим заштите. На тај начин се регион више приближава комунитарним вредностима и идејама, насупрот онима МОП-а. Жена се и даље штитила у вези са ноћним радом и радом са посебно тешким, напорним и опасним стварима.

Пошто има тенденцију смањења права на основи заштите здравља и безбедности раднице, само зато јер је жена, логично је да се поставља питање да ли је потребна још увек посебна заштита жене на раду? На ово питање се даје одговор на крају анализе правних система код земаља у региону, који су предмет интересовања ове тезе.

а. Забрана ноћног рада и рада на нарочито тешким и опасним пословима

1) Хрватска

За разлику од малолетника, лица са инвалидитетом и заштите жене за време трудноће, рађања и материнства, заштита жене са аспекта ноћног рада и тешког и опасног рада у Хрватској није предвиђена Законом о радним односима из 1990.⁷⁹⁶ године. За ова питања су се примењивале одредбе савезног ЗОПРО. Закон о радним односима се примењивао до 1995. године. Ово представља релативно дужи период у односу на друге земље из региона, с обзиром на то што је овај Закон био донешен за потребе социјалистичког друштва. Дуготрајна примена овог Закона је била одраз више објективних околности које су пратиле хрватски друштвено-политички систем као што су били ратна дешавања, спора трансформација економског система, снажна улога државе у овом периоду у свим сферама живљења.

У Закону о раду (ЗР) Хрватске долази до промене персоналног обима заштите (врста заштита), чиме се и овим Законом штите малолетници, жене за време трудноће и материнства, запослени са инвалидитетом, али и жене уопште.

Заштита здравља и безбедности на раду у односу на све запослене жене је садржао стандардни обухват и концепт, где се заштита односи на забрану о ноћном раду у индустрији и забрана о раду одређених радова. Нормативно решење, садржано у члану 52 ЗР, у односу на ноћни рад садржао је мањи обим заштите јер је обухватао само жене које су запослене у индустрији, али не и запослене у грађевинарству, као што је било у претходним законима. Такође су били предвиђени стандардни изузеци и то у односу на озбиљну опасност, као

⁷⁹⁶ Закон о радним односима, Народне новине СРХ, бр. 19/90.

и ради заштите националних интереса, али и ако такав рад одобри надлежни министар. Ово задње је дискутабилно и проблематично решење јер није било довољно јасно под којим условима и зашто министар надлежан за рад би наредио ноћни рад жена у индустрији и поред тога што му је за одобрење била потребна сагласност синдиката и удружења послодаваца (члан 52 став 4).

Са друге стране, у члану 53, наведени су одређени случаји у којима је министар могао забранити ноћни рад и изузети жену или да промени трајање ноћног рада, ако би о томе закључили споразум синдикат и удружење послодавца, као и у случају ако послодавци нису обухваћени тим споразумом, при чему се тражио закључен споразум са радничким саветом (хр. радничко вијеће), или ако се добије позитивно мишљење од социјалних партнера на ниво гране или делатности. Одређену надлежност је имала и канцеларија државне управе у општини (хр. Жупанија; став 2). Према овоме, може се закључити да синдикати, удружења послодаваца и општински органи играју активну улогу при одлучивању изузетака о забрани ноћног рада жене. Овако постављен систем изузетака представља сложено решење које је било подложно ерозији у примени евентуалних злоупотреба.

Иначе, ЗР је предвиђао да у случају више силе или ради спречавања расипања суровина, може да се ради ноћу без сагласности министра.

Почетком децембра 2009. године је донет Закон о раду (хрв. Закон о раду). Иако није прошло превише времена од његовог доношења, разлог за доношење новог закона лежи у идеји о додатној флексибилизацији радних односа, као и у потреби за додатно приближивање стандардима Европске Уније. У моменту доношења новог Закона, Република Хрватска активно води преговоре за равноправно чланство у Европској Унији, па одавде и потреба за новим квалитетом радних односа. И поред новог Закона, чини се да ипак није реч о већим квалитативним променама у односу на претходни Закон о раду из 1995. године. Највећи број претходних решења пренео се и у новом Закону⁷⁹⁷.

Може се рећи да норме о заштити здравља посебних категорија запослених су поделиле „судбину“, целог новог закона, и нису се битно променили. Одређена решења су претрпела мале корекције или допуне, али сама парадигма система заштите се није променила. Шта се променило, а шта не? Највећа промена концепта заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених се десила са избацивањем заштите жене по основу пола од ноћног рада у индустрији и не предвиђање одређених радова на који не сме да ради жена генерално.

Уствари Закон за рад из 2009. године не предвиђа забрану ноћног рада жене у индустрији и забрану рада на тешким физичким пословима, рад под земљом, или под водом, као и друге радове који значе угрожавање њеног здравља и живота, као што су предвиђали сви претходни закони, донешени још од 20-тих година прошлог века. То

⁷⁹⁷ Чак и сама структура новог Закона о раду из 2009 године је идентична са оном из предходног закона.

свакако не значи да та заштита не може да се уреди колективним уговорима, или споразумом између послодавца и савета запослених⁷⁹⁸.

Ова промена значи напуштање концепта који је прихваћен и нормиран са стране Међународне организације рада о заштити жене на основу пола и прихватање европског модела, складно европском комунитарном праву, који предвиђа заштиту жене само за време трудноће и материнства⁷⁹⁹. Управо та заштита је део новог Закона о раду Хрватске. Ове идеје су данас карактеристичне за европски нормативни систем, а Хрватска као земља кандидат (односно члан од 2011) за пуноправно чланство је требало да прихвати ове стандарде (вредности), мада то није било потребно по сваку цену. Уствари, европско комунитарно право даје само оквир који треба да постоји – минимум стандарда. Свакако да то не значи да земље чланице уколико сматрају да је један правни институт користан и друштвено потребан да се регулише, да то не треба да ураде. Управо се ово односи и на заштиту жене у радном односу. Постоји бојазан се да је брисање ове врсте заштите жене на раду само инерција нормативних стандарда Уније, а не и права потреба друштва и самог рада у Хрватској. Ово решење не одражава праву слику улоге и места жене на хрватском тржишту рада и у радном односу. О оваквој радикалној промени требало би претходно узети у обзир велики број инпут фактора који на крају треба да резултирају закључком да у хрватском друштву жена у процесу рада ужива сва права у пракси и може у истој мери да одговори, складно њеним психо-физичким капацитетима на радна места у земљи, као и мушкарци. Уствари, главно питање је да ли се на овај начин реално изједначава жена у односу на запослење са мушкарцем, и сва радна места су доступна, или се свесно прави тзв. правна фикција где је жена само формално једнака, а у пракси уопште неће ни конкурисати ниједан кандидат –жена. Подела на „мушка,“ и „женска,“ радна места није свакако прихватљива као концепт, али из призме заштите здравља и безбедности на раду, није погрешна.

Ипак да се не заборави да велики број женских удружења активно и отворено се залажу на једнак приступ према женама у радноправним односима, па и у односу на посебну заштиту, односно њено укидање, где Хрватска није изузтак. Ово решење, због онога што је претходно речено, као и имајући у виду друге аргументе који ће бити касније изложени, се може оценити као лоше решење хрватског радног законодавства.

2) Словенија

Закон о радним односима из 1990. године, уређује заштиту здравља и безбедности на раду за три категорија запослених и то за

⁷⁹⁸ Сам Закон даје такву могућност у члану 7, а тоа је препознатљиво и у духу целог законског текста.

⁷⁹⁹ О различним међународним и европским концептима о заштити жене смо говорили претходно у тексту. Европскиот концепт исклучења жене из заштите на раду од тешких и опасних радова се подупире пре свега на француски концепт заштите жене; види више: претходно у тексту.

омладину, за жене у време трудноће и материнства и за старије раднике. О заштити здравља и безбедности на раду жене, на основу пола, у овом закону нема посебних одредаба. Ради тога, али и ради обима заштите, може се рећи да овај Закон има мање стандарде у односу на законска решења у региону, као и у односу на законодавство у социјалистичком периоду, који је постојао у Словенији.

Отуда, о заштити жене, с обзиром на полну диференцијацију, нису биле предвиђене стандардне одредбе заштите здравља и безбедности на раду (на пр. забрана извршавања тешких радова или забрана ноћног рада). То се на почетку надопуњавало савезним Законом, али касније, са осамостаљавањем, ова заштита није била предвиђена ни са изменама у 1991. и 1993. години. ЗРО је штитио само трудноћу и материнство раднице (члан 76).

Ово се променило у 2002. години. Закон о радним односима који је донешен те године посвећује посебну главу – IV, где уређује заштиту здравља и безбедности на раду одређених категорија запослених. Овог пута, Закон је укључио све, ако се може тако рећи „признате“, посебне категорије запослених, односно жене, децу, лица са инвалидитетом и старије раднике. Једно од првих побољшања у духу свеобухватности ЗРО-а из 2002 године је уређивање заштите жене на раду на основу њеног пола. Најзначајнија одредба је члан 186 који забрањује рад жена у рудницима. Даље су дати изузеци који су претходно већ познати из социјалистичког периода, а то су када је жена на руководећој или управљачкој функцији, у склопу образовања које се одвија под земљом, као и ако извршава здравствене, или радове из области социјалних услуга (став 2).

Поред овог права, предвиђена је и забрана ноћног рада жена у индустрији и грађевини (члан 153). Наравно да изузеци који се претходно јављају по овом питању нису испуштени ни у словеначком закону, али такође нису ни новина, с обзиром на претходне социјалистичке законе. Према ЗРО од 2002. жена може радити ноћу ако је део породице послодавца, ако ради у здравству, социјалним или безбедносним службама, такође у случају више силе при чему у року од 24 сата треба да обавести инспектора рада, као у случају радова са националним интересом, о чему надлежни министар даје одобрење. Ипак овај Закон предвиђа искључак од забране ноћног рада жена, ван претходно наведених, што је новина у законодавству. Тако, жена може радити ноћу под одређеним условима или у случају окупације, за шта је потребна сагласност синдиката и удружења послодаваца. Рад ноћу се такође може увести код послодаваца, ако се скључи споразум између социјалних партнера и у случају када то тражи послодавац, при чему сагласност дају синдикати, удружење послодаваца и инспекторат рада (став 2 тачка 1, 2, 3). У овом делу се не могу срести друге норме, што је у крајњој линији европско искуство, и поред тога што Словенија ипак забрањује рад у рудницима, што није био случај са нормама Уније и код неких земља као што су Француска и Немачка. Истини за вољу, постоји још једна одредба која значи једнак третман мушкараца и жена у радном односу, садржана у члану 25, али ипак ова одредба не значи и већу заштиту жене у односу на мушкарца, на основу пола, што је предмет нашег интересовања.

3) Бугарска

Заштита радница, према Закону о раду Бугарске, данас обухвата заштиту трудних жена, дојилџа и мајке са малом децом. Специјална заштита свих жена, која је била предвиђена Законом у члану 306 из 1986. године, са редакцијом 1992. године, је укинута. Тиме се брише најважнији део заштите свих радница у радном односу, односно забрана запошљавања и рада жене на радовима који су тешки и опасни за њихово здравље и материнске функције⁸⁰⁰. На овај начин, бугарски нормативни систем се прилагодио тенденцијама изједначавања мушкараца и жена у запослењу на одређеним радним местима и укидању забране за рад жена за одређене радове⁸⁰¹. Ово је процес који је на међународном плану започео средином 70-тих година прошлог века, а прихватио од стране Европске Уније преко многобројних директива⁸⁰². Ова нова филозофија је прихваћена и у бугарском законодавству, при чему се штити радница за време трудноће и материнства, осим у делу који уређује Наредба бр.11 о собама за личну хигијену и одмор трудница 1987 године⁸⁰³.

У бугарској правној науци укидање заштите жене раднице, на основу пола, отвара броје дискусије и полемике. Према професору Мрјачкову, дискусија се своди на два проблематична питања, и то: правно и социјално⁸⁰⁴. Са правног аспекта, према њему, проблематична је ситуација која се јавља брисањем овог члана, а истовремено остаје да важи Конвенција бр.45 из 1935. године, коју је Бугарска ратификовала и део је унутрашњег права земље (члан 5, став 4 Устава⁸⁰⁵). Овим, Конвенција има предност пред нормама унутрашњег права, који према Мрјачкову јој противрече. Могуће је овај проблем превазићи тиме што се у бугарском правном систему међународни акти ратификују према монистичком принципу и део су унутрашњег права (према Уставу) и као такве, судови их морају примењивати и поштовати. Према томе, заштита жене, иако није више део КТ, она треба да се примењује према Конвенцији бр.45, односно забрани за подземни рад жена. Око овога не би требало да постоје дилеме, и на тај начин се решава овај правни проблем⁸⁰⁶.

Друго питање је социјална димензија укидања додатне заштите жене на раду. У том смислу, стручњаци у Бугарској су постављали питање да ли је оправдано укидање забране о примању жена на свим врстама рада, посебно када се у ткиву задржавају опасне хемикалије као

⁸⁰⁰ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 435.

⁸⁰¹ Више код: В. Мрјачков, „Тенденции в развитието на правната закрила на труда на жената-работничка и служителка“, ПМ, 2004, бр. 4, стр. 62-78. О историском развоју заштите на раду жене у бугарском радно-правном систему види: К. Средкова, оп.цит., стр. 36-62.

⁸⁰² Дир. 75/117/ЕЕЗ; Дир. 76/207/ЕЕЗ; и др.; Види: горе у тексту, други део, тачка III. Види: Пламена Маркова, „Основи на Европејската интеграција“, II, Софија, 1998, стр. 282-285.

⁸⁰³ Државен вестник бр. 54/87.

⁸⁰⁴ В. Мрјачков, „Трудово право“, оп.цит., стр. 435.

⁸⁰⁵ Устав Републике Бугарске, Државен вестник, бр. 56/91, изм. и доп.

⁸⁰⁶ О односу и систем извора у бугарском праву види: К. Средкова, оп.цит., стр. 86-88, 92-93; В. Мрјачков, оп.цит., стр. 102-108.

што су олово, цинк, жива и др. Ово је посебно са аспекта угрожавања способности рађања жена у фертилном узрасту.

Може се очекивати да се око ове димензије питања и у будућности појављују различна виђења и аргументи који ће бити за или против. Ова дебата није само део бугарског научног и шире друштвеног миљеа, веч иста се води и у међународним оквирима као део идеје о једнакости између полова у радном односу и уопште побољшању, у једнаком степену, услова за рад за жене и мушкарце⁸⁰⁷.

4) Србија

У Закону о радним односима из 1986. и 1990. године о заштити жене се среће стандардна заштита у односу на забрану рада на посебно тешким физичким радовима, под земљом, под водом, или радови који би могли штетно утицати на здравље и живот жене⁸⁰⁸. Такође био је забрањен и рад ноћу за жене у индустрији и грађевини, али само ако се није могао остварити одмор од 7 сати, између 22 и 07 сати следећег дана (члан 101). Према овој одредби, забрана за рад ноћу је трајала мање сати од осталих решења која су се сусретала у осталим земљама у региону, крајем 80-тих година и почетком 90-тих година прошлог века. Изузеци су били на линији већ виђених решења из тог периода, и то у односу на вишу силу, спречавање да се расипају сировине, или ако су то налагали посебно озбиљни друштвени, социјални или друге околности. О овом последњем била је потребна сугласност надлежног управног органа о питању рада (став 4).

Савезни Закон о основама радних односа (1996-2001), који је важио паралелно са националним Законом о радним односима из 1996. године, преузео је већи број одредаба из претходног савезног ЗОПРО, као и из Закона о радним односима из 1986. и 1990. године. Заштита жене на основу њеног пола је била идентична у односу на ЗРО из 1990. године, у односу на забрану за рад тешких и опасних радова⁸⁰⁹. Што се тиче забране ноћног рада жена у индустрији и грађевини, ЗОРО је уредио још рестриктивније, односно забрана рада ноћу се односила само ако није омогућен претходни одмор у трајању од 7 сати. Са тим се дозвољавао ноћни рад, уколико је испуњен конкретни услов. Ово је у ствари било супротно Конвенцији бр.89 МОП-а (коју је Србија прихватила од ранијег савезног законодавства, односно бивше СФРЈ, «Сл. лист ФНРЈ,» бр. 12/56), па је Савезни уставни суд овај део укинуо⁸¹⁰. На тај начин се исправила једна нелогичност и крајње неприхватљива одредба, која уопште није била у оквиру посебне заштите жене. Свакако да оваква

⁸⁰⁷ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 433-434; В. Мрјачков, „Тенденцији в развитието...“, оп.цит., стр.62-78.

⁸⁰⁸ Влајко Брајић, Радно право, Савремена администрација, V, Београд, 1990, стр. 237-238.

⁸⁰⁹ Упореди: члан 35 од ЗОРО и члан 93 од ЗРО од 86-90 године. Више код: П. Јовановић, „Радно право“, оп.цит., стр. 275; Мијал Стојановић, Борисав Чолић, „Практикум за радно право“, Крагујевац, 2001, стр. 112.

⁸¹⁰ Одлука Савезног уставног суда - Службени лист СРЈ, бр. 51/99. Види: В. Брајић, „Радно право“, VI, оп.цит., стр. 277.

заштита, са друге стране, уопште и није морала бити предвиђена, али кад се већ предвиђа, такав садржај уопште није адекватан.

Републички ЗРО није посвећивао очекивану пажњу заштити на раду посебних категорија запослених. Чудно је што је садржао врло мало одредба које су значиле ново, квалитативно и квантитативно уређење ових питања, у упоређењу са ЗОРО. Напротив, више нормативних решења су идентична са савезним законом. Тако, заштита радница и малолетника од тешких радова и трудница је идентична⁸¹¹. Забрана рада ноћу радница је ипак била адекватније уређена у односу на Закон о основама радних односа. Према члану 75, такав рад је био забрањен за ове раднице, ако раде у индустрији, грађевини и саобраћају у трајању од 7 сати између 22 и 06 сати следећег дана. Изузеци су били исти, осим према члану 76 где је био предвиђен један нови изузетак у односу на настале озбиљне околности⁸¹². Иначе, ова заштита је идентична са оном у републичком ЗРО из 1986. и 1990. године, тако да се генерално не може рећи да је било речи о новом квалитету у уређењу ових права.

У односу на заштиту жене на основу пола, Закон о раду из 2001. године је био идентичан са ЗРО и ЗОРО, али постојала је једна новина која је била изузетно неповољна за раднице. То је најавило нову концепцију у односу на заштиту раднице на раду, која ће доћи до изражаја новим законом у 2005. години. На срећу, ово се није односило и на малолетнике. Може се указати на то да жена није компетентна и стручна да увек сама одлучује да ли може да ради на оваквим радним местима, на основу њеног личног утиска о утицају на своје здравље. Адекватније би било да је ову сагласност давао надлежни здравствени орган. Такође је ЗР увео крупну промену концепта заштите жене тиме што није увео забрану ноћног рада на националном нивоу. Забрана је у том периоду постојала у складу са савезним ЗОРО док се примењивао.

Заштита раднице на раду није предвиђена ни по једном основу у новом и актуелном Закону о раду из 2005. године у Србији, чиме се учвршћава претходно успостављени принцип о напуштању ове заштите⁸¹³. Овим Законом о раду из 2005. године, искључење заштите жене на раду је потпуно и у оквиру је концепта прихваћеног од европског комунитарног права.

5.2. Заштита за време трудноће, материнства, рађања и родитељства

Ова врста заштите здравља и безбедности на раду раднице се не доводи у питање ни у ниједној земљи Југоситочне Европе, па и у Европу уопште. Постоји континуитет регулисања заштите трудне раднице, за време материнства и рађања. Тај континуитет се препознаје последњих 20 година у земљама који су произашле из бивше СФР Југославије, као и код осталих земаља у региону. Једино што се мења је приступ уређењу питања о заштити после порођаја, где се данас мења концепт у смислу

⁸¹¹ М. Стојановић, Б. Човић, оп.цит., стр. 114.

⁸¹² Упореди: В. Брајић, оп. цит., стр. 275-277; више код: М. Стојановић, Б. Човић, оп.цит., стр. 113.

⁸¹³ Више код: М. Ђуричић, Ж. Кулић, оп.цит., стр. 211.

укључивања и оца при коришћењу овог права. Отуда, више није реч о заштити здравља и безбедности на раду раднице и материнства, него за време родитељства. Разлика је очигледна. Мајка може бити само жена, док родитељство обухвата оба родитеља. Овакав приступ скоро код свих земаља у региону (македонска решења донекле представљају изузетак) је под утицајем европског комунитарног права где је приступ коришћења одсуства, ради рађања и неге детета, има и отац у погледу неге детета, па је тако реч о породилјском отсуству (мајке) и родитељском отсуству за бригу и негу детета (као могућност оба родитеља).

1) Хрватска

Почетком 90-тих година у Хрватској се примењивао Закон о радним односима из 1990. године у координацији са Савезним ЗОПРО. Са једне стране, није било одредби о посебној заштити жене на раду, али се штитила трудноћа и материнство. Било је предвиђено да породилјско отсуство траје 180 дана, као обавезно породилјско отсуство (члан 47). Ово је представљало прилично краће отсуство од лимита који је предвиђао ЗОПРО (270 дана). Али, то само на први поглед изгледа тако. Ипак је била предвиђена могућност да се после завршетка овог одсуства може продужити време трајање породилјског одсуства до напуњавања 1 године детета (допунско породилјско отсуство), са једне стране, или рад са скраћеним радним временом, као друга могућност. Ово право могло је да се пренесе и на оца, уколико мајка ради са пуним радним временом (члан 48 став2). Тиме је, у ствари, породилјско отсуство састављено од два главна дела, први је обавезни који траје 180 дана, а други, додатни, који траје до навршавања 1. године детета (365 дана). У члану 48 став 3 је било предвиђено да по завршетку допунског породилјског одсуства може да се не ради до навршавања 3 године детета, али се уопште не каже који су то случаји и зашто. Породилјско отсуство у Закону је постављено као право радника које не зависи од воље послодавца, тако да је било довољно поднети захтев о додатном породилјском отсуству и то би се добило. Овако постављен концепт заштите материнства у ствари представља већи обим заштите, од оне предвиђене ЗОПРО-ом а и од неких других националних законодавства. За време породилјског одсуства, мајка је имала право на новчану надокнаду у пуном износу зараде (плате) до навршавања једне године детета (шта значи време обавезног и допунског одсуства-члан 49).

У Закону, у делу о заштити материнства су биле предвиђене одредбе о правима који имају родитељи у односу на чување детета са инвалидитетом, где се између осталог забрањује рад ноћу и прековремено уколико родитељ ради са скраћеним радним временом ради чувања детета (члан 50). Закон о радним односима је предвиђао и породилјско отсуство у случају усвајању детета, у трајању 270 дана непрекидно. Ово породилјско отсуство је на линији решење ОЗРО из 1965. године.

За време коришћења свих ових права, мајка, односно радник, има право на рачунање пуног радног времена који ће се сматрати делом стажа осигурања (члан 52). Ово представља стандард који је претходно

постојао, а исти се примењује и данас, можда не у толиком широком обиму и обухвату права као што је било предвиђено ЗРО Хрватске из 1990. године. Посебно важно право, које чини систем заштите за време трудноће и материнства је била могућност за радника који је користио ова права да се врати на своје радно место на које је радио/ла претходно. Ово правило је имало два изузетка и то, ако је било укинута радно место, онда се радница распоређивала на друго радно место које је одговарајуће њеној степену стручности и професије. Други случај је био ако радница није смела да се врати на своје радно место ради заштите здравља, свог или дететовог. Онда се привремено распоређивала на друго одговарајуће радно место, али је задржавала висину зараде (плате), ако је повољнија за њу.

Управо овим одредбама о враћању на рад, по истеку породилског одсуства, у ствари штити се радница (или радник ако користи нека дозвољена права) у већем обиму и успоставља се већи стандард. Ове одредбе представљају други степен заштите, други ниво, које значе већу заштиту од стандардне предвиђене по овим питањима. Ипак ово право, односно степен заштите ће се у будуће смањивати и мењати, чиме ће се законици конципирати на стандардни обим заштите, који значи враћање на своје или друго одговарајуће радно место, без задржавања (накнаде) зараде ако је била повољнија. Утолико више што има решења која предвиђају да уколико нема могућности за враћање на своје радно место, онда треба да се распореди на друго које тражи нижи степен образовања⁸¹⁴.

Заштита материнства, према Закону о раду из 1995. године је била издвојена у посебној глави, за разлику од омладине. Ово је представљало номотехничко решење које је давало прегледност, али са друге стране је указивало и на значење које има посебна заштита на раду одређених категорија запослених у нормативном систему.

Закон је у овом делу предвиђао које радове не сме да ради радница (члан 55). И поред тога што се ова норма налази у делу заштите о материнству, она се односи на све жене, независно од тога да ли су трудне или не. Ово номотехничко решење је било нестандартно и произлазило је из претходно прихваћеног концепта. У односу на примену заштите, питање о томе где је место одређеној норми није од пресудног значаја, али свакако може да збуни тумача. Иначе, забрана о раду одређених радова је идентична као и у претходном Закону о радним односима и односи се на забрану за посебно тешке физичке радове, радове под водом и земљом и радове који угрожавају физичко здравље и живот жене.

У односу на заштиту трудноће и материнства, овај Закон је предвиђао забрану за рад и то у односу на прековремени рад (члан 33 став 6), прерасподелу пуног радног времена (члан 35 став 8), ноћни рад (члан 53 став 3) где нису дозвољени узусеци, осим писменом сагласношћу раднице, што је било идентично и за малолетнике.

Закон о раду трудне раднице је штитио за време радног односа, али и у случају конкурисања за запослење. У том смислу, члан 56 је предвиђао забрану неједнаког поступања при запошљавању, ако је

⁸¹⁴ О овоме питању биће детаљније рећено касније у тексту.

кандидаткиња трудна, али ни послодавац није могао тражити податке о трудноћи жене. Ово представља новину у заштитном законодавству жена у Хрватској. Увођење овакве одредбе је било мотивисано честом злоупотребом права о запошљању жена са стране послодавца у смислу што се избегавало да се запосле трудне жене. Са друге стране, ово решење је на линији анти-дискриминаторског законодавства и концепта једнаког третмана жена и мушкараца у радном односу. Али Закон није обухватио један други проблем који се јавља такође често, а то је забрана послодавца да при запошљању жена инсистирају да оне не затрудне у одређеном периоду, наравно ако желе да се запосле.

Закон је предвиђао и могућност распоређивања трудне раднице или раднице која доји дете на друго радно место, ако то захтева њено здравствено стање (члан 57). Ово је на захтев жене или одлуком самог послодавца, а у сваком случају уз њену сагласност (став 8). Уколико жена ради на раду који угрожава њено здравље и здравље детета, онда би послодавац морао да је распореди. У случају спора одлучивало је мишљење лекара, што представља добро и адекватно решење.

Трудна радница је поред премештања имала и право на плаћено одсуство уколико не може да се распореди на друго радно место, односно ако таквог радног места нема код послодавца. Врло важно право које је повезано са премештањем је била забрана смањења зараде (плате), на основу самог распоређивања жене (став 7).

Породиљско одсуство задржава претходна нормативна решења где је породилско одсуство такође износило 6 месеци (180 дана – члан 58 став 5), као и укупно трајање породилског одсуства до навршавања 1 године детета. Остали су исти и минимални и максимални почетак породилског одсуства (28 и 45 дана пре порођаја). Новина је било нормативно решење које је предвиђало у случају рађања више од једног детета, да породилско одсуство траје до навршавања две године детета (став 4). Ово представља повећање обима заштита материнства. У том смислу, хрватска решења представљају једне од повољнијих у односу на земље у региону Југоисточне Европе. Такође је била предвиђена и могућност за превремено започињање са радом, али не раније по истеку 42 дана после порођаја (став 6). Овакав начин уређења превременог враћања на рад, тачно нормираног протока одређеног времена, је боље решење него да се уреди а да се не зна који минимални период радница мора да остане на породилском одсуству (тако је било у македонском законодавству). Ово је наравно могло бити само по њеном захтеву.

Новина у ЗР је било и увођење паузе за дојење у трајању од 1 сата два пута дневно, при чему се пауза урачунавала у радно време (члан 60). Ово право се могло користити после завршавања породилског одсуства, до навршавања једне године живота детета. Ова новина је посебно битна у односу на повећање обима права у односу на заштиту здравља и безбедности на раду раднице-мајке и детета, и представља један искорак напред у односу на претходне законе из социјалистичког периода. Различне варијанте овог решења ће се срести и код других националних законодавства у региону⁸¹⁵.

⁸¹⁵ О овоме види у даљем тексту.

Закон о раду из 1995. године, као нормативна решења задржава и право рада са скраћеним радним временом, до навршавања једне године детета, а уколико је рођено више деце, онда до две године, као и право на мировање радног односа (члан 59 и 62). Ипак овде се јавља једна разлика, а то је време трајање. Тако, један од родитеља може да не ради по истеку породилшког одсуства, али овог пута до навршавања две године детета. Претходни Закон је предвиђао могућност нерада до навршавања 3 година детета⁸¹⁶. Овим се у овом Закону предвидело скраћивање права на једног од родитеља за једну годину, када због потреба детета може да му мирује радни однос.

Задржано је било и право трансфера заштите од мајке на оца, у законски опредељеним случајевима, и то ако мајка умре, ако је болесна или ако због оправданог разлога не може да ужива посебну заштиту (члан 61). Поред тога, идентично је било решење које је садржао савезни ЗОПРО у односу на време трајање породилшког одсуства, уколико се дете роди мртво и то у трајању најмање од 45 дана (члан 64). Као и претходно, при коришћењу породилшког одсуства, радница је имала право на накнаду зараде у пуном износу. Истини за вољу, Закон о раду, у члану 65 упућује да се право накнаде зараде за породилшко одсуство уређује посебним прописима, према којима је то 100 % од висине основице⁸¹⁷.

Посебно важно право за радницу у корпусу заштите трудноће и материнства, према овом Закону, је могућност да се врати на посао који је претходно радила, а уколико то није могуће, онда на други одговарајући посао (члан 69 и 72) у случају да је користила нека од предвиђена права. Овим се омогућавала сигурност раднице у односу на враћање на радно место, чиме би она без страха и стреса могла да користи стечена законска права. Ово је посебно важно јер би стрес или неизвесност у случају негарантовања радног места могао бити снажан фактор угрожавања здравља раднице, плода и детета⁸¹⁸. У том смислу (у односу на заштиту од стреса) је била предвиђена и забрана давању отказа, уколико је радница трудна, користи породилшко одсуство, користи право на рад са скраћеним радним временом, право мировања радног односа, као и коришћење одсуства по основу усвојења (члан 70 и 56 став 1). Ово нормативно решење претходно је било познато хрватском позитивном праву и представља позитиван тренд повећања заштите жене у време трудноће и материнства. Ова забрана је била апсолутна и односила се на случај отказа, предвиђени чланом 106 став 1, 107, и члан 114. При томе, ако је поступак за отказ започео претходно, онда према члану 11 1 став 5 ЗР, отказни рок није текао, што значи да се отказ одлаже до завршетка коришћења права заштите материнства. Ова одредба уноси прилично велику заштиту трудне раднице, или ако је

⁸¹⁶ И у овом ЗР, првим донешеним законским текстом је био предвиђен трогодишњи период за трајање мировања радног односа, међутим законским изменама у 2003 години, Народне новине бр. 114/03, променило се ово решење у трајању од две године.

⁸¹⁷ Висина новчане надокнаде је била уређена Законом здравственог осигурања, Народне новине, бр. 94/01, 88/02, 149/02, 117/03.

⁸¹⁸ Да потсетимо да је према СЗО стрес уопште у животу, а посебно онај на раду, један од највећих фактора мозочних удара и смртности, као и низ других психо-соматских обољења; више на: www.who.int

један од родитеља започео користити нека од права утврђена са ЗР. Ово је важило чак и када је постојала кривица радника као основ за отказ, и онда у случају трудноће или коришћењу нека од права, отказ се не може дати. Ово није важило само у односу на почињање стечајног поступка у складу са Законом о стечају⁸¹⁹.

Посебно важно питање на које треба да се скрене пажња је било решење, предвиђено чланом 68, којим се омогућавало рачунање скраћеног радног времена као пуно, у току трајања породилског одсуства, односно усвојитељског одсуства, ако је то било потребно за стицање одређених права у радном односу, или у вези са радним односом, при чему је важно претходно трајање радног односа.

У оквиру система заштите материнства, штити се и дете. Управо полазећи од премисе заштите детета, а не самог радника, предвидело се стварање система одредби са којим су се омогућавала права жене, односно родитеља, права која нису директно повезана са стањем трудноће и чином рађања, него са одгојем и негом детета. Ова парадигма или гледиште су пренесена и у односу на случај када родитељ усваја дете, односно када дете има тежих препрека у развоју. Закон о раду из 1995. године је предвиђао и одређена права за родитеље у овим случајевима о којима је делимично и претходно било речи. Усвојитељско одсуство је једно од тих права које према члану 67 износило је 270 дана непрекидно, под условом да се усваја дете млађе од 12 година. Ово решење је на линији заштите материнства схваћено у ширем смислу. Право усвојитељског одсуства је могао да користи било који родитељ.

У случају чувања детета које има телесне или менталне сметње, или има теже психичко обољење, била је дата могућност једном од родитеља да користи одсуство са рада, до навршавања 7 година детета, а онда је имао могућност рада са непуним временом до половине пуног радног времена (члан 66 став 1 и 2). Ово се односило и ако је телесно или ментално оштећење настало до пунолетства детета, односно до завршавања редовног школовања (став 3). У свим случајима, радник је имао право на надокнаду зараде, према посебним прописима и на терет социјалног осигурања земље.

Кроз ова два института право на усвојитељско одсуство и права родитеља са дететом које има потешкоћа у развоју, само се потврђује да систем заштите здравља и безбедности на раду често излази и надмашује ужи оквир који се односи и тиче се директно само за посебну категорију запослених у току рада. Напротив, развија се систем који има шире друштвено, морално, етичко и хумано значење, а то је заштита деце уопште, односно деце са инвалидитетом. На тај начин, радноправни систем преко заштите посебних категорија радника на раду даје директан и не мали допринос хуманизацији друштва и стављању заштите достојанства човека на централно место. Уствари, хрватско законодавство је покушавало да са овим решењима заштити управо те вредности.

Закон о раду из 2009. године је донео одређене промене у концепту заштите раднице за време трудноће, рађања и материнства,

⁸¹⁹ Закон о стечају, Народне новине, бр. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03.

али такође и одређена решења остају идентична. Прво, давање писмене изјаве о добровољном прековременом раду трудне раднице и самохраног родитеља се понавља као решење са претходним решењима, са том разликом што трудна радница и самохран родитељ не треба да дају такав пристанак у случају више силе (члан 45 став 5 и 6). То значи да у таквом случају они треба да раде и прековремено, ако то затражи послодавац. Иако је за очекивање да ће вероватно у случају више силе послодавац имати обзира за ове категорије запослених и вероватно ће их последње ангажовати, позвати да раде прековремено (*de lege ferenda*), ипак *de lege ferenda* није услов и концепциски представља корак уназад у односу на забрану о прековременом раду за њих.

Могућност прерасподеле радног времена преко осам сати дневно, само са писменом изјавом трудне раднице, родитеља трогодишњег детета и самохраног родитеља до шест година старости детета, остају идентични са претходним решењем (члан 47, став 10 и 11).

Забрана ноћног рада трудних жена је остало као решење, као и институт који опредељује које време се сматра за ноћни рад (члан 48 и 49). Надзор над применом врши инспектор рада који може забранити овај рад ако је супротан Закону (члан 49, став 2). Иначе, изузетак од забране ноћног рада трудних жена је исти као и у претходном закону из 1995. године, односно дозвољен је само по њеном захтеву, са том разликом што сада и лекар треба да потврди да такав рад не угрожава њено и здравље детета (члан 49 став 1).

Нови Закон не укључује мајку са дететом до две године и самохрану мајку са дететом до три године у систем забране ноћног рада, као што је то радио претходни ЗР⁸²⁰. Ово такође представља смањење обухвата забране ноћног рада, што је у крајњој линији смањење права система заштите за време материнства, што је део система заштите на раду посебних категорија запослених.

Закон о раду из 2009. године успоставља другачија и новија решења у односу на заштиту материнства. Али и овога пута су они идентични, у одређеном делу као и у претходном Закону из 1995. године. Главна новина је у томе што се више не уређују сва права труднице и раднице која је мајка са Законом о раду. Ако се може рећи, напушта се принцип јединствености у односу на уређивање заштите здравља и безбедности трудне раднице и мајке. Уместо тога се уводи биполарни систем где се део права уређују посебним законом. Тако, у Хрватској, у 2008. години је донет Закон о породилским и родитељским правима⁸²¹ (ЗПРП), којим се дао нови квалитет овом институту. Само име Закона указује да се регулишу права на основу рађања, материнства и родитељства. Он се односи на све запослене жене, а делимично и на мушкарце, као и на одређене категорије незапослених жена⁸²². У том

⁸²⁰ Види: горе у тексту; ЗР (1995), члан 53 став 3.

⁸²¹ Закон о породилским и родитељским потпорама, Народне новине РХ, бр. 85 од 21.07.2008 године.

⁸²² Регулисање права на основу трудноће и материнства незапослених жена је део предмета проучавања породичног права и социјалног права шире, тако да се ми нећемо посебно задржавати овом приликом на ове правне субјекте, него само на права запослених мајка и очева, на основу трудноће, материнства, односно очинства.

смислу, ЗР не регулише питања по основу рађања и родитељства, као што је то био случај досада, него се само задржава на неке типично радноправне аспекте проблематике о заштити једино радница.

Овом приликом се треба задржати на решењима оба закона да би се детектовао и разумео свеукупни систем заштите мајки и трудних жена радница, као и делимичне заштите на раду, на основу очинства.

Закон о раду из 2009. задржава нека права за мајке и трудне жене, али генерално смањује обим заштите и у великом броју случаја упућује на посебни (специјални) закон. Забрана за неједнак третман према трудним радницама, остаје са једном разликом што у новом Закону није предвиђено да послодавац не сме да премести трудну радницу на друго радно место (члан 67). Сама формулација члана је таква где се ово питање уређује с тим што се каже: „...послодавац не сме да јој понуди закључивање измењеног уговора о раду“. Уствари, читањем следећег члана 68 постаје јасно да се у претходном члану мислило на забрану о премештању на друго радно место, понуђивањем новог уговора⁸²³. У члану 68 су нормирани случаји када радница која је трудна или мајка која доји дете може да се премести, који су притоме идентични са решењима претходног закона из 1995. године. Али овде није предвиђено мишљење надлежног лекара у случају потребе привременог премештања. Ово мишљење лекара је имало пресудно значење за основаност привременог премештања, према претходном Закону. Данас је то остављено да буде *inter partes* однос између послодавца и раднице. Ово је лошије решење од претходног које уноси субјективизам у поступку и наметања воље, а у овом случају је очекивано да је то воља послодавца као јача страна у субординарном (радном) односу. Наравно да ће се у крајњем случају повести спор. Иначе одредбе у овом члану су принципијелно неповољније за радницу јер послодавац није дужан, него се каже „није спречен“ да понуди нови уговор (став 1), или у ставу 2 се каже да „он је дужан да понуди нови уговор, али радница није дужна да прихвати тај уговор о премештању“ (у претходном Закону је било предвиђено да послодавац мора да премести радницу, ако је то штетно за плод или за дојдење детета-члан 57 став 2). У случају таквог спора, меродавно ће бити мишљење лекара (став 3).

Задржана је и правна фикција о претпоставци да уколико је потребно при коришћењу права на основу трудноће и материнства, а ради се са скраћеним радним временом, рад ће се сматрати као рад са пуним радним временом (члан 69). Такође су исте остале најаве раднице за коришћење права и забране о отказу, за време коришћења права на основу трудноће и материнства (члан 70 и 71).

Радник задржава право да откаже уговор за рад, ванредним отказом за време коришћења било којег права на основу рађања и родитељства, сагласно посебном закону, као и трудна радница (члан 72). После завршетка коришћења права, радник има право у року од једног месеца да се врати на свој рад(посао). Само уколико је престала потреба од тог рада, може да се врати на други одговарајући посао, а при томе услови на раду не смеју бити неповољнији од претходног рада (члан 73). У Складу са овим чланом, радник има право на стручно

⁸²³ Види: член 67 и член 68.

дооспособљавање ако је то потребно, што представља корак напред у односу на ЗР из 1995. године.

Посебан Закон о породилјским и родитељским правима уређује детаљније сва остала питања која су повезана са заштитом трудне жене, мајке и нека права на основу очинства, који користе запослени мушкарци и жене. Овај Закон уређује и права на основу родитељства и усвајања незапослених лица, који су осигурани преко Завода за запошљавање Хрватске⁸²⁴, родитеље пољопривреднике, родитеље који остварују други приход, као и лица која су ван система рада. На овај начин, питање о трудноћи и материнства се системски другачије уређује, што даје нови квалитет и суштину у погледу посебне заштите за време трудноће и материнства. Пошто се стицање и коришћење права на основу посебне заштите трудне жене, мајка и жена које доје, не темељи на досадашњој базичној полазишној основи, а то је било постојање радног односа, у Хрватској данас ово питање излази из спектра рада и добија шире породично, социјално и свеукупно друштвено значење. Што се тиче разлога за овакво нормативно решење, убеђени смо да се законодавац водио од поставке о већој заштити жена, а пре свега деце. Такође ово је одраз покушаја Хрватске за смањење негативног тренда наталитета, који има огромне последице, радне и друштвене, у земљи. Зато је обухват Закона шири, па су и одређена права повећана.

У односу на права која имају запослене жене, а по изузетку и мушкарци, односно родитељ отац, овај посебан Закон (који иначе делује као *lex specialis* у односу на Закон о раду) у највећем делу преноси претходна решења, садржана у Закону из 1995. године, са неколико нових квалитативних решења.

У односу на решења из 1995. године (посебно у односу на измене из 2003. године) тадашњег Закона, овог ће бити речи само о нормативним решењима која уносе новину у овом делу посебне заштите одређених категорија запослених.

Прва новина је термилошко одвајање родилјског одсуства и родитељског одсуства (члан 9), које уствари чине систем породилјског одсуства. Ово представља ново термилошко-техничко решење које нема битну улогу у односу на садржај права. Остала права у односу на трудноћу и материнства, остају иста као и претходна⁸²⁵. Родилјско одсуство, према члану 12 ЗПРП износи 6 месеци, од којим 42 дана представљају обавезно породилјско отсуство (исто као и претходно). Родитељско одсуство износи такође 6 месеци, али је новина што може да се користи до навршавања 8 година детета (члан 13). Тиме се даје

⁸²⁴ О овом питању, као и за лица која уживају родитељска права, а су ван система, нећемо се задржавати јер ова лица, као што смо поменули претходно, нису део субјекта који су интерес нашег дубљег проучавања. Ипак, желимо овом приликом напоменути да Закон о породилјским и родитељским правима је системски закон који уређује права на основу трудноће и материнства, али не само за запослена лица него за све грађане, без разлике дали су у радном односу или не. О овоме више види: ЗПРП, члан 27 став 2 и даље; члан 31 и даље.

⁸²⁵ Према члану 9 то су: родилјско отсуство, породилјско отсуство, рад са половионом од пуног радног времена, рад са скраћеним радним временом ради повећане неге детета, пауза за дојење детета, отсуство трудне жене или мајке која доји дете, отсуство или рад са скраћеним радним временом ради чување и неге детета са тежим сметњама у развоју и мировање радног односа до 3 године детета.

тзв. продужено трајање времена када се може користити родитељско одсуство. Оно се може користити одмах, или касније (члан 14), али не после навршавања 8 година живота детета. Право на родитељско одсуство може имати и отац, док породилско одсуство само мајка. Ово је такође новина у Закону. Промена постоји у односу на то да се родитељско одсуство може користити у два дела. Уствари, раздвајањем одсуства на родилског и родитељско, не мења се много суштински, нити у односу на права која има отац. Он је и претходно имао права да користи одсуство због рађања детета, под одређеним условима (предвиђени чланом 18 ЗПРП). Разлика је само у терминолошкој употреби института. Други рокови и начин њиховог коришћења је исти⁸²⁶. Новина у односу на овај институт, а која је прилично значајна и представља повећање права, је могућност да при рађању троје или више деце, родитељско одсуство износи 30 месеци, уместо претходних 24 месеца. Ово повећање заштите мајке је такође на линији повећања наталитета у земљи, што заслужује похвалу гледано са правног аспекта, јер је реч о повећању обима заштите здравља и безбедности жене и детета. Одмах после ове новине долази друга која, међутим, значи смањење права. Она се односи на смањење трајања могућности да се ради половину пуног радног времена, по истеку родилског одсуства. Време трајање сада износи максимум до навршавања 9 месеци детета (члан 15), уместо претходног решења које је предвиђало до једне године детета. Остала права су иста, али шире разрађена. То значи да се даје могућност неискориштеном делу родитељског одсуства дуплирано трајање (времена) да се искористи као рад са скраћеним радним временом, које се сматра као пуно, после искоришћеног родилског одсуства (став 4).

Скраћено радно време, ради додатне неге детета је исто као и у претходном законском решењу. Осуство због рађања мртвог детета овим Законом је ограничено на максимум три месеца после смрти детета (члан 179, а не према мишљењу лекара, као што је било претходним законом. Код паузе за дојење, промена је утолико што сада износи такође два сата, али може да се користи једнократно, или двократно, по један сат. Претходно се могло користити само двократно - по један сат. Ово уствари значи повећање права паузе за дојење уколико се та пауза користи једнократно у пуном износу од два сата. Супротно томе, ако се користи два пута, онда је исто.

Значајна новина коју предвиђа овај Закон је враћање старо-новог решења за мировање радног односа једног од родитеља, све до навршавања три године детета (члан 22). Ово решење, као што је наведено, је постојало у претходном закону, али се смањило на две године изменама у 2003. години. Сада се поново враћа прво решења. Ово показује да право мировања радног односа ради додатне неге детета је значајно право и не трпи смањење времена трајања. Наравно да је ово решење на линији системских решења целокупног система повећане заштите родитеља и деце, као део плана о повећању обима заштите који треба да стимулише повећани наталитет.

⁸²⁶ Види: члан 12, 13, и 14 на ЗПРП.

Такође, дошло је повећања трајања одсуства ради неге детета са психичким и физичким сметњама у развоју, који сада износи до 8 година узрасти детета (члан 23). Претходни закон је предвиђао одсуство до 7 годишњег узраста детета.

Права у односу на накнаду зараде, његова висина и коришћење на основу трудноће и материнства, у највећем делу су идентична са претходним законским решењима, осим у одређеним техничким и терминолошким усаглашавањима.

На овај начин, у Р. Хрватској је заокружен систем заштите здравља и безбедности на раду на основу трудноће и материнства, односно очинства. Овде се уноси нови квалитет и нови систем уређења овог радноправног института. Овакво решење не представља новину у региону, јер су слична решења била претходно предвиђена у словеначком правном систему⁸²⁷. Ипак остаје да се види да ли ће се овим начином побољшати и практични аспект примене и поштовање права трудне раднице и мајке у радном процесу.

На крају, треба поменути да у Хрватској постоји и посебан Закон о заштити на раду⁸²⁸ (ЗЗР), који уређује заштиту свих запослених, пре свега са техничко-безбедносног аспекта, који обухвата безбедне услове за рад, одговорности и надлежности субјеката, обавезе и права представника заштите о раду, формирање одбора за заштиту и сл. Овом приликом нема веће потребе да се анализирају ове законске одредбе у детаљима. У овом Закону постоје неколико одредба које се односе на посебну заштиту одређених категорија запослених, односно заштита малолетника, трудне раднице и раднице које доје, као и раднице са смањеним радним способностима (члан 37). Тачније, то су чланови од 37 до 41 Закона, где члан 38 је обрисан у 2008 години⁸²⁹. Закон о заштити на раду, уређујући нека права посебних категорија запослених са аспекта заштите на раду, делује као *lex specialis* у односу на Закон о раду. Реч је о одредбама које не мењају ништа суштински у вези посебне заштите.

Са аспекта посебне заштите трудних жена и жена које доје, Закон забрањује рад за њих на тачно опредељена радна места, односно набраја радна места и супстанце на које не сме бити изложена трудна радница и радница која доји (члан 39, став 1 и 2). Само за илустрацију, нека од тих радних места су на пример: пожарникар, рад на висини, рад са прашином, рад са живом, рад када има зрачење, рад са бактеријама и вирусима, пестицидима итд.⁸³⁰ Значи, реч је о физичким, хемијским и биолошким агенсима за које се забрањује изложеност заштићених радница. Ова радна места нису били предвиђена Законом о раду из 2009. године, тако да се на овај начин допуњује овај Закон и проширује се заштита за време трудноће и дојења радница. Ово представља умесан начин да се додатно заштити жена за време трудноће и материнства, а при томе да се не оптерећује Закон о раду оваквим детаљима. Са друге стране, на овај начин ограничава се могућност

⁸²⁷ Сличан закон у Словенију је био донешен под називом: „Закон о родитељској заштити и породична права“ у 2001 години.

⁸²⁸ Закон о заштити на раду, Народне новине РХ, бр. 59/96.

⁸²⁹ Народне Новине РХ, бр. 86/08.

⁸³⁰ Више у: члану 39 ЗЗР.

послодавца да својевољно и арбитрерно одлучује, својим актима, која су то радна места на којима ове раднице не смеју радити. Како и да је, овим законским решењем се допуњује прилично велика празнина која постоји у ЗР, а тиме се обезбеђује већи стандард заштите трудних радница и раднице дојилге.

2) Словенија

Закон о радним односима Словеније из 1990. године је штитио радницу за време трудноће и материнства, насупрот недостатку одредаба о заштити жена на основу пола. Може се рећи да је овај Закон садржао више или мање стандарде одредби о заштити здравља и безбедности трудне раднице и мајке. Заштита је обухватала забрану рада који је штетан за њено здравље, или за здравље детета (члан 76 став 2); распоређивање на друго радно место (члан 77); забрану прековременог и ноћног рада када дете има од 1 до 3 године старости, осим њеном сагласношћу (члан 78), или са изузетком (члан 79); право да ради пола радног времена до три годишње узрасти детета уколико му је потребна посебна нега (члан 84); право на надокнаду зараде за време породилског одсуства и одсуства за негу и бригу детета (члан 83).

Сагласно ЗРО, радница је имала право на породилско одсуство у трајању од 365 дана (члан 80), од којих 105 дана после порођаја као породилско одсуство (обавезно породилско одсуство) и 260 дана после породилског одсуства у виду неге и заштите детета, као и рад са половином пуног радног времена до 17 месеци детета (став 2). Ови рокови се продужавају у случају ако се роде близанци или дете са тешким телесним или душевним сметњама до 15 месеци детета (члан 81 став 2). Ако у оваквим случајима радница ради пола пуног радног времена, рок се продуживао до 23 месеца близанаца, односно детета са телесним и душевним сметњама (став 3).

Ова решења представљају другачији стандард од уобичајеног, али свакако не значи мању заштиту, него напротив у неким деловима и аспектима је ово била већа заштита за време трудноће и материнства, посебно у односу на обавезно породилско одсуство. Такође и трајање права за негу и бригу, после породилског одсуства је било решење које је боље од неких других законодавства, као што је било македонско или српско решење⁸³¹. Рад са пола пуног радног времена представља решење које обогаћује правни оквир заштите здравља и безбедности на раду у Словенији у односу на друге земље у суседству.

На основу родитељства, један од родитеља је могао радити и са половином пуног радног времена, ако се брине и негује дете са тешким душевним сметњама (члан 85). У овом случају није било временског ограничавања, што значи да је то могло трајати цео радни век, односно док је дете или лице живо.

Сва ова права је имао и отац детета, чак и право породилског одсуства ако се тако договори са мајком, или ако мајка умре, остави дете, или је трајно или привремено неспособна за самостални живот

⁸³¹ О овоме ће бити више даље у тексту.

(члан 86). Решење које је нудило могућност за договарање између родитеља ко ће користити породилшко одсуство је стандард који данас још увек није надмашен од земаља у региону. Иначе овакав концепт се развио додатно законским решењима из 2002. године.

Према Закону о радним односима из 2002. године, здравље и безбедност радника се штити за време трудноће и родитељства. Више се не среће термин материнство, чиме заштита добија шире значење и односи се на оба родитеља, иако највећи број права се базично односе на мајку. Ова нова димензија заштите здравља и безбедности на раду говори управо о динамици и еволутивном путу који се дешава у нормативном развоју овог института.

Управо Словенија, у региону прави искорак напред и уводи сасвим нову парадигму о схватању и објашњењу заштите на раду посебних категорија запослених. Ово је претходно било наговештено ЗРО из 1990. године, са могућношћу договарања о коришћењу породилшког одсуства између родитеља (члан 86, ЗРО, 1990). Овај нормативни феномен ће се тек развијати и на глобалном нивоу ће мењати схватање о заштити за време трудноће и родитељства (материнства и очинства). Свакако, претходно су постојала нормативна решења која укључују одређена права и за оца, али први пут у региону и концепт се мења формално.

Управо због тога, још на почетку члана 187 се каже да раднице имају право посебне заштите на раду на основу трудноће и родитељства. Још једну новину представља то што терет доказивања има послодавац у случају спора, ако се ради о промени права по овом основу (став 2). Такође има обавезу да омогући радницама боље усаглашавање породичних са радним обавезама (став 3). Ово говори о великом значењу које се посвећује управо заштити породице, а пре свега деце, схваћено кроз ширу призму заштите здравља и безбедности на раду. О овоме корпусу права не сме се заборавити да у својој основи лежи идеја о стимулисању наталитета. Заштитом породице може се утицати на охрабривање родитеља за рађање више деце⁸³².

За време радног односа, лични подаци раднице су заштићени и она није дужна да их саопшти послодавцу, осим ако ће на тај начин остварити права на основу трудноће (члан 188).

Трудна радница и радница која доји не сме да извршава радове који би били штетни за њено и здравље детета (члан 189). Ова забрана обухвата неколико нивоа заштите. Ако је радница изложена факторима ризика на раду, за њено здравље и здравље детета, онда треба предузети одговарајуће мере за прилагођавање рада или радног времена, са циљем да се ризик умањи или нестане (став 2). Уколико ризици за здравље не могу бити избегнути, и поред преузетих мера, онда радница треба да се распореди на други одговарајући рад (став 3). У случају да и то није могуће, радница има право на одсуство са рада и при томе да јој се исплаћује надокнада зараде (став 4). Овако постављена лествица заштите здравља раднице за време трудноће и која доји је добро решење које омогућује преbacивање са нижег на већи

⁸³² Проблем о смањењу наталитета није заобишао ни Словенију, па зато права на основу родитељства имају поред радно правну и породичну компоненту.

ниво заштите, уколико претходна заштита није довољна. На тај се начин заиста остварује заштита.

Овај Закон задржава претходна решења у односу на забрану прековременог рада и ноћног рада, са једном разликом. Она се односи на то што забрана није само за радницу, већ и за радника. Услов је да се негује дете. Забрана траје до навршавања три године детета (члан 190). Ово је могуће и само са писменом изјавом (сагласност) радника. Ово представља већ виђени и примењивани изузетак од правила. Такође је ова забрана превиђена за трудну радницу и оне која доји, али до навршавања једне године детета (став 2). Поред ових права, предвиђено је још једно стандардно право које се односи на забрану прековременог и ноћног рада. Реч је о родитељу који се брине о детету до 7 година или о детету са физичким или менталним хендикепом, да може да ради прековремено, или ноћу само уз његову писмену сагласност (став 3). Последње две забране у ЗРО-02 су део стандардног концепта и обима заштите трудноће и родитељства.

Радница која доји има право на паузу за дојење у току рада, у трајању од једног сата. Тај сат је плаћен, у складу са посебним прописима о родитељском одсуству. Посебним Законом за родитељску заштиту и породична права⁸³³ (ЗРЗПП), поред овога, уређено је и право надокнаде за време родитељског одсуства и само право родитељског одсуства. Закон о радним односима само наводи право на надокнаду зараде (члан 192) и право на родитељско одсуство (члан 191), и даље упућује на додатне прописе. Ово представља сличан концепт као хрватски, где се посебним законом уређују нека права на основу трудноће и родитељства. Ипак је словеначки Закон мањи по обиму и задржава се на праву заштите родитеља (пре свега мајке) и права на надокнаде. Још једном се може да подвуче да ово представља релативно нови прилаз уређивању породилског одсуства и надокнаде на том основу. На тај начин се ови институти у великом делу приближавају породичном праву, али свакако у својој суштини задржавају радноправни аспект јер је могуће да се остварују само по основу рада, односно запослења⁸³⁴.

Закон о родитељској заштити и породичним правима предвиђа родитељско одсуство као део права на основу заштите родитељства (члан 7). Родитељско одсуство, у складу са чланом 17, садржи право породилског одсуства, одсуства за оца, одсуства за негу и бригу детета и усвојитеско одсуство (члан 13). Концепт породилског одсуства је задржан као и код Закона о радним односима из 1990. године. То значи да је родитељско одсуство стављено од породилског одсуства у трајању од 105 дана и одсуства за негу и бригу детета у трајању од 260 дана (члан 17 и члан 26). У случају ако се роде близанци, одсуство се продужава за 90 дана, као и за свако следеће рођено дете (члан 26 став

⁸³³ Закон о старашевском варству ин дружинских прејемких, Урадни лист, бр. 97/01.

⁸³⁴ Претходно смо такође поменули да права се по овим прописима могу користити и од лица која нису запослена, али су осигурана на основу незапослености и лица која не спадају по ниједном основу. Права, како у Хрватској, тако и у Словенији, која уживају ова лица према прописима су у мањем обиму и друге правне природе, а нека права се и не остварују, као на пример право одсуства. Ова лица и права нису предмет нашег детаљнијег интересовања и анализе.

2 и 3). Врло је важно право у односу на одсуство за родитељство, то што се исто продужава у случају превремено рођеног детета, за дане колико је пре времена рођено (став 4). Ово се односи уколико је започето породилско одсуство. На овај начин формулисана норма гарантује заштиту у пуном обиму за све мајке, односно родитеље, независно када ће родити дете. У супротном случају, уколико се дете роди раније и ти дани код мајке се изгубе из породилског одсуства, реч је о дискриминацији у односу на мајке који ће на време родити дете. Врло се ретко рађају деца управо на тај дан кога медицина сматра за дан порођаја.

Овај корпус права је допуњен са још једним правом, а то је да уколико је детету потребна додатна нега, одсуство се може продужити још за 90 дана, по претходном мишљењу здравственог одбора на педијатриској клиници. Такође постоји могућност да започето одсуство за бригу и негу детета продужи у случају ако родитељ има двоје деце до 8 година, за 30 дана, троје деце за 60 дана и четири или више деце до 8 година узрасти за 90 дана (став 6). Иначе рокови за породилско одсуство пре порођаја износе најмање 28 дана, а највише 42 дана пре предвиђеног датума за порођај (члан 19). Ако се дете роди пре започетка породилског одсуства оно почиње да тече од дана порођаја (став 3). Ово представља још једно добро решење које је у духу коректне заштите мајке, као и искоришћавање права породилског одсуства у пуном обиму. У супротном, дошло би до изигравања закона.

У односу на питање о рађању мртвог детета, специјални Закон предвиђа право на породилско одсуство у трајању од 42 дана, што у одређеним случајима није довољно (члан 18). Боље би било када би ово одсуство утврђивао надлежни лекар, имајући у виду постојање механизма којим би се штитиле евентуалне злоупотребе.

Интересантно је што право породилског одсуства у трајању од 42 дана има мајка и у случају ако напусти дете после порођаја, или у току породилског одсуства. Ова права представљају заиста повећан обим заштите мајке после порођаја, али и права које се не среће у другим земљама у региону. Породилско одсуство има и отац по изузетку, испуњујући исте услове, предвиђене ЗРО из 1990. године (члан 20). Али треба правити разлику између овог одсуства које спада у систем породилског одсуства и одсуства за очинство (члан 23, 24 и 25). Ово је део права на основу родитељског одсуства и има га само отац, и исто није преносиво (члан 23). Очинско одсуство може трајати најдуже 90 дана од којих 15 дана се морају искористити за време трајања породилског одсуства мајке, а осталих 75 дана, до навршавања 8 година детета. Први део очинског одсуства се не може користити уколико је отац корисник породилског одсуства.

Овакво решење представља ново право које излази из стандардног концепта заштите на раду на основу трудноће и метеринства (родитељства). Отац ово право користи независно од мајке, независно што мајка користи породилско одсуство и одсуство за бригу у негу детета. Ово право користи отац који ради, али не на основу заштите на раду, него као део родитељске и породичне заштите. Свакако да бенефите ове врсте заштите ће најефективније осетити само дете, о чему се у крајњој линији и постоји ово право.

У складу са посебним законом, породилско одсуство користи мајка, а изузетно и отац. Али одсуство за бригу и негу детета није толико строго уређено, па родитељи могу да се договоре ко ће га од њих користити (члан 29). Овај договор мора да је у писменој форми и да се закључи 30 дана пре завршетка породилског одсуства. Ова флексибилност за коришћење одсуства за бригу и негу детета темељи се на једнаком приступу између полова и могућности оца да се једнако или боље брине о детету, као и мајка. Ипак, адекватнија заштита за дете била би уколико ово право користи мајка, а могућност паузе за дојење у радном времену, према ЗРО-у није довољна и адекватна за задовољавање потребе тромесечне бебе.

Закон о родитељској заштити и породична права уређује и права родитељима који усвајају, и предвиђа усвојитељско одсуство (члан 35). То износи 150 дана, за дете од 1 до 4 године и 120 дана за дете од 4 до 10 година узрасти.

Као што смо поменули и претходно, овим законом је уређена и накнада при коришћењу свих врста одсуства и он по правилу износи 100 % од основице (члан 44). Основица се прерачунава као просечан износ плата у последњих 12 месеци (члан 41).

Закон о родитељској заштити и породична права уређује и право скраћеног радног времена (члан 48). Ова права су идентична са оним у Заону о радним односима из 1990. године⁸³⁵.

Поред ових права, радница, односно радник има и неке обавезе које се свде на информисање и обавештавање послодавца о коришћењу права, као и о стицању услова о коришћењу права (на пример трудноће). Ове обавезе су садржане у ЗРЗПП⁸³⁶.

Закон о радним односима забрањује отказ трудне раднице, раднице која доји и родитеља који користи неко право на основу родитељског одсуства (члан 115). Отказ је могућ само по изузетку када је потребна сагласност инспектора рада и у случају неких разлога за неуспех радника или ради ликвидације послодавца. Ово право је међународни стандард који се јавља у различним формама у скоро свим законодавствима у свету, а без изузетка и у законодавствима у региону Југоисточне Европе.

Очигледно је да концепт и искуство уређења неких питања породилског одсуства са посебним законом у Словенији преузима се и од стране Хрватске. То у крајњој линији одговара и европским искуствима. Али хрватска решења представљају мањи обим заштите здравља и безбедности на раду у случају трудноће и материнства.

Шта је то што је у Словенији било пресудно још у 2001. години да се донесе овако напредан посебан закон о родитељској заштити? Вероватно одговор треба тражити у неколико чинилаца, као што су економска основа, степен развоја радних и свеобухватних друштвених односа и свести о већој заштити мајке, детета, али и оца кроз призму заштите породице. С друге стране, очигледно је да је Закон о породилским и родитељским правима Хрватске у оквиру капацитета и могућности заштите које хрватско друштво може дати његовим

⁸³⁵ Упореди: члан 84 и 85 ЗРО из 1990 године и члан 48 и 49 Закона о родитељској заштити и породична права.

⁸³⁶ Више види: члан 16, члан 22, члан 33, члан 37 ЗРЗПП.

члановима, односно трудним радницама, мајкама, деци и очевима, на основу рада.

3) Бугарска

Заштита здравља и безбедности на раду за време трудноће и материнства радница у бугарском Закону о раду обухвата више заштитних аспеката, који се најчешће сусрећу и код других националних законодавстава. Прво се ова радница штити од рада на опасним и небезбедним радовима за њихово здравље (члан 307 став 1). Идеја о овој одредби је као и код других законодавстава, ове категорије радница да не буду изложене радовима и утицајима који су опасни за њихово здравље, здравље плода или евентуално за дојење детета. Ако радница ради на таквом послу (раду) или је распоређена на такав рад, може одбити да ради тај посао (став 2). У Закону није опредељена форма, тако да одбијање раднице да ради тај посао може бити и у писменој форми, или усмено. За овај случај потребно је да оцени компетентан лекарски орган да је рад штетан за радницу, плод или детета које се доји⁸³⁷. Иначе у оваквим случајима, трудна радница или дојиља има право на распоређивање и прераспоређивање на друго одговарајуће радно место или боље радне услове који ће бити благопријатнији за њу (члан 309). Ово се извршава налогом здравствених органа и обавезно је за послодавца и за радницу. У смислу бољих радних услова, подразумевају се скраћено радно време, више и дужих кратких одмора или пауза, и сл.

Забрањен је ноћни и прековремени рад трудних радница и дојиља без изузетка (члан 140 став 4 тачка 2 и члан 147 став 1 тачка 2). Рад ноћу и прековремено уз давање писмене сагласности је могуће само код радница који се брину о детету до 6 годишњег узраста и ако се брину за дете са инвалидитетом независно од узраста (члан 140 став 4 тачка 3 и члан 147 став 1 тачка 3). Ова права почињу да се користе само са прилагањем легитимног здравственог документа⁸³⁸.

Забрањено је распоређивање (премештање) трудних жена и мајки са децом до 3 годишње узрасти, без њихове писмене сагласности (члан 310). У овом смислу се треба тумачити и члан 312 који предвиђа могућност за рад кући раднице до навршавања 6 година детета, уколико природа посла то дозвољава. Овај члан је у складу са чланом 310 и је у смеру повећане заштите радница-мајка.

Породиљско одсуство за трудне раднице износи 315 дана за свако дете, од којих 45 дана се користе пре рађања детета (члан 163, став 1). Уколико се греши у процени, онда ови дани се користе после рађања детета (став 3)⁸³⁹. У случају рађања мртвог детета, ако дете умре или је дато на усвајање, породилјско одсуство износи 42 дана. После завршетка породилјског одсуства, може се користити допунско одсуство до 2 године узраста детета за прво, друго и треће дете у трајању од 6 месеци (члан 164). Ово право има и отац, које је иначе као

⁸³⁷ В. Мрјачков, Трудово право, оп.цит., стр. 346.

⁸³⁸ Ибидем, стр. 437-438.

⁸³⁹ В. Мрјачков, „Осигурително право“, оп.цит., стр. 265-271.

и породилшко одсуство плаћено. Ако мајка има 4-то дете, онда ово одсуство износи до 2-годишњег узраста детета у непрекидном трајању (члан 165). Ово одсуство није плаћено и могуће је само по захтеву мајке. Код свих врста одсуства мајке, или оца, време које је прошло се урачунава у стаж осигурања.⁸⁴⁰

Бугарски Закон о раду предвиђа и одредбу о дојењу детета, слично као и у словеначком законодавству. У складу са чланом 166, ова пауза износи 2 сата и може се користити одвојено, или у два дела по један сат. Ова могућност је безусловна до 8-месечног узраста детета, а онда само са актом по мишљењу надлежног медицинског органа у трајању од 1 сата. За близанце или недоношено дете износи 3 сата, а после 8 месечне узраста детета, 2 сата. Ово право има смисла и може се користити само у случају ако радница прекине породилшко одсуство и почне раније да долази на посао. Али Закон о раду ни у једној одредби не предвиђа ову могућност, и поставља се питање како ће се уопште ово право користити?

Закон о раду предвиђа још два права на основу материнства и то право неплаћеног одсуства за одгој детета до 8-годишњег узраста у трајању од 6 месеци (члан 167 а)⁸⁴¹. Ово право се користи после 2 године старости детета и може га користити и отац. Ако је родитељ самохран, онда одсуство износи 12 месеци. Друго, постоји могућност о коришћењу плаћеног одсуства за двоје или више деце (члан 168). Ову могућност има мајка са децом до 18 годишње узрасти, и то ако су двоје, одсуство траје два радна дана, а ако су више, три радна дана у години. Ово је специфично одсуство које се ретко среће у суседним законодавствима, које представља већи обим заштите мајке, ради већег обима домаћих обавеза које има у породици. Све ово додирује породична права. Ипак, ово право је условљено само ако је договорено колективним уговорима, чиме му се смањује и ограничава правно деловање.

Према ЗР у Бугарској не постоји апсолутна забрана отказа радног односа трудне раднице и мајке. То је могуће само у неколико случаја: ако се ликвидира предузеће (што је логично и прихватљиво решење); ако се премести радница у друго насељено место; ако отказ треба да се да као поштовање одлуке којом се исправља претходно дат незаконски отказ??; при објективној немогућности за испуњавање уговора за рад; по истеку времена за које је заснован радни однос; ако је реч о дисциплинском отказу (члан 328 и 333). У другим случајевима отказ није омогућен, чиме се радница штити за време трудноће и материнства. У односу на отказ за време материнства, ЗР у члану 333 предвиђа давање отказа радници са дететом до три године, само уз претходно одобрење инспекције рада. Последње решење је свакако у прилогу повећаног обима заштите мајке и детета на раду, али претходни нису. Велики број случаја који дозвољавају отказ радници за време трудноће и материнства говори о релативној флексибилизацији овог института, и наравно једном од најлибералнијих решења у региону.

⁸⁴⁰ В. Мрјачков, „Трудово право“, оп.цит., стр. 351.

⁸⁴¹ Ибидем.

Из приложеног се може видети да бугарски Закон о раду, обимно и систематски уређује заштиту здравља и безбедности на раду жена, за време трудноће и материнства. Ипак, недостају одредбе које би уредиле одсуство уколико родитељ чува дете са физичким или менталним хендикепом⁸⁴², као и одређена права о општој заштити жене. Део одредаба су неприменљиве и непотпуне, што додатно проблематизирају заштиту ових категорија радника. Са друге стране, општи је утисак да овај Закон квалитетно и у оквиру европских стандарда уређује питања о заштити радница за време трудноће и материнства, а у неким аспектима уводи и већу заштиту.

4) Србија

Републички Закон о радним односима из 1986. и 1990. године је садржао неколико одредби које су се односиле на заштиту раднице за време трудноће и материнства. Може се рећи да је обим и садржај заштите о трудним радницама за време материнства био стандардан, свакако са неким спецификама. Забрањен је био рад ноћу и прековремено за време трудноће и материнства до 2 године детета⁸⁴³, са изузетком, уз писмени захтев само ако је дете старије од годину дана (члан 95). Породиљско одсуство је било предвиђено у трајању од 270 дана непрекидно (члан 95 а). У теорији ово породилско одсуство назива се и обавезно⁸⁴⁴. Започињање породилског одсуства је било предвиђено најмање 28 дана, а највише 45 дана пре порођаја, с тим да ако би се дете родило раније, онда ови дани су рачунати у породилско одсуству. О значењу овог решења је и раније било речи. Специфичност овог Закона била је у томе што се породилско одсуство могло продужити до 5 година старости детета ако је оно инвалидно лице (члан 98 став 2). Овакво решење није се сретало у суседним законодавствима, ни у том периоду, ни касније.

Рад са скраћеним радним временом је био могућ до 1. године старости детета и то на захтев раднице (члан 96). Овакво коришћење радног времена је могло да се продужи до 3 године старости детета, али само на основу неге детета и по мишљењу лекарске комисије (став 4). Овакав рад се сматрао као рад са пуним радним временом. И ово решење је идентично са решењима из тог периода у Хрватској и Словенији. Ова права је могао користити и отац, али према претходно већ познатим изузетцима, и то: смрт мајке, ако мајка напусти дете или ако је спречена да користи ова права (члан 98). Сва ова одсуства и рад са скраћеним радним временом су били плаћени, односно давала се наднада зараде по овом закону или по другим законима (Закон о пензијском и инвалидском осигурању, прописи за друштвену бригу о деци и др.).

Као и код других републичких закона, постојало је и неплаћено одсуство, односно мировање права из радног односа, када је радница

⁸⁴² Део ове заштите је уређен Законом о заштити детета, Државен вестник на Р.Б., бр. 48 од 2000, изм. и доп.

⁸⁴³ В. Брајић, „Радно право“, V, оп.цит., стр. 239.

⁸⁴⁴ Ибидем, стр. 241.

одсуствовала до 3 године старости детета на њен захтев (члан 99). Одсуство за мртво рођено дете или смрт детета пре истека породилшког одсуства је опредељивала лекарска комисија, а износило је најмање 30 дана.

Заштита за време трудноће према савезном ЗОРО је представљала оквир, који је у великом делу био сличан са претходним ЗРО, али у мањем обиму. Нека права су била садржајније уређена. За трудне раднице је био забрањен рад који је тежак и опасан, али и за раднице које нису биле трудне. Забрана о ноћном раду и прековремени рад се односио на трудне жене, или са дететом до 3 године, што представља повећање старосне границе за једну годину⁸⁴⁵ (члан 36 ЗОРО). Изузетак је био могућ само са писменом сагласношћу. Ово решење срећемо, али ћемо га срести и у будуће, као стандардно решење у националним законодавствима у региону. Ово можемо узети као повољно и адекватно у оквиру система заштите трудноће, односно материнства на раду, али само уколико није реч о злоупотреби преко вршења притиска на радницу да то потпише.

Иначе овај Закон је садржао још неколико повољнијих одредби. То је била одредба која је предвиђала могућност самохраног родитеља детета које је лице са инвалидитетом, до 7 годишње узрасти детета, да не сме да ради ноћу или прековремено, осим по изузетку који је претходно наведен. Породилшко одсуство је износило до навршавања 1 године детета, што је био квалитативан корак напред у односу на претходни закон (члан 37). Дата је могућност додатног продужења породилшког одсуства, али законодавац није навео када. Ова права је могао да користи и отац уколико мајка умре, напусти дете или је спречена да користи права, као и усвојитељ, односно старатељ детета. Ниједан од ових корисника права није могао добити отказ на основу тзв. технолошког вишка (члан 38 став 3). У другим случајима престанка радног односа, овај Закон није ништа предвиђао. То се оставило уредити националним (републичким) законима⁸⁴⁶. У односу на рађање мртвог детета, или ако оно умре после рађања, постојало је стандардно решење о трајању породилшког одсуства од најмање 45 дана, евентуално и више, али по мишљењу лекара.

Републички ЗРО из 1996. године права на основу трудноће и материнства је уредио у највећем броју случајева идентично са ЗОРО, осим неколико изузетака. Они се свде на то да по истеку породилшког одсуства, жене или мужа, према правилима изузетака (члан 82 који су идентични са ЗОРО), имали су могућност да одсуствују са посла (посебно отсуство) или да раде са скраћеним радним временом ако је детету потребна нега или је теже хендикепирано (члан 81)⁸⁴⁷. Трајање је опредељивао надлежни здравствени орган. У случају оваквог одсуства жене, односно мужа, имали су право на пуну новчану надокнаду. Ако се радило о скраћеном радном времену, онда половина радног времена плаћано је према колективном уговору, а друга половина према прописима о здравственом осигурању (став 2 и 3). Ово је било неповољније решење с обзиром на то што се у колективном уговору

⁸⁴⁵ Да подсетимо да је ЗРО из 1986 и 1990 предвидео до две године детета.

⁸⁴⁶ Мисли се на српским и црногорским законима о радним односима.

⁸⁴⁷ В. Брајић, „Радно право“, VI, оп.цит., стр. 279; П. Јовановић, оп.цит., стр. 277.

раду није морао предвидети пуни износ надокнаде зараде. У односу на породилшко одсуство његово трајање било је другачије уређено уколико се роди треће дете. Онда је то износило до 2 године детета (члан 79). Забрана за отказ се односила поново само у случају тзв. технолошког вишка, чиме се није увидела потреба о допунској заштити од отказа жене за време трудноће и материнства, малолетника и лица са инвалидитетом.

Новина у ЗРО је била предвиђена за лица која усвајају дете до 5 годишње узрасти, који су могли да одсуствују од посла (рада) ради неге детета у трајању до једне године и то плаћено (члан 84). Ово се може схватити као прилично повољан концепт, прихваћен ЗРО из 1996. године, за право на одсуства ради неге која имају усвојитељи. Другим речима, ово одсуство ради неге усвојеног детета је била изједначена са трајањем породилшког одсуства код рођеног детета. Новина представља могућност да једном од родитеља мирује радни однос, односно да користи неплаћено одсуство до навршавања три године детета. При томе се не предвиђају никаква ограничавања или посебни услови у односу на стање детета (члан 86). Била је предвиђена и могућност за рад са скраћеним радним временом родитеља или старатеља који се брине о детету са церебралном или дечијом парализом, мишићном дистрофијом или другим тешким болестима (члан 85). Овај члан се доводио у везу са чланом 81 где се исто тако предвиђала могућност за скраћеним радним временом у случају детета са тешким хендикепом, чиме се уносила забуна и могућност за различита тумачења.

Закон о раду из 2001. године је унео одређени степен о смањењу права на основу трудноће и материнства. Тако, смањење заштите на раду срећемо код забране о ноћном и прековременом раду, која са Законом о раду се ограничавала на 8 последњих недеља трудноће. Тиме се ово право смањило у односу на заштиту за време трудноће, али са друге стране постоји промена у односу на период после порођаја, тако да један од родитеља је могао радити ноћни и прековремени рад до 3 године старости детета, само са његовом писменом сагласношћу. У претходном Закону није било оваквих врста одредаба и зато је овакво решење представљало додатну заштиту на основу материнства. Ипак писмена сагласност као изузетак од забране за рад ноћу је била у супротности са Конвенцијом 89, као и са стандардима комунитарног права⁸⁴⁸.

Породилшко одсуство, начин његовог коришћења, одсуство од рада ради неге детета, рађање мртвог детета или ако умре после рађања, надокнаде за коришћење права, неплаћено одсуство на основу детета (када мирује радни однос), а у случају када по изузетку отац и старатељ, односно усвојитељ користи права од материнства, остају исти. Постојала је мала промена код породилшког одсуства где се предвиђало да траје 3 месеца, а после истека 365 дана од започињања одсуства се називало одсуство са рада ради неге детета (члан 69). Суштински се ништа посебно није променило у самом садржају права. Оваква

⁸⁴⁸ Првослав Спасић, „Заштита материнства запослених жена са освртом на решења српског закона о раду из 2001“, Радно и социјално право, бр. 4-6/2002, Београд, стр. 149.

терминолошка промена је била на линији са сличним решењима у Хрватској и Словенији.

Рестриктивна промена је представљало ограничавање одсуства од рада или рад са пола радног времена за посебну негу детета, које почиње да се користи после породилшког одсуства. То је трајало до 5 годишње узраси детета (члан 71)⁸⁴⁹.

Претходно време трајање је опредељивао надлежни здравствени орган (види члан 81 ЗРО). Надокнада плате за одсуство или скраћено радно време се опредељивало у складу са прописима о друштвеној бризи деце. У вези са радом са половином пуног радног времена, Закон више није упућивао на општи колективни уговор о утврђивању висине накнаде зараде, него ЗР је упућивао на индивидуални уговор, односно на општи акт послодавца. Ово решење би се могло сматрати и као повољније, али и неповољније, у зависности од тога каква ће се права предвидети овим актима у односу на колективни уговор. Рад са половином пуног радног времена се предвиђао и када се ради о нези детета са церебралном и дечијом парализом (члан 73), али овога пута је овај члан добио адекватну примену у односу на члан 71, јер се члан 71 односио на ограничено времетрајање, док члан 73 није предвиђао рок и обухватао је само одређена обољења⁸⁵⁰.

Отказ, сходно ЗР је био забрањен за раднике који користе права на основу трудноће, породилшког одсуства, одсуства ради неге и ради посебне неге детета (члан 76 и 102), осим ако је радни однос заснован на одређено време, или ако радник својом кривицом учини повреду радне обавезе, прекрши и злоупотреби боловање (члан 101 тачка 3, 4, 5 и 7). Овако постављени изузеци су били веома широко постављени и нису давали адекватну заштиту од отказа.

Данас у Србији концепт заштите жене на основу пола је промењен, али да ли и шта се променило у односу на заштиту трудноће и материнства?

Заштита жене за време трудноће и материнства након доношења важећег Закона о раду из 2005. године у великом делу темељи се на претходним решењима у законодавству, али ипак уведене су неке новине које су прецизирале нека права, чиме се побољшала и проширила заштита. За трудне раднице забрањен је тежак и ризичан рад, који би могао проузроковати последице за њу или за плод. Новина је то што Закон први пут уводи и конкретне забрањене радове, тако да се каже да не сме да ради на места где се диже терет, изложеност зрачењу, вибрацијама или екстремној температури (члан 89)⁸⁵¹. Да би трудна радница користила ово право потребан је лекарски налаз. Тиме се ослобађа од поступка произвољности и евентуалних злоупотреба са стране послодавца. У односу на прековремени и ноћни рад трудне жене, задржава се старо решење о забрани ове врсте рада последњих 8 недеља трудноће. Али исто се и допуњује при чему се каже да жена може и до 32 недеље да не ради ноћу и прековремено ако се утврди да је то штетно за њу или дете, на основу лекарског налаза (члан 90). И

⁸⁴⁹ Ибидем, стр. 153.

⁸⁵⁰ Види: Мијал Стојановић; „Коментар Закона о раду Републике Србије“, Крагујевац, 2002, стр. 144-145, 148-149.

⁸⁵¹ М. Ђуришић, Ж. Кулић, оп.цит., стр. 217.

поред тога што ово постоји као могућност, односно коришћење овог права, потребно је да се испуни услов у погледу штетности по здрављу, писменим налазом од лекара, ипак је реч о проширењу заштите трудних радница на раду. С обзиром на целокупно стање раднице која је трудна, поставља се питање да ли је потребно условљавање за коришћење овог права у пуном обиму, односно да ли је боље решење да се не ради прековремено и ноћу за време трајања трудноће? Када се реч о адекватности оваквих одредба и остваривање њихове праве функције за заштиту трудне жене и плода, законодавац при доношењу мора да се консултује и да узме у обзир лекарска експертска мишљења у земљи, али и међународна искуства.

Заштита родитеља са дететом до трогодишње узрасти, као и самохраног родитеља детета-инвалида до седам година узрасти у односу на забрану за ноћни и прековремени рад (члан 91), остали су исти као и у претходном Закону из 2001. године. Новина је право садржано у члану 92, којим се предвиђа да прерасподела радног времена трудне раднице, родитеља са дететом до три године узрасти, као и родитеља детета са тежим психофизичким сметњама, је могућа само уз њихову писмену сагласност. Ова забрана представља нови квалитет у заштити за време трудноће и материнства и оправдана је, јер прерасподела радног времена, по својој природи може бити прилично стресно и проблематично, или неповољно за радника (двостран рад, рад у сменама, рад у већем делу дана поподне и сл.) чиме би се додатно изложили ризику сама радница али и плод (уколико је реч о трудној радници). На крају, то је и у функцији успостављања равнотеже између породичних обавеза и радних обавеза. Ово право и право на основу члана 91 имају и усвојитељ, хранилац и старатељ детета, што је очекивано и стандардно решење.

Породиљско одсуство и одсуство ради неге детета, као и начин њиховог коришћења, је остало исто као и у ЗР из 2001. године. То значи да се учврстио концепт одвајања породилског одсуства које траје до 3 месеца детета и одсуство (плаћено) за негу детета до истека 365 дана од започињања породилског одсуства од времена пре порођаја (члан 94). Већ смо и претходно поменили да овакав концепт не уводи суштинске новине, али може значити другачије коришћење неких права за време породилског одсуства у односу на одсуство за негу детета, као на пример питање када радница може да се врати на рад раније и сл. То добија на значењу ако постоји и специјалан закон који уређује ову материју као што је то случај на пример у Хрватској и Словенији. У Србији таквог закона нема, тако да је ово решење више концептско и формалне природе.

Породиљско одсуство и одсуство за негу детета може трајати и дуже, односно после истека две године од започињања породилског одсуства у неколико случаја. То су: ако се роди треће и више деце, ако се роде три или више деце одједном (члан 94а). Ово право се користи и у случају када се роде близанци или више деце, а жена претходно има рођено дете (или рођено више деце). Ово су добра решења који су у оквиру међународних искуства и на линији заштите жене и детета/ деце али и у функцији повећања наталитета земље. У односу на неке земље из региона, као на пример Македонија, ово право значи већи обим

заштите материнства на раду. Пошто ово право има и отац, под познатим условима као изузетак, онда целокупни систем заштите материнства добија шире димензије од оних које су представљене кроз призму радног односа. То потврђују и решења која услеђују.

Повећање права на основу заштите трудноће и материнства, примећујемо и у случају ако се роди мртво дете или ако дете умре после порођаја. У том случају, породилско одсуство износи 3 месеца после порођаја (члан 95), за разлику од претходног решења које је износило 45 дана (са могућношћу да се продужи). Ипак ново решење има један проблематичан део, а то је колико ће износити породилско одсуство ако дете умре другог или трећег месеца после порођаја. Још проблематичније је ако дете умре четвртог или неког следећег месеца после порођаја. У овим случајима, према томе како је нормирано у ЗР, или ће се користити одсуство за негу са смањеним трајањем или уопште се неће користити. Онда не остаје ништа друго него да се користе права на основу плаћеног одсуства (евентуално и неплаћено) као за све раднике. Ово решење, али и претходна законска решења по овом питању су превише рестриктивна. Другим речима, ово право у законодавству може да се користи само док траје породилско одсуство (до 3 месеца после порођаја). Не би смела да се предвиђа оваква дискриминација у односу на коришћење овог права, јер здравствено стање жене неће бити другачије уколико дете умре, ако је неколико месеци старије⁸⁵². Овако, ово право има само голу правну димензију, али нема суштинску, заштитну и социјалну димензију.

Што се тиче одсуства са рада ради посебне неге детета, или другог лица, у актуелном Закону о раду нису учињене никакве измене. Уствари, ова заштита која се односи на родитеље, усвојитеље и старатеље у односу на коришћење заштитних права, најчешће за децу са одређеним психо-физичким сметњама (до 5 годишњег узраста), права у случају усвајања детета (до 5 годишњег узраста), као и право на неплаћено одсуство су идентични, како номотехнички, тако и садржајно, са претходним Законом из 2001. године.

Забрана отказа није предвиђена у овом делу Закона, као што је то био случај претходно. Она је уређена у делу престанка радног односа, где у члану 187 се забрањује давање отказа са стране послодавца за време трудноће, породилског одсуства, одсуства ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета. Радни однос престаје ако је закључен на одређено време по истеку времена (став 2). Ово решење, и поред тога што је уклопљено у другом делу закона, садржајно је исто са претходним Законом о раду. Такође, коришћење ових права према ЗР није оправдан разлог за отказ уговора о раду (члан 183). Може се рећи да ови случаји забране за отказ уговора о раду представљају стандардни део заштите на раду посебних категорија запослених. Када би овде били укључени и лица са инвалидитетом, односно одређена врста заштите радног односа за ове запослене, онда би постојао заокружени систем

⁸⁵² Према неким истраживањима, сматра се да родитељ (пре свега мисли се на мајку) гради дубљу емотивну и социјалну везу са својим дететом после истека од неколико недеља или месеца, него непосредно после чина рађања, односно неколико сати после тога.

решења. Овако, ЗР је у оквиру стандарда, која су решења у одређеном смислу и рестриктивна за раднике⁸⁵³.

6. Заштита здравља и безбедности на раду малолетника и младих радника

Заштита здравља младих радника и омладине је институт који је предмет интересовања, али и уређивања свих национално-правних система Југоисточен Европе. Као што смо претходно поменули, ова заштита представља снажно поље интересовања Међународне организације рада, али и Савета Европе и Европске Уније. Изгледа да нема дилема да здравље малолетника на радном месту треба посебно и додатно да се заштити, насупрот њиховој физичкој и духовној осетљивости.

Институт заштите малолетника је прво питање коме се посветила пажња и у међународном оквиру, тако да морамо рећи да је и стварање радног права произашло од заштите деце на раду. И поред тога што је прошло већ више од два века од доношења првих радно-правних норми управо из области заштите деце на раду, у свету још увек нема консензуса која је најпогоднија минимална граница о оснивању радног односа. Дали то треба бити 15 година старости, што је на линији актуелних решења МОП-а, или треба да се повећа граница. Са друге стране, да не заборавимо да у одређеним регионима у Африци и Азији, омладина *de facto* ради и испод ове границе.

Решења у националним законодавствима у региону Југоисточне Европе су идентична са оним из МОП-а, бар у односу на минималне године о запослењу. Постоји континуитет регулисања права малолетника у радном односу, као и делимична идентичност са решењима у међународном праву у односу на постанак првих радно-правних и заштитних норми, управо у односу на малолетнике. Ипак национална законодавства су имала и своје специфике последњих 20-так година, а у даљем тексту указаћемо на неке од њих.

1) Хрватска

Закон о радним односима Хрватске из 1990 године, заштиту малолетника је уредио у контексту свеукупне правне парадигме у раду, чији је главни носитељ био ЗОПРО. Минималне године о запослењу остају исти као што је предвиђао ЗОПРО, а то значи 15 година старости. Закон, као што смо и горе поменули, је задржао и решење савезног Закона у односу на забрану за ноћни рад малолетника, за оне који су радили у индустрији, грађевини и саобраћају и то од 22 до 06 сати следећег дана, што је у крајњој линији значило стешњавање права забране, упоређено са социјалистичким периодом, а била је идентична

⁸⁵³ У вези са овим, види коментар о Закону о раду из 2001 године.

са забраном радница за ноћни рад. И у другим аспектима видимо идентична решења, где заштита омладине према ЗРО је била на линији са ЗОПРО, као што се у члану 56 понављала одредба да малолетник радник не сме да ради и да се распореди на посебно тешке радове, под водом, или под земљом, као и на друге радове који би штетно утицали на његов психо-физички развој. Дата је могућност за рад са скраћеним радним временом, које би се сматрало као пуно, али не мање од 36 сати недељно. Сматрамо да је ово била рестриктивна одредба и није смела да се да као могућност, већ као право. Такође и времетрајање пуног радног времена од 36 сати недељно је предуго и треба се дати могућност и за краћи рад (члан 57). Годишњи одмор малолетника, према истом члану, је повећан за 7 дана и траје 25 радних дана.

Према Закону за рад из 1995 године, о запошљавању малолетника је било потребно навршавање 15 година узрасти (члан 14). Али и поред тога закон је предвидео нови додатни услов. Већ се у члану 15 предвиђало да је за стицање пословне способности о скључивању уговора за рад, потребно овлашћење у писменој форми од законског заступника, који може бити родитељ, стараоц, усвојитељ и сл. Из овога произлази да ЗР није предвиђао директан улазак малолетника у радни однос са навршених 15 година старости, него напротив, постојао је кумулативни услов, односно конвалидација воље малолетника са вољом законског заступника са овлашћењем. Овакав начин условљеног оснивања и ступања у радни однос малолетника, јавља се први пут у нормативном систему Хрватске, па и шире⁸⁵⁴. Сматрамо да оваква одредба⁸⁵⁵ представља додатну заштиту на раду малолетника, како од злоупотребе, тако и у односу на смањење броја малолетника који су укључени у процесу рада.

Овом одредбом се увео ниви и виши стандард у односу на заштиту здравља и безбедности малолетника.

Закон о раду из 1995 године је укључивао и забрану за рад на радовима који могу угрозити здравље или развој малолетника (члан 16). Ова заштита се по нечему разликовала од претходних решења, а то је што нису били законски опредељени који су то радови који угрожавају здравље малолетника. Они нису били одређени ни уопштено (на пр. под водом, под земљом и сл., као што је било у претходном случају), него је то требало утврдити правилником који ће утврдити и донети мистар за рад. Ово решење је прихватљиво, с обзиром на то што на овај начин се могу детаљније уредити са подзаконским актима, који су то радови и на тај начин да се адекватније оствари заштита здравља и безбедности на раду, ове категорије радника, наравно уколико се тај правилник донесе. Ова одредба је била појачана и са чланом 17 у којем се гарантовала већа заштита. Била је дата могућност инспектору рада да потражи преиспитивање рада малолетника ако посумња да тај рад угрожава његово здравље или развој и то ванредним лекарским прегледом. Лекар би са налазом требао оценити дали радови које извршава малолетник су штетни за његово здравље или не. На овај начин, здравље малолетника

⁸⁵⁴ Још увек у неким националним законодавствима имамо оснивање радног односа малолетника без писменог овлашћења законског заступника, као што је то у Македонији и Бугарској.

⁸⁵⁵ Ова одредба се пренела и у најновијем Закону о раду Р. Хрватске из 2009 године.

се штити у току самог радног процеса, чак и у ситуацији ако министар неки рад није предвидео, као забрањен за малолетнике (складно члану 16). Наравно, уколико инспектор рада констатује такво стање, дужан је да потражи забрану за рад малолетника за тај рад, и његово премештање на други одговарајући рад. Уколико таквог рада нема, онда је следовао отказ⁸⁵⁶.

Иначе је Закон садржао и уобичајене одредбе које су већ стандард у односу на заштиту здравља и безбедности малолетника, као што су били забрана о прековременом раду малолетника (члан 33 став 5), забрана за рад малолетника у прераспоређеном пуном радном времену (члан 35 став 7). Интересантно је што у оба случаја, посредно произлази да малолетник може радити и прековремено и у прераспоређеном пуном радном времену, уколико обезбеди писмену изјаву законског заступника (члан 33 став 7 и члан 35 став 9). Уствари, рекло се да инспектор рада ће забранити такав рад уколико нема писмене добровољне изјаве да се малолетник слаже на ове услове на раду.

Сматрамо да овакво решење је било контрадикторно и деловало је збуњујуће у тумачењу закона. Ово је било супротно концепту конвалидације воље малолетника при запошљавању. Овакво решење је представљало смањење заштите малолетника на раду и то унесено на „мала врата,..“ Ове одредбе су се односиле и на трудну радницу, мајке са дететом и самохрани родитељ са дететом до 6 година старости. Ипак, код ових категорија радника, овакво решење има одређену логику и могли би оправдати до негде, јер је реч о флексибилној норми која директно не погађа основну заштиту трудне раднице, односно мајке и самохраног родитеља породилшког отсуство и рад са скраћеним радним временом). Реч је само о могућности која је повезана са психо-физичким капацитетима трудне раднице или мајке да ради у овим условима, о чему на крају ипак она сама процењује⁸⁵⁷. Код малолетника, могућност о прековременом раду и прераспоређеног радног времена је у директној колизији са основном заштитом малолетника на раду, а то је забрана таквог рада.

Малолетник, складно члану 39 је имао право на повећано минимално трајање годишњег одмора од 24 радна дана (од предвиђеног законског минимума од 18 радна дана), што је представљало смањење у трајању од једног радног дана.

Као стандардна одредба је била и забрана о ноћном раду у индустрији (између 19 и 07 следећег дана) и ван индустрије (између 20 и 06 сати следећег дана), као и изузетак који се односио у случају више силе (члан 54).

Нови и актуелни Закон за рад Хрватске из 2009 године, остаје на бројна иста решења у односу на заштиту здравља и безбедности на раду

⁸⁵⁶ Овакав начин престанка радног односа представља нову основу и нетипичан начин за отказивање уговора о запошљавању који не срећемо у делу земаља из региона (о овоме види више у даљем тексту).

⁸⁵⁷ Овакав концепт није савршен јер не ретко раднице не могу саме да оцене своје могућности и радне капацитете, прецењују се, и многу пута греше с тим што угрожавају своје здравље и здравље плода, односно детета. Зато сматрамо, у том смислу, ово стање би требало да се процењује на основу лекарског налаза, чиме би се смањио утицај и субјективизам саме раднице.

малолетника. Таква су минимална узраст о оснивању радног односа и дозволе потребне од законског заступника за конвалидирање пословне способности малолетника. Хтели би још једном да потенцирамо да сматрамо да давање овлашћења са стране законског заступника малолетника да би добио могућност запошљавања, са којим би се скључио и раскинуо уговор о раду, представља добро решење и иде у смеру додатне заштите малолетника. Новина у Закону за рад из 2009 године је решење које такође иде у смеру повећања заштите малолетника и то у смеру развоја његове личности и његових способности. То је забрана о оснивању радног односа уколико је малолетник на школовању у обавезном основном образовању (члан 17 став 1). Остала права законског заступника су идентична са претходним решењима.

Забрана о раду одређених радова такође остаје идентична као и претходна решења (члан 19 став 1). Новина је што се уводе радови за које је малолетнику потребна провера његовог здравственог стања, при чему га послодавац може запослити сако уколико је то претходно утврђено (став 3). Правилник за та радна места доноси сам министар (став 4). Овим законским решењем сматрамо да се ради додатна класификација радних места и слободних радних места, само са претходним утврђивањем здравственог стања. Свакако, као трећа целина у овој подели ће бити целосно забрањена радна места за малолетника.

Ово ново решење закона, поново је на линији повећања заштите здравља и безбедности малолетника у односу на дозвољене радове и радна места, код послодавца.

У односу на овлашћења инспектора и надзора који се врши над радом малолетника. Одређених радова и могућности да забрани његов рад, садржани у члану 17 ЗР из 1995 године, нови Закон преузима исте у потпуности и уређује их у члану 20⁸⁵⁸. Из свега овога, сматрамо да нови ЗР, за ова питања, у одређеном степену квалитативно повећава заштиту на раду малолетника.

У односу на прековремени рад малолетника, понављају се одредбе, као и давање писмене изјаве о добровољном прековременом раду.

Новина у закону је ограничавање радног времена малолетника на осам сати дневно у сваком случају (члан 46 став 6). Ово решење, које је познато из неких претходних законских решења (на пр. ЗОПРО из 1989, члан 46) и добро је што је на овај начин недвосмишљено нормирано распоређење, односно трајање радног времена. Али, када спомињемо нека претходна решења, дужни смо да кажемо да ЗР из 2009 године, као и његов претходник, не предвиђају смањење пуног радног времена малолетника на 36 сати, као што је то урадио ЗРО из 1990 године⁸⁵⁹. Забрана о прераспоређивању радног времена малолетника изнад 8 сати и потребна је писмена изјава, остају идентични са претходним решењем (члан 47, став 10 и 11).

⁸⁵⁸ Више види: Закон о раду (2009), член 20.

⁸⁵⁹ Упореди: ЗР (2009), член 46 став 6 са ЗР (1995), член 34 и ЗРО (1990), член 57.

Забрана о ноћном раду малолетника уређена је и у актуелном ЗР, као и у институту који опредељује које време се сматра за ноћни рад малолетника (члан 48 и 49). Ово решење је идентично и за трудне раднице. Ипак, у односу на омладину, изузетак о забрани за ноћни рад је постављен много шире од претходног Закона. Тако је малолетнику омогућено да ради ако је такав рад потребан у одређеним делатностима, складно посебним законима, и ако није могуће да се обезбеде додатни пунолетни радници (члан 49 став 2). Иако постоји и други додатни услов, ипак је претходни закон овакав рад предвиђао само у случају више силе, и ако то пропише надлежни министар са одлуком ради озбиљне опасности или националног интереса. Нови закон предвиђа да такав ноћни рад малолетника не може трајати дуже од 8 сати и не у периоду од поноћи до 04 сати ујутру (став 2). Сматрамо да ће овим начином, малолетник имати обавезу да ради више и чешће као ноћни радник. Закон у случају ноћног рада малолетника предвиђа и надзор његовог рада са стране пунолетног лица (став 3), као и могућност да такав рад буде забрањен са стране инспектора, ако је супротно Закону (став 4).

Можемо рећи да нови Закон у односу на одморе, уводи већи степен заштите малолетника. Предвиђено је више одредаба из претходних закона, који утврђују обим заштите. Тако, у члану 52, став 2, се смањује време које је потребно да малолетник ради минимално, да би остварио паузу од 30 минута. Од 6 сати (које важи за пунолетне запослене) потребног времена за рад дневно, смањује се на 4 сата и тридесет минута. За малолетника је предвиђен обавезан одмор од 48 сати недељно (члан 54 став 2). Код обе врсте одмора, није предвиђен искључак. Ова решења данас значе повећану заштиту малолетника, у делу одмора у односу на претходне где се уређивало само право на дужи годишњи одмор малолетника. Такође имамо повећање стандарда успостављен око дужине плаћеног годишњег одмора, при чему он данас износи 5 недеља за малолетнике, што преведено у данима, значи 25 радна дана (члан 55 став 2)⁸⁶⁰.

Као и за трудне раднице, тако и за малолетнике, Закон о заштити на раду предвиђа нека специјална права. Тако, ЗР у односу на заштиту малолетника предвиђа забрану за рад ноћу, прековремени рад и рад у посебним условима, осим према Закону за рад (члан 40) Тиме се не нормира ништа нови, већ се само упућује на ЗР.

2) Словенија

Законом о радним односима Словеније из 1990 године, поред заштите здравља и безбедности на раду радница за време трудноће и материнства, је уређења је и заштита малолетника. Решења су више или мање на нивоу стандардних решења из прелаза социјализма у капитализам, где нема неких већих и радикалних промена обухвата и обима заштите.

Омладина се штитила на узрасти од 15 до 18 година и то је обухватало неколико елемената. Пре свега се штитила од тешког

⁸⁶⁰ Са претходним законом, минимално трајање годишњег одмора је износило 24 радна дана; види: форе у тексту.

телесног рада и рада који би штетио здрављу и развоју младог радника (члан 72). Та забрана је обухватала рад под земљом, под водом, као и рад са јонизирачким зрачењем. Посебним прописом је било предвиђено утврђивање који су то штетни радови за здравље и безбедност малолетника. Такође је био забрањен рад ноћу, али се направило степеновање, с обзиром на године. Тако, лице које нема напуњено 16 година не може да ради између 23 и 06 сати следећег дана (члан 73). Одмор је продужен за 7 радна дана при чему је то за малолетнике укупно износило 25 радна дана⁸⁶¹. Ово је стандард који је преузет из социјалистичког периода.

Као што може да се види, није реч о неким новим решењима а која претходно нису виђена, и исте срећемо у неким другим националним законодавствима у региону. Али Законом о радним односима из 2002 године ссе нешто променило. Заштита здравља и безбедности на раду је добила другачију структуру и садржај, чиме се променила и слика о правима малолетника у радном односу.

Посебна заштита на раду малолетника је право, утврђено са чланом 194 Закона о радним односима Словеније. Права која следе даље, основу преузимају из претходног ЗРО. Минимална узраст запошљавања, одговара решењу МОР-а и нема промене у односу на претходни закон, а то је 15 годишња узраст (члан 19). У актуелном Закону о радним односима, детаљније и шире су уређена радна места на која малолетници не смеју да раде. Складно члану 195, то су: рад под водом и земљом, рад који су ван психичких и физичких могућности малолетника, рад на којем је малолетник изложен штетним агенсима, који су отровни или канцерогени, рад са штетним зрачењем, радови који укључују ризик од несрећа који млади човек не може препознати, или нема довољно искуства и знања, радови који укључују екстремну хладноћу, топлину, буку и вибрације.

Сматрамо да овај Закон прави један искорак напред у односу на претходна решења, забрањујући рад малолетника на ова радна места. На овај начин се обезбеђује прилично солидна заштита омладине у радном односу, за део забрањених радних места, а у односу на регион ова су решења најнапреднија. То говори и податак да у словеначком радном законодавству, омладина добија све значајније место.

Ипак, то не можемо рећи у целини, за сва актуелна решења која се односе на заштиту здравља и безбедности на раду малолетника. И поред тога што постоји забрана о прековременом раду, ипак законско решење за радно време малолетника је исто као и одраслог радника, а то је 8 сати дневно и 40 сати недељно (члан 196). Овим немамо прогрес права у смислу смањења радног времена малолетника⁸⁶².

Малолетник има право на пуну паузу, уколико ради 4 сата и тридесет минута дневно, а такође право на дневни и недељни одмор, користи у пуном обиму, односно 12 и 48 сати (став 2, 3 и 4).

Задржан је и стандард у односу на забрану о ноћном раду, између 22 и 06 сати следећег дана, са једном новином, која каже да уколико

⁸⁶¹ Складно члану 56 ЗРО, годишњи одмор је износио минимум 18 радна дана, за све раднике

⁸⁶² Закон о радним односима предвиђа могућност за смањење радног времена, свих запослених, максимум на 36 сата, колективним уговором; види члан 142.

малолетник ради на културним, уметничким, спортским или рекламним активностима, забрана се односи између 24 и 04 следећег дана (члан 197). Вероватно се овде законодавац водио актуелним потребама модерног начина живљења, узимајући у обзир физичке и психичке капацитете малолетника. У односу на ово право, уведен је и изузетак што није постојао раније, чиме се смањује обим заштите. Изузетак забране о ноћном раду се односи у случају више силе и ако нису доступни пунолетни радници, а рад мора да се изврши, онда послодавац може да позове малолетника да ради ноћу. Сматрамо да је ово решење проблематично, решење које оставља могућност злоупотребе. Овај ноћни рад се врши под надзором пунолетног радника, а после завршавања ноћног рада, послодавац мора омладини обезбедити адекватан одмор наредних три недеља (став 3 и 4). Нејасно је шта се подразумева под адекватним одмором.

Повећање годишњег одмора је идентично као и претходно решење (члан 198), али са једном разликом што сада трајање годишњег одмора, у основи је повећано од 18 радних дана на 4 недеља-20 радних дана, тако да ће годишњи одмор малолетника износити 27 радних дана.

Можемо рећи да заштита здравља и безбедности на раду малолетника у словеначком правном систему има одређена побољшања, пре свега у односу на забрану за рад на неким радним местима, али и задржавање стандарда, као и нека рецесивна решења у односу на претходне. Сматрамо да је то одраз става и сазнања да су малолетници све зрелији, како физички, тако и психички, у односу на прошлост и због тога могу раније извршавати радне обавезе са пунолетним радницима.

3) Бугарска

Заштита малолетника у Бугарском закону о раду је базирана на неколико основних питања: а) минимална узраст за запошљавање; б) радови на којима могу бити запослени малолетници⁸⁶³; в) поступак о запослењу; г) специјална заштита за време постојања радног односа малолетника⁸⁶⁴.

Заштита здравља и безбедности на раду штити малолетнике од 15 до 18 година, као и лица испод 15 годишње узрасти, запослени по изузетку. Међутим у бугарском законодавству, минимална узраст за запошљавање је предвиђена са 16 година старости (члан 301, став 1), а са изузетком се могу запослити и млађа лица. Према ЗТ, можемо рећи да имамо више степена запослења, а са тим и заштите малолетника. Могу се запошљавати лица до 15 година узрасти, као и са напуњеним 14 година за девојчице и 13 година за мушкарце за: снимање филма, позоришне, концертне или оперске претставе, или рад у циркусу (члан 301, став 3)⁸⁶⁵.

⁸⁶³ О овој врсти заштите, види више код: В. Мрјачков, К. Средкова, А. Василев, „Коментар на кодекса на труда“, IX, Сиби, Софија, 2007, стр. 760-771.

⁸⁶⁴ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 429.

⁸⁶⁵ Ибидем, стр. 430.

Друга категорија су малолетници који се запошљавају са напуњених 15 до 16 годишње узрасти, који морају испунити два кумулативна услова: да се примају на лаке послове и да нису опасни за њихово здравље и психо-физички развој (члан 301 став 2), а други услов је рад да не буде сметња редовном школовању или професионалном обучавању. Који се радови сматрају опасним радовима је предвиђено Наредбом бр.6, где за лица од 15 и 16 година списак износи 15 врста радова, као и 20 врста радова који се односе на физичке, хемијске и биолошке агенсе.

Трећа група малолетника су лица изнад 16 до 18 година, за које су забрањене 100 врста радова, као што је рад под земљом, под водом и сл) складно наредби). Иначе ЗТ у члану 304 предвиђа општу забрану о запошљавању лица са ненавршеним 18 година на: радови ма који су изнад могућности малолетника; на радовима са хемисјким, биолошким, канцерогеним, токсичним материјама; радови који неблагоприятно делују на здравље малолетника; рад са радијацијом, буком, вибрацијама, ниским и високим температурама и др. Ове забране се односе и за лица испод 16 година, тако да за њих укупан списак износи 135 врста забрањених радова (Наредба бр.6). Из овога произлази да лица са 15 и 16 година уживају већу и додатну заштиту на раду од оних који су између 16 и 18 година. То је логично и очекивано с обзиром на то што је запошљавање са 15 година изузетак од опште норме о минималној узрасти за запошљавање, која, како смо поменули, износи 16 година. Ово се проширује нормативним решењем у члану 302 где запошљавање лица испод 16 година је условљено облигационим медицинским прегледом и мишљењем, као и дозволом са стране инспектора рада⁸⁶⁶. Ова два додатна услова су предвиђена и за лица са навршеним 16 година до 18 (члан 303) што говори о зрелости нормативних решења у смеру повећаног обима заштите здравља и безбедности на раду. Иначе, складно Наредби бр. 6, у члану 16, став 5, дозволу за рад коју даје инспектор рада за рад малолетника, може бити повучена уколико се утврди да нису осигурани задовољавајући и безопасни радни услови. Ово решење, као и решење са којим се одобрава запослење малолетника, може бити оспоравано управним поступком – члан 16 став , Наредбе бр.6 (предвиђено чланом 81-98 и члан 145-178 Закона о административном поступку⁸⁶⁷).

Овако постављен оквир за запошљавање малолетника у бугарском законодавству, обезбеђује висок степен заштите здравља и безбедности на раду ових лица. Повећањем минималне старосне границе на 16 година, као и строги услови за запослење и бројне забране и ограничавања, представљају већи стандард у односу на земље у региону. Овим је овај део бугарског законодавства направио искорак и поставио нове критеријуме које остале земље треба да прате, или можда још не?

У односу на заштиту малолетника у самом радном односу, КТ више или мање садржи стандардне заштитне норме као и остала национална законодавства у Југоисточној Европи. Постоји забрана о

⁸⁶⁶ Ибид., стр. 431.

⁸⁶⁷ Административно процесуалнија кодекс, Државен вестник на Р.Б., бр. 30/06; више код: К. Средкова, „Трудово право.“, оп. цит., стр. 69-73.

ноћном и прековременом раду (члан 140 став 4 и члан 147). Али ове забране имају апсолутан карактер и није могуће да се дерогирају са никаквим изузетком. Ово није случај у законодавствима бившо-југословенских земаља. Овим, Бугарска има већу нормативну заштиту по овом питању. Такође нестандартно решење које представља повећан обим заштите малолетника у односу на друге земље је смањење радног времена на 35 сати недељно, а које се сматра као пуно радно време за лица од 15 до 18 година (члан 305 став 3). Радно време у току дана износи 7 сати, а радна недеља не може трајати више од 5 радних дана. У ставу 4, истог члана, уређено је право годишњег одмора који износи најмање 26 радних дана, што је повећање за 6 радна дана од редовног годишњег одмора (члан 155 став 4). Поред свега овога, послодавац има обавезу да ствара и омогућује услове за рад малолетника и могућност за њихову професионалну квалификацију (члан 305 став 1)⁸⁶⁸.

Разлог о повећаној заштити малолетника на нормативном плану у односу на земље из региона, могло би се тражити у томе што је Бугарска изградила релативно самостални систем заштите здравља и безбедности на раду, који је усагласила са актима МОР-а и европским директивама. Са друге стране, земље бивше Југославије су своја нормативна решења, по овом питању, понела карактеристиком заједничке прошлости и више или мање се понављају. Уосталом ово се препознаје у модерним радним законодавствима Словеније и Хрватске, али ће касније следити и у српским и македонским решењима. Уствари сва ова законодавства прати парадигма заједничке нормативне прошлости, која се у великом делу преноси у данашња решења.

4) Србија

Заштита малолетника у Србији, почетком 90-тих година (према ЗРО-1986,1990) поред забране о тешким радовима која је предвиђена чланом 93, обухватала је и забрану за прековремени рад, без изузетка, и ноћни рад између 22 и 06 сати следећег дана (члан 102 и 103). Што се ноћног рада тиче, био је могућ са изузетком забране, али само за лица са навршених 17 година и то само у случају посебно тешких друштвених услова (члан 103 став 2). Иначе се радно време малолетника скратило у односу на пуно⁸⁶⁹ радно време, за два сата а притоме се рачуна као пуно радно време, и то само самоуправним општим актом (члан 102 став 2). Ова одредба је била недовољна и предвидела је мало скраћење радног времена.

Савезни закон о основама радног односа из 1996. године садржи забрану за рад малолетника а посебно тешке и опасне радове⁸⁷⁰, што је у крајњој линији било идентично са решењима ЗРО из 1990. године, а ова решења су се односила и на трудне раднице. О заштити омладине, поред већ поменутих одредба, ЗОРО је садржао идентичне одредбе као и ЗРО из 1986. и 1990. године⁸⁷¹. Према томе, може се рећи да овај

⁸⁶⁸ Више код: Васил Мрјачков, оп. цит., стр. 432.

⁸⁶⁹ Пуно радно време износило је 42 сата у току једне недеље.

⁸⁷⁰ В. Брајић, „Радно право“, VI, оп.цит., стр. 269.

⁸⁷¹ Упореди: члан 41 ЗОРО и члан 102 и 103, из ЗРО.

савезни Закон само је начелно у оквирно уређивао права малолетника у радном односу.

Национални Закон о радним односима Србије из 1996. године, у односу на заштиту од тешких радова и рад ноћу малолетника је идентичан као и за трудне раднице и раднице уопште, о чему се детаљно говорило. Једино што се разликује је то што малолетници имају право на повећани годишњи одмор који је износио 30 радних дана⁸⁷².

Закон о раду из 2001. је успоставио другачије стандарде и критеријуме заштите здравља и безбедности на раду малолетника, при томе наговештавајући проевропски пут српског законодавства.

Као прво, ЗР је предвидео у члану 13 да је поред узрасти од 15 година, за оснивање радног односа потребна и писмена сагласност родитеља, односно стараоца. Ово решење среће се и у хрватском законодавству, тако да није потребно додатно образлагање. Заштита малолетника у ЗР је концепциски и садржајно иста са претходним законом у односу на забрану рада неких радова (члан 67). Овом приликом треба указати да уређење забране за рад малолетника на одређеним радним местима, заједно са женом, није добро концепцијско решење. За очекивати је било да овај закон одвоји ове две категорије запослених, али се то није десило и исто је супротно међународним решењима и стандардима, о којима се говорило у претходно делу. Од осталих права, забрањен је само прековремени рад (члан 67 став 4) и прераспоређивање малолетника (члан 49. Друга права у односу на малолетнике не могу се срести. Забрана прековременог рада је била и претходно виђено решење, док забрана о прераспоређивању је новина. Изненађује што нема других одредаба о заштити малолетника, на пример забране ноћног рада, дужег годишњег одмора итд. Ипак, у односу на ноћни рад и рад са скраћеним радним временом, примењују се савезне одредбе, док су важиле (до 2003 године). После тога је заштита малолетника заиста била рестриктивно постављена, сагласно тадашњем ЗР.

Карактеристично за Закон из 2001. године је то што он покушава да модерно уреди заштиту на раду малолетника, али и све врсте посебне категорије запослених, чему се приближава европским и регионалним решењима. Нека питања се уређују посебним прописима, као што је Закон о друштвеној бризи деце⁸⁷³ или ЗПИО. Ипак је евидентно да и овај Закон има велики број недоречености и још увек се скита за „правим,“ садржајем и обимом заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених.

Актуелни Закон о раду питање о заштити малолетних радника уређује у складу са концептом модерног законодавства и стандарда, успостављених са стране МОР-а и ЕУ. Очигледно је да је утицала и стручно-научна јавност у Србији, која је претходно указивала на погрешност модела, да се права посебне заштите на раду малолетника, уређују заједно са заштитом жене⁸⁷⁴. Закон допуњује и услове који су потребни за оснивање радног односа малолетника. Старостна граница и

⁸⁷² М. Стојановић, Б. Човић, оп.цит., стр. 114.

⁸⁷³ Закон о друштвеној бризи о деци, Службени гласник Р.С., бр. 42/92, изм. и допол.

⁸⁷⁴ Овај став је заступао проф. Др. Мијал Стојановић; види: „Коментар Закона о раду ...“ оп.цит., стр. 136 и даље.

сагласност оба родитеља или стараоца остаје иста, али се додаје још један услов који се односи на обавезни здравствени преглед (уверење). У члану 25, став 2, предвиђа се да се мора извршити лекарски преглед, којим ће се утврдити да ли је малолетник способан за извршавање конкретних радних задатака.

Ово решење, као и цео постављени концепт о оснивању радног односа малолетника, представља висок стандард заштите и заокруживања и комплетирања права заштите малолетника, по овом питању. Посебно позитивна одлука надлежног здравственог органа, која је обавезан услов за запослење, представља велики искорак напред и већу заштиту у односу на претходна законска решења, као и у односу на национална законодавства у региону. Нови услов омогућује стручно процењивање радне способности сваког малолетника индивидуално, независно што рад на коме жели да ради није забрањен Законом. На тај начин, радни однос малолетника добија индивидуалну димензију, где није довољно да рад није забрањен, него и да лице може радити без штетних последица. Овим условом, целокупни систем заштите малолетника на раду, добија нови, продубљени смисао и је на линији заштите малолетника од евентуалних злоупотреба са стране родитеља, који су каткад у прошлости терали децу да раде по сваку цену, ради побољшања економско-финансијске ситуације у породици.

Заштита малолетника овог пута је уређена у посебном делу ЗР, уместо са заштитом жена, као што је био случај претходно. Сагласно актуелним законом, омладини се забрањује рад на неким радним местима. Овде је битно што је забрана проширена у односу на претходна законска решења, тако да је поред познатих забрана за рад, предвиђено да малолетник не може да ради и на великим висинама, ако је изложен штетном зрачењу, са канцерогеним и отровним материјалима, на топлотном, хладном, буком или вибрацијама (члан 84)⁸⁷⁵.

Општа норма (која је постојала у свим претходним законима) о забрани за рад на радовима који су штетни за здравље и живот радника, овога пута се верификује лекарским налазом, на рачун послодавца. Ово представља добро решење јер је потпуно и не ствара забуне и разна тумачења, односно произвољности, типа „ који су то радови који су штетни и ко ће то одредити!? “

Поново се враћа одредба о скраћењу радног времена малолетника, које се сматра као пуно радно време (члан 87), али у измењеној форми. ЗОПРО и ЗОРО ово предвиђају као могућност која треба да се уреди општим актом, односно колективним уговором, док ЗР из 2005. године ово право уређује изворно, с тим што се успоставља нови квалитет у заштити на раду малолетника. У том смислу, члан 87 ЗР, предвиђа 35 сата радно време за малолетника, које је 5 сати мање од пуног радног времена на недељном нивоу⁸⁷⁶, као и забрану за рад више од 8 сати дневно. Ове забране су без изузетака, што је наравно повећање заштите малолетника.

Закон садржи стандардну и већ познату заштиту од прековременог рада и прерасподеле радног времена (члан 88). Међутим, забрана

⁸⁷⁵ М. Ђуричић, Ж. Кулић, оп.цит., стр. 212.

⁸⁷⁶ Пуно радно време, сугласно члану 50 ЗР, износи 40 сати недељно.

ноћног рада (члан 88 став 2) је уређена боље од претходних закона у смислу што су предвиђени неки нови садржаји који су до сада били непознати за српско радно законодавство, и добро је систематизована. Тако, ноћни рад малолетника је могућ само у случају рада из области спорта, културе, рекламе и уметности, као и у случају више силе ако не може да се обезбеди пунолетан радник. У случају више силе, рад ноћу мора да је хитан, односно да се изврши без одлагања и да траје одређено време. Код ових изузетака, малолетник ради под надзором пунолетног лица.

Од прихваћених решења, може се закључити да су иста донешена под утицајем суседних законодавства и стандарда ЕУ. Али, није добро што о питању ноћног рада у случају више силе дискреционо одлучује послодавац, а не, на пример, министар рада, као што је то у неким законодавствима (Словенија).

7. Заштита лица са инвалидитетом и старијих радника

Прво треба дати неколико уводних појашњења. Ове две категорије радника разматрају заједно из простог разлога што и национални системи земаља у Југоисточној Европи, не увек их одвајају као посебне категорије запослених, који уживају посебна права у контексту заштите здравља и безбедности на раду. Ово се пре свега односи на старије раднике. Са друге стране, заштита лица са инвалидитетом бележи смањење обима заштите, пре свега у оквиру закона (законика) о раду, док под утицајем европских парадигми, права на запошљавање и професионалну рехабилитацију се нормирају посебним законима. Овакав нормативни приступ код земаља у региону Југоисточне Европе даје за право да ове две категорије запослених у оквиру радног односа разматрају интегрално и поред тога што они представљају две одвојене групе, односно реч је о различитим врстама заштите.

1) Хрватска

У хрватском законодавству, још почетком 90-тих година, законска решења не познају заштиту здравља и безбедности на раду старијих радника. Једноставно, норма за ову категорију запослених не постоји ни до данас. Али је заштита лица са инвалидитетом нормативно уређена и представља континуирану заштиту и корпус права.

Закон о радним односима из 1990. године, поред заштите малолетника и трудних жена, предвиђа и одредбе за лица са инвалидитетом, али прилично скромно и недовољно. Заштита лица са инвалидитетом је уређена једним чланом, који обухвата права предвиђена савезним ЗОПРО, где је било предвиђено да радник може да ради на својем радном месту или на другом одговарајућем месту, ако је то могуће без рехабилитације или са рехабилитацијом. Такође је била предвиђена могућност за рад са скраћеним радним временом и у таквом случају постојала је забрана о прековременом раду.

Карактеристично за овај период је непостојање већег обима уређивања заштите права лица са инвалидитетом, чији стандард заштите, почетком 70-тих година претходног века, је доживео кулминацију у социјалистичком систему. Ово питање је требало да се уређује другим општим аутономним актима, која се, на жалост, најчешће нису доносили. Тако нормативни систем о заштити лица са инвалидитетом у радном односу (као део посебне заштите) преко законског концепта који је био само минимални оквир, најчешће је остајао у том обиму, при чему је ово питање најчешће остајало недовољно уређено, не само у Хрватској, већ и код осталих земаља у региону⁸⁷⁷.

Законом о раду из 1995. године делимично је променио приступ, бар у делу нормирања права радника са инвалидитетом. За раднике који су привремено или трајно неспособни за рад (радници са привременим или трајним хендикепом), Закон предвиђа неколико одредаба које су делимично преузете из претходних савезних и републичких закона.

Закон не садржи одредбе о раду са скраћеним радним временом, радника са преосталом радном способношћу. Такође нису била предвиђена права на распоређивање, односно запошљавање на други одговарајући рад, као и право на преквалификацију и доквалификацију и право на одговарајући износ зараде. О праву на пуни износ накнаде зараде до запослења код послодавца или код другог послодавца, уопште није било речи. Укидање ових права потврђено је доношењем Закона о пензијском осигурању (закон о мировинском осигурању) 1 јануара 1999. године⁸⁷⁸. До доношења овог Закона, истакнута права су могла да се остварују, али после, све до данас не. Тиме је задат снажан удар праву заштите лица са инвалидитетом у радном односу. Концепт радних односа, који се примењује од јануара 1999. године, а у вези са посебном заштитом радника инвалида, није допунио празнину која се појавила укидањем наведених права.

Закон из 1995. године концентрован је на неколико главних елемената у заштити радника са смањеним способностима, или неспособним за рад.

Први стуб система заштите запослених лица са инвалидитетом на раду је забрана за давање отказа на основу повреде на раду, професионалне болести и привремене неспособности за рад, или када је радник на лечењу и опорављању (члан 73), осим у радном односу на одређено време. Ово право је било и претходно уведено, законима из социјалистичког периода. И у овом случају, као код трудних жена, ако се повео поступак за отказ, а у међувремену је радник постао неспособан за рад, због повреде или професионалне болести, отказ и отказни рок неће тећи (члан 11 став 5). Према Закону, радник је имао обавезу да обавести послодавца уколико је привремено неспособан за рад (члан 76). У духу заштите постојала је и одредба која је предвиђала забрану о штетном утицају повреде, или професионалне болести на напредовање у раду.

⁸⁷⁷ Више код: Л. Јовевски, „Колективни преговори“, оп.цит., стр. 162-167.

⁸⁷⁸ Закон о мировинском осигурању, „Народне новине РС“, бр. 102/98.

Други елемент је право радника да се врати на претходни или други одговарајући рад, као и право запошљавања на други рад (члан 75 и 77). Према ЗР, уколико је радник способан за рад, односно успешно излечен, а има право да се врати на своје радно место. Ако се то место укине, онда на друго одговарајуће место, потписивањем анекса уговора за рад. Само у случају ако радник, складно својој преосталој радној способности, није способан да се врати на своје радно место, или му прети опасност од инвалидности, онда је послодавац био дужан да му понуди радно место за које је он способан, потписивањем новог уговора. Ова обавеза је условна и није нужна, јер ако послодавац докаже да је преузео све потребне мере да раднику обезбеди одговарајући рад, у случају не мора да му понуди нови уговор за рад на другим радовима.

Трећа карактеристика система заштите на раду лица са инвалидитетом, у складу са ЗР, је отказ и право отпремнине. У случају професионалне неспособности за рад, која према Закону о пензијском систему подразумева стање када радник не може своје или друге радове да извршава више од 50%, онда радник остварује право на основу инвалидности (инвалидску пензију). Право на професионалну рехабилитацију, подразумева неколико ситуација где радник може да оствари своје право на плаћене накнаде од настанка инвалидности (на послу или ван посла) до дана запошљавања на одговарајући рад, право на посебан превоз, право надокнаде трошкова за смештај и храну⁸⁷⁹. Отказ је дозвољен, складно члану 78 ЗР који предвиђа отказ у две ситуације, и то када је послодавац преузео све да нађе одговарајући рад, а то није могуће, или ако радник одбије да скључи нови уговор о раду за извршавање радова који одговарају његовој радној способности. Значи уопште није реч о отказу на основу инвалидности, веће у тачно опредељеним случајевима. Наравно да уколико због економских, организационих или техничких разлога се укида радно место, онда је могуће да се да отказ, као и у стечају. Закон предвиђа, на основу члана 78, добијање обавезне сагласности уколико се отказује уговор о раду, од стране савета запослених, а уколико он није формиран, онда сагласност даје надлежна служба за запошљавање (став 2). На овај начин се додатно штити радник-инвалид, од евентуалног незаконског отказа. Иначе су у случају отказа били предвиђени редовни отказни рокови, као и право на отпремнину, сагласно одредбама садржаним у члану 118. Право на отпремнину (члан 79) предвиђа дупли износ отпремнине у случају повреде на раду или професионалне болести, ако радник после професионалне рехабилитације није враћен на рад. Ако је отказ дат због неоправданог одбијања понуђеног запошљавања, онда раднику следују редовна права, сагласно члану 118, што је значило једнократни износ отпремнине.

Може се видети да овај закон у односу на права радника инвалида, регулише односе који настају у оквиру радног односа, а не у смислу већих повољности при самом запошљавању и предвиђању одговарајућих места која су разумно прилагођена за рад лица са инвалидитетом. Такође је реч о смањењу обима заштите лица са

⁸⁷⁹ Види: Закон о мировинском осигурању, член 40 и даље.

инвалидитетом, успостављен према претходним (социјалистичким) нормативним решењима.

Новим законским решењима из 2009. године, за раднике који су привремено или трајно неспособни за рад, односно лица са инвалидитетом, не постоји нови (посебан) закон, али зато се налазе решења у Закону за рад у његовој посебној глави – девет. Овде је законодавац пренео иста решења из закона о раду из 1995. године у потпуности⁸⁸⁰. Има само једна мала, више техничка промена, где у члану 79 је предвиђено да у случају отказа уговора о раду од стране послодавца и у случају професионалне неспособности за рад, завод за запослење више не даје сагласност за отказ, у случају ако није формиран савет запослених, као што је то било претходно предвиђено. Сада то ради синдикални повереник, и поред тога што није изричито наведено, него произлази из става 3 тог члана. Зашто није ништа друго промењено?

Одговор се може тражити у томе што решења по овом питању су комплетна и омогућују му и довољан обим заштите здравља и безбедности на раду лица са инвалидитетом. Ипак, више је реч о недовољној спремности, капацитета и реалних могућности (пре свега економским) хрватског друштва у самом процесу рада да промени нешто више у односу на ову категорију запослених, односно да повећа обим заштите на раду.

Као што је поменуто на почетку, Закон о раду из 2009. године, као и претходни Закон из 1995. године, не предвиђа одредбе које садрже одређена права за старије запослене. Према томе, ова лица не уживају посебну заштиту као што је то случај код неких законодавстава у суседству Хрватске. Да ли оваква решења *de jure* значе бољи, или лошији систем, зависи од много других објективних параметара, а не само од постојања норме. Ипак, може се рећи да је у овом погледу хрватски радно-правни систем заштите посебних категорија запослених, садржајно сиромашнији, не само у неким законодавствима у суседству, него и није на линији европских стандарда о заштити старијих запослених.

На крају, треба поменути да у Закону о заштити на раду постоје неколико одредаба које се односе на лица са инвалидитетом. О запосленима са смањеним радним способностима, у ЗЗР се каже да не смеју радити на радовима са којима би се додатно изложили ризику и смањили радну способност (чан41). Поред овога, Закон у члану 37 став 2, дефинише који радници имају смањену радну способност, и каже се да су то они којима је „радна способност умањена ради старости, инвалидитета, повреде, повреде на раду, професионалне или друге болести, као и према другим разлозима који се утврђују колективним уговором и општим актом послодавца“. Све ово упућује да је потребно на нивоу послодавца, или колективним уговором, да се уреди конкретније која су то радна места и који је тај рад који представља додатни ризик.

⁸⁸⁰ Упореди: члан 73 до 80 у Закону о раду из 1995 године и члан 74 до 81 из Закона за рад из 2009 године.

2) Словенија

За разлику од Хрватске, где нема одредаба у законима о старијим запосленицима, у Словенији се јавља делимично обратна ситуација, где у Закону о радним односима из 1990. године нема одредби о радницима инвалидима. Ради тога, али и ради обима заштите, може се рећи да овај Закон има мање стандарде у односу на законска решења у региону, као и у односу на законодавство у социјалистичком периоду који је постојао у Словенији. Ова нормативна реалност је промењена Законом у 2002. години, од када и лица са инвалидитетом уживају посебну заштиту здравља и безбедности на раду, поред осталих посебних категорија.

У односу на старије раднике, који уживају посебну заштиту на раду, ЗРО из 1990. године је предевиђао који су то радници. Старосна граница, да би се уживала додатна права, износила је 55 година за мушкарце и 50 година за жене. Та права су се односила на то да ови радници не смеју бити распоређивани на радове који би угрозили њихово здравље, као и право распоређивања на радна места који ће одговорати њиховом знању, а при томе да им се не смањи плата (члан 87). Овај члан представља веома мали оквир у односу на заштиту здравља и безбедности на раду старијих радника. Ово ће се у новом Закону преточити у заштиту са већим обимом. Уствари, Закон о радним односима из 1990. године у много чему је побољшан следећим законом. Ипак, може се рећи да су законска решења у овом Закону у оквиру стандарда региона, и поред тога што заостају у односу на социјалистички период и у односу на нека решења код других земаља из региона, посебно са аспекта о заштити лица са инвалидитетом и заштита жена на раду.

Заштита лица са инвалидитетом на раду и запошљавању, доживљава „ренесансну“ трансформацију са доношењем посебног Закона о професионалној рехабилитацији и запослењу лица са инвалидитетом⁸⁸¹, с обзиром на то што претходно и није било посебне заштите са аспекта ЗРО. Закон о радним односима из 2002. године је само начелно уређивао заштиту ових категорија запослених. Тај оквир се своди на упућивање на посебне законе о запослењу и рехабилитацији лица са инвалидитетом и прописа пензијског и инвалидског осигурања (члан 199 и 200 ЗРО). У члану 200 су набројана права која треба да обезбеди послодавац оваковом запосленом лицу, међу којима се наводи: право на вршење радова који одговарају преосталим капацитетима, рад са скраћеним радним временом, право на професионалну рехабилитацију (према посебним прописима) и право на новчане надокнаде. Иначе, ЗРО у члану 116 предвиђа забрану отказивања уговора о раду запосленог лица са инвалидитетом због његових пословних разлога (тзв. технолошки вишак). То је могуће само уколико обезбеде права у складу са прописима пензијског и инвалидског осигурања и за обуку и запослење лица са инвалидитетом.

⁸⁸¹ Закон о запослитвени рехабилитацији ин запословању инвалидов, Урадни лист Р.С. бр. 63/04.

Према Закону о професионалној рехабилитацији и запослењу лица са инвалидитетом (ЗПРВИ) обухваћена су бројна питања која се тичу лица са инвалидитетом у оквиру њиховог запошљавања и рехабилитације. Овим Законом је заокружен цео систем друштвене инклузије и заштите преко рехабилитације ових лица. Према томе, овај закон представља право решење о потребама лица са инвалидитетом и велики корак напред у односу на заштиту здравља и безбедности на раду ових лица. Сам ЗПРВИ, као што је поменуто, уређује рехабилитацију, запошљавање, мере за стимулисање запошљавања ових лица и систем финансирања. То су кључна питања која се даље детаљније разрађују у законском тексту. Овом приликом, без амбиције да се детаљно анализирају одредбе, дајемо краћи приказ неких питања, које ЗПРВИ уређује.

Законом је дефинисано шта је то лице са инвалидитетом, а шта професионална рехабилитација, који су критеријуми да се постане корисник рехабилитације, шта она обухвата и ко може да је врши. У односу на последње, интересантно је што Закон предвиђа концесионарство, односно давање концесије органима и организацијама које ће вршити рехабилитацију⁸⁸². Детаљно је описан сам формални поступак за признавање статуса лица са инвалидитетом и стицање права на рехабилитацију. Запошљавање лица са инвалидитетом, према Закону се сматра као део програма за социјалну укљученост ових лица, тако да решења која су дата су у обиму приближавања до што мањег степена осећаја искључености и фрустрираности лица са инвалидитетом.

Управо је овај Закон одличан пример да се социјална укљученост лица са инвалидитетом може најбоље постићи управо преко процеса рада, запослења и заштите права на раду. У том циљу, у ЗПРВИ је предвиђен цео систем запошљавања преко обезбеђивања специјалних радних места за лица са инвалидитетом, законска обавеза за запошљавање лица са инвалидитетом уколико послодавац запошљава 20 радника који нису лица са инвалидитетом (квотни систем), право лица са инвалидитетом да ради на радном месту у складу са својом радном способношћу, флексибилност услова за рад према потребама лица са инвалидитетом, мере о заштити запослења, право на усавршавање и савета на раду, могућност за формирање компанија које ће запошљавати лица са инвалидитетом (тзв. заштитне радионице или друштва), надокнаде за лица са инвалидитетом, субвенције за послодавца уколико запошљавају ова лица итд⁸⁸³.

Све ово доказује претходну тврдњу да је овим Законом, Словенија корак напред у односу на земаља у региону, не само због постојања формалног прописа⁸⁸⁴, него пре свега због садржаја права која су предвиђена у њему. Са заштитом здравља и безбедности на раду, али и права на запошљавање, словеначки пример показује да је радно законодавство кључно за лица са инвалидитетом. Права која су

⁸⁸² О овоме и претходно види: члан 8-25 на ЗПРВИ.

⁸⁸³ Више у: ЗПРВИ.

⁸⁸⁴ Овакви специјални прописи постоје и у другим земљама, као на пример у Македонији и Србији (од 2009 године)

садржана у ЗПРВИ надмашују оквир рада и добијају највеће друштвено значење, преко социјалне инклузије ових лица.

Заштита здравља и безбедности на раду и са овим Законом о радним односима, у садржају укључује и старије раднике. Овог пута, ЗРО у односу на њих предвиђа више права која ова лица приближавају до заштите коју уживају малолетници, а у неким случајима и више. Тако ова лица, према члану 202 имају право на рад са скраћеним радним временом (малолетници немају)⁸⁸⁵, као и забрану за рад ноћу и прековремено без писмене сагласности радника (члан 203). Интересантно је што је овог пута законодавац одлучио као старије раднике да сматра сва запослена лица са навршеним 55 година старости. На овај начин се више не прави разлика у узрасти између мушкараца и жена за стицање права на посебну заштиту као што је то био случај претходног закона. Ово је добро решење и у складу је са принципом недискриминације и једнакости између полова. Наравно да са овим, постоје и друга виђења о којима ће бити речи касније.

3) Бугарска

Заштита на раду лица са инвалидитетом⁸⁸⁶ се остварује према Закону за рад (члан 314-320), као и са неким подзаконским актима међу којима су: Наредба о уређењу рада из 1987. године и Наредба бр. 8 о опредељивању радних места и распоређивању лица која имају смањену радну способност⁸⁸⁷.

Заштита здравља се темељи на неколико основних момената. Пре свега лица која имају смањену радну способност имају два права у односу на радно место. Прво, једно је распоређивање на друго одговарајуће радно место (сагласно његовој радној способности), а друго је право на рад на исто радно место са олакшавајућим околностима (члан 314). Ова права одговарају решењима у међународним нормама, европским и регионалним законцима. Суштина ових права је заштита здравља радника са инвалидитетом и његова безбедност, односно уклањање околности које би угрозиле његово здравље и безбедност на раду. Рад са олакшаним условима обухвата скраћивање радног времена, веће дневне паузе, мањи обим рада и др. За коришћење оба права, потребно је одобрење медицинског органа, које послодавац мора да поштује и да поступи у року од 7 дана (члан 317). Овај акт, како медицински тако је и административан и има посебну улогу и значење у поступку о заштити лица са инвалидитетом на раду. У акту треба да се наведе колико ће се ова права користити, при чему трајање може бити неограничено, или са одређеним роком. Ако се утврди рок, онда матични лекар може определити коришћење једно од права до месец дана, а лекарска консултативна комисија до 6 месеци.

⁸⁸⁵ Упореди са заштитом малолетника.

⁸⁸⁶ Закон о раду у Бугарској за ова лица користи термин „лица со намалена работоспособност“.

⁸⁸⁷ Наредба бр. 8 за определјане на работните места, подходјаши за лицата с намалена трудоспособност, Државен вестник на Р.Б., бр. 52/87, изм. и доп.

Као и у словеначком законодавству, и у КТ Бугарске су предвиђена прилагођена радна места за лица са инвалидитетом, односно дужност послодавца да запосли лица са инвалидитетом. Ова дужност је условљена уколико предузеће запошљена више од 50 радника (У Словенији цензус је био 20 радника), а радна места се крећу у процентуалном износу од 4 до 10 % (члан 315).

На линији европских искустава је решење у члану 316, где се предвиђа формирање специјализованих предузећа која ће запошљавати лица са инвалидитетом. Интересантно је што ова предузећа формира држава и општине, а послодавци су дужни да формирају специјализоване предузећа, само уколико запошљавају више 300 радника⁸⁸⁸. Ово представља неуобичајено решење, али пожељно и добро, зато што се држава директно укључује заштиту ових радника, како на раду, тако и при запошљавању. Ово је добро с обзиром на посебну рањивост и социјалну искљученост лица са инвалидитетом, генерално у друштву, и овде држава, као што упућују норме, узима активну улогу и директно учествује, практично у остварењу и заштите права ових лица у процесу рада. Ипак је сасвим друго питање колико је оваквих специјализованих предузећа формирано и како функционишу у пракси.⁸⁸⁹

Специјализованост предузећа је у смислу запошљавања само лица са инвалидитетом (субјективна специјализованост) али и у односу на услове на раду (објективна специјализованост).

Закон о раду, како за малолетнике и трудне жене и мајке, предвиђа и забрану ноћног и прековременог рада за лица са инвалидитетом, осим изузетака, уз писмену сагласност ових лица (члан 140 и 147). Радник са инвалидитетом има право на продужени годишњи одмор као и малолетник, најмање 26 радних дана, али овде постоји један услов (члан 319). Да би се користило ово право, радна способност треба да је умањена најмање 50 %. Овај је цензус превисок и представља рестриктивну одредбу, која недовољно штити раднике са инвалидитетом који имају умањену радну способност. Са друге стране, у овој одредби постоје и елемент дискриминације према делу радника-инвалида, управо због високог цензуса. Према КТ, мањи цензус може да се уговори колективним уговором о раду (члан 155 став 2), што донекле ублажава стање.

Радник са инвалидитетом има право на плату, сагласно раду који извршава (члан 320 став 1), а ако има смањену способности испод 50 % и при томе је распоређен на друго радно место са нижом зарадаом, има право на обештећење у висини разлике у зарадама (став 2). Према овоме, такво право има радник и са инвалидитетом изнад 50 %, и поред тога што ово није конкретно речено у закону. Право из става 1 се односи при запошљавању лица са инвалидитетом, а став два, када је лице са инвалидитетом већ запослен, а смањује му се радна способност. У случају потпуног губљења радне способности, Закон упућује на посебне

⁸⁸⁸ В. Мрјачков, оп.цит., стр. 441-442.

⁸⁸⁹ О овом аспекту питања сматрамо да није одговарајуће да говоримо и анализирамо овом приликом. Уосталом, оваква анализа тражи продубљеност и фокусирају, како у нормативном система земље, тако и на субјективне и објективне факторе који утичу у практичној примени.

прописе (нпр. Закон о пензијском и инвалидском осигурању), али Наредбом бр.6 је предвиђено како и до када ће се сматрати да је лице радно способно, односно да ће имати својство радника са смањеном радном способношћу. То својство је услов за коришћење специјалних права КТ на основу заштите и безбедности на раду.

У Закону о раду није забрањен отказ ових лица ни по једном основу, али код неких врста отказа постоји условљеност, са одобрењем са стране инспектора рада (члан 333 став 1 тачка 2). Међу њима су случаји када се даје отказ из пословних разлога (тзв. технолошки вишак), умањеном обиму рада, дисциплински отказ и др.

Заштита лица са инвалидитетом на раду и при запошљавању, у бугарском нормативном систему, а посебно у КТ је уређена на начин који представља добру основу за даље развијање система и повећања обима и садржаја заштите ових лица. Моментално су нормативна решења на нивоу европског просека.

Интересантно је то што Закон о раду из 1992. године предвиђа посебну заштиту радника пензионера (то су били чланови 322, 323, 324) као посебну категорију радника. Са изменом закона укинута је ова заштита, јер је укинута и могућност ових лица да раде на било какав начин или обим.

У Закону о раду Бугарске, ни у време када се донео, ни каснијим изменама, није предвиђена заштита старијих радника. Сматрамо да је ово пропуст бугарског радног законодавства, с обзиром на моментално стање ових лица у радном односу. Уопште у свету, тако и у Бугарској, овим лицима је потребна додатна заштита, али како ће се ствари одвијати у будућности и да ли ће и даље таква заштита бити потребна и оправдана, остаје да се види, свакако узимајући у обзир констатације које су претходно изложене у раду.

4) Србија

Законска решења Србије, од друге половине 80-тих година и почетком 90-тих година, може се рећи да се концепцијски не разликују много од решења која су важила за лица са инвалидитетом у осталим републикама тадашње федерације. Решења су постојала, али нису била свеобухватна на нивоу праве заштите. Поред заштите здравља и безбедности на раду за лица са инвалидитетом, треба напоменути да се у Закону о радним односима из 1986. и 1990. године „стидљиво“ наговештава и заштита старијих лица, у оквиру члана 62, који предвиђа повећање годишњег одмора за 6 радних дана мушкараца са навршених 55 година живота и 30 година пензијског стажа и радница са 50 година живота и 25 година пензијског стажа. Ово право ће у будућим законима доживети трансформацију и промене. Иначе, како је било постављено према ЗРО из 1986. и 1990. године, може се рећи да је постојала релативно ниска старосна граница, од које је започињала заштита.

Заштита лица са инвалидитетом према овом ЗРО се сводила на рад, свој или други одговарајући према његовим радним способностима (члан 104). Било је предвиђено да радна организација мора обезбедити одговарајуће радно место за професионално рехабилитованог и

оспособљеног радника код себе, или у другој радној организацији. Ово право заиста је представљало прилично велику заштиту лица са инвалидитетом, јер се на тај начин задржава радно место, у сваком случају, уколико је лице са инвалидитетом и минимално радноспособно. Овим се спречавала социјална и радна искљученост и потреба за додатном социјалном и другом помоћи за ових лица. Према Закону, ова лица нису могли радити прековремено, ако већ раде са скраћеним радним временом због инвалидности (друге категорије).

Савезни Закон о основама радног односа, о заштити лица са инвалидитетом је предвидео једну општу одредбу која је говорила да је послодавац дужан да обезбеди радно место запосленом инвалиду, према преосталој радној способности, односно рад за који је оспособљен (члан 42)⁸⁹⁰. Такође није био дозвољен отказ овим запосленим због технолошких, организационих и економских промена. Ово питање, као и нека претходна, су требали да се додатно уреде и прошире националним законом. Али, да ли и у ком обиму се то десило?

Одмах се мора рећи да обимнија заштита здравља и безбедности лица са инвалидитетом националним ЗРО није дошла. Напротив, заштита је била скоро симболична и на линији савезног ЗОРО. Одређени број права ових лица су користили према Закону о пензијском и инвалидском осигурању⁸⁹¹.

Савезни закон није спомињао старије раднике као посебну категорију који уживају додатна права радног односа, а то није учинио ни национални ЗРО.

Имајући у обзир последње констатације, а посебно свеукупна решења о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија радника, може се закључити да Закон о радним односима Србије из 1996. године није био на нивоу претходног социјалистичког заштитног законодавства. Бројне изложене норме, у овом периоду у Србији, у бројним аспектима су биле корак назад у односу на национална законодавства у суседству, који су важили у току 90-тих година прошлог века.

Ове вредности и концепт уређења су продужили да опстају и у Закону о раду из 2001. године, где је се инвалидност, као основа за посебну заштиту на раду и даље доминантно утврђивала прописима пензијског и инвалидског осигурања, у односу на права који је имао радник. Закон о раду је предвиђао само да је послодавац дужан да обезбеди раднику са инвалидитетом рад који одговара његовој преосталој радној способности, или да премести запосленог на други одговарајући рад, уколико постоји могућност настајања инвалидности (члан 78) - одбивање распоређивања на ова радна места је била разлог за отказ уговора о раду.

Старији радници нису предмет уређења овим Законом, али ни у следећем и важећем Закону о раду из 2005. године.

Актуелни Закон, у односу на заштиту радника са инвалидитетом, који имају преосталу радну способност и оних којима прети инвалидност

⁸⁹⁰ П. Јовановић, оп.цит., стр. 279; М. Стојановић, Б. Човић, оп.цит., стр. 114.

⁸⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 52/96; измен.доп. Види: П. Јовановић, оп.цит., стр. 279.

на радном месту, имају идентична номотехничка и садржајна решења са претходним Законом из 2001. године⁸⁹².

Померања у односу на нормативни оквир за посебну заштиту у Србији долази у мају 2009. године, када се донет посебан Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом⁸⁹³. Овај Закон обухвата нека права из радног односа, која се односе на лица са инвалидитетом и то у вези са њиховим запошљавањем а и права која им следују на основу професионалне рехабилитације. Уствари Закон има за циљ да стимулише запошљавање ових лица и њихову професионалну рехабилитације, преко мера субвенционисања за послодавце. Та права су обухваћена у неколико тачака које се пре свега односе на утврђивање статуса и процене радне способности; стимулисање запошљавања; мере и активности за професионалну рехабилитацију; запослење према општим, али и посебним условима за запослење; мере о активної политици за запослење и формирање посебних предузећа за запошљавање ових лица (члан 6)⁸⁹⁴.

У оквиру професионалне рехабилитације је битно што при повреди на раду, или професионалној болести, трошак за рехабилитацију пада на терет послодавца (члан 19). Лице са инвалидитетом који је у радном односу, за време професионалне рехабилитације има право на зараду, одсуство са рада и не може добити отказ (члан 20, став 2).

У односу на запослење, послодавац може под посебним условима да запосли лице са инвалидитетом, уколико прилагоди рад овом лицу, радне услове или и једно и друго (члан 23, став 2). Под прилагођавањем се сматра прилагођавање радног процеса или радних задатака (став 3). Према овим решењима посебни услови на раду и радном месту могу се сматрати као део корпуса посебне заштите права лица са инвалидитетом у радном односу. Уствари, са побољшањем и прилагођавањем услова за запослење, штити се здравље запосленог лица са инвалидитетом, а са друге стране се стимулише и само запослење.

Што се тиче стимулативних мера за запошљавање лица са инвалидитетом, Србија је овим Законом отишла најдаље у односу на законодавства у региону. Предвиђа се да предузеће које има најмање 20 запослених да ради и једно лице са инвалидитетом, а предузеће које има изнад 50 запослених, да прими најмање 2 лица са инвалидитетом (члан 24)⁸⁹⁵. Предузећа која имају више до 100 запосленика, треба да запосле по једног лица са инвалидитетом на сваких 50 радника. Држава подржава ове мере о запослењу са фискалним олакшицама, ослобађања и помоћи⁸⁹⁶. Ове мере представљају решења која директно

⁸⁹² Ова права су уређена Законом о раду (из 2005), почињући од члана 96, закључно са чланом 102, а одговарају члановима 71-79 ЗР из 2001 године. Више код: М. Ђуричић, Ж. Кулић, оп.цит., стр. 223-227.

⁸⁹³ Закон о професионалној рехабилитацији и запослење лица са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/09.

⁸⁹⁴ Више код: Б. Љубинковић, Г. Зајић, М. Станојевић, Д. Татић, И. Јаничијевић, „Запошљавање особа са инвалидитетом у Србији“, Београд, 2010, стр. 27-28.

⁸⁹⁵ Б. Љубинковић, Г. Зајић, М. Станојевић, Д. Татић, И. Јаничијевић, оп.цит., стр. 28.

⁸⁹⁶ Ибидем, стр. 30-31.

стимулишу запослење лица са инвалидитетом. Значи, није реч о решењима који посредно отварају могућности за запослење, него императивне норме које значе процентуалну заступљеност лица са инвалидитетом у броју запослених, у једном предузећу. Ово представља меру позитивне дискриминације при запошљавању, у корист лица са инвалидитетом. Оправдања за оваква решења вероватно треба тражити у смеру друштвене инклузије ових лица преко радног односа и социјалне и фискалне релаксације друштва и буџета земље⁸⁹⁷.

Закон предвиђа и формирање посебних предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом и радне центре, као и социјална предузећа и социјалне организације. Последње две су у правцу тзв. заштитних радионица које запошљавају лица са инвалидитетом, које треба да задовоље њихове потребе, а функционишу као привредна друштва (члан 45).

Доношење Закона о професионалној рехабилитацији и запослењу лица са инвалидитетом значи нови квалитет у односу на посебну заштиту лица са инвалидитетом у радном односу, у делу о рехабилитацији и запослењу. Оваква или слична решења могу се срести и код неких других земаља у региону, као што је Македонија. Овим је Законом заокружен нормативни оквир у односу на права лица са инвалидитетом и Србија се приближила европским стандардима. То ипак не значи да је питање садржајно затворено. Са друге стране, остаје и систем социјалног осигурања и социјалне заштите који по дефиницији на одређени начин прати и треба да одговара радно-заштитном систему земље.

С обзиром на нормативна решења и свеукупних друштвених околности, не треба да изненађује то што данас у Србији, у одређеним научним круговима, се сматра да држава својом регулативом обезбеђује само минимум или доњу границу посебне заштите запослених, док у већем степену за такве заштите треба да се побрину сами послодавци⁸⁹⁸. Другим речима, сматра се да су послодавци одговорни не само за доследну примену законских мера посебне заштите одређених категорија запослених него и за преузимање допунских мера и инструмента за њено подизање на вишем нивоу, у складу са принципом повољности за запослене (*in favorem laboratoris*)⁸⁹⁹. За остваривање овакве заштите посебних категорија запослених потребно је постојање додатних друштвених претпоставки, које би значиле у крајњој линији вишу свест послодаваца о побољшању услова и мера о заштити на раду. Супротно овоме, десиле се обратан (реверзибилан) процес који ће значити остајање на линији постојеће легислативе и евентуално њеног изигравања. Изгледа да се за сада више дешава ово последње. Са друге стране, европска искуства иду на линији децентрализације питања посебне заштите у уређењу исте са стране послодаваца, или колективним уговорима. Ипак ово представља идеал за регион, који је достижан, али у догледно време.

⁸⁹⁷ О фискалној релаксацији буџета, мисли се на алокацију средстава која би се давали као социјални бенефити лицима са инвалидитетом, који би се на овај начин запошљавања избегли.

⁸⁹⁸ М. Ђуричић, Ж. Кулић, оп.цит., стр. 211.

⁸⁹⁹ Ибидем.

Законска решења о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, у важећем Закону о раду Србије, даје добру основу и солидни правни оквир за заштиту. Ипак, чини се да недостаје даља, шира разрада ових права специјалним законима и подзаконским актима у смеру њиховог надопуњавања и операционализовања у пракси⁹⁰⁰. Иначе, нека решења у ЗР су добра, али нека су непотпуна - неки аспекти посебне заштите омладине, лица са инвалидитетом у погледу отказа треба боље да се уреде.

У контексту последњих примедби може се навести једно контраверзно решење. Наиме, у Србији је у односу на професионалну рехабилитацију предвиђено да особе остваре ову заштиту и да се потом сматра да су оне способне за рад. У супротном особе остварују своја права из инвалидског осигурања. Више нису предвиђене различите категорије инвалида који би могли да раде на пример са скраћеним радним временом, или да се распореде на одговарајућа друга радна места. Са тим се проблем не решава у целости и он и даље постоји, а идентична решења се срећу и у македонском законодавству. Уствари требало је предвидети професионалну рехабилитацију, али да се задрже нека ранија решења која су била добра, као што су урадиле Словенија и Црна Гора⁹⁰¹.

Изгледа да Србија са овим нормативним решењима полако али сигурно хвата корак са земљама у региону, у односу на заштиту на раду посебних категорија запослених, а у неким аспектима представља и инспирацију за остале земље.

⁹⁰⁰ Поред ових правних прописа у Србији, постојао је и Закон о заштити на раду (Закон о заштити на раду, Службени гласник РС, бр. 42/91) као и актуелни важећи Закон о безбедности и здравље на раду (Закон о безбедности и здравље на раду, Службени гласник РС, бр. 101/06). Овај закон се односи на све запослене, уређујући здраве и безбедне услове за рад, одговорности послодавца, обука о безбедном раду свих радника, одговорности радника, као и органа и лица која су задужена за спровођење заштите здравља и безбедности на раду. пошто Закон не садржи посебне одредбе које се односе на нека права посебних категорија запослених, овом приликом нећемо се детаљно задржати на његов садржај. Више о садржају и концепту заштите и безбедности на раду, према овом закону види: Александар Илић, „Безбедност и здравје на раду“, ГСМ Независност, Београд, 2006, стр. 11-31.

⁹⁰¹ У вези са овим питањем биће више речи даље у следећој глави, код правних решења у македонском законодавству.

Глава II

Систем заштите здравља и безбедности на раду *ratione personae* у македонском правном систему

1. Појава и развој заштите здравља и безбедности на раду у Републици Македонији

Када се говори о појави заштитних норми у македонском законодавству, то се повезује са постојањем правног система заједничке државе пре Другог светског рата и после њега. Свакако, Македонија као део Отоманске империје није била део правног система који је обезбеђивао било какву заштиту на раду, из простог разлога што такав правни оквир није ни постојао, односно Отомански грађански законик није предвиђао одредбе о било каквој заштити на раду. Са друге стране, ова Македонија коју данас познајемо као независну државу, после Првог светског рата је била део система заштите на раду тадашње Краљевине СХС, односно Југославије и то као део тадашње српске државе (пре уједињења, а после балканских ратова). Отуда, све карактеристике и атрибути о којима је претходно било речи за овај период и ову државу, важе и за подручје Македоније, па стога нема посебне потребе за њиховим понављањем⁹⁰².

Можда се само укратко може поменути да су у Македонији, у периоду између два светска рата, примењивани већ поменути Закон о инспекцији рада из 1921. године, Закон о заштити радника из 1922. године, Закон о радњама из 1931. године, који су заштиту на раду нормирали управо кроз призму и обухвата посебних категорија запослених, односно жене и омладину⁹⁰³. У том смислу је и Устав Краљевине СХС из 1921. године предвиђао велики број одредаба управо за заштиту посебних категорија запослених. Зато се може констатовати да и Македонија, као и остале земље у региону и свету, имају исти нормативни почетак у области радних односа преко заштите посебних категорија запослених. Али, ипак има и неке аутохтоне карактеристике:

- овај нормативни систем није аутентичан, односно, део је ширег система заштите на раду тадашње Краљевине и заједничке државе;
- у пракси се примењивао у врло малом обиму;
- постојала је силазна линија развоја радног законодавства, рачунајући од појаве првих норми, па све до Другог светског рата;

⁹⁰² Види горе у текст, упореди: Т. Беличанец, Г. Старова, стр. 213.

⁹⁰³ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 214.

- систем заштите посебних категорија запослених прате посебно неразвијени индустријски односи, па исти немају посебно значење.

У односу на последњу карактеристику, на територији Македоније, до Другог светског рата, постојао је мали број индустријских капацитета, сконцентрираних претежно у Скопљу, док су углавном постојали развијени занатски и мануфактурни односи, а посебно радни односи у аграру и сточарству.

1.1. Социјалистички период

После Другог светског рата, Македонија је део тадашње заједничке федеративне државе и важе исти закони на федеративном нивоу, о којима је претходно било речи⁹⁰⁴. Такође, касније су доношени закони на републичком нивоу, који су важили само у Македонији. Пошто су нормативна решења и карактеристике социјалистичког периода, уређење заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, претходно већ анализирани, а исте важе у потпуности и за тадашњу СР Македонију, овом приликом се наставља са анализом нормативног система земље, после доношења Закона о основним правима радног односа из 1989. године.

Што се тиче ЗОПРО, који је био федерални закон, он се примењивао и на територији Македоније, али као и код осталих република у то време, донет је био и посебан Закон о радним односима⁹⁰⁵ СР Македоније из 1990. године. Као што је већ наведено у погледу уређења заштите на раду посебних категорија запослених од стране ЗОПРО, важио је и на подручју Македоније, до проглашавања независности 1991. године. Ипак, у односу на садржај нормативног оквира и односа између ЗОПРО и ЗРО СР Македоније, из 1990. године, постојао је другачији концепт, него код осталих република федерације. То је био резултат пре свега малог броја одредби о овој проблематици у републичком македонском Закону. Велики број питања су била уређена и примењивана преко федеративног закона, на рачун републичког.

Прилаз који је успоставио ЗРО из 1990. године СР Македоније је заиста био неуобичајан и представљао је изузетак од општег концепта тадашњег уређења радних односа у региону, па и шире. У ствари, македонски Закон се задржао само на питања радно-правне материје које нису биле уређене федералним ЗОПРО. То је било карактеристично и за заштиту на раду посебних категорија радника. Тако су ова два закона била много више повезана и упућивали су један на другог, што није био такав случај код других тадашњих република. Други републички закони су ближе и детаљније уређивали радне односе и представљали су самосталне нормативне целине, док за македонски ЗРО из 1990. године то не може у потпуности да се каже.

Заштита на раду посебних категорија запослених се сводила само на заштиту малолетника, на радницу за време трудноће, материнства и

⁹⁰⁴ Упореди: ибидем, стр. 215.

⁹⁰⁵ Службен весник на СРМ, бр. 20/90; 27/90.

заштити родитеља са хендикепираним дететом, која је заштита остављала општи утисак да је превише уопштена и непотпуна.

Тако, у односу на малолетнике предвиђено је било само право повећаног времена трајања годишњег одмора за 7 радних дана (члан 29). Закон чак није садржао одредбу о минималном узрасту за запослење радника, односно малолетника. У оваквом случају, као и за многа друга, важио је федерални закон (члан 8 ЗОПРО који је предвиђао 15 годишњи узраст као услов за заснивању радног односа). У односу на малолетнике и њихова посебну заштита на раду, примењиване су одредбе ЗОПРО у односу забране за тешке радове, рад ноћу и забрана прековременог рада.

Како за малолетнике, тако и за раднице за време трудноће, рађања и материнства, била су предвиђена мало додатних права у односу на ЗОПРО. У ЗРО је било предвиђено да породилско одсуство и за рађање и за усвајање износи 270 дана, а уколико се роде близанци или више деце, 365 дана (члан 30, став 1). Породилско одсуство при усвајању, уколико је дете имало навршених 9 месеци, а мање од 5 година је износило 90 дана непрекидно (став 2). У односу на распоређивање раднице да раде ноћу, било је утврђено да је за то потребна сагласност од стране надлежног органа из области рада (члан 32). Према овоме, оправдан је закључак да се највећи део посебне заштите жене и раднице за време трудноће и материнства, остваривало на основу Закона о основним правима из радног односа. Али овај концепт је постао проблематичан када је заједничка федеративна држава престала да постоји (у другој половини 1991. године), при чему је федерални закон морао и даље да важи, све до доношења новог Закона о радним односима из 1993. године. Уствари, у целој 1992. години морао је да постоји нормативни дуализам у уређењу радних односа и заштите на раду посебних категорија запослених, што није својствено за унитарну државу и стварало је компликације у примени одредаба. Наравно да је овакав дуалистички систем био нужан са аспекта уређења радних односа.

Што се тиче других републичких одредби, било је предвиђено да један од родитеља може радити са скраћеним радним временом ако има теже хендикепирано дете, а при томе су обоје запослени (став 31).

Друге одредбе, са којима се омогућује већа заштита здравља и безбедности на раду, ЗРО није садржао. Заштита лица са инвалидитетом и других права заштите на раду жена, деце и раднице за време трудноће и материнства су били преузети и примењивали су се директно (концепт директног ефекта) са стране ЗОПРО.

Заиста је овај период од 1989. до доношења ЗРО 1993. године, карактеристичан и специфичан са нормативног аспекта о уређењу радних односа у Македонији. Уствари, трансформација економског, политичког и правног система се директно одразила и на радне односе, али су и они утицали на саму трансформацију. При томе је заштита на раду посебних категорија запослених претрпела суштинске промене, како са нормативног, тако и са садржинског аспекта. То је започело још са доношењем Устава Р.М.⁹⁰⁶ 1991. године, преко Закона о радним

⁹⁰⁶ Службен весник на Р.М., бр. 52/91.

односима 1993. године⁹⁰⁷, да би продужио са Законом о радним односима из 2005. године⁹⁰⁸.

1.2. Уставна решења

Устав Републике Македоније из 1991. године, у члану 32 предвиђа да свако има право заштите на раду. Овом нормом, заштита здравља и безбедности на раду је постала уставно-правна категорија у македонској држави. Овим се чланом у ствари предвиђа постојање заштите на раду, која се односи на све запослене⁹⁰⁹. Устав је и овог пута предвидео посебне одредбе којима се штите одређене категорије запослених на раду, као што је то био случај са неким претходним федералним уставима⁹¹⁰.

Заштита материнства и малолетних лица је подигнута на ранг уставног начела, на основу члана 42. У њему се предвиђа да лице млађе од 15 година не може бити запослено; да ова лица не смеју бити запошљавана на места која су штетна за њихово здравље и морал; да уживају посебну заштиту на раду. Посебна заштита на раду је предвиђена и за мајке. Могло би се рећи да ово донекле представља рестриктивни прилаз у оквиру уставних решења, јер нису обухваћене друге категорије запослених који би уживали посебну заштиту на раду. Према уставној одредби, посебна заштита се гарантује само мајци, односно после рађања, а не и за време трудноће. Али наравно да ово не значи да заштита здравља и безбедности на раду треба да губи своје значење и да се девалвира на законодавном нивоу. Напротив, Устав предвиђа само оквир и начелно је уредио неке врсте и категорије заштићених радника. Остало је требало да се учини законом и другим актима.

Устав, у члану 35 предвиђа да: „република (држава) обезбеђује посебну заштиту инвалидних лица и услове за њихово укључење у друштвени живот“. Ова одредба се не односи директно на посебну заштиту на раду ових лица, него за стварање генералног, ширег друштвеног концепта, којим ће се обезбедити та заштита. То обухвата не само посебну заштиту на раду, него и заштиту при образовању, економских права, социјалних пакета итд, односно њихово укључење у свеукупном друштвеном животу. При тумачењу овог члана, на заштиту (посебну) на раду ових лица треба гледати као на део општег концепта заштите и интеграције, зато што је заштита на раду најбитнија за ова лица.

⁹⁰⁷ Службен весник на Р.М., бр. 80/93; 14/95; 53/97; 21/98; 25/2000; 3/01; 50/01; 25/03; 40/03.

⁹⁰⁸ Службен весник на Р.М., бр. 62/05; 106/08; 161/08; 130/09.

⁹⁰⁹ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр.220-221.

⁹¹⁰ О овоме више види у делу рада о појави и развоја заштите на раду бивше Југославија.

1.3. Законска решења 90-тих година

Доношењем Закона о радним односима из 1993. године, започета је модерна ера уређивања радних односа, а тиме и заштите на раду посебних категорија запослених. Овом приликом ће бити речи о неким решењима карактеристичним за овај Закон, имајући у виду историјски развојни пут заштите здравља и безбедности на раду у Македонији.

Закон о радним односима из 1993. године, као посебно заштићене категорије запослених, у односу на здравље и безбедност на раду, одваја малолетнике (омладину), жене у односу на пол, жене за време трудноће и материнства и лица са инвалидитетом. Овај обухват заштићених лица је постојао све до 2005. године, када је донет нови Закон о радним односима.

Заштита омладине 90-тих година прошлог века, сходно ЗРО се није разликовала превише од решења предвиђених у осталим земљама из региона, посебно у земљама са подручја бивше СФР Југославије. Концепт заштите малолетника је уствари био продужење већ претходно познатих решења из социјалистичког периода, али ипак допуњен одређеним бројем новина које су значиле повећање обима и садржаја заштите⁹¹¹. О чему је заправо реч?

Закон још на почетку члана 7 предвиђа да се радни однос може засновати са навршених 15 година старости. При том, овај Закон не предвиђа друге додатне услове у смислу конвалидације воље малолетника за заснивању радног односа, као што је то био случај код неких других регионалних законодавстава (нпр. хрватско или касније српско законодавство)⁹¹². У истом члану се предвиђа да је за вршење рада у рудницима и рада под земљом потребно 18 година старости и општа здравствена способност. Иста забрана је предвиђена и у члану 63, чиме се непотребно понављају посебни услови, потребни за вршење ових послова, а то је било 18 година старости. Овај члан је предвиђао и забрану за рад малолетника на тешким физичким радовима и радовима који би могли штетно утицати на здравље и живот малолетника. Који су то радови, требало се предвидети колективним уговором, на нивоу грана и послодавца⁹¹³. Такође, као и у ЗРО из 1990. године, било је предвиђено продужење годишњег одмора за малолетника у трајању од додатних 7 радних дана (члан 64). Ово је било у сагласности са концептом МОР-а, предвиђеним Препоруком бр. 47 којом се указивало о постојању могућности за повољнијем режиму уређења трајања годишњег одмора за малолетнике⁹¹⁴. Иначе је ово право било уређено најповољније у тим годинама у односу на друга законодавства у региону. Поред ових права, ЗРО је садржао и стандардна права о забрани прековременог рада (члан 66) и забрани ноћног рада (члан 67). Карактеристично је што Закон није садржао конкретне одредбе о краћем трајању радног времена, али је била остављена могућност да се краће радно време за малолетника

⁹¹¹ Види: Г. Старова, „Трудово право и работни...“, оп.цит., стр. 290.

⁹¹² Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 241.

⁹¹³ Г. Старова, Т. Каламатиев, „Работни односи - законодавство, коментар“, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2003, стр.99.

⁹¹⁴ Ибидем, стр.100.

уреди колективним уговором о раду (члан 66 став 2). Што се тиче забране за рад ноћу, она се односила само на рад у индустрији, грађевинарству и саобраћају и односила се на период од 22 до 06 сати следећег дана⁹¹⁵. Ово решење се среће и претходно у републичким законима земаља бивше Југославије. Овако предвиђено ово право је било недовољно да се обезбеди пуна заштита малолетника у односу на ноћни рад, посебно ако се зна да малолетници претежно раде у угоститељству и трговини. Овај члан је предвиђао и изузетке од забране рада ноћу, који су били могући под условима према којима други радници раде ноћу, а уз сагласности надлежног органа из области рада⁹¹⁶. То су биле потребе од јавног интереса и посебно тешке околности. Овакво решење је значило да исти услови који су се предвиђали као изузетак за малолетнике, су важили и за пунолетне раднике. Ово решење је било искључиво неповољно за малолетнике и остављало је могућност злоупотреба и поред сагласности надлежног органа. Иначе је рад ноћу био предвиђен као посебан услов за рад уопште, јер се сматрао као тежак и неповољан услов за рад пунолетних радника (члан 36 став 2). Отуда, зачуђује зашто је законодавац предвидео ову могућност и за малолетнике и поред тога што је по изузетку.

Заштита здравља и безбедности на раду за жене, утемељена на њеном полу, је била предвиђена са два члана, од којих се један односио на забрану тешких физичких радова, под земљом, или под водом, или на неким другим штетним радовима који би могли штетно и са повећаним ризиком да утичу на здравље и безбедност⁹¹⁷, складно члану 63, који се односио и на омладину. Остатак комплекса заштите жене је обухватао забрану рада ноћу само у индустрији и грађевинарству, али под условом ако би такав рад онемогућио да оствари одмор од 7 сати следећег дана, у времену од 22 до 05 сати (члан 65 став 1). Овакво решење не значи и праву забрану рада ноћу, јер она је била могућа преко дана, односно радница не може радити ноћу следећег дана⁹¹⁸. Ова забрана се није односила на раднице које имају руководећа овлашћења, или ако су вршиле здравствену, социјалну или другу заштиту радника. Поред овога, предвиђени су били и неки изузетци. Они су се односили за случај више силе, када је требала да се спречи штета на сировинама или другом материјалу, или ако су постојале озбиљне економске, социјалне и сличне околности (став 4). За ово последње је била потребна сагласност надлежног органа за област рада⁹¹⁹. Ови изузетци су били у сагласности са правим концептом заштите жене, под условом да у случају када је надлежни орган давао сагласност, исту да темељи на конкретном увиду у околности случаја.

Заштита раднице за време трудноће, рађања и материнства, у највећем делу је садржала већ позната решења и обим заштите. Ево неколико од њих.

⁹¹⁵ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр.242; Г. Старова, оп.цит., стр. 300-301.

⁹¹⁶ Ибидем.

⁹¹⁷ Врсте тих радова, према члану 63, су требали да се уреде колективним уговором, што сматрамо да није добро решење јер то у пракси се врло ретко дешавало. О овоме види код: Л.Јовевски, оп.цит., стр. 208-243.

⁹¹⁸ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 238.

⁹¹⁹ Ибидем, стр 239; Г. Старова, оп.цит., стр. 298.

Трајање породилског одсуства је било идентично са оним предвиђеним у ЗРО из 1990. године⁹²⁰. Оно је започињало најраније 45 дана, а најкасније 28 дана пре порођаја (став 2). У случају усвајања детета, породилско одсуство је трајало до навршавања 9 месеци детета, свакако уколико је дете млађе од 9 месеци (став 3). Ово је, међутим, представљало лоше решење у том смислу што је било дискриминишуће у односу на мајку која усваја старије дете од једног месеца, зато што *de jure* и *de facto* је користила краће породилско одсуство. Уколико се усвајало дете које је напунило 9 месеци, а било је млађе од 5 година, онда је породилско одсуство износило 3 месеца (став 4)⁹²¹. Ово решење је било такође преузето из претходног републичког ЗРО, али није било адекватно у односу на временски оквир који га обухвата (од 9 месеци до 5 година детета), при томе предвиђајући константан период од 3 месеца породилског одсуства. Није исто уколико се усваја дете са навршених 10 месеци узрасти и 5 годишње дете. Овде би социјални радници треба да помогну око опредељивања временског оквира у односу на различит узраст детета које се усваја. Наравно да је у свим случајима било предвиђено да се за породилско одсуство добија накнада зараде, према прописима о здравственом осигурању (здравственој заштити) (став 5). Она је износила 100 % од основице зараде коју би требало радница да прима.

Интересантно решење ЗРО из 1993. године је представљала могућност раднице да се врати раније на рад, односно после истека породилског одсуства (члан 58–а)⁹²². Пошто Закон није предвиђао обавезно породилско одсуство (као код других закона у региону, на пр. Словеније, Хрватске и Србије) није се знало када би могла радница најраније да се врати на посао. У екстензивном тумачењу, то би могло да се деси дан, или два после порођаја. У овом погледу преовлађује мишљење о рестриктивном тумачењу права на породилско одсуство. У том смислу треба се пориклонити ставу радно-правних теоретичара који сматрају да се то није смело десити пре истека 45 дана од порођаја⁹²³. Такође није било наведено на који начин се изражава воља о враћању раније на посао и да ли послодавац мора да прихвати захтев пре истека рока породилског одсуства. Последње би се могло искомпликовати уколико послодавац већ прими другог радника, који ће замењивати радницу која је на породилском одсуству. У случају да је радница прекинула породилско одсуство и вратила се на рад, онда је следовала зарада и 50 % од надокнаде зараде за породилско одсуство⁹²⁴. На овај начин су се раднице стимулисале да прекину раније породилско одсуство и ради финансијских повољности да се враћају раније на рад (посао). Тиме се на одређен начин вршила злоупотреба права заштите раднице-мајке, али и свеукупног радно-правног система земље. Ово решење, са аспекта заштите здравља и безбедности на раду мајке, а посебно детета, било је лоше решење. На овај начин се на мала врата унело краће време трајање породилског одсуства. Ова тенденција се

⁹²⁰ Упореди: члан 30 из ЗРО до 1990 године и член 58 из ЗРО од 1993 године.

⁹²¹ Г. Старова, оп.цит., стр. 294а

⁹²² Предвиђено према изменама и допунама у Сл. гласник Р.М., бр. 21/98.

⁹²³ Види: Г. Старова, Т. Каламатиев, оп.цит., стр. 95.

⁹²⁴ Г. Старова, ибидем.

потврдила и доношењем новог ЗРО у 2005. години, када се са стране спрематеља Закона инсистирало на тромесечном, односно шестомесечном трајању породилског одсуства⁹²⁵. Права на породилско одсуство је имао и отац детета, само изузетно, односно под условом ако мајка умре, ако напусти дете или ако је из опровданих разлога спречена да користи та права⁹²⁶.

Породилско одсуство у случају када се роди мртво дете, или ако дете умре пре истека породилског одсуства, је износило најмање 45 дана, односно онолико колико ће предвидети надлежни лекар (члан 60).

Закон је предвиђао и нека права у односу на материнство и родитељство, као што су биле забране прековременог рада и ноћног рада трудне раднице или са дететом до две године узрасти. У односу на ову заштиту, изузетак је био могућ само уколико дете напуни годину дана и то потражи радница⁹²⁷. Писмена сагласност је била потребна и од самохраног родитеља да би радио ноћу, или прековремено, ако се брине за дете мање од 7 година, или дете које је тежак инвалид. ЗРО је предвиђао и заштиту родитеља уколико имају теже хендикепирано дете, где један од њих је могао да ради са половином пуног радним временом, али само ако обадвоје раде, ако је родитељ самохран и ако дете није било смештено у установи за збрињавање (члан 62). Ови услови се међусобно искључују. Ако се користило ово право, онда се сматрало да се ради као са пуним радним временом, и за време док се није радило, исплаћала се надокнада зараде према прописима о социјалној заштити. Ова решења су била добра и у смеру заштите пре свега детета, али и усаглашавања породичних и радних обавеза, и ако ово као идеја, парадигма, никада није поменуто у Закону.

Заштита на раду запослених лица са инвалидитетом у овом периоду, складно ЗРО није била обимна и садржајно свеобухватна. Сводила се на један члан Закона, који је ову заштиту поставио и само оквирно уредио за ова лица, односно запослене. У члану 68 предвиђена су 4 права за инвалиде рада? и то: право на скраћено радно време; право распоређивања, односно запошљавања на други одговарајући рад⁹²⁸; право на преквалификацију и доквалификацију; и право одговарајуће новчане надокнаде у вези са коришћењем ових права. Сва набројана права су се остваривала, а и сада се остварују, према прописима закона о пензијском и инвалидском осигурању (ЗПИО)⁹²⁹. Поред овга, било је предвиђено да у случају када постоји опасност од настанка инвалидности и када радник ради са промењеном радном способношћу, послодавац треба да га распореди на друго одговарајуће радно место (став 2). И овај став је остављао простор нејасноћама и

⁹²⁵ Ово предложено решење се није прихватило под притиском синдиката и јавности. Види више: доле у тексту..

⁹²⁶ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр.240.

⁹²⁷ И поред тога што у Закону није било тачно опредељено у каквој форми треба да је захтев, што је било идентично са случајем ранијег прекидања породилског одсуства, сматрамо да је то морало да се поднесе у писменој форми, што би се односило и за сваки други захтев, по разним основама.

⁹²⁸ Није било јасно шта је, које је и шта обухвата други одговарајући рад.

⁹²⁹ Службен весник на Р.М., бр80/93; 3/94; 14/95; 71/97; 32/97; 24/2000; 96/2000; 50/01; 85/03; 50/04; 4/05; 84/05; 101/05; 70/06; 153/07; 152/08; 161/08; 81/09; 156/09. Више код: Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 419-431, 446-447.

различита тумачења, зато што при распоређивању инвалида рада? на ослобођено радно место, требао је поново да се запосли (прераспореди) други радник. Пошто није било предвиђено максимално време колико се може радити на таквом радном месту, отварале су се могућности за злоупотребе.

Овај Закон, са решењима која је предвиђао, је утврдио пут будућег развоја заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Гледано кроз историјску перспективу, ЗРО из 1993. године у више аспекта је садржао ниже стандарде заштите посебних категорија запослених у односу на „најбоља времена“ социјалистичког радног законодавства. То је био одраз нових друштвених токова који су модификовали радно законодавство у целини. Та модификација се темељила на напуштању социјалистичког периода уређења права радника, који је по дефиницији подразумевао и повећана права од оних у капиталистичким земљама и међународно прихваћеним стандардима. То је посебно било видљиво код заштите на раду посебних категорија запослених. Овај тренд снижавања заштите на раду у неким аспектима ће продужити и новим законским решењима. Наравно да су се у одређеном степену нека права побољшала - на пример, заштита малолетника.

За време важења овог Закона, нису донети посебни закони са којима би се уредила заштита материнства и деце, као што је то био случај у Словенији и Хрватској. То можда и није потребно, или можда и није био главни проблем, уколико се заштита раднице за време трудноће, рађања и материнства, уредила адекватније и на виши стандард заштите. Нови ЗРО се не може похвалити са неким већим променама у концепту заштите. У односу на лица са инвалидитетом, донет је законски оквир који је требао да стимулише њихово запошљавање, изражено преко Закона о запослењу инвалидних лица из 2000. године⁹³⁰. Постојање оваквог закона у однос на суседство, представља редак случај у том периоду, али доношење овог акта је у сугласности са европским стандардима и хармонизацији македонског националног законодавства са европским комунистичким правом. На крају су законска решења из 1993. године превазиђена (да ли су заиста?) од најбољег арбитра – времена, и створио се нови систем заштите на раду посебних категорија запослених. Пре него што се види шта обухвата нови систем, потребно је дати неколико виђења о општој заштити на раду, а са циљем да се добије потпуна слика о норматвном оквиру и уређењу ове проблематике и њене практичне аспекте у македонском друштву.

⁹³⁰ Службен весник на Р.М., бр. 44/2000; 16/04; 62/05; 113/05; 29/07; 88/08; 161/08; 99/09.

2. Заштита здравља и безбедности на раду – статистички приказ

Што се тиче броја несрећа и повреда на раду у македонској пракси, може се рећи да је стање на нивоу које задовољава македонске и европске стандарде. Пошто је реч о схватању заштите на раду, кроз њене три компоненте – моралне, економске и правне, може се рећи да се осећа одређена летаргичност и инертност у односу на питања превенције и смањења несрећа на раду, односно о недостатку неких од ових елемената. То се примећује код послодаваца, али и у целокупној друштвеној заједници и општем јавном мњењу. Посебно забрињава податак о томе што досада ниједна влада није показала разумевање за озбиљније смањење и превенцију несрећа и повреда на раду, када се јављају као послодавци. У прилог претходних констатација, говоре и статистички подаци последњих година.

У 2010. години било је 85 тежих повреда на раду⁹³¹, од којих највећи број је у Скопљу, што је разумљиво с обзиром на то да су највећи број компанија у овом граду. Исте године су забележана 44 смртна случаја који су проузроковани радом и на радном месту⁹³². Овај број варира последњих 5 година, при чему се примећује благо опадање повреда на раду и смртних случајева. Тако, у 2009. години има такође 44 смртних случаја који су последица несрећа на раду, али ово представља смањење у односу на 2008. годину, када су евидетована 62 смртна случаја⁹³³. Али ово у односу на 2007. годину, када је забележено 176 тешких повреда на раду, бројеви последњих година су охрабрујући. У тој години су забележени 18 смртних случаја повезаних са радом. Иначе, повреда на раду било је 95 у 2009. години, а 116 у 2008. години.

Многе ствари су нејасне. Прво, ако се узму у обзир официјални подаци Европске Уније, који се скупљају на основу Државног инспектората рада Македоније, официјално тешке повреде са фаталним последицама износи око 0,8 %, чиме је Македонија испод европског просека, као да се на равна са најразвијенијим европским земаљама као што је, на пример, Уједињено Краљевство (ВБ) или Норвешка, а у далеко бољем стању од суседних земаља, или са око 10 смртних случаја годишње⁹³⁴. Али у периоду од 1990. до 2005. године бележи се више од 100 нових инвалида (корисника инвалидске пензије) годишње на 100 000 запослених⁹³⁵. Такође, према Удружењу инвалида рада има више од 47 000 инвалида рада, а ниједног евидентираног као професионално оболелог радника⁹³⁶. Очигледно је да нешто није у реду са подацима!

⁹³¹ Извор: мззпр,

http://www.mzpr.org.mk/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=99&Itemid=106&lang=mk

⁹³² Ибидем.

⁹³³ Ибид.

⁹³⁴ Европско здравље за све база (HFA-DB)- СЗО, регионална канцеларија Европе.

⁹³⁵ МЗЗПР: „Годишен извештај за несреќи при работа за 2007 година“.

⁹³⁶ МЗЗПР: „Годишен извештај за несреќи при работа за 2009 година“.

Одговор на ову техничко-статистичку дилему је у томе што Република Македонија нема јединствену базу података где се бележе повреде на раду, несреће и смртни случајеви. Подаци се налазе у Државном инспекторату у министарству за рад, али и у асоцијацијама послодаваца, при Институту за јавно здраље, и код Македонског удружења о заштити на раду (МЗЗПР) одакле се најчешће и преузимају подаци, и за које се сматра да су најобјективнији, јер су резултат скупљања свих информација надлежних органа, али и са самог терена и из средства за јавно информисање. Постоје разлике у подацима МЗЗПР и Инспектората, али зашто? Ово питање вероватно тражи продубљену анализу, иако се одговор може наслутити.

Са друге стране, може се рећи да се највећи број несрећа на раду и смртних случаја последњих година дешавају у грађевинарству, у јавној управи и одбрани, као и у делатностима у домаћинствима.

Може се закључити да у Македонији постоји дуалитет у односу на податке о несрећама на раду и смртним случајевима, код официјалних органа и организација, пре свега грађанских?, које су посвећене овој проблематици. Такође нема базе података, и поред тога што се последњих година праве напори, од стране Државног радног инспектората за детаљније и тачније евидентовање несрећа и смртних случајева на раду, попуњавањем официјелног формулара када се деси повреда. У односу на хармонизацију законодавства са европским, такође се чине напори да се подигне свест и развије превенција у односу на заштиту на раду. Ако се узме у обзир да се највећи број несрећа на раду дешава управо због радног места, онда је више него јасно да су радна средина и услови на радном месту кључни за избегавање несрећа у будућности. Сматра се да су чак 90 % несрећа на раду могли бити избегнути спровођењем безбедних и здравих услова на раду⁹³⁷.

У Македонији треба да се напусти виђење, али и укоренењени став да је живот радника потрошни ресурс. Послодавци, али и креатори политика у Македонији, крајње је време, треба да схвате да су им на дугим стазама радници толико потребни, као и они њима. Жив и здрав радник може да ради и доприноси послодавцу, за своју породицу али и за заједницу. Дуга традиција заштите здравља и безбедности на раду, која је дужа од 40 година, изгледа губи трку са традицијом и „новим вредностима“ које промовише ново време. То се не сме дозволити јер људски живот нема цену ни у једном времену.

3. Систем опште заштите здравља и безбедности на раду

Када се говори о општој заштити здравља и безбедности на раду, пре свега се мисли на посебне и специјалне норме које се односе и које регулишу ово питање. Треба се најпре задржати на Закону о безбедности и здравља на раду⁹³⁸ (ЗБЗР), донешеном у 2007. години. Систем опште заштите радника није свакако сведен само на овај

⁹³⁷ МЗЗПР: „Годишен извештај за несреќи при работа за 2008 година“.

⁹³⁸ Службен весник на Р.М., бр. 92/07.

посебан Закон, него га чине и норме у ЗРО (из 2005) које се односе на заштиту здравља и безбедности на раду. Међутим, пажња ће се задржати на ЗБЗР са циљем да се што боље разуме целокупни систем заштите здравља и безбедности радника у Р.Македонији, који је данас актуелан. Са друге стране, нови Закон о радним односима не садржи конкретне одредбе који уређују заштиту на раду и уместо тога упућује на посебне прописе. У ЗРО из 2005. године садржано је неколико чланова који опредељују да радник треба да се придржава и да поштује прописе о заштити на раду (члан 32, ЗРО), да обавештава послодавца о свим претећим опасностима за живот и материјална добра, за њега и друга лица (члан 33, ЗРО). Битно ново право, које има радник према Закону о радним односима из 2005. године је да у случају претње, опасности за живот или здравља, или ради непоштовања прописа о заштити на раду, радник може да одбије да ради (члан 32, став 2). Ово је једини случај предвиђен Законом, када радник може да одбије да ради, без правних последица, односно не може да добије отказ. Послодавац има обавезу да обезбеди безбедне услове за рад свих запослених, у складу са посебним прописима о заштити на раду (члан 42).

Са аспекта заштите и уређивање неких права у односу на посебне категорије запослених, ЗБЗР нема предвиђене посебне одредбе које се конкретно односе на ова лица. Уствари, овај Закон представља правну целину са ЗРО, где један упућује на другог, и обратно, у односу на ризична радна места и мере које се преузимају за смањење ризика. Са друге стране, са ЗБЗР послодавац је дужан да детектује и опише све ризике и опасности које постоје за свако радно место. Отуда, посебне категорије запослених, сагласно овој класификацији, опредељује се да ли ће моћи да се запошљавају на овим радним местима. На ово упућује и члан 26 став 1 из ЗБЗР, где је предвиђено да млади радници, старији радници и радници са умањеним радним способностима (са инвалидитетом) морају бити информисани о ризицима који постоје на радном месту и о мерама које су преузете за елиминисање штетних последица и заштите њихове безбедности и здравља. То треба да се уради у уговору о раду.

Са аспекта анализирања заштите на раду посебних категорија запослених, Закон о безбедности и здравља на раду уствари представља кључни правни акт, правни инструмент преко кога ће се знати да ли ће се на дато радно место моћи запослити малолетник, или лице са инвалидитетом.

То се види из неколико аспеката. Као што је поменуто, послодавац је дужан да препозна и идентификује сва ризична и опасна радна места, складно члану 11 у Закону. Такође је дужан да преузме све потребне мере да отклони или смањи ризике деловања на радном месту (члан 5; члан 8; члан 24), као и да информисе раднике о опасностима на раду (члан 25).

Са друге стране, на опасним и штетним радним местима могу радити само посебно обучени радници (члан 14). Према томе, ове одредбе ће бити од кључног значаја када буде потребно да се операционализују одредбе Закона о радним односима, које се односе на забрану за рад опредељених категорија запослених, на штетним или

опасним пословима за здравље⁹³⁹. И поред тога што министар надлежан за рад⁹⁴⁰ одређује која су то радна места, ипак послодавац је тај који треба да одреди у конкретној (његовој) компанији, складно ЗБЗР. Без тога, бескорисан је садржај правилника Министарства за рад, којим се одређује који су то штетни и опасни радови. Значи, сагласно ЗБЗР преко обавеза које су предвиђене за послодавца, доћи ће до правог заживљавања овог правилника и до његове реалне примене остваривања заштитних одредби ЗРО у погледу посебних категорија запослених. Управо због тога се може рећи да Закон о безбедности и здравља на раду има велико значење за заштиту посебних категорија запослених, предвиђених у складу са ЗРО. Ипак, штетни утицаји и ризици који могу да прате одређено радно место, а предвиђени сагласно изјави послодавца (у члану 11 ЗБЗР), ће се операционализовати у забрани о запослењу само неких категорија запослених, а не за све предвиђене ЗРО, и не увек. Тако ни у једном случају неће радити трудне раднице и раднице за време материнства (само одређени период, у складу са ЗРО), као и малолетника (ови могу радити на радним местима која имају одређени ризик). Друге категорије запослених, предвиђено сагласно ЗРО, неће уживати директну забрану да раде на овим радним местима, већ је у питању тзв. условљена забрана. Условљена забрана за старије раднике, лица са инвалидитетом и малолетнике ће зависити и од члана 26 ЗБЗР, односно шта је конкретно предузео послодавац, које мере процене ризика и обезбеђењу заштите здравља и безбедности на раду, за ове запослене. Уколико те мере нису довољне, или је радна способност ових запослених умањена, насупрот способностима који су потребни за то радно место, онда они неће моћи да раде на том радном месту.

Закон о безбедности и заштити на раду, у оквиру опште заштите свих запослених, обезбеђује приличан број права и мера заштите, преко великог броја обавеза послодавца. Али, Закон оставља могућност и за друге инструменте који су потребни за објективну и потпуну заштиту запослених. Предвиђена је могућност за одређивање представника за безбедност и здравље на раду од стране радника (члан 28-30). Процену ризика на радним местима и мера за заштиту је могуће поверити специјализованој организацији или физичком лицу из области безбедности и заштите на раду, које није запослено код послодавца (члан 6). Са друге стране, Влада Р.М. треба да „формира савет за безбедност и здравље на раду на трипартитном нивоу, са члановима и од експертске јавности који треба да припреме овај програм, да прате стање на овом пољу и да дају предлоге са нормативног аспекта“ (члан 43 и члан 44). Један део опште заштите на раду је доверен радницима преко њихових обавеза о поштовању мера безбедности и заштите, као и информисању послодавца (члан 38-42).

⁹³⁹ Одредбе актуелног ЗРО ће бити предмет анализе у даљем тексту овог рада. Анализом овог закона ће се добити права слика и увид у повезаности и евентуалне коегзистентности између ова два правна акта. Са друге стране, прилагањем практичних проблема, права слика о заштити здравља и безбедности на раду запослених, неће изостати.

⁹⁴⁰ Према актуелном ЗРО из 2005 године.

За ово треба да буду обучени, коју обуку и трошкови њеног спровођења падају на терет послодавца (члан 31 и члан 32). Слична решења се срећу и у српском Закону о безбедности и заштити на раду, што упућује на одређену повезаност система заштите на раду, али највероватније постоје слична, или иста указивања и сугестије са стране органа ЕУ о овим питањима.

Могло би рећи да је реч о солидном и добром Закону који је у оквиру европских стандарда. Ипак, недостају одређени аспекти заштите и детаљније уређење неких питања, као што је заштита на раду посебних категорија запослених. То би могло да се допуни у правцу опредељивања допунских услова за рад и мера које би требало да се предузму за заштиту, уколико посебне категорије запослених, у складу са ЗРО, се запошљавају на одређеним радним местима. Требало би тачно знати према којим критеријумима у програму и како ће моћи да се запосле ова лица. Пошто важећи ЗРО наводи неке од радних места где не смеју радити посебне категорије запослених, поставља се питање да ли су те сметње апсолутне. Развојем технологије се отварају и нове врсте радних места, а свакодневно се препознају и нови ризици. Отуда, ЗБЗР је требао детаљније уредити могућности, односно забрану за запослење опредељених категорија на делимично, или мање ризична радна места. На тај начин ће се затворити оквир заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених и то и са нормативно-радног и са техничко-правног аспекта.

Данас, део ових недостатака се може и делимично допуњавати правилницима или колективним уговорима о раду. Али, свакако као њихов недостатак, остаје предходно изложени проблем

4. Заштита здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених према ЗРО из 2005. године

Већ је споменуто да када се говори о заштити здравља и безбедности на раду, уствари се мисли на заштиту здравља и безбедности на раду одређених категорија запослених. Ова термилошка дилема (ако уопште може да се каже да је дилема) се појавила и код македонске стручне и научне јавности. Питања да ли треба да се говори о заштити на раду (као што је било у прошлости) или заштити безбедности и здравља на раду (сагласно европској директиви), није од суштинског значаја и не представља расправу која је вредна дубље анализе⁹⁴¹.

Закон о радним односима из 2005. године, који важи данас, исто као и претходни Закон (из 1993 године), посветио је велику пажњу при уређењу питања о заштити здравља и безбедности на раду, односно као

⁹⁴¹ Ово питање анализирали су стручна лица из македонског удружења о заштити на раду, где се уочило да овај термин не одговара реалности и садржају заштите на раду и указивали су треба да остане стари назив, односно Закон о заштити на раду. Види: <http://www.mzzpr.org.mk/>; Упореди: Гзиме Старова, „Трудово право“, оп.цит., стр. 284.

што ЗРО каже посебна заштита одређених категорија запослених. Нови и актуелни ЗРО, је ову заштиту уредио другачије упоређивајући са претходним, и то са два аспекта, са садржајног и квантитативног аспекта. Овог пута је ЗРО проширио обим обухвата у односу на врсте посебно заштићених категорија запослених. Поред већ познатих категорија: малолетника, жена по основу пола и трудноће, рађања и материнства, као и родитељства, потом лица са инвалидитетом, унета је и нова категорија посебно заштићених, а то су старији радници. Са друге стране, променио се концепт заштите код неких категорија запослених, на пример жена, и то пре свега садржајно.

Закон заштиту на раду посебних категорија запослених у највећем делу уређује је у посебним главама (глава 12, 13, 14 и 15), започињући од члана 160 до 180. Већ је споменуто да овај део има наслов „посебна заштита“. Такође, може се рећи „у највећем делу“, јер одређена питања из ове области су уређена у другим деловима Закона. То је пре свега институт заштите жене на основу пола и то у односу на ноћни рад, као и нека права на основу годишњег одмора за старије раднике, лица са инвалидитетом, раднике са телесним оштећењима до 60 % и рад који чува и негује дете са телесним и душевним недостатком. Овакав прилаз законодавца, говори о неконзисентности у номотехничким решењима института заштите на раду посебних категорија запослених. Са друге стране, ово наводи на закључак да је законодавац са оваквим решењима можда сматрао да ова права нису део посебне заштите. Заштита жене од ноћног рада, као решење је смештено у делу радног времена (глава 9 ЗРО), односно код уређења ноћног рада. Ово на први поглед изгледа логично, али је погрешан прилаз нормирању. Нема потребе посебно да доказујемо и објашњавамо да је ово право део система посебне заштите жена и као решење би било боље да се нађе у делу посебне заштите. Исто важи и за права годишњег одмора за горе поменута лица, које се налази у делу уређивања годишњег одмора (глава 10 ЗРО), наместо у делу посебне заштите⁹⁴².

Може се рећи да Закон о радним односима у оквиру генералног утиска, представља главни правни акт који уређује материју заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. У македонском правном систему ипак постоје и други правни акти који у одређеном делу уређују институте из ове области. Као што је претходно споменуто, то је Закон о безбедности и заштити на раду и Закон о запошљавању лица са инвалидитетом. На другом ће бити више речи у делу анализе заштите на раду лица са инвалидитетом. Других значајних аката, који уређују питања о заштити на раду ових категорија запослених, од типа посебног закона за права на основу материнства и родитељства, као што је то било у хрватском и словеначком правном систему, овде нема.

Општи је утисак да ЗРО концепцијски има неке пропусте, али у великом делу, питања уређује на адекватан начин, с обзиром на могућности и услове у македонском друштву. Али да се види о чему је конкретно реч?

⁹⁴² Ова питања ће детаљније бити анализирани у тексту код одговарајућих категорија запослених.

4.1. Заштита радница

Заштита здравља и безбедности на раду жена је дводимензионална и односи се на заштиту жене на основу пола и за време трудноће, порођаја и материнства. Преко овог права, последњих деценија се надограђују и одређена права по основу родитељства, и укључује се и отац као субјект заштите.

Концепт дводимензионалности заштите жене, који је данас подложен трансформацији и претакању у једнодимензионалну заштиту, само за време трудноће, рађања и материнства, се поставља као дилема и у македонском законодавству и науци⁹⁴³. Тенденција последњих година је да се смањују права на основу заштите жене, на основу пола и тежња да се пребаци на заштиту по основу трудноће и материнства. Ова тенденција је производ нових виђења и концепт који је пре свега актуелан на европском тлу. Ипак у македонском Закону о радним односима се сусрећу обе врсте заштите жене, који номотехнички нису одговарајуће уређени⁹⁴⁴.

Да ли је овакав концепт заштите потребан Македонији у односу на жене? Да ли постојећи систем одговара и да ли је функционалан? На ова питања ће се покушати дати одговор у даљем тексту.

а. Заштита жене на основу полно-физичких карактеристика

Данас стање и улога жене у односу на почетак радног законодавства је битно измењена. Промена је пре свега у односу на правно уређивање заштите на раду и еманципацију жене као учесника на тржишту рада. Отуда „феминизација“ рада и све већи значај који жена има не изненађује, али тера да се детаљније и суштински поставе нека питања и дилеме које се намећу. Уосталом, главно питање је да ли и до када ће се развијати процес „изједначавања“ женског са мушким радом, са аспекта заштите на раду и шта ће то донети?

Европска тенденција искључивања заштитних норма при раду жена, надмашује њене границе. Процес је светски (планетарни). Овај процес не само што је од значаја и утицаја само за радно-правне односе, него је много шири и суптилнији. Он се одражава на породичне односе, на економске односе, на колективну свест за жене и на свеукупне друштвене односе. Он узрокује друштвене сензације у свим сферама живљења, наравно то је зато што управо рад (посебно у капитализму) јесте центар друштвеног живота. Зато се сматра да ће процес у оквиру рада и радних односа бити кључан у односу на тзв. женске „радове“ (радна места). То се дешава и у македонском друштву, а најдиректније се одражава унутар и преко радног законодавства. Управо смањење обима права заштите на раду жене, на основу полно-физичких карактеристика, говори да су у друштву многе ствари промењене али да ће се и даље мењати.

⁹⁴³ Зашто жена треба да се штити и како, види више код: Г. Старова, оп.цит., стр. 284-285.

⁹⁴⁴ О овоме смо говорили предходно.

Македонско радно законодавство прати, али је и под утицајем европских тенденција, али још увек нема „храбрости“ да направи кључни искорак у односу на потпуног напуштања концепта заштите здравља и безбедности на раду жена, на основу пола као критеријума. Сматрам да то није ни потребно, а ни пожељно у овом моменту. Друштвене, радне и социјалне карактеристике македонске реалности не би могле да се адаптирају и нису спремне за овај изазов. Вероватно је то законодавац имао у виду и зато је оставио део заштите жене на раду, што представља неговање традиција из прошлости, а прихваћени као стандарди који су предвиђени у актима МОП-а. Тако данас концепт заштите жена на раду на основу пола је смањен по обиму, али још увек постоји као нормативна реалност. Он је сведен на два кључна института и то преко забране ноћног рада жена у индустрији и грађевинарству и забране за вршење подземних радова.

И поред тога што су ове забране део једног радно правног концепта, или института, оне су неоправдано номотехнички раздвојене. Забрана ноћног рада у уоченим привредним секторима је смештена у делу радног времена, док забрана на подземним радовима у делу посебне заштите жене.

Забрана ноћног рада жене у индустрији и грађевинарству (члан 1319 је већ виђено право, које представља правни континуитет из прошлости. Чак су и изузеци исти. Уствари реч је о комплетном преношењу члана 65 ЗРО из 1993 у нови Закон. Према актуелном ЗРО ова забрана се своди на забрану за рад ноћу, ако би рад у то време онемогућио да се оствари одмор од најмање 7 сати у периоду од 22 до 05 сати следећег дана⁹⁴⁵. Можда је потребно поновити претходни став по овом питању да није реч о типичној забрани, него да је у пракси могуће да се ради и у овим привредним секторима, али не сваке ноћи, него преко једне, односно две-наизменично. Такође су и изузеци идентични и односе се на могућност да се ради ноћу код раднице са посебним овлашћењима; у здравству, социјалној и другој заштити; ако дође до више силе при чему треба да се спречи штета на сировинама или другог материјала; као и ради озбиљних економских, социјалних и сличних околности, по претходно добијеној дозволи од надлежног управног органа за област рада (став 2, 3 и 4)⁹⁴⁶. Забрана ноћног рада жена, међутим, није у потпуности акцептирана материја и она се односи као већ установљен стандард у Македонији. Напротив, ако се рестриктивно тумачи одредба у члану 131, ноћни рад је могућ и то не само изузетно, него са испуњавањем услова која су предвиђена у ставу 1 од члана, односно одмор од 7 сати следећег дана између 22 и 05 сати. Отуда, став у одређеним научним круговима да је забрана ноћног рада жене као део посебне заштите на основу пола у индустрији и грађевинарству, затворено питање и проблематично, и не треба да се доводи у контексту става 4 члана 131. Напротив, тај став представља само још један

⁹⁴⁵ Г. Старова, оп.цит., стр. 290-291.

⁹⁴⁶ Ибидем.

изузетак који се односи на рад ноћу жене (или ноћне смене) сваке ноћи, а не као могућност да се ради ноћу преко једног дана⁹⁴⁷.

Забрана за обављања одређених послова, односно на одређеним радним местима са новим ЗРО је сведена само на забрану вршења подземних радова (члан 160). Значи, више није предвиђена забрана за рад под водом, на пример, или на тешким физичким радовима, као што је предвиђао ЗРО из 1993. године. Ово представља крупну промену у концепту и обиму заштите жене на раду у македонском радно-правном заштитном систему. Ова рестриктивна одредба значи да динамика заштитног законодавства, по овом питању, се све више приближава концепту европског комунитарног права, које не познаје заштиту жена на основу полне дистинкције. Ако се узму у обзир изузеци који су предвиђени у ставу 2, као и сам садржај става 1 овог члана, да се ова забрана односи само на подземне радове у рудницима, а не и на површинским коповима, онда се претходна констатација потврђује. Сматрам да је само питање времена када ће и ова одредба бити избрисана.

Изузеци од ове забране се свODE на следећа радна места: ако је радница руководно лице и има овлашћења за доношење самосталних пуноважних одлука; ако мора да прође део стручног и практичног образовања у рудницима; и ако је запослена у здравственим или социјалним службама и ради друге радове који нису физички.

Са аспекта заштите жене по основу њене биолошке и репродуктивне функције, као и улога и функција коју има жена у македонском друштву, а посебно у породичним односима, сматрамо да ова рестриктивност у заштити је неповољна и лоша. Овај концепт ће оставити трајне негативне последице на жену, али и на остале чланове у друштву. Сматрам да последице нису пре свега радно-правне природе, него много дубље, који продиру у једну сензитивнију област тога какво друштво се жели да гради, или обратно, шта ће се добити ако се жена у Македонији оптерети додатно на раду⁹⁴⁸. Сматрам да ће то довести пре свега до рушења темеља македонске породице, која у својој основи је још увек традиционална породица.

Овом приликом је потребно споменути да у односу на заштиту права жене у радном односу постоји још један акт, а то је Закон о једнаким могућностима жена и мушкараца⁹⁴⁹. Овај Закон представља само општи оквир који више начелно уређује принципе о недискриминацији између жена и мушкараца на сва друштвена поља, а са тим и у оквиру радног односа. Та једнакост се овде своди на једнакост при запошљавању, односно преузимању мера и припрема акционог плана за постизање те једнакости (члан 21)⁹⁵⁰. Овај Закон нема већи значај са аспекта заштите на раду жене, али је битан у односу на општи оквир заштите жене у радном односу преко система тзв. једнаких могућности за жене и мушкарце.

⁹⁴⁷ О овим ставовима и дилемама, види више код: Г. Старова, „Трудово право и работни.....“, оп.цит., стр. 298; Г. Старова, Т. Каламатиев, „Работни односи“, оп.цит., стр. 101.

⁹⁴⁸ За ово више код: Г. Старова, „Трудово право“, оп.цит., стр. 284-285.

⁹⁴⁹ Службен весник на Р.М., бр. 66/06.

⁹⁵⁰ Више код: Б. Кадриу, оп.цит., стр. 151-154.

б. Заштита раднице за време трудноће, рађања и материнства

Концепт заштите жене за време трудноће, порођаја и материнства није битно измењен новим Законом о радним односима из 2005. године. Ова заштита жена у македонском радном законодавству и од научне јавности није проблематизована и довођена у питање⁹⁵¹. Једино нешто о чему се може дискутовати је обим заштите жена, по овим основама.

Права која имају жене су систематизована на једном месту, у глави 12 ЗРО (од члана 161 до 171) и номотехнички представљају посебну целину, што је добро решење.

Новина у Закону је то што је у самом законском тексту предвиђена, а са тим и потврђена, посебна заштита радника, на основу трудноће и родитељства (члам 161). Према последњем, произлази да се ова заштита не односи само на жену која је запослена и трудна или мајку, него и на оца, односно стараоца, који остварује родитељско право. У даљем тексту Закона, ће се потврдити као нови и другачији концепт, који се приближава до заштите детета и породице, а не само за заштиту запослене. Ово посебно кад се анализира став 2 члана, који предвиђа дужност послодавца да омогући радницима да ускладе породичне обавезе са радним. Ово је врло важно решење ЗРО јер отвара нову методологију раумевања суштине посебне заштите (у случају жене) и то први у оквиру нормативног решења. До сада овај аспект заштите се сусретао у оквиру научних разматрања, али и у неким суседним законодавствима (на пр. словеначко и хрватско). Усклађивање породичних и радних обавеза треба да се посматра са аспекта и за време посебне заштите на раду жене, за време трудноће и материнства, а не у контексту целокупног рада раднице у радном односу. Ова одредба отвара могућност споразумевања између послодавца и радника, корисника овог права, у смеру бољег усклађивања породичних и радних обавеза. Тако, јавља се додатна заштиту у једном од најосетљивијих поља - породице и рада, чиме се и сам однос између субјекта децентрализује, постаје флексибилнији и са тим и демократичнији, јер се темељи на узајамном поштовању и договарању.

Корпус права која значе директну примену и заштиту, на основу трудноће и родитељства, започињу стандардном одредбом о забрани вршења опасних и штетних радова за радницу, или за здравље детета (члан 162). Та забрана важи за време трудноће, али и једну годину после порођаја. Према овом члану, заштита жене од тешких радова и штетних за њено здравље предвиђено је као право само за време трудноће и материнства, а не и уопште за све раднице, као што је то био случај у претходном закону⁹⁵². Који су то радови прописује министар надлежан за послове рада, у договору са министром надлежним за здравство (став 2). Ово је добро законско решење, али се може проблематизовати ако се такав правилник, односно акт не донесе од стране надлежног органа, као што је то случај данас⁹⁵³. На тај начин, не само што овај члан није применљив и бескористан, него се отварају могућности за злоупотребу и

⁹⁵¹ Упореди: Г. Старова, оп.цит., стр.285-290.

⁹⁵² О овом више види претходно у тексту.

⁹⁵³ Закључно до маја 2011 године.

право послодавца да произвољно одлучује који су то радови, односно радна места. Посебно ако послодавац нема правилник за опис штетности и ризика на радним местима, који је предвиђен да се донесе у складу са Законом о безбедности и здравља на раду.

Новина у Закону је забрана послодавцу да тражи податке у вези са трудноћом раднице (члан 163). Ова одредба је последица злоупотребе права раднице у радном односу, када врло често послодавци траже информацију да ли је кандидаткиња трудна или када планира да остане трудна. Овим чланом то бар формалноправно није дозвољено. Са друге стране, радница може и треба сама да достави податке о трудноћи, ради остваривања права посебне заштите здравља и безбедности на раду за време трудноће (став 1). Међутим, овај став не значи да радница то мора да уради, а ни у другом члану ЗРО није директно предвиђено када и да ли је радница дужна да пријави своју трудноћу и шта ће се десити уколико касније то уради, посебно са аспекта давања отказа.

Према закону, у члану 101 је предвиђено да отказ који је дат у време трудноће, рађања, родитељства и одсуства ради неге и чување детета није дозвољен. Ово се односи за све основе давања отказа, на отказ без изузетка. Значи, радница са овог аспекта је потпуно заштићена. Али, као што је споменуто, поставља се питање шта ће се десити уколико послодавац да отказ радници, а при томе да не зна да је радница трудна, односно није био претходно информисан.

Пошто ЗРО не предвиђа дужност информисања о трудноћи, у овом делу Закона, одговор треба потражити у члану 33, који каже да је радник дужан да обавести послодавца о суштинским околностима који би могли утицати на испуњавање уговора. Према томе, уколико радница не обавести послодавца, онда постоји кривица ради необавештавања и она треба да трпи последице ради тога. Још више, ако радница направи повреду радних обавеза или дисциплине, због чега јој је послодавац дао отказ, онда нема разлога зашто се не би отказ спровео, ако послодавац није знао да је радница у међувремену трудна.

У члану 163 се предвиђа да уколико је рад који извршава радница за њу штетан или за здравље детета, послодавац је дужан да јој обезбеди друго одговарајуће радно место и да је плати као да је вршила свој рад, уколико је то повољније за њу (став 2)⁹⁵⁴. Овај став је у ствари операционализација претходног члана 162⁹⁵⁵. Евентуално може бити проблематично шта је то и који је то други одговарајући рад (радno место). Да ли је то рад који одговара њеној стручној и професионалној спреми или је то рад који је безбедан за њено и здравље детета? Треба узети да ново радно место, у случају прераспоређивања по овом основу, треба да је одређено у складу са оба критеријума. Ако се јави спор по овом питању, онда је одлучујуће мишљење изабраног (надлежног) лекара (став 3), што је прихватљиво и добро решење, с обзиром на стручност која је потребна (са стране лекара) да се добије правично решење. Забрана ноћног и прековременог рада опстоји и даље и у овом актуелном Закону, али сада видно измењена и редукована. Тако, забрана која је претходно обухватала ове правне основе и износила до

⁹⁵⁴ Г. Старова, оп.цит., стр. 289.

⁹⁵⁵ Ибидем.

две годишње узрасти детета, данас је смањена до једне године детета (члан 164)⁹⁵⁶. Постоји разлика и у односу на условљени изузетак који овога пута предвиђа да радница може радити ноћу или прековремено, али не на њен захтев, него на захтев послодавца, а са њеном писменом сагласношћу. Ова заштита важи од једне до навршавања три године детета (став 2)⁹⁵⁷.

Ова права ужива и отац, али су она условљена само уколико мајка умре, напусти дете или ако на основу надлежне комисије је проглашена као неспособна за самосталан рад и живот (став 3). Значи заштиту од ноћног и прековременог рада не ужива отац, и ако се можда брине о детету, уколико мајка није испунила неке од наведених услова. Могућност да користе било ко од родитеља ова права, на основу посебне заштите здравља и безбедности на раду, а не само мајка, је случај када се један од родитеља сам брине о детету које има телесни или душевни недостатак, или је тешко болесно. Онда родитељ има право да одбије да ради прековремено или ноћу, односно може радити само са његовом претходном писменом сагласношћу. Ово право може да користи родитељ и у случају када се брине о детету до 7 годишње узрасти (став 4). Према овом ставу, произлази да уколико дете (које има телесни, душевни недостатак, или је тешко болесно) живи са оба родитеља која раде, ниједан од њих неће моћи да буде заштићен од прековременог и ноћног рада. Услов који недвосмислено произлази из става 4 је да родитељ мора живети сам са дететом и да се брине о њему, односно да буде самохран родитељ. Сам члан је у самом себи контрадикторан и може довести до забуна, јер се на почетку каже „на једног од радника-родитеља...“ . Ово је посебно дискутабилно уколико се ради о детету са телесним или душевним хендикепом, за које је потребно обезбедити повећану бригу и напор оба родитеља.

Оваква решења нису добра са аспекта заштите породице и било би боље када би се у ЗРО предвидела флексибилнија и шира права која би омогућила боље усклађивање породичних и радних обавеза, посебно у односу на неке категорије мајки, односно родитеља који се брину за болесну и хендикепирану децу. Нема другог специјалног акта којим би се уредила ова права радног односа, повезаних са заштитом детета и породице, као што је то случај у Хрватској и Словенији.

У односу на заштиту здравља и безбедности на раду са аспекта породилског отсуства, актуелни ЗРО је буквално преузео одредбу из претходног закона, што значи да овде нема измена (члан 165)⁹⁵⁸, осим што се ово право користи и по основу родитељства, поред материнства⁹⁵⁹. Према томе, Македонија данас представља земљу са најкраћим трајањем породилског отсуства у односу на све земље у региону, а то је 9 месеци непрекидно, што са друге стране не подразумева до деветомесечног узраста детета, јер породилско отсуство започиње да тече пре порођаја. У односу на ово последње, у

⁹⁵⁶ Г. Старова, оп.цит., стр. 289-290.

⁹⁵⁷ Ибидем, стр. 290.

⁹⁵⁸ Решења у овом члану су преузета из члана 58 Закона о радним односима из 1993 године, о којем смо претходно говорили.

⁹⁵⁹ Шта ово значи, са аспекта заштите здравља и безбедности на раду, биће детаљаније у даљем тексту.

македонској примени члана 165 постоји разноликост. Јавља се различита пракса о томе да ли ће се дани од породилшког одсуства (најмање 28, а најдуже 45) пре рађања пренети после порођаја или не, ако се радница породи раније од предвиђеног дана према лекарским прорачунима. Са једне стране, среће се преношење ових дана, што је логично и добро решење са аспекта заштите здравља на раду, а у другим случајима се јавља прерачунавање дана од породилшког одсуства уназад пре порођаја, и ако је у то време радница била на послу, а фингира се као да није била, односно да је користила одсуство. Последњи приступ је неисправан јер фактички се смањује време трајање породилшког одсуства и изиграва се цео систем заштите трудне раднице на раду, а са друге стране нема унифициране примене Закона.

Иначе, при доношењу Закона о радним односима 2005. године било је предлога и идеја о смањењу породилшког одсуства на три месеца, или шест месеци, под изговором да се усклади македонско законодавство са европским. Овакви предлози нису усвојени, што је добро, јер би донели крајње негативне последице по концепт заштите за време трудноће и материнства.

У ствари, европско комунитарно право предвиђа минималне стандарде испод којих се не сме ићи, док свака земља чланица може креирати властиту радноправну политику изнад тог стандарда. Стога се може закључити да тадашњи аргументи предлагача нису били основани и више су били у политичком контексту, него резултат разумевања проблематике о заштити здравља и безбедности на раду за трудне раднице и мајке.

Јединствено ново решење у члану 165 је став 4, који предвиђа да уколико радница усвоји дете, има право на плаћено одсуство у трајању периода адаптације детета, према посебним прописима о породици.

Проблем је што ови прописи до данас нису донешени, односно у Закону о породици⁹⁶⁰ не могу се срести очекивано конкретизовање ових одредби. У ствари, реч је о посебној врсти одсуства, које није типично породилшко одсуство, односно подсећа на већ сретнуто одсуство за негу детета, код суседних законодавства⁹⁶¹. Ово одсуство се користи у случају уколико дете има навршено више од 9 месеци, јер би супротно томе, радница која усваја дете имала право на породилшко одсуство (став 3).

Превремено враћање на рад (посао), пре истека породилшког одсуства представља право које је преузето из старог Закона. Реч је о институту који умањује обим заштите раднице за време материнства (члан 166). Садржајно, овај члан ЗРО-а је идентичан са чланом 58-а из претходног закона. Са аспекта заштите на раду, ово право представља дерогацију права на породилшко одсуство. Да ли ће се користити породилшко одсуство или не, зависи само од воље раднице. Са друге стране, као и у претходном Закону, опстоји право да уколико се радница врати раније на рад, односно прекине породилшко одсуство, има право на 50 % од надокнаде зараде која следује за време породилшког одсуства⁹⁶². Ова надокнада се даје поред зараде, што представља

⁹⁶⁰ Службен весник на Р.М., бр. 80/92, изм. и доп.

⁹⁶¹ О овоме види у делу анализе законодавства у региону.

⁹⁶² Г. Старова, оп.цит., стр. 286.

додатни мотив за прекид породилског одсуства, о чему је већ било речи⁹⁶³.

Такође зачуђује податак што се поново не наводи када најраније може да се прекине породилско одсуство, чиме се у великој мери угрожава здравље и безбедност детета. Са друге стране, у односу на овај институт, данас се у Р.Македонији бележи повећани интерес и коришћење овог права, што иде у прилог тврдњи да „нова свест“ за породицу versus рад је битно промењен код данашњих мајки-радница.

Чини се да еманципација жене у друштву, а посебно у оквиру рада, има негативне ефекте поред позитивних, а то се најбоље види у овом случају.

Сасвим нови концепт коришћења породилског одсуства од стране оца је представљен новим Законом, чланом 167. Дакле, у овом члану је предвиђено да уколико право на одсуство са рада не користи радница, као и друга права из члана 165, онда то право користи отац, односно користи одсуство за родитељство. Ово је сасвим нови прилаз у уређивању права на одсуство за родитељство за оца, односно у којим случајима то право има и отац. Сада се више не предвиђа испуњавање специјалних услова као што је то била смрт мајке, напуштање детета са стране мајке, или немогућност из оправданих разлога мајке, да би отац користио ово право. Напротив, према актуелном Закону, право на одсуство за родитељство није условљено за оца и буквално се родитељи могу договорити ко ће од њих користити то право. Ово решење има своје добре и лоше стране, али се чини да лоше преовлађују. У ствари, добро је што је реч о равноправном коришћењу права на породилско одсуство, које у својој основи почива на принципу једнакости, недискриминације и еманципације између полова у оквиру рада. Са друге стране, ова једнакост не иде у прилог нити мајки нити детету, или другим речима, мајка има потребу за одмором и опорављањем после порођаја, а детету је мајка највише потребна у периоду после рађања. Концепт једнакости и равноправности између полова у овом случају није најбоље и најумесније решење, а и противречи самом себи, јер је на штету здравља раднице и детета.

У новом Закону о радним односима, идентично са претходним Законом, предвиђено је решење да у случају ако радница роди мртво дете, или ако дете умре пре истека одсуства за трудноћу, рађање и родитељство (члан 168), као и код претходног Закона, минимум трајања породилског одсуства у овом случају износи 45 дана, односно онолико колико ће одредити надлежни доктор⁹⁶⁴. При томе, радница има и користи иста права као и код породилског одсуства. Према томе, овде није реч о типичном породилском одсуству (одсуство због трудноће, рађања и родитељства, као што каже ЗРО), него о продужетку породилског одсуства које је започело претходно, пре порођаја (ако роди мртво дете), односно трајало је одређени период после порођаја (ако дете умре за време трајања породилског одсуства). Зато у овом случају, надокнада за време трајања овог одсуства се надокнађује према

⁹⁶³ Сви претходни ставови и мишљења, изречени од нас по овом питању, важе и у односу новог ЗРО, који садржи исто решење као и ЗРО из 1993 године.

⁹⁶⁴ Г. Старова, оп.цит., стр. 287.

Закону о здравственој заштити⁹⁶⁵. Овде иако не постоји кауза (дете) за коришћење овог права, ипак одсуство постоји да би се заштитила жена на основу њеног крхког здравственог, психичког и физичког стања.

У ЗРО није изричито предвиђено продужење коришћења породилског одсуства и када се ради о смрти усвојеног детета, али ово право треба да се односи и на раднице које су усвојиле дете, а оно је умрло пре истека породилског одсуства⁹⁶⁶. То је у складу са одредбама Закона о породици, чијим одредбама је усвојење потпуно, тако да родитељи усвојеног детета имају сва законска права као и биолошки родитељи⁹⁶⁷.

Закон о радним односима и овога пута предвиђа право на скраћено радно време за једног од родитеља, уколико се брине о детету са развојним проблемима и посебним образовним проблемима (члан 169). Ово право је могуће само уколико су испуњени један од два потребна услова. Тако је то могуће само уколико су оба родитеља у радном односу, или ако је један родитељ самохран. Испуњавањем било којег од ова два алтернативна услова, потребно је да се испуни још један додатни услов, а то је да дете није смештено у установи за социјално збрињавање. Ово радно време се сматра као пуно, а разлика у плати се исплаћује, у складу са прописима о социјалној заштити (став 2).

Ово право је повезано са остваривањем родитељских права, а на основу усклађивања породичних и радних обавеза. Истоветно решење може се срести и у претходним законцима, чиме је саставни део система заштите здравља и безбедности на раду за родитеље који су у радном односу и брину се за такво дете. Интеренсантно је што овде нема ограничавања коришћења овог права, од типа опредељивања узраста детета. У ЗРО је наведено само да се ово право користи за дете. Према томе, ако се ово узме у обзир, право би требало да се користи до пунолетства детета. Али, ипак није тако, јер у ставу је предвиђено да за коришћење овог права потребно је мишљење надлежне лекарске комисије, што значи да ће она утврдити да ли дете испуњује критеријуме из члана 169 и до када. Значи, ово право се ипак може користити у мањем обиму, до опредељеног узраста детета пре навршавања пунолетства, а посебно у случају када дете има посебне образовне потребе (обично су те потребе временог карактера).

Такође у оквиру заштите родитељских права, а кроз призму заштите здравља и безбедности на раду, право родитеља који чува и негује дете са телесним и душевним недостатком да користи годишњи одмор, повећан за 3 радна дана (члан 137, став 3). Ово право је предвиђено у делу за годишњи одмор, међутим представља део система заштите на раду ових категорија запослених. И у овом члану, Закон говори о детету, што значи да ово право повећаног годишњег одмора треба да постоји максимално до пунолетства детета са телесним и душевним недостатком. Али, применом овог члана јавља се већи проблем него код члана 169, зато што после навршавања 18 година овом детету неће нестати недостаци, а родитељ према ЗРО ће изгубити право на повећан годишњи одмор. *De lege ferenda* ово право треба да

⁹⁶⁵ Службен весник на Р.М., бр. 17/97, измен. и дополн.

⁹⁶⁶ Г. Старова, оп.цит., стр. 287.

⁹⁶⁷ Ибидем.

постоји за родитеља све док чува и негује дете или лице са инвалидитетом, односно док је у радном односу.

Стандардно право у систему заштите за време трудноће, материнства и родитељства је право на накнаду зараде која се даје за време коришћења породилског одсуства, односно одсуства за родитељство, уколико је реч о оцу. Овом приликом је потребно да се нагласи да је ово право такође толико битно колико и право на породилско одсуство, и његов је нераздвајни део.

Новина у ЗРО, која је на линији повећања права и обима заштите на раду раднице после порођаја, је право да она има дужу паузу ради дојења детета (члан 171)⁹⁶⁸. Ова пауза износи један и по сат у току радног дана и користи се после завршетка породилског одсуства, ако радница ради са пуним радним временом, а до навршавања једне године (узрости) детета. У ову паузу је урачунато и време које је предвиђено као редовна пауза од 30 минута, која се предвиђа као одмор у току рада.

Ова новина је добра и је искорак напред у односу на претходне законе, са аспекта заштите на раду раднице-мајке, али ипак је ово решење остало недовољно и непотпуно. Време које је предвиђено за дојење је недовољно и треба да износи или најмање два сата, или да се определи као „клизаће време“, односно да се утврђује за сваки случај посебно, а да главни критеријум буде удаљеност стана од радног места. Иначе би овако неке раднице биле у повољнијој позицији, уколико живе у непосредној близини места рада од оних које су удаљене, или живе у другом граду. У ствари, ове последње најчешће не могу користити ово право, чиме су директно дискриминиране, што је забрањено према ЗРО (члан 6 и 7).

Што се тиче отказа за време трудноће, рађања и родитељства, он је забрањен (члан 101), односно представља неоправдани разлог за отказ (члан 77, став 1, тачка 3). Значи, независно о тога да ли мајка или отац користе ово породилско одсуства, послодавац не сме дати отказ. Али, ова немогућност за отказ, према члану 77, се односи само ако је разлог за отказ трудноћа, рађање и родитељство. Ако, на пример, за време трудноће радница учини повреду радне дисциплине, или кривично дело-крађу повезано са радом, онда је отказ могућ и оправдан. Кључни проблем је што Закон наводи да је реч о неоснованом разлогу за отказ. Значи само због трудноће, рађања и родитељства није основано да се да отказ, а сваки други разлог отказа је дозвољен. Ово решење у члану 77 ЗРО, је у супротности са чланом 101 из истог Закона, који потпуно забрањује отказ за време трудноће и материнства. На овај начин, постоји унутрашња контрадикторност Закона и ствара се забуна у његовој примени. Ако се узме у обзир решење у члану 77 ЗРО-а, у ствари се ради о једном рестриктивном прилазу у односу на забрану отказа у време трудноће, рађања и родитељства. На овај начин директно се угрожава здравље и безбедност мајке, а посебно здравље и живот новорођенчета, односно детета. Зато члан 77 треба да се тумачи на тај начин да забрањује да се као основ отказа јавља трудноћа, рађање, родитељство и нега члана породице. То значи да ова стања радника не

⁹⁶⁸ Упореди: Г. Старова, оп.цит., стр. 286.

могу послужити као основе за отказ. Са друге стране, члан 101 треба тумачити тако да се не може дати отказ по било ком основу за време трудноће, материнства, родитељства и неге члана породице. Али, онда се поставља питање шта ће се десити ако се дође до ликвидације предузећа (послодавца) или ако се покрене и оконча стечајни поступак. Закон о радним односима о овим питањима не даје одговор. Треба узети да тзв. законити отказ мора постојати са изузетком и за ове категорије запослених, у контексту претходна наша указивања⁹⁶⁹.

У случају да се за време трудноће, рађања и родитељства даје законит отказ, било би добро да држава под одређеним условима понуди пакет права заштите, који ће ипак бити прихватљив са социјалног аспекта, а посебно у односу на надокнаду која се добија за време породилског одсуства.

Као неоснован разлог за отказ, као што је поменуто, представља и нега члана породице, као што то може бити и дете, чиме се допуњују права у односу на родитељство, предвиђено у члану 164 и 169 из Закона.

4.2. Заштита здравља и безбедности на раду малолетника

Заштита здравља и безбедности на раду малолетника, односно радника који још увек нису напунили 18 година, у великом делу је остала иста као и у претходном ЗРО из 1993. године. Граница узраста запослења малолетника је остала иста, односно са навршених 15 година старости (члан 18). Поред навршене минималне старости радника, у складу са чланом 18, потребна му је и општа здравствена способност⁹⁷⁰. Законодавац није предвидео друге услове за малолетника, који би евентуално конвалидирани, односно допунили његову вољу. Сагласно овоме, малолетник у оквиру радног права и радног односа, радну способност стиче са навршених 15 година. Ово решење није добро и треба да се допуни са условљености воље која треба да се конвалидира или од стране родитеља, односно староца малолетника, или од стране надлежног органа, по претходном мишљењу здравственог органа. Са друге стране, доношењем Закона о средњем образовању (ЗСО)⁹⁷¹ и увођењем обавезног средњег образовања у 2007. години⁹⁷², у великој мери се ограничава право рада малолетника, предвиђено са ЗРО. На тај начин одредбе о запослењу лица млађих од 18 година постају нефункционалне, односно тзв. импотентне одредбе. Отуда, и цела додатна посебна заштита ове категорије запослених губи своје значење из једноставног разлога што неће бити оваквих запослених, или ће их

⁹⁶⁹ Сматрамо да део о отказу је најпроблематичнији, најлошији, најнедореченији и најнеприменљивији део Закона о радним односима уопште. Тако да нас не изненађују оваква решења који уносе забуну о отказу посебних категорија запослених.

⁹⁷⁰ Г. Старова, оп.цит., стр. 220-221.

⁹⁷¹ Службен весник на Р.М. бр. 44/95; изм. и дополн.

⁹⁷² Закон о изменама и допунама закона о средњем образовању, Службен весник Р.М., бр. 49/07.

бити у веома малом броју⁹⁷³. Такође са ЗСО уствари се малолетници стављају у неједнакав положај на тржишту рада, а са тим се дискримишу, што је у супротности са Уставом, и другим бројним конвенцијама, које је земља прихватила. Зато се може рећи да су ова два закона у узајамној супрности, искључују се. Логичан закључак, који је уједно и решење новонасталог проблема, је да треба да се направе измене у ЗРО и усклађивања са ЗСО, који ће бити у смеру побољшања и операционализирања одредаба о запослењу малолетника.

С аспекта заштите на раду, ова ситуација значи да малолетници на један индиректан начин уживају додатну заштиту у односу на године запослења, омогућеном ЗСО, а не са ЗРО и другим радноправим актима. На тај начин посредно а можда и ненамерно долази до једне врсте повећања старосне границе која је потребна за запошљавање, а са тим и веће заштите на раду. Ово је заиста уникатна и специфична нормативна ситуација и нетипично решење са аспекта заштите здравља и безбедности на раду омладине. У пракси, уколико малолетник испуњава услове за запослење, према ЗРО, неће моћи да ради уколико је на школовању у средњој школи, које је обавезно. Оваква нормативна ситуација, и поред тога што није део типичног система заштите на раду омладине, ипак посредно утиче на њега и обликује га. Још више што *de facto*, али свакако и *de jure*, тај утицај је велики и са истом правном тежином, јер одредбе у ЗСО можемо гледати као *lex specialis* у односу на ЗРО по питању запослења малолетника.

Закон о радним односима не предвиђа конвалидацију воље малолетника, али предвиђа општу здравствену способност. Она се не доказује посебним медицинским налазом, осим ако то не затражи послодавац. Ово се односи на све раднике, односно кандидате за запослење, као и за малолетне кандидате. Најмање што треба да се предвиди јесте да доказивање опште здравствене способности буде обавезан услов при конкурисању за запослење, наравно уколико је то могуће и изводљиво у односу на претходно наведене сметње и ограничавања, ссходно ЗСО.

Одредбе које се односе на посебну заштиту малолетника, из главе 13, обухватају неколико чланова. Прво се у члану 172 каже да радници који нису напунили 18 година, имају право на посебну заштиту. Ово потенцирање права посебне заштите на раду ових лица нема садржајно и суштинско значење, са радноправног аспекта. Али њега треба повезати и тумачити кроз призму повезаности са другим актима. То значи да у другим законима, као што је на пример Закон о безбедности и заштите на раду, а посебно код колективних уговора и аката послодавца, ова категорија радника треба да ужива посебну заштиту. Овај члан, у ствари, упућује и односи се на друге норме које нису део ЗРО. Што се тиче ЗРО, уопште није битан овакав тип одредби, ако у њему постоје друге норме које директно регулишу ову материју, као што је то и случај⁹⁷⁴.

⁹⁷³ Могуће је да малолетник ванредно учи и истовремено и да ради, или да заврши средње образовање пре 18 година и одмах да се запосли.

⁹⁷⁴ У македонској радно правној науци се сматра да наглашавање овог члана има битно дупло значење, које се односи на продуктивност рада и хуманог приступа у раду према овим лицима. Овај члан, ми овде не постављамо у том контексту, и сматрамо да

Забрана вршења тешких физичких радова, радова под земљом, или водом, као и рада који је ризичан и са увећаном опасношћу утиче на здравље и здравствени развој, остали су исти као и у претходном Закону. То што је различито је да нови Закон предвиђа и нову забрану, а то је рад са јонизирајућим зрачењем. Забрана рада на оваквим местима могла се предвидети, али само колективним уговорима. Ова забрана је сада издигнута као законска забрана, што је добро решење. Друга новина у овом контексту је управо непредвиђање дужности да се колективним уговором одреде други штетни радови, већ је то дужност министра надлежног за рад у договору са министром надлежним за здравство. Ова новина не значи да се колективним уговором не могу уређивати радна места која су штетна и забрањена за малолетнике, посебно на нивоу послодавца, Али, ипак израда посебног правилника са стране министра за рад је боље решење. То омогућује да се зна тачно који радови су забрањени за малолетнике. На овај начин, они ће се односити за све раднике и имаће већу објективност, стручност и применљивост у односу на заштиту здравља и безбедности на раду малолетника. Са друге стране, исти ће моћи да се разрађују, допуњују (проширују у складу са начелом *in favor laboris*) и операционализирају у оквиру колективног преговарања и колективним уговорима. Такође, ово је боље решење од претходног и с обзиром на стање и проблеме који прате процес колективног преговарања у Македонији, које значи одсуство преговора, слабљење социјалног дијалога, немање свести и добре воље за преговоре, садржајни недостаци уговора и непоштовање истих⁹⁷⁵.

Малолетник, као и код претходних решења, и у овом ЗРО не сме да ради прековремено, односно више од 8 сати дневно, ни више од 40 сати недељно (члан 174). Ова забрана је стандардно решење у модерним системима заштите на раду малолетника, али у новом ЗРО се не срећу одредбе које предвиђају краће радно време за малолетника (као на пример у Бугарској и Србији). Да ли је то потребно или не македонском систему радних односа, оставља се читаоцу да слободно оформи своје мишљење. Наравно да ће на то мишљење утицати многи субјективни, а пре свега објективни фактори и карактеристике македонског друштва, анализираног у својој свеукупности. Ипак, треба указати да смањење радног времена малолетницима, као решење постоји, а велики број нормативних система се схвата као већи и потребнији обим посебне заштите ових радника.

Новина у ЗРО је право на паузу у пуном трајању од 30 минута за малолетника, који не мора да ради са пуним радним временом, односно Закон предвиђа да је довољно да се ради 4 и по сата (уместо 8) да би се користила пауза у пуном трајању. Уколико ради мање од четири и по сата, онда ће малолетник имати паузу од 15 минута, сагласно члану 132, став 2 из Закона. Ово решење је у смеру додатне заштите малолетника на раду, са аспекта одмора у току радног времена и свакако служи обнови менталних и физичких капацитета малолетника.

остваривање ова два принципа ће зависити од друге норме и њиховог садржаја, а не од самог навођења да постоји посебна заштита омладине; Упореди: Г. Старова, оп.цит., стр. 292.

⁹⁷⁵ О овоме види више код: Л. Јовевски, оп.цит., стр. 203 и даље.

Посебно значајна новина у ЗРО из 2005. године представља став 3 из члана 174, који уједно и уноси и додатне забуне и чини ову проблематику додатно контроверзном. Уствари, каже се да радник који није напунио 18 година има право на одмор између два дана у трајању од 24⁹⁷⁶ узастопна сата. Ово представља повећање трајања од 12 на 24 сата у односу на стандардно решење које важи за остале раднике⁹⁷⁷. Али, овде се не каже „између два узастопна дана, него само између два дана, у трајању од 24 узастопна сата. Шта ово у ствари значи?

Решење треба да се гледа у контексту повећања права, садржано у члану 133 у односу на одмор између два узастопна дана, независно што овде није потенцирано. Тако би у пракси значило да ће малолетник радити сваки други дан, или следећег дана ће радити са скраћеним радним временом. На пример, ако лицу испод 18 година, радно време започиње у 8 сати ујутру, и траје 8 сати, онда ће он завршити у 16 сати подне. Сагласно члану 174, став 3, има право на одмор 24 узастопних сати, што значи да се може вратити на посао најраније следећег дана у 16 сати. Ако то учини, онда најкасније може да ради до 22 сата истог дана, јер постоји забрана ноћног рада ових радника. Ако је процес рада код послодавца организован само ујутру, односно од 08 до 16 сати, онда де факто ће малолетник радити сваки други дан. Овај члан не треба да се тумачи уско и да се сматра да ово не важи за два узастопна дана, него може да се односи на било која два дана у недељи. Чак и да се тако тумачи, то поново значи да малолетник не ради сваки дан, с обзиром на остале заштитне одредбе у Закону. Није извесно да ли ово решење представља вољу законодавца да повећа заштиту здравља и безбедности на раду, или неки нормативан и номотехнички пропуст или превид. Ако је законодавац желео, могао је директно да ограничи радне дане, односно сате малолетнику у току радне недеље. У овом Закону то није учињено, бар не на такав начин. Како и да је, ова одредба уствари представља нови квалитет у заштити здравља и безбедности на раду омладине и значи битно смањење ангажовања радне снаге испод 18 година. Ако се узме у обзир ова одредба из Закона о (обавезном) средњем образовању, у ствари послодавац ће малолетника запослити само у изузетним ситуацијама и врло ретко. С обзиром на стање на тржишту рада у Македонији, где је понуда врло велика и надмашује потражњу радне снаге, онда логично је да се очекује да ће остали радници бити много конкурентнији од омладине.

Целокупан нормативни систем посебне заштите малолетника на раду, који га чине ЗРО, ЗСО и ЗБЗР, колико год да звучи неосновано, представља систем који није осмишљен и систематски изграђен, него да је склоп различних решења, без намере да се међусобно ускладе и повежу. На тај начин јавља се једна еквилибрична мешавина која у ствари резултира уклањањем, или најмање смањењем учешћа малолетника у процесу рада, а не толико заштитом у самом раду, када су запослени.

Забрана ноћног рада, која је горе поменута, као решење је преузета из претходног ЗРО и значи забрану за рад ноћу између 22 и 06

⁹⁷⁶ Г. Старова, оп.цит., стр. 293.

⁹⁷⁷ Види: член 133.

сати следећег дана (члан 175)⁹⁷⁸. Такође и изузеци, према којима се може радити ноћу су предвиђени новим Законом, али су они квалитативно другачији. Малолетник може да ради ноћу са изузетком, само у случају више силе. Али, и онда постоје додатни услови. То су: ако такав рад траје само опредељено време; ако мора одмах бити извршен, и ако за такав рад нису на располагање пунолетна лица послодавцу (став 2). Ако су испуњени ови услови, онда тај рад мора бити под надзором пунолетног лица (став 3). Значи да ово представља још један додатни услов којег треба сматрати да је кумулативан са претходним, предвиђеним у ставу 2 члана 175. Новина у овом контексту је и право на одмор од три слободна дана, по завршавању ноћног рада због више силе (став 2). Према новинама које су предвиђене у односу на ноћни рад малолетника, може се рећи да су квалитативан искорак у односу на претходни ЗРО из 1993. године. Једино што недостаје је додатна дозвола при ангажовању малолетника ноћу, коју би издавао надлежни управни орган за област рада или министар. Овако, могло би евентуално доћи до злоупотребе од стране послодавца, шта представља виша сила и када до ње долази. Када би настајање услова као више силе, потврђивао надлежни орган, онда би та опасност била избегнута. Али истини за вољу, вероватно са таквим решењем би се изгубила брзина реаговања послодавца, што је у тим околностима најважније. Решења у члану 175, или слична, су се претходно сусретала и у неким суседним законодавствима, на пример у Хрватској, Словенији и Србији⁹⁷⁹, што указује на међусобни утицај законодавства или коришћење истих извора.

Право на увећани одмор малолетних радника и даље остаје допуњен са 7 радних дана (члан 176).

Македонско радно законодавство у односу на заштиту малолетника има тенденцију побољшања неких правних решења у односу на претходне, али са друге стране, данас као главна карактеристика је то што ове норме не могу бити операционализоване и функционалне, с обзиром на минимални проток малолетника на тржишту рада, због дисфункционалности свеукупних нормативних решења.

4.3. Заштита лица са инвалидитетом и инвалиди рада

Заштита ових категорија лица и запослених, према македонском правном систему ужива бивалентно уређење, и то Законом о радним односима, а посебно Законом о запослењу инвалидних лица⁹⁸⁰.

Закон о радним односима уређује заштиту, начелно и уопштено, са два члана у делу посебне заштите и једним чланом у делу код годишњих одмора. Ова заштита у ЗРО је претрпела значајне промене у 2008. години⁹⁸¹, па се тако посебна заштита односи само на лица са

⁹⁷⁸ Г. Старова, оп.цит., стр. 292.

⁹⁷⁹ Упореди: анализа код националних законодавства земља у региону у овом раду.

⁹⁸⁰ Службен весник Р.М., бр. 44/2000; изм. и доп.

⁹⁸¹ Службен весник Р.М., бр. 106/08.

инвалидитетом са правом на професионалну рехабилитацију⁹⁸². У првом донешеном законском тексту, заштита се односила на лица са инвалидитетом без посебног прецизира што значи за сва ова лица. Према ЗРО послодавац треба да обезбеди посебну заштиту лицима са инвалидитетом при самом запошљавању, у њиховом оспособљавању и преоспособљавању (члан 177). Значи, посебна заштита се односи у току целог радног циклуса, од запослења па све до евентуалног распоређивања на друго радно место, у складу са извршеном професионалном рехабилитацијом. Иначе, заштита при запослењу је уређена посебним, горе поменутиим Законом, док права на основу рехабилитације су део ЗПИО.

Промене у 2008. години у ЗРО значајно су обухватиле члан 178. Тако, уколико се раднику који је инвалид рада констатује неспособност за рад, он треба да се рехабилитује и да се распореди на рад са пуним радним временом, према прописима Закона о пензијском и инвалидском осигурању (став 1). Ово значи да овде постоје два права: право радника да се професионално рехабилитује и да се распореди на други рад, сходно (преосталој) радној способности. Проблематично је само решење са пуним радним временом. Ово треба тумачити у смислу што ЗПИО предвиђа и рад са пола пуног радног времена, које се сматра као пуно. Супротно томе, ако се мисли на пуно радно време од 40 сати недељно, онда је могуће да радник не може извршавати такав рад, за то време.

Следеће право, према овом члану, је да се радник премести на други одговарајући рад, уколико му прети непосредна опасност од настајања инвалидности. При коришћењу овог права, битни су неколико момената. Прво, други одговарајући рад треба да буде онакав рад који одговара његовом образовању и способности. Ово произлази из става 3 овог члана. Са друге стране, непосредна опасност од настајања инвалидности се сматра да постоји онда када су предузете све потребне мере за заштиту на раду, а ипак постоји нарушење здравља радника (став 3). Све ово се утврђује налазом Комисије за оцену радне способности у фонду ПИО (став 4).

Из изложеног се види да ЗРО прилично уздржано прописује права на посебну заштиту инвалида рада и лица са инвалидитетом уопште. Они се данас односе пре свега на упућивање на друге посебне законе, који детаљније регулишу нека од питања посебне заштите здравља и безбедности на раду за ову категорију запослених. Са друге стране, због специфичности ових лица, посебна заштита се не односи само у току радног односа, већ и у поступку запошљавања, о чему ће касније бити детаљније говора. Према томе, постоје три ситуације заштите права. Прва се односи при самом запошљавању, друга за запослена лица са инвалидитетом у оквиру самог радног односа, и трећа могућа ситуација заштите се односи на раднике који су у току рада постали инвалиди-рада.

Последње питање, које конкретно уређује ЗРО је већ позната одредба о продужетку годишњег одмора инвалидизираних радника, за

⁹⁸² Професионална рехабилитација у моменту је централна тачка око које се гради цели концепт заштите на раду инвалида, складно ЗРО и ЗПИО. Види: Г. Старова, оп.цит., стр. 294-295.

три радна дана , као и раднику са најмање 60 % телесног оштећења (члан 137). Ова повољност је добра за ове раднике, али ипак ова категорија запослених, с обзиром на њихов физички или сензорски (ментални) недостатак ради улагања додатног напора на раду, могло би продуживање годишњег одмора бити као код малолетника, до 7 радних дана.

Закон о запослењу инвалидних лица (ЗВИЛ) се односи на незапослена лица са инвалидитетом, као и за инвалиде рада. При томе, Закон предвиђа мере и услове о запошљавању ових лица у смислу погодности, пре свега за послодавца, фискалног карактера, као и мере за радно оспособљавање за потребе послодавца и лица са инвалидитетом. У ЗБИЛ, у мањем обиму се предвиђају и услови за рад лица са инвалидитетом, у оквиру радног односа.

Закон предвиђа посебне услове за запошљавање и рад лица са инвалидитетом и инвалида рада (члан 1), при томе опредељујући све могуће области где се ова лица запошљавају, како у привреди, тако и у државном и јавном сектору. Новина је што Закон предвиђа могућност формирања заштитних радионица (привредних друштава), која запошљавају лица са инвалидитетом. С тим се овај Закон приближава правилима, предвиђени европским конунитарним правом.

Циљ овог Закона је да преко разних погодности стимулише пре свега запошљавање ових лица, као и делимично да се утврде права која ова лица имају у радном односу. Овај акт представља пример о нормативном решењу, преко кога се остварује посебна заштита лица са инвалидитетом. Ово због тога што се односи на поступак и услове за заспослење, а не само за права унутар радног односа. Преко мера фискалних подстицаја за послодавца, у ствари посебна заштита је екстерно штитила ова лица, правећи их конкурентним на тржишту рада. У македонском законодавству, само код ових категорија лица се срећу овакве мере, које су логичне и пожељне у смислу шире социјалне инклузије и демаргинализације друштва. А где се то може боље урадити ако не управо преко радног односа и рада? Ова нормативна ситуација није типична само за Македонију, него су и европска искуства у прилогу постојања оваквих екстерних заштитних норми, које се односе пре свега на повољности при запошљавању.

Овом приликом неопходно је напоменути да ЗВИЛ уређује пре свега запослење лица са инвалидитетом који нису запослени, или инвалиде рада који нису запослени, док Закон о пензијском и инвалидском осигурању предвиђа бројна права и решења за већ запослена лица која постају инвалиди рада, о чему ће касније бити речи.

Закон о запошљавању лица са инвалидитетом опредељује која су то лица, у члану 2, а исто се доказује са налазом Комисије у Фонду ПИО. Од права која су предвиђена у Закону је и обавеза послодавца да обезбеди одговарајуће услове, опште и посебне, када се запошљава лице са инвалидитетом, да би могао да ради на радном месту, а са друге стране, не може се распоредити са једног на друго радно место уколико ти услови нису испуњени (члан 5).

У ЗВИЛ је предвиђено и право на зараду (члан 6), што је било непотребно јер је исто предвиђено у складу са ЗРО, а ЗВИЛ представља *lex specialis* у односу на њега. ЗВИЛ-ом се не успоставља посебан режим

о запошљавању, ван ЗРО, и не доводи у питање унификација радног односа и око тога не треба имати дилему. Такође, послодавац је дужан да обезбеди одговарајуће услове за рад лицу се инвалидитетом и адаптацију и опремљивање радног места, одговарајуће радним способностима лица са инвалидитетом (члан 7 и 8).

Као што је већ поменуто, Закон предвиђа фискале олакшице и ослобађање плаћања доприноса на зараду ових лица од стране послодавца, а исти се исплаћују из буџета Р.М. (члан 9). Поред ових, предвиђене су и финансијске повољности из Посебног фонда, са циљем да се побољшају услови за запошљавање, али и у раду ових лица (члан 19 до 23). У смислу заштите здравља и безбедности на раду, ЗВИЛ предвиђа доделу неповратних средства за адаптацију и опремање радног места, све са циљем да се што успешније и безбедније извршавају радни задаци од стране лица са инвалидитетом. У том смислу је предвиђен и поступак и условима о додели ових средстава.

Закон о запошљавању лица са инвалидитетом садржи одредбе о радном оспособљавању, при томе не улазећи детаљније у уређивању истих, него само упућује ко врши оспособљавање. За запослена лица са инвалидитетом је то послодавац, а за незапослене – Агенција за запошљавање (члан 14) Шта обухвата програм за оспособљавање, није наведено у Закону, него је остављено да то уреди Агенција, са посебним актом (став 4).

На крају су предвиђене одредбе за вршење надзора примене овог Закона, где главну улогу има Министарство за рад, преко инспекције рада (члан 24), као и прекршајне одредбе.

Поред овог нормативног система заштите, у априлу 2010. године у Републици Македонији донет је Закон о спречавању и заштити од дискриминације⁹⁸³, где се поред других, штите и лица са инвалидитетом по више основа, укључујући и заштиту од дискриминације на раду и радном односу (члан 4).

Из досадашњег излагања, може се закључити да заштита лица са инвалидитетом у односу на посебну заштиту здравља и безбедности на раду, уживају сложенију заштиту, и то са Законом о радним односима, Законом за запошљавању инвалидних лица и Законом о пензијском и инвалидском осигурање⁹⁸⁴.

Овај систем заштите је адекватан и добар у односу на нормативну структуру, при чему се омогућава посебна заштита у пуном обиму. Са друге стране, у ЗРО је потребно садржајно допуњавање неких права у односу на заштиту лица са инвалидитетом, пре свега у погледу њиховог распоређивања на друга радна места. Такође су и у ЗВИЛ-у потребне допуне, из угла проширења у уређивању конкретних права у радном односу, а не само повољности при запошљавању.

Питање заштите лица и радника са инвалидитетом, и поред оваквог нормативног оквира, није довољно актуелизовано у македонском друштву. Ова лица још увек нису изашла са његових маргина и представљају грађане који тешко остварују своја права. То се пресликава и на радне односе где постоје бројне злоупотребе при самом

⁹⁸³ „Службен весник РМ“, бр. 50/10.

⁹⁸⁴ Ово питање ће се додатно анализирати у делу три, ове главе, у тачки 7.

запошљавању, али и при коришћењу права из радног односа ових лица. Посебно се злоупотребљава право на зараду, где се иста не даје у пуном износу овим запосленима. Такође има злоупотреба и у коришћењу финансијских повољности, када послодавац треба да запосли лице са инвалидитетом најмање три године, да би могао користити те финансијске олакшице, али се у пракси дешава и раније да се да отказ, или да радник уопште не долази на рад. Све ово указује на непостојање свести која ће значити једнак третман и социјално укључење ових грађана. Управо радно заштитно законодавство треба да има главну и водећу улогу у остваривању овог идеала.

4.4. Заштита старијих радника

Ова категорија радника је нова у систему заштите на раду у македонском радно-заштитном законодавству. Можда се и управо због тога „стидљиво“ уређује у само два члана Закона. У члану 179, предвиђено је ко се сматра као старији радник, а то су запослени са навршених 57 година старости за жене, и 59 година старости за мушкарце. Право на посебну заштиту здравља и безбедности на раду се своди на забрану прековременог и ноћног раду ових радника без њихове сагласности (члан 180)⁹⁸⁵.

Што се тиче до трајања годишњег одмора, и ова категорија запослених ужива додатну заштиту у смислу члана 137, којим се годишњи одмор повећава за три радна дана. То је садржај посебне заштите ове категорије запослених.

Али овај концепт, са оваквим садржајем, отвара неке дилеме. Једна од њих је различита старосна граница за жене и мушкарце од које почињу да се примењују посебне заштитне одредбе, односно чланови 137, 179 и 180. Ова старосна дистинкција била је логична када се доносио актуелни ЗРО из 2005 године, јер тада је старосна граница за пензионисање мушкараца и жена била различита, односно 64 и 62 година старости. Одавде и концепт различне старости између жена и мушкараца, потребна за остваривање посебне заштите, био је оправдан и одговарао је правној логици. Међутим данас, Уставни суд у Р.македонији је укинуо ову одредбу из закона о радним односима (члан 104)⁹⁸⁶, а односи се на остваривање права из Закона о пензиском и инвалидском осигурању⁹⁸⁷ (ЗПИО), чиме је остављена могућност да се и жене пензионишу са навршених 64 година старости, као и мушкарци. Ово је било инспирирано са аспекта недискриминације и једнакости између жена и мушкараца. Из овога сматрамо да је потребно да, и одредба у ЗРО (члан 179) о старосној граници старијих радника, претрпи измену, односно да се изједначи и за жене и за мушкарце, чиме би правни систем био коегзистентан и недискриминирајући. Овако, опстојење оваквог законског решења, нема ни правни, ни други смисао. Узраст од

⁹⁸⁵ Г. Старова, оп.цит., стр. 295.

⁹⁸⁶ Службен весник РМ, бр. 106/08.

⁹⁸⁷ Службен весник Р. Македонија, бр. 80/93; изм. и доп.

када се рачуна да је један радник старији, мора бити у складу са годинама пензионисања, где су дани једнаки и за мушкарце и за жене⁹⁸⁸.

Друго питање са аспекта заштите здравља и безбедности на раду старијих радника, је садржај и обим одредаба. Можда се треба размислити о допуњавању заштите на раду ових лица, посебним одредбама које би им гарантовале радно место, односно запослење у случају отказа из пословних (технолошких) разлога. Ово предлагемо јер је ова категорија запослених много мало конкурентна на тржишту рада, због њиховог узраста. Они тешко могу наћи ново запослење, уколико остану без посла. Зато у случају ове врсте отказа, који се у принципу сматра да није кривицом радника, ова категорија радника би требало да ужива посебну заштиту, односно да се нађу на крају листе за отпуштање као т.з. „технолошки вишак“. У противном, они су обично додатни терет буџета државе, користе права социјалног система и представљају додатни социјални, економски и свакакав радно-правни проблем

5. Механизам за остваривање заштите здравља и безбедности на раду

Када се говори о механизму за остваривање заштите и безбедности на раду посебних категорија запослених, недвосмислено се треба говорити о нормативном систему, преко којег се у ствари остварује заштита на раду. Нормативни оквир је основа и потребни услов који чини механизам за остваривање заштите на раду. Без закона, односно правних норми, није могуће да постоји и да се остварује заштита на раду за одређене категорије запослених. Али поред ове нужне претпоставке за постојање механизма за заштиту на раду, постоји и једна друга димензија, односно страна преко које се остварује заштита на раду. То је свесност индивидуе и колективна свест, као и вредносни друштвени систем који чине квалитет стварања и спровођења нормативног оквира. Ово граничи са једном другачијом димензијом рада, која додирује филозофију рада и разлога зашто постоји заштита на раду посебних категорија запослених. Без свести и неговања духа примењивања норма, нормативни оквир нема право значење и не може у потпуности и аутентично да се оствари у правном реалном животу. У овом случају, не може бити речи о механизму (правом) преко којег се остварују заштита на раду посебних категорија запослених. То доказује и факт што и поред санкција које се предвиђају, уколико се ипак норма не спроводи у пракси, посебно македонска, потребно је и нешто више да би се поштовале норме које се односе на ове институте. Нормативни систем би могао бити централизован, и то најчешће норме у ЗРО, и децентрализован када се норме о заштити на раду посебних категорија запослених, сусрећу и у другим посебним законима, поред ЗРО.

⁹⁸⁸ Одлука Уставног суда поново даје могућност женама да се пензионишу са 62 године, али са њиховим захтевом, које има декларативни карактер, а по аутоматизму, могу искористити право за пензионисање са 64 године старости. На жалост, у пракси се ово право остварује сасвим обрнуто.

Свесност која је потребна за право заживљавање нормативног механизма, преко којег се остварује заштита посебних категорија запослених, постоји у својој дводимензионалности. Са једне стране вредносни систем постоји у оквиру нормативног система, а са друге стране тај систем постоји и независно, у оквиру субјеката који су део радног односа и актери, преко којих и на које, се спроводи и примењује нормативни систем. Управо због тога, и сам систем заштите здравља и безбедности на раду је сложен и поливалентан систем, за који се не може рећи да је део само радног права и радног односа. Он се не односи и не тиче се само радника, већ напротив, овај систем се шири у свим сферама друштва и има социјалну, економску, еколошку, етичку и филозофску вредност и смисао. Све је ово део индивидуалног и колективног прилаза према заштити на раду посебних категорија запослених, који је дубоко повезан са свести о значењу заштите и безбедности на раду.

Отуда, механизам за остваривање заштите здравља и безбедности на раду не може да се разматра без двојства између норме и свести, за њену потребу и примену. Тако, заштита на раду има нормативну и вредносну димензију. Да ли ће се одређено питање нормативно уредити, или неће, или ће се уредити и у ком обиму, а посебно како ће се заштитити, зависи управо од свести према том институту од стране законодавца. Актери који треба да се брину о заштити и надзору над применом, иако обавезу и надлежност црпе из норме, ипак уносе и властити вредносни потенцијал о томе како ће применити норму а свакако, у крајњој линији, дали ће је применити.

У оквиру нормативног дела заштите на раду посебних категорија запослених, механизам за остваривање исте, састоји се у одговарајућем поступку, који је двослојан. Прво, остваривање заштите на раду је код послодавца, а после и пред надлежним судом. Сагласно Закону о радним односима, уколико радник сматра да не остварује неко право, треба да се обрати послодавцу писменим захтевом (члан 181). Такође, уколико је актом послодавца прекршено неко његово право заштите здравља и безбедности на раду, поново треба да се обрати послодавцу. Ово право има у року од 8 дана од уручивања одлуке. Послодавац треба да одлучи, или уопште да се не изјасни у року од 8 дана. После истека овог рока, уколико радник није задовољан одлуком, или ако се послодавац није изјаснио о захтеву радника, онда се заштита може потражити пред судом у року од 15 дана. Поступак код послодавца је обавезан, што би могло да се тумачи као намеру законодавца да се прибегне најпре интерној заштити, односно у оквиру међусобних односа радника и послодавца да се реши спор о примени заштите на раду.

Овај интерни механизам за остваривање права заштите на раду, уколико се она крше, или се не спроводе на адекватан начин, задовољава стандарде у односу на ефикасност поступка и система заштите. Овome треба додати да се решавање индивидуалних спорова може остварити и вансудски, складно Закону о мирном решавању радних спорова⁹⁸⁹. Овим Законом је предвиђено да се индивидуални спорови решавају арбитражом и то само ако се односе на отказ уговора о раду и

⁹⁸⁹ „Службен весник Р.М.“, бр. 87/07.

споровима о заради. Права на основу заштите на раду посебних категорија запослених могу се решавати вансудски, у складу са овом Законом, само ако неко од посебних категорија запослених (жене, малолетници, лица са инвалидитетом и старији запослени) добије отказ, који сматра да је неоправдан. Ограничавање на само два института који се решавају арбитражом је преуско подучје нормирања. Са друге стране, овај Закон досада није заживео уопште у пракси, јер још увек нису формиран органи, нити су изабрани арбитражи, па поступак уопште и не може почети.

6. Заштита и надзор у примени заштите здравља и безбедности на раду

Обавеза примене норми за заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, односно ко се брине о примени и надзору над спровођењем овог радноправног подсистема је следеће питање, које је од значења за заштиту посебних категорија запослених на раду. У вези са заштитом и надзором има више надлежних субјеката, односно код њих се може лоцирати обавеза и одговорност за примену норми. То су послодавац, инспекција рада, као и социјални партнери у смислу превенције и спровођења заштите здравља и безбедности на раду ових категорија запослених⁹⁹⁰. Свакако да не треба заборавити да и радник поред права, има и обавезу примене норми и обавештавање послодавца о информацијама које су адекватне и потребне за бољу примену заштите здравља и безбедности на раду. Ова заштита и надзор у примени норми је уређена са више закона, међу којима су Законом о радним односима, Законом о безбедности и здравља на раду, Закон о инспекцији рада⁹⁹¹, Закон о запослењу лица са инвалидитетом.

6.1. Одговорност послодавца

Послодавац је главни носиоц обавеза за спровођење, остваривању и унапређивању примене заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника.⁹⁹² То је логично и очекивано с обзиром на то да је послодавац тај који организује и координише процес на раду и има правни и економски интерес да радни однос запослених остварује на легалан и одговарајући начин, под његовим надзором. Сходно томе, послодавац је од стране нормативног система обавезан да штити права радника на заштиту здравља и безбедности на раду и да се брине о њиховој одговарајућој примени. Са друге стране, он као економски јача и законски надређена страна у радном односу, треба

⁹⁹⁰ Ови се субјекти најчешће срећу као носиоци заштите и надзора у прошлости, али и данас, као у Македонији, тако и у суседству. Види: В. Брајић, оп.цит., стр. 264-267; Т.Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 231-237.

⁹⁹¹ Службен весник Р.М., бр. 35/97; 29/02.

⁹⁹² Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 231.

нормативно да се ограничи са аспекта да омогућује испуњавање права посебних категорија запослених, јер у самом интересу је да се труди да смањи ова права радницима, на рачун повећања и заштите свог интееса, а то је оплођивање капитала, односно стварање веће добити.

Због свега овога, послодавац је кључни субјект од кога зависи, и зависиће, дали и како се спроводи заштита и надзор у примени заштите и безбедности на раду посебних категорија запослених. Послодавац је уствари први и директни субјект, предвиђен сагласно законима, преко којег се остварује заштита на раду. Остали субјекти се најчешће јављају на правној сцени, уколико послодавац затаји у заштити и надзору у примени норми на местима рада.

Послодавац, у складу са ЗРО има обавезу да обезбеди безбедне услове за живот и здравље радника, а при томе мора да поштује посебне прописе о заштити на раду (члан 42). Закон не предвиђа посебне одредбе којима се указује на обавезе послодавца за остваривање заштите на раду, али то није ни потребно јер права која су предвиђена за раднике у оквиру посебне заштите, су уствари обавезе послодавца. Он мора да дозволи ех lege примену и остваривање тих права посебних категорија запослених. Супротно томе, послодавац има одговорност за непоштовање и неспровођење законских одредаба и права која су предвиђена за ове категорије запослених.

У односу на посебну заштиту опредељених категорија запослених, додатне обавезе за послодавца се могу предвидети и колективним уговорима, што се у пракси и дешава⁹⁹³.

Ипак се то у Р. Македонији ретко дешава, јер се преговарачи задржавају пре свега на другим битним питања услова рада, као што је зарада и друга примања, посебну заштиту прописују ЗРО или је не уређују колективним уговорима⁹⁹⁴.

Са нормативног аспекта, потребно је указати да Закон о безбедности и здравља на раду предвиђа обавезе за послодавце, које се односе на његову улогу у заштити и надзору примене заштитних одрдаба. Ипак, овај Закон не предвиђа посебне одредбе где уређује обавезе послодавца о заштити примене заштитних норми о посебним категоријама запослених, него обавезе послодавца су постављене у односу на свеукупни систем заштите и безбедности на раду (пре свега опште заштите на раду), што је логично, с обзиром на целокупан садржај Закона. Уствари, у овом Закону су предвиђени велики број обавеза које има послодавац, односно велики део од остварења и примене заштите на раду, спада на послодавца.

На почетку ЗБЗР предвиђа опште обавезе послодавца, које су бројне и односе се на мере, планове, обавезе и одговорности које има, у односу на општу заштиту здравља и безбедности на раду (члан 5-23). Поред општих обавеза, послодавац има и посебне обавезе у односу на заштиту од пожара, евакуацију и спашавање (члан 24). Други корпус обавеза, сагласно ЗБЗР, а са тим и одговорности послодавца, је обавеза информисања радника, што је било интересантно са аспекта заштите на раду посебних категорија запослених и коју смо претходно детаљно

⁹⁹³ Види: Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 231-232; Л. Јовевски, оп.цит., стр. 227-243.

⁹⁹⁴ Више код: Л. Јовевски, ибидем.

анализирали (члан 25-27). Други аспект, где се види улога послодавца и одговорност у примени заштитних одредби, према овом Закону, јесте обавеза да обучи раднике (члан 31 и 32) и да обезбеди испитивање радног места, околине и средстава за рад (члан 33-35). Иако ЗБЗР ове одредбе прописује као обавезе послодавца, односно дужности, то значи да он има и одговорност за спровођење и поштовање истих. Овом приликом се неће детаљно анализирати ове одредбе, из разлога што се исте односе на општу заштиту на раду, а њој је претходно у анализи посвећена одговарајућа пажња⁹⁹⁵.

У односу на Закон о запошљавању лица са инвалидитетом, заштита и надзор у примени заштите на раду лица са инвалидитетом од стране послодавца није директно уређена као његова обавеза. Као и код других закона, послодавац има обавезу да поштује одредбе и одговорност уколико се исте не примењују. Једино ЗВИЛ, у члану 7 предвиђа обавезу послодавца за омогућавање одговарајућих услова за рад, у смислу прилагођавања радног места за потребе лица са инвалидитетом.

Према свему овоме, одговорност послодавца у односу на примену заштите здравља и безбедности на раду за посебне категорије запослених, се своди на поштовање законских одредба и обавезе које за њега опредељују закони и други правни акти (колективни уговори, правилници, општи акти послодавца и др.). То није мала обавеза, и ако нема конкретних одредби које директно опредељују улогу заштите у примени одредби, ипак у највећем делу остваривање права на заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, али и код опште заштите, одговорност је на послодавцу.

6.2. Овлашћења инспекције рада

Надзор над применом заштите и безбедности на раду у највећем делу је на инспекцији рада. Према Закону о инспекцији рада (ЗИР) предвиђено је да инспекцијски надзор над применом закона и других прописа из области рада и запослења врши инспекција рада (члан 1). Са чланом 4 о инспекцији рада, као управном органу Министарства за рад и социјалну политику, предвиђено је да се брине једино за спровођењу мера из области рада и заштите на раду. Према томе, инспекција рада се може срести у свим нормативним актима који уређују питања о заштити на раду, у оквиру обезбеђивања надзора у примени заштите здравља и безбедности на раду.

У Закону о радним односима је предвиђено да се о надзору и контролу спровођења његових норми стара инспекција рада (члан 256). Према томе, инспекција рада је надлежна да врши контролу и надзор у примени и поштовању одредби које уређују заштиту на раду посебних категорија запослених. При томе инспекцијски надзор се односи на контролу обавеза које има послодавац, али и на евентуалне обавезе које има радник (према члану 256). У складу са овим овлашћењима у оквиру надзора над применом норми посебне заштите на раду, инспекција рада

⁹⁹⁵ Види више: у овој глави, у делу опште заштите на раду.

има овлашћења да преузме мере као што је упозорење и указивање на непоштовање прописа, да изрече забрану вршења рада послодавцу, новчану казну или да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка (члан 258-261).

Сагласно овоме, инспекцијски надзор је поткрепљен и са одговарајућим мерама које би требало да гарантују спровођење прописа о заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија радника.

Иначе и Закон о безбедности и здрављу на раду предвиђа да надзор врши инспекција рада(члан 48). Ако се при надзору, који врши инспектор рада, уоче недостаци којима се угрожава здравље и безбедност запослених, инспектор може донети решење којим забрањује рад послодавцу (члан 49 став2). Ово је посебно важно овлашћење јер омогућује посебним категоријама запослених непосредну заштиту од стране инспектора рада, ако им је угрожено здравље или живот (њихов или детета код трудних радница и мајки), а при томе да не морају спровести поступак пред послодавцем или судски поступак. Све ово је битно с обзиром да је реч о посебно рањивој категорији запослених, са здравственог аспекта. Инспектор такође може наложити и премештање радника који спада у посебне категорије запослених, ако му је на радном месту угрожено здравље или живот.

Поред ових закона, и Закон о запошљавању лица са инвалидитетом предвиђа да надзор врши инспекција рада (члан 24) при томе не предвиђајући друге одредбе. То значи да код овог Закона, у односу на инспекцијски надзор и контроле, примењиваће се одредбе из ЗРО и ЗИР.

6.3. Улога социјалних партнера у превенцији и спровођењу заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених

У Републици Македонији социјални партнери, односно Влада, организације радника (синдикати) и организације послодаваца, у оквиру социјалног дијалога могу одиграти одређену улогу у односу на превенцију и спровођење посебне заштите. Њихове надлежности су ограничене и нема већег броја норма које конкретно уређују ову надлежност. Ипак постоје неке нормативне могућности, које се концентришу на неколико тачака. Већ је споменуто да у оквиру колективних преговора је отворена могућност да се на директан и аутономан начин, на различним нивоима преговарања, уреде одређена питања са аспеката заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Овим правним инструментом, колективним уговором о раду, се може подићи квалитет нормативног оквира, који уређује посебну заштиту у земљи.

Са друге стране, улога синдиката у односу на превенцију и спровођење заштите на раду посебних категорија запослених није спорна. И поред тога што ни у ЗРО, ни у било којем другом акту из ове области нема наведених конкретних одредба о правима синдиката по овим питањима, ипак синдикална активност је генерално усмерена према питањима који су повезани са радом, па тако и за посебну заштиту на раду одређених категорија запослених. Синдикалне организације

имају обавезу да прате примену норми од стране послодаваца и о конкретном остваривању посебних права о заштити здравља и безбедности на раду.

Улога синдиката је кључна управо око превенције и спровођења заштите на раду посебних категорија запослених. Они имају дужност да указују послодавцима, конкретно и директно, али и њиховим репрезентативним организацијама о евентуалном пропустима и проблемима око остваривања посебних и додатних права на основу заштите одређених категорија запослених. Улога синдиката није само да указује него је могуће и предузимање конкретне акције у смислу правне помоћи о заштити повређених права, па све до организовања штрајка.

У оквиру социјалног дијалога, одређено место заузима и Економско-социјални савет, који сагласно ЗРО, има надлежност да даје мишљења о предлогу законских решења из области рада (члан 246 став 3 тачка б). Социјални партнери могу и треба да се усагласе по могућству око решења која се предлажу и у области заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених.

Други орган, који треба споменути, а који има одређене надлежности у односу на превенцију и спровођење заштите на раду посебних категорија запослених, јесте Савет за безбедност и здравља на раду, предвиђен у Закону о безбедности и здрављу на раду⁹⁹⁶. Овај Савет укључује све социјалне partnere, односно има трипартитан састав, допуњен са експертима из одговарајуће области. Сагласно Закону, овај орган даје предлоге и мишљења о стању у области заштите здравља и безбедности на раду, о стратегији кохерентне политике за спречавање и смањење повреда на раду, професионалних болести и других болести повезаних са радом, као што даје и мишљења и предлоге за израду других закона и других прописа из области заштите здравља и безбедности на раду (члан 43).

Овај трипартитни Савет може да одигра крупну улогу у односу на афирмисање заштите и откривање проблема у делу заштите на раду посебних категорија запослених. Његове надлежности су опште и односе се на сва питања из области заштите на раду, и зато се не види разлог зашто се овај Савет не би задржао управо на заштити здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Утолико више што ове категорије запослених нису посебно обухваћене са ЗБЗР, па би социјални партнери, преко овог органа могли на директан начин да афирмишу и ускладе своје ставове и о посебним категоријама запослених. Са друге стране и ЗБЗР им даје ту могућност преко овог члана.

Организације послодаваца треба да буду заинтересоване за адекватно и коректно испуњавање обавеза о заштити здравља и безбедности на раду. Превенцијом проблема и спровођењем норми из ове области у ствари добијају, дугорочно гледано, и послодавци. Адекватном применом одредаба из закона, они у ствари штеде средства која би дале по разним основама као накнаду штете у случају изгубљеног судског спора (парнице), уколико не поштују законске одредбе. Са друге стране, испуњавањем обавеза послодаваца, повећава се продуктивност

⁹⁹⁶ Види: члан 43 и 44 од ЗБЗР.

на раду⁹⁹⁷. Такође, смањују се социјални ризици који у случају посебних категорија запослених могу бити прилично изражени, с обзиром на њихову маргинализираност и рањивост у процесу рада. У крајњој линији, исплата социјалних давања, које би евентуално ове категорије уживали, уколико су на пример незапослени, или са нарушеним здрављем – привремено неспособни за рад, пада на терет управо послодаваца (у иницијалном периоду накнада зараде за привремену спреченост за рад), а посредно и преко доприноса за социјално осигурање (осигурање од несрећа на раду) или путем пореског система.

Влада има посебан интерес за превенцију, остваривање права на основу заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених. Тај интерес се може најбоље увидети управо преко социјалних компонената и ризика, као и фискалних последица социјалних пакета, који би оптеретили буџет земље. Другим речима, уколико више има повреда на раду и професионалних болести, утолико су већи трошкови за државу (фондове обавезног социјалног осигурања) за здравствену заштиту и „социјално санирање“ ових проблема. Овај трошак, код посебних категорија запослених је већи у односу на остале раднике. Са друге стране, интерес сваке владе се своди на њену заинтересованост да има здраву омладину, здраве родитеље и здраво покољење. Отуда се може рећи да сви социјални партнери имају интерес, а са тим и одговарајућу улогу у превенцији и спровођењу права на заштиту на раду посебних категорија радника. Колико се то брже схвати и прихвати, толико ће штете и последице бити мање, које супротно томе, неће трпети само жене, малолетници, лица са инвалидитетом и старији радници у оквиру радног односа, него и цело друштво.

7. Еколошко-социјални аспекти заштите здваља и безбедности на раду посебних категорија запослених

У оквиру претходних сагледавања, било је речи о еколошком и социјалном аспекту заштите на раду. Та сагледавања су била пре свега у оквиру општих аспеката утицаја на заштиту на раду, еколошких и социјалних фактора у друштву и њихове међусобне повезаности. Овом приликом се поставља питање о еколошком и социјалном утицају на заштиту здравља и безбедности на раду код посебних категорија запослених, односно еколошкој и социјалној димензија заштите, уколико она постоји и примењује се, и обратно.

⁹⁹⁷ О овоме више, види: Л.Јовевски, Д. Босилов, оп.,цит., стр. 11-28.

7.1. Еколошки аспекти

Када се говори о заштити здравља и безбедности на раду, неизбежно се мисли и на њену еколошку димензију. Уствари, у здравом и безбедном раду, односно радној средини, јавља се питање здраве животне, односно еколошке средине. Еколошка радна средина је део животне средине, а она не може да се замисли без постојања система заштите и безбедности на раду. Уосталом, испуњавањем функција о смањењу и спречавању професионалних ризика, систем заштите на раду директно обезбеђује здраву и еколошку радну средину, односно њену еколошку димензију. Шта ово уствари значи у односу на заштиту здравља и безбедности на раду посебних категорија радника?

Свакако да се а посебне категорије радника препознаје повезаност са еколошким аспектима ове заштите. Али ипак, здрава радна средина се прво односи на непостојање ризик фактора који су пре свега загађујуће природе. То ће на пољу посебне заштите значити испуњавање општих услова заштите на раду, али не и проширење права посебних категорија запослених, на начин као што се сусреће у радноправним законцима. Еколошка димензија не значи повећање неког права из радног односа, насупрот другим радницима. Она се односи пре свега на техничко-технолошке аспекте здраве и безбедне радне средине. Зато се не може рећи да повећање, на пример годишњег одмора, значи и здравију радну средину. Али, ипак и код посебних категорија радника се може говорити о повећаном обиму и додатним еколошким мерама, са циљем заштите здравља ових радника. То значи да треба да се посвећује посебна пажња заштити здравља и безбедности на раду са еколошког аспекта, односно обезбеђивању искључиво безбедне радне средине, ослобођене од свакаквих штетних и опасних фактора (медиуми), или напорних радних услова. Ово је потребно код свих признатих посебних категорија радника, због њихових субјективних радних карактеристика за сваку посебну групу. Али заједнички именитељ свих посебних категорија запослених је што управо због њихових посебних карактеристика, су рањиве са аспекта њиховог здравља. Њихово здравље треба додатно да се заштити и обезбеди у току рада. Управо зато, здрава радна средина, поред повећаних и додатних права у радном односу, треба да заокружи целину система посебне заштите на раду посебних категорија радника.

Македонски нормативни оквир, где се среће повезаност између заштите на раду и њених еколошких аспеката, се своди на закон о животној средини⁹⁹⁸ (ЗЖС) и Закон о безбедности и заштити на раду⁹⁹⁹.

Закон о животној средини, из угла анализирања института, је потребан зато што опредељује да је његов циљ да се заштити животна средина и живот и здравље људи (члан 4). И поред тога што није наведена и радна средина, ову одредбу треба тумачити екстензивно и узети да се у оквиру животне средине сматра и радна средина. Даље, овај закон дефинише животну средину, при чему се потврђује наша

⁹⁹⁸ Службен весник Р.М., бр. 53/05; 81/05; 24/07; 159/08.

⁹⁹⁹ О нормативном оквиру више код: Крсте Ристевски, „Еколошка криза“, НИП Студентски збор, Скопје, 1996, стр. 167-178.

претходна констатација. У члану 5, став 1, тачка 1 се каже да је животна средина, између осталог, и простор индустријских и других објеката. То значи да је то простор у коме раде радници, односно радна средина. Ипак, то је недовољно и најмање што треба да се уради је у оквиру закона да се тачно утврди да је радна средина део животне средине и да спољашна животна средина утиче на радну, као и обратно. Са друге стране, у Закону су предвиђене одредбе о заштити од индустријских хаварија и технолошких загађивача, али се они више односе на спољашну средину, односно индустријска хаварија може да загади животну средину. То подразумева да ако се загади спољашна животна средина, уствари је загађена и радна средина. Али, могуће је да се деси загађење само радне средине, а да се не загади животна спољашна средина. Које су мере и инструменти за спречавање и санирање оваквих стања, решење треба тражити у оквиру Закона о безбедности и заштите на раду. Да ли овај Закон даје одговоре на ова питања?

ЗБЗР је био анализиран претходно са аспекта општих мера и процедура о заштити на раду, које су се односиле на све запослене, као и механизме за контролу и надзор. Свакако да Закон садржи и неке аспекте заштите посебних категорија запослених, о чему је било речи. Овај Закон дефинише радну средину као "простор у којем се извршава рад, радно место, услови за рад, радни процеси, социјални односи м, као и други утицаји на спољашну средину" (члан 3). Према овој дефиницији, на радну средину утичу и спољашни фактори, односно агенси и медиуми. Управо због тога, радна средина се не може посматрати и анализирати одвојено од животне средине и њиховог међусобног итицаја. У ЗБЗР, штитећи безбедност и здравље на раду, уствари се ствара еколошка радна средина, а са тиме здрава животна средина, не само за запослене, него и генерално у друштву. То не мора увек бити тако, јер постоје загађивачи који обезбеђују безбедне и здраве услове за рад, али загађују и уништавају спољашну животну средину.

Здрави, безбедни, односно еколошки услови за рад су обавеза послодавца, за све његове запослене и то у сваком аспекту повезаним са радом (члан 5). Уствари цео концепт у оквиру ЗБЗР је базиран на стварању здравих и безбедних услова за рад, који у крајњој линији имају циљ постојања еколошки здраве радне средине. У супротном, послодавац трпи последице¹⁰⁰⁰.

Конкретна норма која уређује рад у небезбедним, загађеним и опасним радним местима је члан 40 у ЗБЗР, где је предвиђено да на таквим радовима може радити радник само уколико надлежна установа процени његову способност за рад у таквим условима.

У односу на посебне категорије запослених, ЗРО код малолетника и трудних жена предвиђа забрану рада у загађеној радној средини која штетно утиче на њихово здравље. То је управо на линији постојања еколошке радне средине, где ови радници могу да раде. Ово је овако уређено јер се њихово здравствено стање штити посебно, с обзиром на њихове субјективне карактеристике. Са друге стране, код заштите свих посебних категорија запослених треба узети у обзир еколошки елемент,

¹⁰⁰⁰ Ово је део концепта „загађивач плаћа“, где је у индустријском сектору најчешће послодавац, па зато ћемо себи дозволити слободу, ову аксиому да преформулишемо у „послодавац плаћа“. Више код: Н. Мусис, оп.цит., стр. 371.

који значи здраву и безбедну радну средину, као део посебне заштите здравља и безбедности на раду. Тиме ће типичне правне мере које се предвиђају као део посебне заштите ових радника, добити ширу, адекватнију и квалитетнију димензију.

7.2. Социјални аспекти (систем социјалне сигурности)

Уколико се не обезбеди еколошки здрава и безбедна радна, а са тиме и животна средина, у случају наступања осигураног ризика, долази до упућивања на систем социјалне сигурности (осигурања). То значи да у недостатку мера који омогућују адекватну заштиту и безбедност на раду, могуће је да се наруши здравље радника, а тиме и остваривање права по основу социјалног осигурања, односно доћи ће до исплатњ социјалних давања. Према томе, еколошка димензија рада искључује потребу за остваривањем социјалног осигурања, односно са постојањем здравих и безбедних услова за рад, нема потребе од коришћења социјалних давања на основу повреде на раду, професионалне болести или смрти на радном месту. Социјално право свакако постоји, независно од заштите здравља и безбедности на раду и постоје бројни случаји који предвиђају када се користе социјална права. Овде се говори само са аспекта повезаности и узајамног односа између система социјалног осигурања (социјална давања и друга права) и заштите здравља и безбедности на раду.

Узајамна условљеност система социјалног осигурања и заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, још више је међусобно повезан и изражен, него код других радника. При повреда на раду ових категорија запослених, социјална давања су квантитативно и квалитативно већа. То значи да доводе до већих издатака из фондова социјалног осигурања, тако да је потребно обезбедити више ресурса, као и да су посебне категорије запослених рањивија група радника, где се у случају повреде, јављају и огромне друштвене негативне последице. Управо о овим видовима повезаности и узајамности између заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника и система социјалног осигурања, биће речи више у глави 3 овог дела рада.

8. Степен хармонизације македонског законодавства са стандардима Европске Уније у односу на заштиту здравља и безбедност на раду посебних категорија запослених

Усклађеност, односно хармонизација македонског радно-заштитног законодавства са правом Европске Уније, може да се посматра са два аспекта. Први је кроз призму општог концепта заштите здравља и безбедности на раду где треба да се узме у обзир усклађеност Закона о безбедности и здравља на раду са нормативним

оквиром Уније¹⁰⁰¹. Са друге стране је усклађеност радног законодавства, односно Закона о радним односима са европским комунитарним оквиром о заштити здравља и безбедности на раду, који се односи на заштиту *ratione personae*.

У односу на македонска позитивноправна законска решења и њихове хармонизације, односно усклађеност са европским нормативним оквиром о заштити посебних категорија запослених, треба дати неколико напомена. Прво, шта у ствари значи хармонизација македонског радног законодавства у делу заштите *ratione personae* са европским?

То у неком случају не значи пуко преузимање решења из одговарајућих европских аката (директива или регулатива-правила) који уређују ову проблематику. Напротив, та нормативна решења представљају минималне заштитне стандарде које свака земља чланица треба да успостави. Одавде, свака земља чланица, или земља кандидат као што је Македонија, треба на основу имплементације тих минималних правних стандарда да развије властити прикладни нормативни систем, односно законска решења. То значи, да уколико једна земља чланица сматра да треба да донесе више стандарде заштите, или ако већ такви постоје, исте треба да примењивати. Не треба ни у ком случају да се тумачи да нормативни оквир који доноси Унија представља правни максимум који треба да постоји, па, на пример, нека македонска законска решења да треба буду усклађена, односно да се смањују ради хармонизације са европским комунитарним правом. Ово не сме такође да се користи као изговор за мењање и смањење права на заштиту на раду посебних категорија запослених. Ако се нека права смањују у оквиру европских минималних нормативних стандарда, онда треба да се каже да је то део радно-социјалне политике земље (односно те владајуће структуре) и као таква политика има опредељени циљ. Према томе, смањење заштитног законодавства *ratione personae* не сме да буде циљ при усклађивању националног законодавства са европским комунитарним правом, већ такво евентуално смањење мора да буде израз дате политике. Уствари, ни са једним актом и ни са једним ставом неког органа Уније се не упућује и оправдава смањење стандарда у законским решењима, већ напротив, оставља се земљама чланицама, одговарајуће актуелности да сами нормирају, у складу са европским стандардима и домаћим потребама и визијама. Зато у будућности не треба у македонској радно-правној реалности слушати изговоре да се нека права мењају или смањују зато што то значи усклађивање са европским актима, или зато што ЕУ то тражи од њих¹⁰⁰².

Треба рећи да македонско законодавство у односу на заштиту здравља и безбедности на раду *ratione personae* је у неким решењима хармонизовано, а негде су потребне допуне. Тако у односу на заштиту жена, македонски стандарди надмашују европско комунитарно право у

¹⁰⁰¹ У вези са хармонизирањем ЗБЗР са европским стандардима, односно Директивом 89/391 има различитих ставова и мишљења у македонској стручној и научној јавности, где се посебно издваја мишљење македонског удружења за заштиту на раду, које даје прилично критичке коментаре о решењима у ЗБЗР са аспекта усклађености са ЕУ нормативним оквиром. Види: www.mzzpr.org.mk/

¹⁰⁰² О европској политици за безбедност и здравље, више код: Н. Мусис, оп.цит., стр.304-306.

делу заштите жене на основу њених биолошких својства (пол) и деле концепт МОР-а, али са тенденцијом приближавања европском концепту, тј. напуштање заштите жене на основу пола, а предвиђање заштите само за време трудноће, материнства и родитељства. Такође, трајање породилског одсуства је дуже од предвиђеног са европским решењима у Директиви 92/85 ЕЕЗ¹⁰⁰³. Али са друге стране, није предвиђено колико најмање треба да траје породилско одсуство ако се прекине на захтев раднице, што је пропуст и некоординираност са европским законодавством. Македонском радном законодавству недостаје решење које предвиђа обавезу информисања послодавца од стране раднице о трудноћи, од када би започела да се примењује посебна заштита на раду. Такође, недостаје и решење, односно примењивање европског стандарда за превремено породилско одсуство у случају ако не може да се нађе одговарајући рад који не би био штетан за здравље и безбедности на раду за радницу, односно њено дете (плод) као што је то предвиђено у Директиви.

Што се тиче заштите здравља и безбедности малолетника, треба напоменути да је реч о искључиво осетљивој области посебне заштите. У оквиру ове заштите, македонски стандарди о заштити на раду су на линији европских стандарда, осим за неколико питања за које треба побољшати у будућности. То се своди пре свега на питање које су обавезе заштите на раду послодавца у односу на преузимање посебних мера и поступака о заштити здравља малолетника. Овде треба узети у обзир образовне потребе малолетног радника, где насупрот македонским законским одредбама, Директива 94/33 ЕЗ предвиђа ограничено време трајање радног времена уколико малолетник похађа обавезно образовање¹⁰⁰⁴. Такође је проблематичан део и недовољног обухвата тачно опредељених радова који су забрањени за рад малолетника.

За одређена питања, македонско национално законодавство предвиђа више права од оних у Директиви, као што је део забране о ноћном раду и трајању годишњег одмора. Овом приликом треба подсетити да Директива 94/33 ЕЗ садржи Non-reducing clause према којој шира заштита не треба да се смањује у односу на ову категорију запослених.

У односу на заштиту старијих радника и радника са инвалидитетом (хендикеп), македонско заштитно радно законодавство има за циљ да укључи ова лица у друштво, преко рада, као и да омогући њихову конкурентност при запошљавању у оквиру тржишта рада и мера за зачување рада. То је у оквиру стратегије Европске Уније која се базира на мере, програме и акционе планове, као део стратегије о забрани дискриминације ових категорија запослених и њихове инклузије у друштву¹⁰⁰⁵. Македонска нормативна реалност у будућности треба да посвети више пажње овим категоријама запослених, с обзиром на европска искуства, која говоре за све интензивније старење радноспособног становништва и све активније улоге у друштву лица са инвалидитетом, као део јачања свеукупне свести за ова лица. У

¹⁰⁰³ Упореди: Н. Мусис, оп. цит., стр. 301.

¹⁰⁰⁴ Ибидем, стр. 297.

¹⁰⁰⁵ Ибид, стр. 303.

Македонији у будућности треба да се делује активније и посвећеније да се ради у будућности на ова питања, посебно у делу примене постојећег нормативног оквира, који се односи на раднике са инвалидитетом.

У будућности македонска нормативна стварност треба да посвети већу пажњу овим категорија запослених узимајући у обзир европски искуства, која говоре о све интензивнијем старењу радноспособних људи и све активнијој улози у друштву лица са инвалидитетом, као део јачања свеукупне свести о овим лицама. Ту ће Македонија у будућности морати да ради активнија и посвећеније, а посебно у делу промена постојећег нормативног оквиру, који се односи на раднике са ивалитетом.

Глава III

Заштита од професионалних ризика у систему социјалног осигурања Македоније

1. Заштита здравља и безбедности на раду versus социјално осигурање

Када се говори о заштити здравља и безбедности на раду са аспекта социјалног осигурања, пре свега се мисли на осигуране ризицеа¹⁰⁰⁶, као што су несрећа на раду, професионална болест¹⁰⁰⁷ и смрт на радном месту. Ови ризици су најчешће директно повезани са одвијањем процеса рада, или са неким аспектима рада као што је, на пример, одлазак или напуштање радног места¹⁰⁰⁸. Целокупни систем заштите на раду је заснован на концепту превенције, односно смањења изгледа од наступања ових социјалних ризици, односно да не дође до наступања осигураних ризика. То се односи на све запослене, а нарочито на посебне категорије запослених, који су више рањиви од изложености одређеном ризику на радном месту. Зато се може рећи да је социјално осигурање у великом делу повезано са заштитом на раду *ratione personae*.

Велики део права који се остварују по основу социјалног осигурања су повезана и директно произлазе из заштите здравља и безбедности на раду, односно непоштовања норми и неспровођење система заштите на раду. Последице које се осећају услед непримене права из радног односа посебних категорија запослених, у ствари значе примену социјалног осигурања. Коришћење права по основу социјалног осигурања, као што су право на здравствену заштиту, надокнаду зараде за време привремен спречености за рад (тзв. боловања), инвалидског додатка, преквалификација и доквалификација, распоређивање према преосталој радној способности, професионална рехабилитација и друга права, зависе од настајања болести или повреда на раду¹⁰⁰⁹. Ови разлози, односно осигурани случајеви, најчешће су проузроковани од неодговарајуће или непотпуне примене система заштите на раду, иако то

¹⁰⁰⁶ Појам ризик, односно социјални ризик је детаљније објашњен од: Б. Шундерића; Види: Б. Шундерић, оп.цит., стр. 78-79. О појамној диференцијацији између осигураног ризика и осигураног случаја, види: Васил Мрјачков, „Осигурително право“, оп.цит., стр. 87-92.

¹⁰⁰⁷ Jean-Pierre Chauchard, op.cit., str. 362.

¹⁰⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁰⁹ P. Durand, "La Politique contemporaine de la securite sociale", Paris, 1953, str. 14; F. Netter, "Notion essentielle de securite sociale", Paris, 1951, str. 23.

увек и не мора бити тако. Болест или инвалидност не мора увек да настане због рада, или у вези са радом. Систем заштите здравља и безбедности на раду треба да спречи и да превенише настајање осигураних случајева социјалног осигурања, а са тим и активирање целокупног система социјалног осигурања, односно коришћење социјалних права. Ово је посебно важно код заштите у радном односу посебних категорија запослених, где се предвиђају додатна права из радног односа управо за њихову повећану заштиту здравља и безбедности на раду, наравно због субјективних физичких и психичких својства које имају.

Са друге стране, ако заштита на раду код посебних категорија запослених не да очекиване резултате превенције и заштите, онда су последице које се осећају на пољу социјалног осигурања много драматичније и интензивније. Овде се мисли на то да систем социјалног осигурања при обезбеђивању неких од права ових радника, много више троши ресурсе и време у односу на саму заштиту на раду, а последице су некада много теже (на пример настајање инвалидности код радника са 16 година узраста). Иначе се у систему социјалног осигурања веома издваја материнство као осигурани ризик, али овде је реч о општем значењу и поимању материнства, које се не везује са радом и радним односом (што укључује социјалну заштиту). Исто се односи и за социјалну заштиту деце.

Све је ово сфера интереса и уређења социјалне политике једне земље, која треба да утврди који су базични приоритети социјалне заштите, а који додатни¹⁰¹⁰. Социјална права посебних категорија запослених треба да буду саставни део основног и обавезног система заштите¹⁰¹¹, који неће предвиђати само права у случају наступања осигураног ризика, него и превенцију преко мера за радно место. Са друге стране, права која следе на основу социјалног осигурања су најчешће иста са правима које уживају остали радници, односно ово су права свих запослених. Такав је случај код свих земаља у региону Југоисточне Европе¹⁰¹². Са друге стране, нека права по основу добровољног система осигурања треба да се предвиди као обавезна за посебне категорије запослених, да би могла да се оствари адекватна заштита, што данас није случај.

У вези са социјалним осигурањем, било је речи претходно, али у оквиру општог система примене заштите на раду *ratione personae*, о последицама и социјалним аспектима заштите на раду. Овде ће се више задржати на конкретним правима која се остварују од евентуалне примене заштите на раду, односно која права по основу социјалног осигурања следеју посебним категоријама запослених, уколико се повреде на раду и професионално оболе. То су случајеви повреда на раду и преостале (умањене) радне способности. Са тим ће се заокружити целина система заштите на раду посебних категорија

¹⁰¹⁰ Jos Berghman, "Basic principles of social security policy", K.U., Leuven University, 2006, str. 8-10; Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 356; В. Мрјачков, оп.цит., стр. 131-132, 363.

¹⁰¹¹ В. Мрјачков, ибидем.

¹⁰¹² О социјалној политици свих земаља у региону, може се видети код: Danny Pieters and LPO's, "Social policy", Budva, 2006.

запослених, почињући од формирања и примене нормативног система права у радном односу, да би се завршило са повредама на раду или професионалним болестима, услед чијег наступања се остварују права по основу социјалног осигурања. Ово је тако зато што заштита на раду *ratione personae* је поливалентан радно-правни институт који је дубоко и узајамно повезан, између осталог, са социјалним осигурањем.

У наставку се анализирају случајеви повреда на раду и преостале радне способности, као и професионалне болести, само са аспекта заштите здравља и безбедности на раду и то за посебне категорије запослених, не обухватајући случаје коришћења ових права, када су инспирисани од других радно-правних института.

2. Осигурани ризици

Основна два ризика која су повезана са радом (радним местом) представљају повреду на раду (несреће на раду) и професионалне болести. У корпусу осигураних случаја и складно њима права која следе у оквиру социјалног осигурања, могу се сместити у оквиру здравственог осигурања и инвалидског осигурања¹⁰¹³. Права која следе у основу осигураних ризика, могу бити у услугама (здравствена заштита) или у новцу¹⁰¹⁴. Карактеристично за целокупан систем социјалног осигурања је што не издваја посебне категорије радника у односу на осигурање, као што то чини Закон о радним односима када предвиђа више права у радном односу за ова лица. У оквиру социјалног осигурања то није учињено и систем делује као целина и односи се на све раднике, односно осигуренике, а према томе и за посебне категорије запослених. Ипак су нека права тачно наведена и предвиђена само за неке категорије радника, као што је право новчане надокнаде за време одсуства са рада, због трудноће, рађања и материнства¹⁰¹⁵.

У продужетку се даје осврт појединачно на права по основу ова два осигурана ризика, који се осветљавају кроз призму здравственог и инвалидског осигурања. Такође, биће речи о аспектима несрећа на раду, несрећа на редовном путу од стана до рада и обрнуто, као и на нека друга права која следе у основу ових ризика. Посебно ће се пажња задржати на социјалним давањима (бенефитима) који припадају посебним категоријама запослених. Али, прво треба дати нека појашњења око самог појма и структуре ових осигураних ризика.

¹⁰¹³ Сугласно општо прихваћеној подели осигурања. Види: Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 367.

¹⁰¹⁴ Danny Pieters, "Social security comparison and social security systems in Europe", II, *Klawer Law International*, 2006, str. 40; Б. Шундерић, оп.цит., стр. 133-135.

¹⁰¹⁵ Предвиђене складно Закону о социјалном осигурању; Службен весник Р.М., бр. 25/2000, изм. и доп.; види: члан 12.

2.1. Повреда на раду (телесно оштећење)

Повреда на раду је, уз болест, најстарији социјални (осигурани) ризик, који се још од времена Бизмарка налази у радном законодавству Немачке. Данас представља ризик који се среће у скоро свим законодавствима у свету, а без изузетка и у земљама у Југоисточној Европи. То је случај и са Македонијом, где се Законом о пензијском и инвалидском осигурању ближе опредељује овај осигурани случај. Такође се одређена права користе и према нормама здравственог осигурања.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању, до измена у децембру 2007.¹⁰¹⁶ године, је дефинисан овај појам на један начин, да би се касније у дефиницији употребљавао термин професионална рехабилитација. Нови термин је такође професионална неспособност за рад. Претходно се као повреда на раду сматрало: повреда осигуреника која је причињена непосредним и краткотрајним механичким, физичким или хемијским деловањем, као и повреда учињена наглим променама положаја тела, изненадно оптерећивање тела или другим променама физиолошког стања организма, ако је таква повреда узрочно везана са вршењем рада на радном месту¹⁰¹⁷. Поред тога, као повреда на раду се сматрала и повреда учињена на исти начин, а осигуреник би претрпео штету на редовном путу од куће до места рада или обратно, на путу који је преузет ради извршавања радног задатка, на путу који је преузет ради ступања на рад, долазак на рад са одмора или одсуства које је прекинуто по налогу послодавца, као и коришћење права преквалификације, доквалификације или запослења према ЗПИО¹⁰¹⁸. Са изменама остаје све исто, само што је преквалификација, доквалификација и запослење, замењено са правом на професионалну рехабилитацију (члан 39, став 2).

Дефиниција и структура повреде на раду, до краја 2007. године је одговарала неким законским решењима у региону, као што је то било у Србији¹⁰¹⁹ и европским нормативним стандардима, пре свега француским¹⁰²⁰. Одбацујући ову структуру, појам повреде на раду, ЗПИО је направио крупан рестриктивни корак. Уношење појма и термина професионална рехабилитација не може у потпуности да „упије“, односно садржајно да обухвати преквалификацију и доквалификацију на раду, из више разлога.

Ова промена је прво одговарала са променом у ЗРО, у делу заштите лица са инвалидитетом и Закону о запослењу лица са инвалидитетом, о чему смо претходно говорили. Право на преквалификацију и доквалификацију, сходно изменама, више се уопште не предвиђају у члану 5, а исто је замењено са правом на професионалну рехабилитацију¹⁰²¹.

Право на професионалну рехабилитацију, према променама из 2007. године, замењује право на распоређивање на друго одговарајуће

¹⁰¹⁶ Службен весник РМ, бр. 153/07.

¹⁰¹⁷ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 401; ЗПИО, члан 44 до 30.12. 2007 године.

¹⁰¹⁸ Ибидем.

¹⁰¹⁹ Види: В. Брајић, оп.цит., стр. 609; П. Јовановић, оп.цит., стр. 473.

¹⁰²⁰ Упореди: Jean-Pierre Chauchard, op.cit., str. 363, 366-368.

¹⁰²¹ Према изменама ЗПИО из 2007 године.

радно место, право на одговарајуће запослење и право на преквалификацију и доквалификацију. Ова права су данас у већем делу предвиђена ЗВИЛ-ом. Са друге стране, у Закону о пензијском и инвалидском осигурању се не опредељује изворно, шта обухвата право професионалне рехабилитације. Да ли то значи да професионалну рехабилитацију треба дефинисати преко права које замењује и који су избрисани у ЗПИО?

Једноставна супституција појмова не би се могла прихватити на тај начин, јер појмови садржајно не одговарају, а са друге стране, као што је речено, ова права су више или мање уређена Законом о запослењу лица са инвалидитетом. Пошто је у Закону о пензијском и инвалидском осигурању, обрисан члан 50, који је опредељивао преквалификацију и доквалификацију, може се рећи да данас о овом праву уопште нема речи у социјалном систему Р.М. Остаје нејасно шта обухвата професионална рехабилитација, када није уређена нити једним системским актом. То није био случај са преквалификацијом и доквалификацијом.

У односу на професионалну преквалификацију, морају се унети додатне одредбе које ће значити њену операционализацију и могућност за примену (у пракси).

Као нови термин у Закону се помиње и професионална неспособност за рад, која може бити потпуна или делимична (став 4 од измена у 2007. години), као и временска или трајна¹⁰²². У зависности од тога колики је степен професионалне неспособности осигуреника, следеју му права која су најчешће на линији професионалне рехабилитације (члан 12 и 13). У случају професионалне неспособности за рад, утврђује се дали радник има преосталу радну способност, при чему му следеју одређена права, у складу са ЗПИО¹⁰²³.

Професионална рехабилитација следеује у сваком случају професионалне неспособности за рад, уколико је она настала на радном месту, као резултат повреде на раду или професионалне болести. У овом случају није битно колики је пензијски стаж радника, односно осигуреника (члан 45, став 2). Насупрот томе, уколико је професионална неспособност настала ван радног односа, онда за коришћење права професионалне рехабилитације потребан одређени пензијски стаж. То је стаж који је потребан да би се остварило право на инвалидску пензију и износи једну трећину од укупног пензијског стажа, са најмање 20 година живота (члан 63, став 1, тачка 2). Ово право се користи уколико осигуреник има изнад 30 година старости. Ако има мање година старости, односно од 20-30 година, онда су услови блажи и износе до 20 година и најмање 6 месеци стажа осигурања; од 20-25 година ако има 9 месеци стажа осигурања, и од 25-30 година старости ако има 12 месеци стажа осигурања (члан 63, став 2)¹⁰²⁴.

Право професионалне рехабилитације се односи и на случајеве када је радник на путу према радном месту или на враћању према кући, јер су они по дефиницији део појма повреда на раду.

¹⁰²² О врстама неспособности на раду, више код: В. Мрјачков, оп.цит., стр. 247.

¹⁰²³ О овоме ће бити у даљем тексту рада.

¹⁰²⁴ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 421.

Са изменама ЗПИО, инвалидност се поставља једнодимензионално и своди се на парадигму - или инвалид(ност) или способност за рад. То у пракси значи да је запослени способан за рад или уопште није. Више се не срећу категорије и степени инвалидности као што је то био случај раније. Оваква решења сусрећу се и код других законодавстава у региону као што је српско. Основни проблем овде је уствари то што се питање радника који је делимично способан за рад не решава. Запослени нема могућност преквалификације, или доквалификације како би могао да задржи своје или друго радно место. Укинута је категорија инвалид другог степена. Такође не може се остварити ни право на рад са скраћеним радним временом, ни новчане надокнаде на основу инвалидности. Очигледно да је циљ новог система у Македонији, као и у Србији, да професионална рехабилитација послужи за оспособљавање инвалида за рад. При томе преко ње се то може остварити или не може. Овај начин црно-белог постављања проблема само ће допринети да професионална рехабилитација не постигне очекивани циљ и да се злоупотребљава.

Решење у словеначком праву је боље јер задржава категоризацију при опредељивању степена инвалидности и предвиђа различити корпус права у зависности од степена инвалидности.

Права на основу професионалне рехабилитације треба да се постматра као део тростубног система права, радног односа, пензијског и инвалидског осигурања и права на основу запошљавања инвалида. Једино ће се на тај начин добити јасна слика о концепту. Иначе, како је данас професионална рехабилитација нормирана, значи неадекватна и недовољна заштита посебних категорија запослених. Пре свега, посебне категорије нису издвојене од осталих осигуреника, па независно што уживају посебна права у радном односу, уколико дође до повреде на раду, последице се санирају на исти начин као и код осталих радника. Онда се поставља питање зашто се уопште посебно штите у радном односу? Ако та заштита гарантује да код ових категорија запослених неће никада настати повреда на раду, или професионална болест, онда концепт у ЗПИО има смисла. Али, пошто то није могуће, и има велики број повреда на раду код ових категорија запослених у Р.Македонији, али и у свету, онда систем заштите ових лица није комплетан и схваћен као тристубни систем.

2.2. Професионална болест

Професионална болест представља још један социјални ризик¹⁰²⁵. Закон о пензијском и инвалидском осигурању, и после измена у 2007. години, опредељује професионалну болест као „болест која је проузрокована дугим непосредним утицајем процеса и услова рада на радну способност осигуреника“¹⁰²⁶. Из овога произлази да постоји професионална болест радника, односно осигуреника, он треба дуже време да буде изложен ризичним факторима и отежаним условима на

¹⁰²⁵ Упореди: П. Јовановић, ибидем.

¹⁰²⁶ Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 401-402; Упореди: П. Јованович, оп.цит., стр. 474; В. Брајич, оп.цит., стр. 609.

раду, за разлику од повреде на раду која је најчешће моментална. Према оваквом појму професионалне болести, посебне категорије запослених би требало да се потпуно заштите од овог осигураног ризика. Ово пре свега због уживања посебне заштите на раду ових запослених, која искључује могућност за дуготрајан рад у ризичним и небезбедним условима на радном месту. Али шта уколико се и поред тога, код неких посебних категорија запослених појави нека професионална болест?

У вези са оваквим случајем, иако би био неочекиван, али ипак могућ, треба прво да се утврди како је настала, пошто посебне категорије запослених уживају посебну заштиту, али и општу, онда ће морати да се утврди дали је та заштита била спроведена. Уколико постоји пропуст у остваривању било којег права из корпуса права заштите здравља и безбедности на раду и права из радног односа, онда је следећи корак утврђивање одговорности¹⁰²⁷.

Уколико посебна категорија запослених ужива сва права и остварују их, и опет дође до професионалне болести, онда је то очигледан показатељ да систем заштите (опште и посебне) не функционише насупрот реалним потребама, или да неки ризик није узет у обзир.

3. Остваривање права

Права на основу повреде на раду и професионалне болести, у свету и код нас, се најчешће остварују преко система здравственог осигурања, здравствене заштите и инвалидског осигурања. У овим гранама социјалног осигурања, постоји тенденција смањења и чак укидања одређених права.

3.1. Остваривање права по основу здравственог осигурања

Права по основу здравственог осигурања у Р. Македонији су уређена Законом о здравственом осигурању (ЗЗО) и Законом о здравственој заштити (ЗЗЗ)¹⁰²⁸. Два основна осигурана ризика који се штите и опредељују права за раднике (осигуренике)¹⁰²⁹ у оквиру здравственог осигурања (складно ЗЗО), а која су повезана са радним местом, су повреда на раду и професионално обољење (члан 8). Сагласно овим могућим стањима на раду, радници могу остварити право на здравствену заштиту, право на новчану надокнаду, или право на исплату путних и дневних трошкова¹⁰³⁰. Специфично је што су осигурани случајеви повреда на раду и професионална болест могући само на

¹⁰²⁷ О овоме смо више говорили претходно у тексту.

¹⁰²⁸ Службен весник Р.М., бр. 38/91, изм. и доп.

¹⁰²⁹ Сугласно Закона о здравственом осигурању и Закона о здравственој заштити права из закона односе се не само на запослене већ и на друге категорије грађана као што су малолетници кои не раде, привремено незапослена лица, чланове спортских организација, уметници и т.д. Више у: ЗЗО, члан 5 и ЗЗЗ, члан 12.

¹⁰³⁰ О овоме детаљније, види: ЗЗО, члан 9-24 и ЗЗЗ.

радном месту, или у вези са радом, док је сама болест могућа и ван рада, и не мора бити повезана са условима на радном месту или са извршавањем радних задатака. Ово је разумљиво другачији концепт од оног у пензијском и инвалидском осигурању, с обзиром на садржај самог здравственог осигурања (и система).

Поставља се питање да ли је са оваквим приступом законодавац имао намеру да приближи македонско законодавство до одређених система као што је француски систем, где повреда на раду и професионална болест представљају посебну грану система, односно која се издваја у подсистему осигурања од несрећа на раду и професионалних болести, а није део пензијског и инвалидског осигурања¹⁰³¹.

У систему здравственог осигурања, преко Закона о здравственом осигурању, у члану 3 је предвиђено да свако има право на заштиту здравља и то преко мера здравствене заштите, које између осталог, обухватају и очување и унапређивање радне средине (члан 2). Посебне категорије запослених, при заснивању радног односа, уживају права по основу здравственог осигурања, међу којима спада и право на здравствену заштиту. Ни у једном од оба закона нису предвиђена посебна права за ове раднике (осигуренике), као што је претхоно поменуто. То значи да ови запослени не уживају повећан обим заштите у оквиру социјалног система, односно нема обавезног система повећаних права у здравственом осигурању. Обим права у здравственом осигурању се опредељује уплатом доприноса у Фонду здравственог осигурања¹⁰³². Оз овога произлази да су могућа посебна права посебних категорија запослених, само ако се повећа партиципација, односно удео у доприносу који се обуставља од зараде коју остварују¹⁰³³. Ово важи за све запослене, а не само за посебну категорију радника.

Право на новчану накнаду за време одсуства због трудноће, рађања и материнства, као што је поменуто, је уређено ЗЗО. Овим Законом је у ствари прописан поступак и услови када и како ће радница остварити ово право које се предвиђа Законом о радним односима (члан 16-23 из ЗЗО). На тај начин се ово право по основу радног односа за радницу директно остварује ЗЗО-ом. Ово је другачији концепт у односу на остала права из здравственог осигурања, да би се остварило неко

¹⁰³¹ P. Morvan, op.cit., str. 63.

¹⁰³² Ово питање је уређено са ЗЗО, члан 32-52, као и са ЗЗЗ, члан 62-82.

¹⁰³³ Крајем 2010 године, са стране Министарства за здравство се отворила дебата у македонској стручној и широј јавности, за мењање здравственог система у земљи. Предлог Министарства за здравство се односио у понуди неколико пакета здравствених услуга, који би грађани изабрали, с обзиром на финансијске могућности. Код овог концепта, иначе познатог у САД, Канади, Аустралији и неким европским земљама, основно проблематично питање је шта ће обухватити, које здравствене услуге спадају у основни пакет здравствене заштите. Засада Министарство нема конкретно решење. Иначе овај концепт је у крајњој линији неповољан за све грађане, пошто ће их коштати много више новца. Досадашњи система здравственог осигурања, који се базира на уплати доприноса плата, нуди више, или мање, бесплатну здравствену заштиту. Досадашњи осигуреници који су дуги низ година уплаћали доприносе за здравствено осигурање од плате, питају се шта ће се десити са досадашњим уплаћеним средствима. Остаје да видимо дали ће заиста доћи до промене здравственог система, који би највероватније највише погодио посебне категорије запослених, који су ионако на маргинама рада, а са тиме и са мањим финансиским примањима.

право, потребно је настајање осигураног случаја, који је повреда на раду или професионална болест. Код овог случаја, у ствари, нема повреде на раду или професионалне болести него сам чин трудноће, рађања и материнства узрокује правне последице које се ефектуирају у коришћењу права из здравственог осигурања. Тако, поред новчане накнаде, ова радница ће имати право и на здравствену заштиту. Али Закон о здравственој заштити у делу новчаних надокнада, не обухвата ово питање, што је добро, јер је оно претходно већ уређено ЗЗО.

Закон о здравственој заштити, са друге стране, у делу новчаних надокнада предвиђа право на новчане надокнаде у случају неге болесног детета до три године узраста (члан 19 и 20). Ово такође није случај повреде на раду, или професионална болест, него је део родитељских права посебне заштите у односу на рађање детета, који су такође предвиђени у Закону о радним односима (члан 170 и 112). Исто предвиђа и Закон о здравственом осигурању, у члану 13 став 1 тачка 4, чиме се јавља преклапање права, што није потребно.

а. Права у случају повреде на раду

У случају повреде на раду, Закон о здравственом осигурању за посебне категорије запослених предвиђа право на здравствену заштиту и права на новчане надокнаде. Уколико се не успе у намери да се заштити здравље посебних категорија запослених, системом мера и права у радном односу и општим системом заштите и безбедности здравља, складно Закону о безбедности и заштите на раду, онда се прво у оквиру система социјалног осигурања активирају механизми о „санацији“ и побољшања здравља радника, при повреди на раду. Логично је да се прво заштити и побољша погоршано здравствено стање. Уколико то није могуће, или је делимично могуће, онда започињу да се остварују права по основу инвалидског осигурања. Уствари, циљ здравственог осигурања је да се врати претходно здраво стање радника и да продужи нормално са извршавањем обавеза из радног односа. Ово се постиже управо са наведеним правима из здравственог осигурања, а посебно коришћењем права на здравствену заштиту.

Ово је право посебно важно за посебне категорије радника, а са тиме и целокупног здравственог система, као концепта заштите и осигурања. Са друге стране, код здравствене заштите је потребно предузимање хитних и ефикасних мера, уколико дође до повреда на раду код посебних категорија радника, управо због специфичности и субјективних карактеристика ових радника. Такве мере у нормативном систему македонског концепта здравственог осигурања нису издвојене за посебне категорије запослених, али ни шире у региону.

У Закону о здравственој заштити, остваривање права на здравствену заштиту је унифицирано и интегрално уређено за све осигуренике, односно раднике¹⁰³⁴. Исто је урађено и у Закону о здравственом осигурању¹⁰³⁵. Проширивање права из здравственог осигурања, а посебно у делу здравствене заштите, треба да се одвија у

¹⁰³⁴ Упореди: Законот за здравствена заштита.

¹⁰³⁵ Упореди: Законот за здравствено осигурање.

правцу преношења неких права који су данас део добровољног осигурања (члан 32 из 333) и здравствене услуге које се плаћају личним средствима (члан 10 и 11 из 330, члан 32 из 333). Ово је у интересу ширег друштва, посебно удносу на неке осигуранике у здравственом осигурању, као што су, на пример, деца и лица са инвалидитетом. Овакво проширивање права из здравственог осигурања не мора да се односи на све посебне категорије радника и за сва права добровољног осигурања, односно услуге које се плаћају. То треба да буде спецификовано, сагласно потребама сваке групе посебно заштићених радника, односно осигуреника.

Право на новчану надкнаду није ништа мање важно од права на здравствену заштиту и поред тога што тако изгледа на први поглед. Због нормалног одвијања здравственог процеса (оздрављења), као и за остале животне свакодневне потребе, неминовна су новчана средства¹⁰³⁶. Она се обезбеђују здравственим осигурањем, али су предвиђена и користе се на основу рада, односно постојећег радног односа. То је и основна разлика у систему здравственог осигурања у Македонији, између здравствене заштите и новчане накнаде, односно здравствена заштита се користи на основу држављанства, регулисаним боравиштем и радним односом¹⁰³⁷, а новчана накнада само на основу активног радног односа. Тиме се новчане накнаде које добијају посебне категорије радника, ни у чему не разликују од оних других осигуреника, на основу радног односа.

Овде се треба поновити заложити да новчане надокнаде треба да обухваћају исплаћивање трошкова већег обима, ако данас осигуреници плаћају по свом избору. Исплата накнаде зараде у свеукупном систему здравственог осигурања се остварује на бази (просечне) зараде коју прима радник. Код посебних категорија радника, у случају одсуства са рада, новчана накнада се не би смела рачунати према основној заради. Уколико настане повреда на раду, или професионална болест, треба да се узму у обзир и потребе, инспирисане субјективним карактеристикама ових радника, па тек да се онда утврди висина новчане накнаде.

6. Осигурање у случају професионалне болести

Поред настајања повреда на раду, може се јавити и професионална болест. Ово је болест, као што смо претходно рекли, чије је настајање повезано са условима на раду и самом извршавању

¹⁰³⁶ Овај став је био нарочито потенциран и заступан у оквиру свијих излагања са стране проф. Д-р Влајко Брајич, сматрајући да у данашним условима не може бити рећи о супреметији између права на здравствену заштиту и паричне надокнаде. Сматрамо да ипак у одређене аспекте и околностима може се дати приоритет једном или другом праву.

¹⁰³⁷ Данас у Републици Македонији је прихваћен концепт слободног приступа у праву здравствене заштите (Лорд Бевериџ систем о здравственом осигурању) где сваки грађанин земље има право имогућност да користи права здравствене заштите (основне здравствене услуге), независно дали ради ли не, или се пријављује као незапослени. То није случај са новчаном надокнадом као право здравственог осигурања. О овоме више у делу: W. Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", New York, The Macmillan Company, 1942.

рада, на радном месту. То су болести узроковане дужим и непосредним утицајем процеса и услова рада на радну способност осигуреника (радника)¹⁰³⁸.

По правилу, заштита на раду посебних категорија радника би требало да обезбеди спречавања настанка професионалне болести. Али, ипак су они могући, и ако дође до настајања овакве болести код неког од посебно заштићених радника (према ЗРО и општи систем заштите здравља и безбедности) онда ови осигуреници имају и уживају сва права као и код повреде на раду, у оквиру система здравственог осигурања (ЗЗО и ЗЗЗ).

У односу на посебне категорије запослених, посебно треба да се истакне аспект препознавања професионалне болести. То подразумева брзо и на време откривање болести, уколико се она појави. С озиром на рањивост здравља посебних категорија запослених, ово би могло бити од пресудног значаја за остваривање ефективне здравствене заштите. Супротно томе, повећава се вероватноћа да се ова категорија запослених, односно осигуреника, нађе у систему остваривања права по основу инвалидског осигурања.

За благовремено откривања професионалне болести, треба да се предвиде одговарајуће специјалне мере и механизми контроле и надзора. Овакве одредбе у социјалном и радно-правном систему земље не могу се срести. Мере треба да се односе на чешћу проверу здравља посебних категорија запослених, у оквиру здравствених установа система, као и чешћу проверу и преиспитивање ефикасности примене радно-правних норми, садржаних у Закону о радним односима. То би у великој мери елиминисало евентуално наступање овог осигураног ризика.

3.2. Права по основу инвалидског осигурања

Уколико раднонормативни систем не обезбеди превенцију и заштиту здравља и безбедности на раду посебним категоријама запослених, а систем здравственог осигурања не излечи повреду, или болест, онда се активира систем инвалидског осигурања односно посебне категорије радника користе права по основу инвалидског осигурања. Уколико су последице од повреде на раду или професионалне болести толико велике да се не могу побољшати мерама здравственог осигурања, онда се користе права из инвалидског осигурања. Циљ инвалидског осигурања је поновог реинтеграција радника у процесу рада, али ако то није могуће, онда достојанствено продужавања живота. У Македонији, инвалидско осигурање је део (грана) система пензијског и инвалидског осигурања. Постоји јединствени закон који уређује права из пензијског и инвалидског осигурања. То је већ поменути Закон о пензијском и инвалидском осигурању (ЗПИО). Поред њега постоје још неколико других закона као што је Закон о евиденцији пензијског и инвалидског осигурања, Закон о обавезном и добровољном капитално финансираном пензијском осигурању и др¹⁰³⁹. Њима се не

¹⁰³⁸ Види код: професионалне болести; подтачка 2.2, тачке 2 ове главе рада.

¹⁰³⁹ Ови закони се доступни на: <http://www.pravo.org.mk/>

уређују други институти који су предмет нашег интересовања, па према томе, основни закон је ЗПИО.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, као и код система здравственог осигурања, не издваја посебне категорије запослених (о чему је већ било речи) као посебну целину осигураника, већ се и овде права односе за све осигуренике, а то су запослена лица. Кључни критеријум и код овог Закона је настајање и постојање неког законски предвиђеног осигураног ризика. Истини за вољу, ЗПИО прави разлику у односу на остваривање неких права и то у великом обиму, али сагласно принципу *ratione materiae*. То значи да неки радници уживају већи обим права, сходно раду на одређеном радном месту, а не због субјективних карактеристика. То су најчешће радна места којима се признаје већи степен опасности (ризика), и свако који ради на таквом месту, има и већа права - на пример рад у одређеним професијама које омогућавају стаж осигурања са увећаним трајањем (члан 125).

Преко система инвалидског осигурања у Р.Македонији се остварују неколико права и то: право по основу преостале радне способности; право на инавалидску пензију и право на новчану накнаду за телесно оштећење. Значајан податак који изазива пажњу је да овај Закон, од почетка његовог доношења у 1993. години, па све до данас 2012. година, бележи тенденцију смањење права осигураницима генерално, а посебно у делу инвалидског осигурања. То је радикално учињено са изменама и допунама у 2007. години, када је дошло до укидања великог број права¹⁰⁴⁰. Ако се може рећи да су до тада измене и допуне биле у смеру побољшања законских решења, са овом изменом, поред тога што је укинут велики број права, посебно у делу преостале радне способности, законски текст је значајно изгубио на квалитету и са номотехничке стране. Ово наравно заслужује и детаљнију научну анализу, што овом приликом није нужно, али се свакако треба задржати на новим законским решењима која се тичу права осигуреника који уживају већу заштиту на раду (заштита на раду *ratione personae*).

У делу права по основу инвалидности, ЗПИО поред права по основу повреде на раду (члан 39) и професионалне болести (члан 40), о чему је претходно говорено, дефинише и основне појмове повезани са овим институтом, као што је сама инвалидност (члан 38), инвалид рада (члан 41), преостала радна способност (члан 42). Пре измена у 2007. години, Закон је дефинисао и институте „свој рад“, „други одговарајући рад“, „смањена радна способност“, „изгубљена радна способност“. Самим напуштањем ових института, јасно је да је реч о рестриктивном прилазу, где управо због смањења права, више није потребно дефинисање ових института.

а. Права по основу преостале радне способности

Сагласно изменама ЗПИО из 2007. године, права на основу преостале радне способности су право на професионалну рехабилитацију и право на новчане надохнаде (члан 43-48 и члан 62).

¹⁰⁴⁰ Упореди: Закон о пензијском и инвалидском осигурању, пре измена из 2007 године и даље.

Ово представља искључиво другачије решење од претходног, који је поред ових права предвиђао и право на скраћено радно време, распоређивање на други одговарајући рад, преквалификацију и доквалификацију (што се сада своди на професионалну рехабилитацију), као и новчане наднаде. Да би се утврдила преостала радна способност, потребно је претходно да се констатује професионална неспособност на раду. Реч је о делимичној неспособности јер се сматра да ће лице моћи да ради на другом месу, са пуним радним временом, са професионалном рехабилитацијом (члан 42). Професионална неспособност за рад је проузрокована или од професионалне болести или од повреде на раду. У сваком случају, професионална неспособност за рад лица има одређени степен инвалидности¹⁰⁴¹. Закон у члану 38 дефинише инвалидност као: промену здравственог стања које не може лечењем да се побољша, због чега је радна способност радника трајно умањена за више од пола упоређујући са физички и психички здравим осигуреником, са истим или сличним образовањем и способностима. При томе ова инвалидност се поистовећује са професионалном неспособношћу. Значи, реч је о инвалидности која није потпуно губљење радне способности. Уколико инвалидност значи трајно губљење радне способности, онда је реч о општој инвалидности (члан 38, став 2). Само у првом случају се опредељује колика је преостала радна способност и остварују се та права. Уколико је реч о општој инвалидности за рад, онда се остварује право на инвалидску пензију. Али и код делимичне инвалидности, односно професионалне неспособности за рад, постоје низ услова да би се остварила нека од права. Иначе, према ЗПИО постоји комисија за оцену радне способности, од које зависи дали ће радник имати право професионалне рехабилитације или не (члан 46). У целом процесу, кључно је дали осигуреник може или не професионално да се рехабилитује, и дали ће та рехабилитација имати позитиван ефекат на радну способност запосленог, односно осигуреника. Сваки осигуреник, који на основу инвалидности остварује права ЗПИО, сматра се инвалидом рада (члан 41).

Код инвалидности је посебно значајно да је она наступила при вршењу свог рада или другог одговарајућег рада¹⁰⁴². Кључно питање које се поставља овом приликом јесте дали овим изменама и допунама ЗПИО из 2007. године су погођени и радници који уживају повећану (посебну) заштиту здравља и безбедности на раду?

Ове измене, сагласно концепту македонског инвалидског осигурања се односе на све осигуренике, и аналогно томе и на раднике са посебном заштитом на раду. Реч је о правима које ће користити само једна категорија посебно заштићених радник, а то су инвалиди рада. То су радници који су добили повреде на раду или професионалну болест у току њиховог радног века и од пуне радне способности или већ смањене радне способности, складно критеријумима посебне заштите на раду *ratione personae*, због новонастале инвалидности су прешли у смањену (или додатно смањену радну способност), односно преосталу радну способност. То су они радници који се, и поред преузетих мера

¹⁰⁴¹ Више код: В. Мрјачков, оп. цит., стр. 242-245; D. Pieters, op.cit., str. 65-66.

¹⁰⁴² Т. Беличанец, Г. Старова, оп.цит., стр. 400.

здравствене заштите, не могу оспособити у пуну радну способност, односно њихово здравље је трајно оштећено. Ово значи да се ова права тичу само оних радника који су у току рада испунили критеријуме о повећаној заштити на раду, односно представљају лица са инвалидитетом (инвалидизирани радници). То свакако могу бити и посебно заштићене категорије радника на раду, па тако један малолетник, на пример, мож постати инвалид рада, чиме прелази у другу категорију заштићених радника, или испуњава услов да оствари права из радног односа и као малолетник и као радник инвалид.

Право професионалне рехабилитације је данас рестриктивно уређено и односи се на оне инвалиде рада који су претрпели повреду на раду или професионалну болест, до навршених 50 година старости и ако ће професионална рехабилитација значити могућност за оспособљавање за други рад, са пуним радним временом (члан 43). Отуда се може закључити да је потребно испунити три критеријума да би се спровела професионална рехабилитација. То су узраст до 50 година, да није инвалидност таква где професионална рехабилитација не би имала ефекта и после њеног завршетка да може радник радити пуним радним временом. Први критеријум се може сматрати дискриминишућим и да то представља директну дискриминацију на основу узрасти, а последњи је превише рестриктиван. Треба вратити могућност за коришћење професионалне рехабилитације са могућношћу да се ради са скраћеним радним временом. Све у свему, професионална рехабилитација ће бити могућа у врло ретким случајима, када сви критеријуми буду испуњени, јер су кумулативно предвиђени. Према ставу 2, професионална рехабилитација уствари значи стручно оспособљавање за вршење другог одговарајућег рада, који одговара раду пре настанка инвалидности. Изузетак је могућ ако се радник са преосталом радном способношћу оспособи за већу стручну смремност, с обзиром на оправданост такве рехабилитације (члан 43 став 3).

У случају да професионална рехабилитација није могућа, због било којег разлога, онда се радник упућује на поступак остваривања инвалидске пензије (члан 63). Са друге стране, ако је професионална рехабилитација могућа, и иста се спроведе успешно, то не значи да ће професионално рехабилитован инвалид рада (радник) продужити да ради код послодавца, или код другог послодавца. То је могуће, али је такође могуће да професионално рехабилитован инвалид рада постане незапослени инвалид рада. То зависи од потреба послодавца где је осигуреник радио, и од тржишта рада у земљи. Закон о пензијском и инвалидском осигурању уствари не регулише детаљније ову ситуацију, а о истоме се добијају сазнања преко дела за остваривање права на новчане наднаде¹⁰⁴³. Ова ситуација треба да се реши на основу других прописа, а то је Закон о радним односима, који исту предвиђа (члан 178, ЗРО) или сагласно Закону о запослењу лица са инвалидитетом. Послодавац има дужност да распореди радника инвалида на други рад, са пуним радним временом. Али шта ако таквог радног места нема? Ово није регулисано, тако да постоји правну празнину и могућност за

¹⁰⁴³ Упореди: ЗПИО, члан 47.

отказивање уговора о запослењу од стране послодавца, са пословним разлогом¹⁰⁴⁴.

Право на новчане накнаде је предвиђено за време настајања инвалидности, па све до завршавања професионалне рехабилитације и дана запослења на одговарајуће радно место (члан 47 став 1). Висина ове надокнаде износи 80 % од висине пензиске основице. Али право на новчану надокнаду има инвалид рада и у случају ако не ради, под условом да се пријавио надлежној служби за запошљавање и то најдуже 12 месеци после завршетка професионалне рехабилитације (члан 47 став 2).

Овако рестриктивна права која важе за све раднике инвалиде, па и за посебне категорије запослених уколико постану инвалиди рада, или су већ, нису довољни и прикладни. Посебно за посебне категорије запослених, који се иначе додатно штите у оквиру радног односа. Уколико они постану инвалиди рада или су већ инвалиди, то ће значити додатно удаљавање од тржишта рада и додатне маргинализације. Ни ЗРО, ни ЗПИО не омогућавају адекватну и потребну заштиту ових категорија радника. Закон о пензијском и инвалидском осигурању као да жели да раднике са преосталом радном способношћу удаљи са тржишта рада и да их пензионише, него да их укључи. Мере које предвиђају о то нису довољне, а у прилогу томе, говори и факт што право на инвалидску пензије следује уколико не може да се спроведе професионална рехабилитација. Треба нагласити да ће се проблем учинити сложенијим уколико неки радник који ужива повећану заштиту, складно ЗРО, због повреде на раду или професионалне болести, остане са преосталом способношћу. Такво лице (радник) ће се наћи у незавидном положају из више аспеката, а посебно у смислу искључева са тржишта рада.

б. Право на инвалидску пензију

Као што је већ поменуто, уколико се не оствари право на професионалну рехабилитацију, остаје могућност за остваривање права на инвалидску пензију и то у сваком случају ако је инвалидност настала услед повреде на раду или професионалне болести. Ово право могу користити и радници који уживају посебну заштиту на раду, као део права пензије, складно члановима 63-69, ЗПИО. Право на инвалидску пензију се више не може комбиновати са правом коришћења тзв. инвалиднине као новчане надокнаде. Инвалиднина је постојала као могућност до промена у 2007. години и била је супститут инвалидској пензији, уколико је код радника наступила делимична инвалидност, а он је продужио са радом. До тада је поред права преквалификације и доквалификације и рад са скраћеним радним временом, постојало и право инвалиднине.

Данас право на инвалидску пензију се стиче само уколико је наступила општа неспособност за рад, односно потпуна инвалидност. При томе, право треба да буде конвалидовано правносанжном одлуком Комисије за оцену радне способности. Међутим, уколико дође до

¹⁰⁴⁴ Упореди: ЗРО, члан 71 став 2 и члан 76 став 1 тачка 3.

прекида осигурања, то не утиће на остваривање права на инвалидску пензију¹⁰⁴⁵.

Посебне категорије запослених, односно жене, трудне раднице и мајке, омладина, старији запослени и лица са инвалидитетом, право на инвалидску пензију остварују према општим принципима Закона као и сви остали радници, односно осигураници.

Износ инвалидске пензија се израчунава на основу пензијске основице за старосну пензију. Управо овде треба да дође до промене у односу на опредељивање другачијих услова и критеријума за опредељивање висине инвалидске пензије за посебне категорије запослених. Промене треба да буду у правцу повећања висине инвалидске пензије за ова лица, што ће значити и већи обим њихове социјалне сигурности.

в. Новчана накнада за телесно оштећење

Ово право је независно и посебно право на основу инвалидског осигурања од осталих права и може се користити заједно са другим правима (члан 83). Исто припада и посебним категоријама радника који уживају додатну заштиту у процесу рада, ако испуњују услове предвиђене у члану 82 до 88. Ово се право може користити независно од тога дали постоји инвалидност или не (члан 82, став 1). Једино што је потребно је да је код осигуреника настало губљење, битније оштећење, или значајно онеспособљавање одређених органа или делова тела који отежавају нормалну активност организма и траже веће напоре у остваривању животних потреба (члан 82, став 1). Остаје нејасно шта значи суштественије оштећење и значајно онеспособљавање и према којим додатним критеријумима ће се то утврдити.

Ово право треба да се прошири по обиму, у односу на раднике који уживају заштиту на раду према критеријуму *ratione personae*, у смислу повећања надокнаде (надокнада која се даје према правилнику о листи и врстама телесног оштећења) који се даје у процентима, у зависности од степена телесног оштећења и додатних повољности у оквиру радног односа и система социјалне сигурности. Посебно треба предвидети посебне мере у оквиру инвалидског осигурања, уколико је телесно оштећење претрпео малолетник или трудна радница.

4. Надокнада штете

Питање надокнаде штете је актуелно ако дође до повреде при раду или професионалне болести. Радник који се повредио на послу трпи одређену штету која се може јавити како са материјалног тако и са

¹⁰⁴⁵ "Оставривање права на пензију, које је условјено са прекидом осигурања односи се само на старосну пензију, а не и на инвалидску пензију", Пресуда Врховног суда Републике Македоније, У.бр. 1782/95 из 24.04.1997 године.

нематеријалног аспекта¹⁰⁴⁶. Закон о радним односима, штету коју може затражити радник опредељује само као материјалну, али у нашем случају није реч само о штети која је типично радно-правна, већ је реч о штети која своју материјалну основу има у социјалним правима и реализује се у случају ако нису предузете мере из система заштите здравља и безбедности при раду¹⁰⁴⁷, а своју правну основу има у Закону о облигационим односима¹⁰⁴⁸. На тај начин штета при повреди на раду или професионална болест је двослојна у односу на надокнаде и недвосмислено може бити материјална или нематеријална. Нематеријална штета у случају повреде при раду је чешћа и односи се на претрпени страх, нагрђеност, физичку бол, смањене животне активности¹⁰⁴⁹. Материјална штета може се јавити као разлика у примањима, плате, због промене радног места која је резултат повреде при раду и преостале радне способности радника, у односу на стаж осигурања који би касније имао утицај на пензијски основицу, трошкове лечења и неговања и сл.¹⁰⁵⁰.

Природа надокнаде штете је облигациона и одговара се према принципима објективне одговорности¹⁰⁵¹. Нематеријална штета се надокнађује заједно са материјалном, или самостојно када нема материјалне штете¹⁰⁵². Ово је посебно важно са аспекта повреде при раду и професионалне болести јер је у паричном потраживању оштећена страна најчеће и скоро без изузетка тражи нематеријалну штету, а материјалну само уколико постоји као допунска штета. То је логично обзиром на факт да повреда при раду уколико се догоди у својој бити се односи на физички и духовни интегритет и здравље радника (људски добротинитељи). Уколико је повређен тај аспект личности исти се надокнађује као нематеријална штета.

Нематеријална штета која може да се затражи у случају повреде при раду и професионалне болести је лично право радника који се

¹⁰⁴⁶ Ово становиште је потврђено и од судске праксе, тако: Пресуда Апелационог Суда, Скопље, VI Ро бр. 328/10 од 11.11.2010 године.

¹⁰⁴⁷ Према правној јуриспруденцији надокнада штете може да се да, односно досуди само у случају уколико послодавац није предузео неопходне мере заштите здравља и безбедности при раду, па је због тога и дошло до повреде при раду; пресуда Апелационог Суда, Скопље, VI.Р.О. бр. 2046/07, VI.Р.О. бр. 1187/08

¹⁰⁴⁸ Службен весник Републике Македоније, бр. 18/2001 (Уст. Суд РМ, У. Бр. 121/2001-78/01-4679). 4/02 (Уст. Суд РМ, У. Бр. 67/2002-59/2002-24). 5/03.

¹⁰⁴⁹ „При оцени дали постоји нагрђеност не узима се у виду субјективно мишљење оштећене особе, већ објективно друштвено схватање нагрђености као деформитет, као губљење органа, односно других делова тела“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније Рев. Бр. 300/85, од 06.07. 1985 г.

¹⁰⁵⁰ Ангел, Ристов, „Остварување на надомест на штета во работен однос“, Струга, 2008, стр. 45.

¹⁰⁵¹ У македонској судској пракси нисмо срели одлуку која потврђује наш став, али такву пресуду имамо у српском судству у време заједничке државе при чему сматрамо да је рећ о усаглашеном ставу из тог периода, „О штети од професионалног обољења радника, организација одговара по принципу објективне одговорности“, Одлука суда удруженог рада Србије, Рев. Бр. 300/85, од 06.07. 1985 г.

¹⁰⁵² „За претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због смањења животне активности, нагрђивање, повреда личности, смрт блиске особе, као и за страх, суд ако нађе да околности случаја, а посебно ако јачина болова и страха и њихово трајање оправдава то, досудиће новчану надокнаду, независно од накнаде материјалне штете, као и у њеном отсуству“, Закон о облигационим односима, чл.189 ст.1.

сматра оштећеним. Оштећени радник је активно легитимисан и то право не прелази на његове наследнике¹⁰⁵³. Али чланови породице радника, особе које су живеле у трајној заједници са њим и ванбрачни друг могу да затраже надокнаду нематеријалне штете уколико су због повреде при раду радника и они претрпели душевну бол¹⁰⁵⁴. То је могуће уколико дође до смрти радника или трајног инвалидитета¹⁰⁵⁵.

Повреда при раду или професионална болест коју је претрпео радник мора бити у току посла, изазвана послом, или у вези са послом. Потребно је да постоји узрочно-последична веза повреде, или болести и рада који се обавља¹⁰⁵⁶. Уколико такве везе нема онда се сматра да повреда или болест није повреда при раду или професионална болест, већ обична болест, па према томе право надокнаде нематеријалне штете не следи раднику¹⁰⁵⁷. Да би постојала одговорност послодавца за нематеријалну штету поред ове везе, потребна је и кривица послодавца због непредузимања мера и активности у односу на заштиту здравља и безбедности при раду сугласно законским прописима и правилницима за заштиту. Кривица представља посебан услов који је потребан да би се досудила нематеријална штета¹⁰⁵⁸.

Међутим постоји још један посебан услов који се издваја у оквиру радних односа од општог концепта надокнаде штете у грађанском односно облигационом праву. То је могућност радника да одбију да изврше радне задатке уколико би то значило угрожавање њихове безбедности и здравља, за шта смо и претходно говорили. Са аспекта надокнаде нематеријалне штете ова одредба из ЗРО има правне последице. Тако да, уколико радници прихвате извршавање посла и поред тога што им послодавац није обезбедио одговарајуће безбедне и здраве услове за то, онда одговорност уколико настане повреда при раду или болест није само послодавчева, него и радникова. Постоји подељена одговорност¹⁰⁵⁹. Сматра се да постоји кривица и код радника јер одредба у ЗРО предвиђа активно учешће радника у процени дали је одређени посао безбедан, или није да се обави. У овом случају суд треба да цени дали су радници имали могућност и способност да

¹⁰⁵³ „Када у току парнице за надокнаду нематеријалне штете умре тужитељ, потраживање не прелази на његове наследнике“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, рев.бр. 71/98 од 16.02.2012 године.

¹⁰⁵⁴ А. Ристов, оп.цит., стр. 46.

¹⁰⁵⁵ Ибидем.

¹⁰⁵⁶ „Као повреда при раду сматра се она повреда осигуреника која је разложно везана са обављањем послова и радних задатака“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, У.бр. 1232/92, од 12.03. 1993 године.

¹⁰⁵⁷ „Особа која је као професионални војник учествовала у слободним активностима на фудбалкој утакмици и при томе се повредла, нема право надокнаде штете као повреда при раду према општим начелима за одговорност за штету“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, Гзз бр. 266/05 од 29.11.2006 године.

¹⁰⁵⁸ Више код: Гале Галев, Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Авторизирани предавања по Облигационо право, 2008, стр. 39-40; Димитар Поп Георгиев, „Облигационо право“, Скопје, 1990, стр. 425-445; Љубиша Милошевиќ, „Облигационо право, II допуњено измењено издање“, Научна књига Београд, 1972, стр. 157-159.

¹⁰⁵⁹ „Постоји подељена одговорност за настајање штете код послодавца који је радницима дао налог за посао, а није им обезбедио средства за заштиту, а радници су ипак прихватили да обаве посао иако су били свесни да се на тај начин доводе у ризичан положај“ Пресуда Апелационог суда у Штипу, Гж.бр. 241/09 од 22.04.2009 године.

процене дали су радни задаци које требају обавити опасни по њихову безбедност и здравље.

У случају да суд прихвати захтев за надокнаду штете због телесног оштећења као резултат повреде при раду или професионалне болести, онда се висина надокнаде одређује од дана настајања повреде. Да би се уопште могло остварити ово право није довољно да је радник у радном односу, него треба да су уплаћени доприноси за социјално осигурање¹⁰⁶⁰. Адекватно, то значи да поред статуса запошљене особе, потребно је да је радник и осигуреник. Уколико доприноси нису уплаћени у том случају право може да се досуди али не и да се оствари. Ово стање је било могуће у прошлости, док данас са изменама у законској регулативи у делу исплате плата и концепта бруто плате то више није могуће, јер прво треба да се уплате доприноси а потом и нето плата. Уколико нема довољно средстава уплаћају се само доприноси. У прошлости је било обрнуто и зато се дешавао велики број злоупотреба где се исплаћала плата, а доприноси не. Уколико послодавац не уплаћује доприносе као у прошлости, тако и данас, то не значи да радник не може урадити исто уколико за то има интерес. Радник може лично уплатити доприносе и на тај начин остварити право на надокнаду штете уколико је досуђена, иако доприносе послодавац није уплатио¹⁰⁶¹. По том основу остаје могућност радника у посебном поступку да тражи враћање уплаћених средстава за доприносе, односно реституцију.

Надокнада нематеријалне штете по основу повреде при раду или професионалну болест најчешће се досуђује у једнократном износу, а по изузетак и као паричну ренту¹⁰⁶². Конкретна висина штете суд утврђује обзиром на природу и врсту повреде при раду на дан пресуђивања. Досуђивање једнократног износа штете при повреди на раду не значи да има само један основ. Могуће је да постоје више основа као што су страх, бол, нагрђеност и.т.д. при чему се појединачно опредељује новчани износ за сваки основ¹⁰⁶³. Једнократни износ значи да су надокнаде за све основе сакупљају и исплаћују као јединствено потраживање оштете.

¹⁰⁶⁰ „Право надокнаде за телесно оштећење стиче се и доспева за исплату од дана када је наступило телесно оштећење, под условом да су тада били плаћени и доприноси“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, У.бр. 30/99 од 06.09.2000 године.

¹⁰⁶¹ „Ако радник није платио доприносе за пензиско и инвалидско осигурање, нема законске препреке осигуренику да то уради лично“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, У. Бр. 2962/96 од 04.04.1997 године.

¹⁰⁶² „Надокнада нематеријалне штете (због смањења животне активности и други њени трајни облици) досуђује се у једнократном износу, али може на захтев оштећеног да буде досуђена и у облику новчане ренте, ако такав облик надокнаде према околностима датог случаја представља адекватну сатисфакцију“ Начелни став Врховног суда РМ III.4.120 од 08.05.1981 године.

¹⁰⁶³ „При досуђивању надокнаде нематеријалне штете суд ће у пресуди утврдити појединачне износе надокнаде за сваки основ по коме оштећеном припада право на надокнаду, а не за више основа да одређује један износ, односно право надокнаде штете у начелу се досуђује за сваку врсту нематеријалне штете посебно, а у изузетно тешким случајевима, кад се трпења оштећеног међусобно условљавају и преплићу тако да је немогуће да се издвоје може да се досуди јединствена надокнада за укупну нематеријалну штету...“, Пресуда Врховног суда Републике Македоније, Рев. Бр. 99/84 од 22.03. 1984 године.

Сматрамо да надокнада штете на основу повреде при раду и професионалне болести пре свега у виду нематеријалне штете представља јако значајно право које има радник, односно осигуреник. То представља једну врсту сатисфакције и могућност духовног и материјалног опоравка радника због претрпљене повреде при раду. На крају треба констатовати да је истини за вољу у македонском правном систему и јуриспруденцији основ надокнаде штете за професионалну болест оспораван и недовољно прихваћен. Сматрамо да је то неосновано, јер иако се професионална болест теже доказује, могуће ју је препознати и одредити. Најчешће услови радног места се могу појавити као основни узрочник професионалне болести. Тако дуже излагање јонизирајућим зрачењима, вибрацијама, хемикалијама и.т.д. могу бити узроци професионалног обољења. И овде као и код повреде на раду може се тражити надокнада материјалне штете и нематеријалне штете. Професионална болест као и повреда при раду су равноправни осигурани ризици које проучавамо како са аспекта заштите здравља и безбедности при раду, тако и преко социјалног система, па неоспорно је да ће и надокнада штете бити примењивана у оба случаја. Са тим можемо закључити да је осигурање у случају повреде при раду и професионалне болести у директној вези са системом или ако желите више са правом надокнаде штете за њих. Та условљеност недвосмислено потврђује и судску праксу земље.

ЗАКЉУЧАК

Овај рад представља покушај да се одговори на неколико крупних научних питања из области заштите здравља и безбедности на раду уопште, а посебно у области заштите посебних категорија запослених у радном односу. Продирући у нормативно-позитивистички комплекс заштите на раду, у општом и посебном смислу, откривена је и идеолошка парадигма друштвеног и радноправног постојања, као и феномени који прате ову радноправну област.

Полазећи од постављених задатака на почетку истраживања, које смо сублимирали као полазишне научне хипотезе, овај рад је дао одговор и на нека питања која су ширег обухвата и значења, од оних на почетку. Такође верујемо да су циљеви које смо поставили на почетку, остварени и а хипотезе потврђене. Системским, дубљем проучавању заштите на раду, посебно кроз призму посебних категорија запослених, отворио се један широк мозаик радноправних односа, који су у ближој или даљој вези са заштитом здравља и безбедности на раду. Ова анализа такође отвара и нека нова питања етимолошке природе у односу на положај радника и стандарде заштите на раду, на која треба да се одговори тек у будућности. Истраживање је довело до сазнања да заштита здравља и безбедности на раду не може да се посматра одвојено и искључиво као радноправни институт. Да би се разумела његова суштина, потребно је заштиту здравља и безбедност довести у везу са социјалним осигурањем/социјалном сигурношћу (и са социјалном заштитом), како би се сагледала њихова интеракција и условљеност.

Научне резултати до којих смо дошли могли бисмо да представимо у следећим основним закључцима. Ако узмемо да у праву није ништа вечно и имајући у обзир сву несавршеност људског ума, усудићемо се да одбранимо следеће констатације.

Прво се дају констатације од општег значаја за тему, а онда за сваку главу у посебним деловима рада се детаљније образлажу закључци до којим смо дошли.

Заштита здравља и безбедности на раду, као концепт, представља неопходну потребу свих субјеката у радном праву. Али заштиту не треба посматрати само кроз призму (уговорних) страна на које се односи и који су одговорни за њено постојање и спровођење. Она је имплицативна за сваког грађанина у друштву и друшва у целини. Управо због тога, сматрамо да заштита здравља и безбедности на раду, која се односи и обухвата све запослене, представља основни, један од најзначајнијих радноправних института, што се испољава у њеном поливалентном садржају и појавности. Поливалентност се односи пре свега на постојање више видова заштите здравља и безбедности код послодавца, односно у радној средини, али и у важним видовима

безбедности и заштите здравља у друштву у целини (пored заштите радне, заштита животне средине). Заштита здравља и безбедности на раду у себи, поред радноправног елемента, има свој значајан вид и подупире се моралним вредностима заштите интегритета човека, при чему етика рада има посебну улогу. Ту су и економска ефикасност и целисходност, социјалне мере изражене преко превенције и санације повреда и професионалних болести. Све ово чини суштину система заштите здравља и безбедности на раду уопште, која треба да обезбеди достојанствене радне услове, благостање на раду, развој личности. Свакако да се све ово пресликава и у односу на посебне категорије запослених, са одређеним специфичностима.

У општим сагледавањима, треба подвући да заштита на раду посебних категорија запослених, као што су деца и жене, јесте уско повезана са самим настанком радног права. Али, и не само то. Због огромног значаја који има овај институт, дуго време је био основа радноправног националног законодавства, а са тим и радног права уопште. Такође је заштита на раду уопште, а посебно одређеих категорија запослених, била основа за стварање и међународног радног права, односно законодавства. Одавде закључујемо да без заштите на раду посебних категорија запослених, нема ни радног права, како у националним, тако и међународним оквирима (међународно радно законодавство). Управо та историјска условљеност заштите на раду посебних категорија запослених, открива значење које овај институт задржава до данашњег дана. Ова заштита постоји скоро у свим земљама света, а у Европи без изузетка, и независно када се појављује, раније или касније, има свој развојни пут на националном нивоу. То се потврђује и у региону Југоисточне Европе, где се историјски касније појављује ова заштита, за разлику од западно-европских земаља, али су развојне фазе бвеома сличне. То значи да потреба овакве заштите акцептира исте или сличне друштвене факторе, који даље формирају садржај саме заштите.

Још од појаве законског регулисања саме заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених, па све до данас, у центру интересовања је човек, човек-радник, његово здравље и психо-физички интегритет. Али, истраживање открива да разлози за заштитом нису увек алтруистичке, хумане природе (мада не треба потценити значај послодаваца филантропан, попут Роберта Овена, на заштиту посебно деце на раду), већ превасходно економске природе. У прошлости су ови разлози преовлађивали, да би се данас све више давало на значају хуманом приступу у заштити, односно концепту достојанственог рада (у оквиру МОП-а посебно), иако економска логика не изостаје у условима тржишне привреде, а нарочито у условима глобализације.

Рад открива да је заштита на раду уопште и заштита на раду посебних категорија запослених, директно повезана са заштитом

интегритета личности радника, његовим достојанством и моралом, приватношћу, и као таква представља нераздвојни део основних социјалних и радно грађанских права (концепт запосленог грађанина). Такође ова заштита у радном односу и радној средини данас, не може а да се не посматра у симбиотичком јединству са еколошким аспектима заштите радника у животној средини, као и његова заштита уопште у условима глобализације. Они представљају две стране исте медаље.

Из истраживања се може утврдити да непредвиђање или непримењивање стандарда заштите на раду посебних категорија запослених, отварају низ питања са социолошког и економског аспекта, а посебно са социјалноправног – остваривање и заштита права на заштиту здравља и безбедност на раду. Тако, у случају повреде на раду или професионалне болести, скоро без изузетка, се „активира“ систем социјалне сигурности једне земље (здвотсвено осигурање, осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести; инвалидско осигурање, евентуално). Сама непримена, поред тога што има социјалне и економске последице које осећају сви чланови друштва, има разорне последице за посебне категорије запослених, као што су жене, малолетници, лица са инвалидитетом и старији радници и њихове породице. Истраживање је показало да те последице за њих значе често додатну маргинализацију на тржишту рада, а понекад и потпуна искљученост, ако изостану одговарајуће радноправна и социјалноправна решења. Са друге стране, превентивне мере, на којим се превасходно заснива концепт заштите здравља и безбедности, не смеју остати нереализоване као начин за решавање питања посебне заштити одређених категорија запослених.

У односу на земље Југоисточне Европе, може се рећи да у одређеним аспектима њихова радноправна решења надмашују међународне и европске стандарде у вези заштите здравља и безбедности на раду, посебних категорија запослених, док у погледу одређених видова заштите показују нехамонизованост (са минималним европским стандардима). Македонија више или мање дели нормативну судбину са осталим земаља из региона, при чему у односу на неке врсте заштите има јединствена решења.

У наставку конкретних сагледања и закључака, представимо (у односу на посебне делове истраживања) сваку главу одвојено, како бисмо могли сагледати непосредније закључке о институтима који су обрађени.

Посебни закључци

У првој глави Првог дела задржали смо се на неким општим питањима која одређују појам, садржину и структуру заштите здравља и безбедности при раду уопште. У односу на ова питања закључили смо да појам дефинисања заштите при раду у теорији није унифициран и има делимичну различитост. По правилу се прави разлика између заштите здравља и безбедности која се односи на све раднике и посебне заштите која се односи на тачно одређене групе радника. Такође се поставља питање адекватности самог назива - заштита на раду или заштита здравља и безбедност на раду.

У односу на субјекте који су носиоци права и обавеза по основу заштите на раду постоји диверзитетност која се више огледа у односу на евентуалну улогу државе као актера не само при нормирању, него и при надзору над применом прописа о заштити на раду, с једне, и значаја трипартитних, релативно аутономних органа код самог послодавца (одбора за безбедност и здравље), или формираних као независна тела и институције (агенције за безбедност на раду – англосаксонски концепт), с друге стране.

У Првом делу дисертације се недвосмислено потврђује да је основна компонента радне средине заштита здравља и безбедност на раду, чинећи нараздвојни део опште слике благостања на раду (као циља радног права). Такође се у Првом делу, преко историјске ретроспективе, потврђује да заштита здравља и безбедности на раду уопште, а посебно заштите посебних категорија запослених, јесте матрица на којој се појављује и развија радно право, а на чијим принципима почива до данас. Историјскоправно сагледавања даје слику повезаности рада са осталим друштвеним појавама, комплексом узајамне повезаности и условљености, који се у крајној линији своди на захтев за достојанственом егзистенцијом радника, увећање профита послодавца (а и остајање на власти политичких елита је делом у вези са заштитом безбедности на раду и остварењем идеала благостања на раду).

У вези са изведеним закључцима, дајемо следеће предлоге за побољшање стања (*de lege ferenda*):

- потребно је проширење садржаја заштите на раду који треба да превазиђе уско схваћање које се утемељава на заштити у техничко-технолошком смислу, тако да заштиту здравља и безбедности треба схватити као свеобухватну заштиту личности радника у радном односу и на раду (ван радног односа). То треба да подразумева заштиту физичког, духовног и моралног интегритета радника;
- заштиту здравља и безбедности на раду треба сматрати као недељив део еколошке (радне) средине и нормативни концепт који се темељи на повезаности радне средине са животном средином;
- дефинисање заштите здравља и безбедности на раду уопште треба да се схвати као комплекс норми са техничким (стандардима) и

правним карактером. Техничке норме (стандарди) могу да се посматрају и као мере, али целокупни систем заштите не може се редуковати само на систем мера;

- дефинисање заштите здравља и безбедности на раду за посебне категорије запослених треба да се гледа кроз призму повећаног обима права из радног односа на основу субјективног диверзитета, а не повећана заштита са техничко-технолошког аспекта;
- појам посебне заштите на раду је шири термин од заштите здравља и безбедности при раду за посебне категорије запослених, и односи се на све запослене, па је зато неопходно њихово разликовање;
- као допунски субјект у заштити на раду држава (кад је не посматрамо као послодавца, већ као носиоца суверене власти) треба да се јави само као гарант у спровођењу исте преко посебног инспекцијског надзора са надлежностима само у делокругу заштите здравља и безбедности на раду;
- одређени органи формиран на ниову послодавца, а који се брину о спровођењу заштите здравља и безбедности на раду, треба директно да су под контролом посебног инспекцијског надзора, а не од стране послодавца;
- историјска условљеност заштите здравља и безбедности на раду треба да инспирише све већу савремену заштиту у нормативним системима земаља;
- не треба правити суштинску садржинску разлику између термина „заштита здравља и безбедности на раду“ и „заштите на раду“ (мада овај други зтермин може да има шире значење уколико се односи на заштиту права запослених у радном односу);

У односу на Другу главу Првог дела можемо рећи да се она односи на истраживање које обухвата питања принципа на којим почива заштита здравља и безбедност на раду, употреба, значење и последице од непримењивања норми пре свега у македонским правним оквирима. У вези са овим питањима дошли смо до следећих закључака:

Заштита здравља и безбедности на раду за посебне категорије запослених у себи садржи посебан систем и структуру која ову заштиту држи као целину. Заштита на раду за посебне категорије запослених тиче се свих субјеката у друштву, а највише самих група радника. Држава и послодавци такође су значајно заинтересовани за постојање и развијање овог вида заштите, односно за опредељивање повећаног обима права за посебне категорије радника. То се огледа у значењу ове заштите на раду која се дефинише као правна, социјална, економска и еколошка, са одговарајућим правним последицама непримењивања. Ово значење, односно последице у случају непримењивања осећају запослени, послодаци, фондови социјалног осигурања, али посредно и сви чланови једне земље и друштва.

Значајна улога у примени норми заштите здравља и безбедности на раду има инспекција рада, поред изузетно значајне улоге самих

социјалних партнера. У Македонији инспекција рада, због организационих и другим недостатака, не може функционално и квалитетно обавити контролну примењивања радноправних норми о заштити здравља и безбедности, тако да су потребне реформе (оснажити капацитет инспекције рада, као и управне инспекције);

Из наведених закључака можемо дати неколико предлога *de lege ferenda*:

- треба што пре схватити значење и улогу целине система заштите здравља и безбедности на раду, а посебно у односу на посебне категорије запослених; и приступити законским изменама и допунама;
- инспекција рада у Македонији треба да има шира дискрециона права у вршењу надзора, да може да одлучује мериторно (мандатне казне) за одређене повреде права из заштите здравља и безбедности на раду за посебне категорије запослених, уместо досадашње надзорне, превасходно превентивне и корективне функције.

Трећа глава Првог дела се односи на питање ризика на раду. Заправо, реч је о основном полазном питању на које се надовезује систем заштите на раду. Без ризика на послу и радном месту не би имало смисла уопште говорити о заштити здравља и безбедности на раду. Постојање ризик фактора који утичу на здравље радника на раду опредељују и систем заштите.

У самом истраживању задржали смо се на разматрању различитих врста ризика на раду. Рад постоји као објективан ризик и као ризик који зависи од радника. При томе субјективни критеријум овде је пресудан тако да на неким радним местима за неке раднике постоји ризик, а за друге је он минималан (с обзиром на битно различите услове рада и природу посла). Ово треба посматрати из угла сваког запосленог појединачно, а посебно са аспекта посебних категорија запослених који су због субјективних карактеристика најчешће група изложена повећаним ризицима на раду (без обзира на радноправну заштиту од рада на послевима са објективно повећаним ризицима).

Рад указује на поливалентност ризика у њиховом појавном облику при чему се издвајају ризици који се класификују према томе какав је ефекат који имају на здравље радника али и ризици који су повезани са индивидуалним карактеристикама радника као што је инвалидитет, трудноћа, узраст. Послодавац је тај који има централну улогу у препознавању ризика и њиховој превенцији. Отуда је његова одговорност највећа при чему се недвосмислено указује на потребу за помоћи која треба да пружа заједница (држава, локлана самоуправа) послодаваца у смеру спречавања повреда и професионалних болести на радном месту.

У овом делу се посебно истиче питање мобинга као једног од савремених, прилично честих ризика на радном месту. Истраживање препознаје мобинг као један од прикривених али прилично опасних

ризика повезаних са радом који оставља дугорочне последице. Последице се односе пре свега на самог запосленог који је жртва психолошког узнемиравања, али су не мање штетне последице које се односе на цело друштво полазећи од здравственог система па све до смањене продуктивности која резултује смањењем добити послодавца. Мобинг се разматра и повезује пре свега преко призме заштите здравља и безбедности на раду што значи да се сматра да је реч о делу професионалних ризика на радном месту, али са спецификом субјективног карактера. То значи да је психичко узнемиравање радника на послу последица међуљудских односа у процесу рада, неодговарајуће организације рада, одсуства социјалног дијалога (партиципације) на раду.

У вези са овом главом можемо издвојити неколико предлога *de lege ferenda*:

- у будућности треба развијати адекватнији систем препознавања и евидентирања ризика на послу, с обзиром на појаву нових ризика (стрес, мобинг, насиље на раду). Тај систем мора да се утемељи на активној улози социјалних партнера, а пре свега организације радника које треба да имају кључну улогу у алармирању неког ризика на послу;
- треба повећати улогу едукације и информирања о ризицима на раду и њиховој превенцији како код самих субјеката у раду, тако и шире, са чим би се лакше прихватила одговорност и значење ризик фактора на раду;
- посебно треба повећати едукацију послодаваца у вези са препознавањем ризика и њихове кључне улоге у спречавању. Кључно је да се повећа свест о ризицима на послу код послодаваца и да „затварање очију“ пред одеђеним ризиком (нпр. мобинга, услед друштвено неодговорног пословања) и његово неспречавање или превенирање у крајњој линији штети њиховим пословним интересима;
- треба афирмисати улогу превенције професионалних ризика као најбољи и најисплативији начин борбе против њих;
- у будућности се мора више деловати у смеру препознавања и спречавања мобинга на радном месту. То треба да се стави у договарајући нормативни оквир, а посебно у смеру едукације и упознавању радника са овим видом ризика, као и његову огромну штетност.

Четврта глава Првог дела истраживања обухвата посебно битан део концепта заштите здравља и безбедности на раду – то је превенција као ефикасан и бољи начин у справљању са ризицима на раду насупрот систему репарације (социјално осигурање). Заправо, реч је о постављању мере и давању предности превенцији као радноравном приступу, наместо санирању последица кад превенција затаји, што спада у домен социјалног права (социјалног осигурања/сигурности).

У истраживању се указује да кључну улогу данас, а посебно у будућности треба да имају превентивне мере као део заштите на раду за

посебне категорије запослених. Превентивна функција заштите здравља и безбедности на раду значи улагање у здравље радника и спречавање или свођење на минимум повреда на раду и професионалних болести. То значи превенирање професионалних ризика. Превентивна улога обухвата мере и поступке који су економски исплатљивији за послодавца и државу. У свету, а посебно у региону Југоисточне Европе, не посвећује се довољно пажње превентивној улози и функцији заштите здравља и безбедности на раду. У светским оквирима подаци су поражавајући колико се средстава троши на лечење професионалних болести и повреде на раду, што је далеко већи трошак од улагања у превенцију. Заштита на раду за посебне категорије запослених у својој суштини лежи у превенцији њиховог здравља и безбедности на раду.

Социјална превенција и превентивна функција заштите здравља и безбедности на раду чине једну целину. Они су међусобно повезани и утичу једни на друге. Социјална превенција је шири термин од заштите здравља и безбедности на раду. Заштита на раду је само један сегмент социјалне превенције, али кључан је аспект смањење професионалних ризика као што су повреде на раду и професионалне болести. Са социјалном превенцијом се ствара нови и другачији концепт социјалне сигурности и заштите не само са радноправног већ и са социјалног аспекта се штити здравље и безбедност на раду. Ово је посебно примењиво код заштите посебних категорија запослених као најрањивије групе на раду и најчешћих корисника социјалних права.

У овој глави се издваја питање радног стажа и његова улога у оквиру заштите здравља и безбедности на раду. При томе се указује да време проведено на раду има утицаја на настајање професионалних болести и повреде на раду, што значи да утиче стимулативно на ризике. Баш зато се указује да стаж који се рачуна са увећаним трајањем може имати велики значај у смањењу ризика на раду, односно њиховом настајању. Овакав стаж осигурања треба сматрати као део система заштите здравља и безбедности на раду, чиме се успоставља тесна веза између радног и социјалног права. Такође обрађује се питање осигурања у случају повреде на раду или професионалне болести са аспекта превентивних мера. На крају, анализира се служба медицине рада и њена улога као и њен потенцијал у односу на превенирање повреде на раду и професионалних болести.

У раније изнетим закључцима можемо дати неколико предлога *de lege ferenda*:

- превенција и превентивне мере треба да су стуб на коме почива заштита здравља и безбедност на раду уопште, као и за посебне категорије запослених;
- поступно повећање улоге социјалних партнера при заштити на раду посебних категорија запослених преко повећања њихове свести, као и глобалне друштвене свести за ова питања;

- улагање у здравље радника представља неопходност и потребу како радника, тако и послодаваца јер у крајњој линији и једни и други деле заједничку професионалну-пословну-радну „судбину“;
- социјална превенција треба преко нормативних решења да се уклопи у радно-заштитни систем за посебне категорије радника, али и за остале запослене;
- мењање концепта социјалног осигурања могло би да води издвајању осигурања за случај повреде на раду и професионалне болести у самосталну грану социјалног осигурања (попут решења у упоредном праву, посебно у оквиру Европске уније);
- прихватање стажа са повећаним трајањем (сразмерно ризику посла) као начин за већом заштитом здравља и безбедности на раду. То посебно може бити прихватљиво у односу на посебне категорије запослених са чим њихова заштита добија на квалитету и садржају.

У Другом делу истраживања задржали смо се на међународном уређењу заштите здравља и безбедности на раду. Системски смо анализирали међународну заштиту са аспекта заштите *ratione materiae* са једне стране, а потом смо се задржали на аспектима заштите *ratione personae*. Такође, рад је у овом делу обухватио и анализу посебних обележја решења о заштити здравља и безбедности на раду у Европској унији, као и питањима недискриминације особа са инвалидитетом.

У Првој глави смо анализирали међународне норме које се односе на заштиту здравља и безбедности на раду за све запослене и то у оквиру Организације Уједињених Нација, Међународне организације рада, Савета Европе и Европској унији. У вези са њиховом нормативном активношћу можемо закључити да Организација Уједињених Нација нема посебне акте који се односе на ово правно подручје. Заштита здравља и безбедност на раду представља део основних социјалних и грађанских права радника као део општег система људских права при ОУН.

У оквиру Међународне организације рада постоји разгранат систем заштите здравља и безбедности на раду. Заштита на раду се своди на заштиту *ratione materiae* и *ratione personae*. Постоји одређен броја аката који су оквир и који на општи начин уређују права и обавезе, као и акти који се тичу тачно оређених група запослених. У оквиру заштите здравља и безбедности на раду за све запослене чини се да МОП представља основни центар нормативне активности која чини кичму међународног радно-правног кодекса. Сами смисао стварања МОП-а започиње баш са идејом заштите здравља и безбедности на раду пре свега неких посебних категорија радника да би до данас створио прилично обиман систем норми који се односе на више аспеката заштите здравља и безбедности на раду који су део рада, али и социјалних права, основних људских права, а свакако утемељујући се на основном постулат социјалне правде.

Међународна организација рада у себи спаја различите интересе земаља чланица, али и региона и континента тражећи јединствен *modus vivendi* који се утемељује на планетарном компромису. Отуда управо у подручју заштите на раду једна од тачака је приближавање ставова, а не разилажење. То само говори о значају који има заштита здравља и безбедност на раду за земље у свету.

Иако конвенције и препоруке о одређеном делу питања изостају, то је разумљиво с обзиром на систем доношења аката и потребним међународним усаглашавањем ставова (двотрећинска већина; двократна дискусија у оквиру МОП-а). Ипак су одређена права превазиђена и потребно је њихово ревидирање са новим и модернијим правима који ће одговорити изазовима заштите здравља и безбедности на раду у радном односу данас.

У оквиру МОП-а заштита здравља и безбедности на раду се схвата у својој комплексности и као део комплекса питања усклађивања породичних са радним/професионалним обавезама (Конвенција бр. 156), али и кроз призму значаја служби медицине рада код послодавца (са превентивном улогом).

На тај начин можемо закључити да је нормативни оквир при Међународној организацији рада комплексан, понекад и недовољан, али у сваком случају представља покретач међународног концепта заштите радника на раду, што има снажан одраз у националним законодавствима држава чланица МОП-а.

Акти Савета Европе заштиту на раду подижу на ниво основног људског радног и социјалног права. Ове акте и норме треба пре свега размотрити као део социјалног права, а не као уски део норми које уређују радни однос. Али, свакако не и само у тим случајевима. Тако схваћени, ови акти више или мање постављају институт заштите здравља и безбедности на раду уопште као начелне одредбе које су у великом делу на линији аката МОП-а.

Заштита здравља и безбедност на раду у оквиру Савета Европе, пре свега преко (Ревидиране) Европске социјалне повеље схвата се као основно право из радног односа. При томе указује се на значај превенције повреда и професионалних болести на раду као основни концепт заштите на раду у Европи. Сам систем заштите поред превенције утврђује и социјалну санацију ризика изражену преко шеме социјалног осигурања. Са тим се затвара круг, али садржај није адекватан потребама земаља чланица, што се најбоље огледа у ограниченом примењивању норми (клаузулама флексибилности).

Нормативни оквир у Европској унији који се односи на општу заштиту здравља и безбедност на раду представља осу и скелет самог комунитарног радног законодавства. Комунитарно европско право из дела радних односа је најразвијеније у подручју заштите здравља и безбедности на раду. Постоји општи консензус око потребе заједничког

оквира заштите здравља и безбедности европског радника инспирисаног значајем овог радно-правног подручја у Унији.

У Европској унији прави се разлика између заштите *ratione materiae* и заштите *ratione personae*. Подручје заштите на раду је нормирана директивама, ређе правилима (уредбама), а постоје и акциони планови и политика у овом подручју. Заштита здравља и безбедност на раду излази из уобичајеног оквира који се односи на заштиту физичког здравља радника и прелази у заштиту достојанства и моралног интегритета радника у радном односу. Заштита здравља и безбедност на раду се схвата као комплексан појам јединства између физичког и духовног интегритета радника у контексту концепта еколошке и социјалне Европе. Све то се поставља кроз призму основних права радника и благостања индивидуе.

У оквиру Уније сазрева и расте племенита идеја заштите радника као грађанина-радника (социјално грађанство), али такође постоји и економски приступ целом питању где се потенцира аспект смањења трошкова преко развијања система превенције. У сваком случају ови аспекти се надопуњују и чине једну целину.

У вези са овим закључцима, сматрамо да би будуће измене могле ићи у следећем подручјима:

- акти које носе ОУН, а посебно МОП треба схватити да представљају минимални стандард за земље које су их ратификовале, али треба подизати ниво меинималних стандарда;
- не треба преузимати норме из конвенција у националне радне законике, него их треба разрадити и конкретизовати у складу са националним економски, социјалним околностима и потребама;
- потребно је ревидирање постојећих, односно доношења нових стандарда у оквиру МОП-а за заштиту здравља и безбедности на раду уопште;
- треба инкорпорирати стандарде и политике који су део права Савета Европе у земљама у региону Југоисточне Европе, односно осигурати праксу у складу са Ревидираном европском социјалном повељом;
- треба настојати приликом ратификације да се што више одредби Ревидиране Европске социјалне повеље прихвати и у пракси поштује, а било би потребно да што више земаља региона Југоисточне Европе ратификује и Додатни протокол о колективним жалбама;
- да се схвати да је основни циљ заштите здравља и безбедности на раду у Савету Европе да промовише вредносни систем који се темељи на запосленом-грађанину и на даљој изградњи нормативног оквира тзв. социјалне Европе;
- треба прихватити схватање да комунитарно европско право са аспекта заштите на раду уопште, као и за посебне категорије запослених представља минимални концепт права;

- у оквиру Уније треба дати више простора за подизање свести код послодаваца за бенефите које носи улагање у заштиту на раду код земаља чланица

У Другој глави Другог дела истраживање се задржава на међународној заштити здравља и безбедности при раду посебних категорија радника у које спадају раднице уопште, раднице за време трудноће, рађања и материнства, као и родитељства, потом малолетници, особе са инвалидитетом и старији радници. Анализа обухвата раније већ споменуте стандарде међународних универзалних и регионалних организација.

Код анализираних аката ОУН можемо да кажемо да постоји заштита запослених мајки у погледу породилског одсуства и забране рада малолетницима на тешким, опасним и по по здравље штетним пословима. У осталим аспектима, заштита на раду се темељи на концепту општих и универзалних радних и социјалних права.

Прве акте које је Међународна организација рада донела односилили су се на подручје заштите здравља деце и жена, са чим се изједначује са нормативном активношћу на националном нивоу.

Концепт МОР-у у погледу заштите жена огледа се у заштити од тешког и опасног посла на основу пола, за време трудноће и материнства, а посебну заштиту уживају и малолетни запослени, као и старији запослени. Ово представља широки захват заштите утолико више што се штите и друге категорије запослених као што су морнари, докери, медицински персонал, но из призме радног места, а не субјективним диверзитетом. Заштита здравља и безбедност на раду у оквиру МОР-а је комплетна и обухвата правне, техничке, социјалне и медицинске аспекте заштите.

Концепт заштите жене на основу полног диверзитета је очекиван и чини се оправдан у оквиру МОР-а, јер се темељи на поставци претвладавања међународне различитости у погледу уређења овог питања чиме акти МОР-а представљају један облик основног стандарда и начина унификације ових питања на међународном нивоу. Са друге стране, не постоји планетаран консензус у односу на радни однос, па акти МОР-а представљају један облик баријере експлоатацији жена у радном односу. Сматрамо да се на овај начин прави један облик “позитивне дискриминације” у смеру реалног изједначавања жене са мушкарцем у запошљавању и на раду.

Са друге стране у оквиру европског комунитарног права не штити се жена на основу полне различитости, него само за време трудноће и материнства. Процес је започео у Француској која је прва отказала Конвенцију 89 па се потом на нивоу комунитарног права изградио и гради систем заштите само на основу репродуктивне карактеристике жене. Сматрамо да је у Европи већи степен отворености и зрелости

друштва и његовог односа према жени уопште, па одатле нема реалне потребе за заштиту на основу пола. Вероватно се сматра да је комунитарни оквир довољан у односу заштите преко начела једнакости у погледу плаћања за рад једнаке вредности, односно уопште начела једнаких могућности при запошљавању. Али се чини да пракса није увек идентична са ставовима Комисије и Савета.

На истој линији су и акти Савета Европе где се не предвиђа заштита раднице на основу полне диференцијације, већ само у односу на трудноћу и материнство. Али и поред тога анализирани акти као што су Европска социјална повеља (ревидирана), Европски кодекс за социјалну заштиту и Европска конвенција за социјалну сигурност, регулишу заштиту свих категорија запослених који су предмет нашег интересовања. Обухват је оквиран и уопште се постављају основна права радница, малолетника и старијих запослених. Са своје стране, акти Европске уније, а посебно пракса Суда правде Европске уније, имају значење пре свега у спречавању дискриминације жена, а у оквиру социјалног права у координацији система социјалне сигурности/оасигурања међу земљама чланицама, а мање у погледу самог система социјалне сигурности (који је у надлежности држава чланица).

У оквиру заштите раднице без обзира да ли у односу на полну диференцијацију или на основу трудноће и материнства опште је прихваћен став за заштиту од сексуалног узнемиравања (који погађа у пракси знатно чешће жене него мушкарце). Све више се актуелизира та врста проблема као једна врста дискриминације жене али у пракси још увек нема значајних резултата на глобалном плану, док су европска искуства делимично боља.

Што се тиче заштите малолетника у радном односу можемо рећи да у односу на то питање постоји више или мање консензус у оквиру међународне заједнице. Скоро сви се слажу да малолетнике треба штитити са аспекта узраста при заснивању радног односа, као и у односу на права која уживају у оквиру радног односа. То се види у анализи аката Међународне организације рада, као и Савета Европе и Европске уније.

Код заштите у односу на узраст при запошљавању поставља се питање која треба да буде и дали стандард МОР-а који је пренет у ЕУ од 15 година треба повећати. Лично сматрамо да треба развити концепт напуштања дечјег рада и систематско повећање старосне границе за запошљавање од 15, односно до завршетка основног обавезног осигурања (уз сагласност законских заступника или старатеља).

У односу на права из радног односа, малолетни запослени уживају посебну заштиту, односно једну врсту повећања већ постојећих стандарда у погледу дужине годишњег одмора, забране ноћног рада и прековременог рада. Треба посебно да се пази на изузетке који су предвиђени у оквиру МОР-а, а посебно у ЕУ са Директивом 94/33.

Заштита с обзиром на узраст не рачуна се као део радног права које треба да ужива посебну заштиту пре свега у Европској Унији, а са друге стране делимичне и оквирне одреднице за старије запослене сусрећемо и у оквиру МОР и СЕ. То се дугује двеју поставки. Пре свега сматра се да старењем становништва и са дуговечношћу, радници ће бити дуже време радно способни и све више ће бити старијих радника (изнад 58-60 година), са чим ће они претстављати значајан део радно способног становништва. Са друге стране актуелизује се питање како да се помогне овим особама пре свега када се пензионишу, а још су радно способни – концепт активног старења (што је у вези и са одрживошћу система социјалног осигурања, изазовом за многе земље. Отуд се целокупни међународни концепт, како у оквиру МОР, тако и у ЕУ и СЕ, утемељава на мерама и политикама за справљање са феноменом старења становништва, него на директном заштитом у оквиру радног односа. То није случај са националним законодавствима где се сусрећемо са одредницама о заштити старијих запошлених, али су оне инспирисане пре свега старим социјалистичким решењима.

У Европској социјалној повељи заштита старијих запослених је постављена ван радно-правног односа што значи да су обухваћене све старије незапослене особе на линији социјалне заштите. То претставља очекивано решење с обзиром на концепт социјалне заштите који се промовише у СЕ.

Слично је и са заштитом особа са инвалидитетом где су дата одговарајућа и добра решења у анализираним међународним и регионалним организацијама. Код старијих запослених има више могућности за супротстављене аргументе, али код лица са инвалидитетом таква могућност не постоји. У оквиру МОР-а заштита се своди на три препоруке и једну конвенцију која се односи на професионалну рехабилитацију и запошљање лица са инвалидитетом, док се у Европској Унији развија концепт професионалне интеграције лица са инвалидитетом у радни однос, а преко рада-професионалне интеграције у друштвену интеграцију.

У оквиру Савета Европе заштита особа са инвалидитетом се своди на преузимање мера и политика. Не постоји посебна квалификација и издвајање посебних категорија радника у процесу рада, него се заштитни оквир односи на више таргет група међу којима и за раднике мигранте, раднике са породичним обавезама, избеглице и сл.

Можемо рећи да заштита старијих запослених и лица са инвалидитетом не одговара реалним потребама ових особа и тек се развија. Сви акти донешени од ограна Уније, али и остали акти пре свега Међународне организације рада и Савета Европе, претстављају минималан стандард и базичну основу која се у оквиру законодавства треба постићи или развијати.

Такође се у Европској Унији поред тога што су обухваћене све наведене категорије запослених, издваја заштита морнара али са аспекта специфичности професије и особености услова рада.

Од свега овога можемо закључити да јединствено у оквирима Међународне организације рада постоји целокупан оквир за заштиту посебних категорија запослених, али само у обиму. У садржају он има бројне недостатке. Ипак, постојање посебних међународних одредница за заштиту на раду посебних категорија запослених потврђује значај и потребу њихове заштите. Са друге стране се говори и о рањивости и специфичности појединих категорија радника који према томе треба да уживају повећан обим заштите у радном односу. Према нормама МОП-а ствара се основа за побољшање и изједначавање услова за рад посебних категорија радника у свету, стварање здраве радне средине, као и побољшање положаја радника. Такође, Међународна организација рада представља једну врсту катализатора економских криза које погађају свет активно учествујући при изналажењу решења за њихово што безболније превазилажење у односу на раднике (Декларација о социјалној праву и праведној гловализацији).

У односу на ове закључке предлажемо другачији поглед у смислу:

- потребна је убрзана ратификација конвенција које се односе на заштиту при раду посебних категорија запослених, а посебно оних донетих у последње две деценије, од земаља из Југоисточне Европе;
- треба да се преиспита наслеђени концепт заштите жене на основу полне различитости у земаља из Југоисточне Европе, имајући у виду концепт ЕУ;
- потребна је промена система надзора и контроле над ратификованим конвенцијама од стране МОП-а у смислу постојања ефикасније санкционе структуре, односно размотрити могућности признавања права појединцу да подноси представке (слично Протоколу уз Међунаринди пакт о економским, социјалним и културним правима УН);
- потребно је повећање старостне границе за запошљавање малолетника од 15 година на бар 16 година;
- напуштање концепта изузетака при посебној заштити малолетника осим у случајевима више силе;
- да се развија концепт који ће имати у виду породичне обавезе жена у Европи насупрот професионалних кад се већ не штите на основу полне специфике;
- дефинитивно прихватање концепта интеграције у друштву особа са инвалидитетом и старијих запосленика и прећи са концепта заједничких политика према проширењу нормативног оквира;
- државе чланице не само да треба да иду изнад нормативних стандарда Уније него у будућности треба да прошире посебну заштиту појединих категорија запослених;
- земље аспиранти за чланство у Европску Унију из Југоисточне Европе треба да инкорпоришу минималне стандарде заштите на раду на

посебне категорије запослених са имплементацијом комунитарног права у националне правне системе;

- хармонизација законодавстава земаља кандидата за чланство у ЕУ у односу на заштиту здравља и безбедност при раду уопште и за посебне категорије запослених не сме да се одвија по аутоматизму и да одражава чисти позитивистички емпиризам и принцип “преписивања” комунитарног права како се досада радило;
- не смеју се смањивати већ постојећа права у односу на заштиту здравља и безбедност на раду за посебне категорије запослених под изговором да се хармонизују решења са нормама Уније.

Трећа глава која се односи на функционисање система заштите здравља и безбедности на раду у праву Европске Уније како у односу на заштиту на раду *ratione materiae*, тако и у односу на заштиту *ratione personae* заокружујемо са следећим закључцима:

Заштита здравља и безбедности на раду уопште и заштита посебних категорија запослених представља подручје комунитарног права које се сматра посебно значајним и развијеним. То се посебно види преко система имплементације и надзора над применом стандарда изражено преко система спровођења на националном нивоу, Европском суду правде, као и бројним телима и органима на субнационалном нивоу. Према томе, Унија гради успешан систем заштите здравља и безбедности на раду који пре свега почива на општем консензусу код земаља чланица за његово значење, али истовремено постоје и бројни изазови које треба премостити. Они се пре свега односе на једнаке економске и социјалне стандарде код земаља чланица који се директно одражавају на имплементацију норми, али и у односу на то које гледиште одређена земља заступа у односу на одређени концепт заштите. Такође као проблематично поље бисмо издвојили то што за велики број питања, посебно у односу на посебну заштиту постоје одређене политике и мере на субнационалном нивоу који се делимично или са проблемима спроводе у националним законодавствима, посебно код нових земаља чланица.

Са друге стране, посебна пажња у Европској Унији посвећује се еколошким аспектима заштите на раду где повезаност између животне и радне средине је одавно препозната и акцептирана сфера деловања. Овај концепт је утемељен на идеји да заштита здравља на раду помаже у промовисању јавног здравља уопште и животних услова у целини. Заштита на раду је карика повезивања између рада, социјалног система и еколошке заштите.

Део одговорности у смислу спровођења контроле заштите здравља и безбедности на раду се „делегира“, односно преноси на раднике преко права на партиципацију у одлучивању. У Унији постоји и посебна агенција задужена за надзор, контролу, остварење и побољшање заштите здравља и безбедности на раду, којом се само потврђује улога,

значај заштите здравља и безбедности на раду, као и посвећеност Уније овом питању.

У вези са овим закључцима сматрамо да је потребна промена у следећим подручјима:

- треба промовисати идеју обавезног „директног ефекта“ на норме које се односе на заштиту на раду за посебне категорије запослених;
- да се, поред обавезног минимума заштите здравља и безбедности садржаног у директивама, да већи значај „доброј пракси“, односно размени примера најбоље праксе у превенцији заштите здравља и безбедности на раду;
- да се још више развија систем превенције као основног концепта у односу на заштиту здравља и безбедности на раду посебно код земаља кандидата за пуноправно чланство у ЕУ;
- да се посвети више пажње и изгради шири нормативни оквир у односу на заштиту рањивих категорија лица.

Четврта глава другог дела истраживања посвећена је питању дискриминације и разумном прилагођавању радних услов за лица са инвалидитетом. У том погледу дошли смо до следећих закључака:

Питање заштите здравља и безбедности на раду лица са инвалидитетом уско је повезана са односом друштва према овим лицима (социјалне, поред професионалне интеграције). Заштита на раду треба да се посматра као део ширег концепта недискриминације ових лица. Забрана дискриминације омогућава интегрисање и укључивање лица са инвалидношћу у друштво и професионални живот и напуштање маргинализације која је присутна код ове категорије грађана.

Рад и радни односи представљају кључан сегмент социјалне инклузије лица са инвалидитетом. Управо због тога што је дискриминација на раду изузетно неповољна појава која има трајне последице у односу на ову категорију грађана. Концепт недискриминације у радном односу као део општог концепта недискриминације утемељује се на разумном прилагођавању услова рада потребама лица са инвалидитетом. То подразумева омогућавање одговарајућег посла и услова на раду, али и више од тога, као што је приступ до радних места преко одговарајућег образовања, архитектонска приступачност, превоз. Разумно прилагођавање услова рада лицима са инвалидитетом представља део система посебне заштите здравља и безбедности на раду који су део идеје и система недискриминације.

Питање недискриминације у оквиру радног односа све више се схвата као део основних права лица са инвалидитетом. То се потврђује на међународном плану где се посвећена посебна пажња овом питању, као у Уједињеним Нацијама, тако и у Савету Европе и Европској Унији. И поред тога стање остваривања права у вези са укључености лица са инвалидитетом у професионални живот, односно радни однос на

глобалном плану је алармантно и забрињавајуће. Лица са инвалидитетом су често на маргинама друштва, иако се њихов број из године у годину повећава.

Државе у свету још не посвећују потребну и довољну пажњу недискриминацији и запошљавању ових лица. Постоје не ретко повреде права права лица са инвалидитетом од стране послодаваца. Најчешће недостаје национална стратегија за друштвену инклузију ових лица и још увек ово питање остаје на нивоу концептуалног оквира и општих политика и смерова, а примена радног законодавства остаје критично место.

У смислу раније изложеног предлажемо следеће измене и побољшања уочених решења:

- активно укључивање лица са инвалидитетом у процес рада преко обавезног нормативног система који се у основи подупиरे на стварање одговарајућих услова за запошљавање преко разумног прилагођавања услова рада или применом тзв. квотног система (предности у запошљавању квалификованих лица са инвалидитетом);
- прихватање концепта заштите здравља и безбедности на раду као део система недискриминације у међународним и националним оквирима;
- разумно прилагођавање услова рада лицима са инвалидитетом треба законски верификовати, као део посебне заштите на раду, или увести тзв. квотни систем запошљавања на одговарајућем проценту радних места код послодаваца у јавном и приватном сектору;
- обавезно укључивање лица са инвалидитетом у образовни систем земље – тзв. инклузивно образовање, чиме се побољшава њихова конкурентност на тржиште рада;
- обавезне стимулативне мере за послодавце кад запошљавају лица са инвалидитетом ;
- предвиђање конкретних и тачно одређених мера које значе разумно прилагођавање радног места који ће имати за резултат запошљавање и задржавање запослења за лица са инвалидитетом;
- формирање посебних националних тела који ће вршити надзор примене и заштите права из недискриминационог корпуса права, а посебно у оквиру радног односа код свих земаља из Југоисточне Европе;
- поштравање прекршајних казни у случају дискриминације лица са инвалидитет у радном односу, као и евентуално увођење особене грађанскоправне санкције (казнене накнаде, која је присутна посебно у англосаксонском праву);
- држава да гарантује и спроводи мере разумног прилагођавања ван радног односа – социјална интеграција, што ће олакшати и професионалну интеграцију.

Трећи део истраживања се задржава на заштити здравља и безбедност на раду само кроз призму заштите посебних категорија запослених, с посебним освртом на земље Југоисточне Европе, где се

детаљније анализира *de lege lata* и указује *de lege ferenda* и македонски систем заштите здравља и безбедност на раду, обухватајући, уз радноправне и социјалноправне аспекте заштите у Македонији.

У првој глави су обухваћена питања у вези са појавом и врстама заштите на раду и анализирају правни системи у односу на заштиту посебних категорија запослених у Словенији, Хрватској, Бугарској и Србији. После проучавања ових питањима можемо извући следеће закључке:

Појава и развој заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених је онај део општог система заштите на раду који се први почео да нормативно уређује, као што представља и основу радно-нормативне појаве и развоја у свету уопште. Постоји опште прихваћен консензус да малолетна лица, лица са инвалидитетом и жене за време трудноће и материнства треба да уживају посебну заштиту на раду на основу субјективних карактеристика. Све више је присутна заштита старијих лица при запошљавању и на раду. Постоје различита схватања око заштите жена у односу на пол, као и концепта посебне заштите старијих запослених, при чему једни сматрају да треба, а други да не треба да уђу у групу посебно заштићених категорија запослених у радном односу (концепт посебне заштите жена с обзиром на пол или с обзиром на трудноћи и материнство).

Заштита здравља и безбедност на раду посебних категорија запослених има веома сличан тренд развоја у западно-европским земљама, а у земљама Региона Југоисточне Европе су се одвијале слични процеси, с том разликом што се временски јавља знатно кашњење, што је последица и касније индустријализације у Региону. Између два светска рата заштитне норме постоје за омладину и жене, али се недовољно поштују. После Другог светског рата у свим анализираним правним системима постоји драматичан пораст обима заштите који се утемељује на социјалистичој идеолошкој матрици. У овом периоду код земаља из бившег југословенског радноправног система постојао је висок степен заштите здравља и безбедности, која је у бројним аспектима чак превазилазила међународни нормативни оквир, који успоставља минималне стандарде. Постоји значајно поштовање стандарда заштите на раду у пракси и одговарајући инспекцијски надзор. Посебно се издваја заштита инвалида у 70-тим годинама XX века, што је посебно изражено било у концепту тзв. заштитних радионица и стимулација за предузећа при запошљавању. Стандарди заштите здравља и безбедност на раду у току 90-тих година се смањује како квантитативно, тако и квалитативно код свих земаља које су предмет истраживања, услед процеса транзиције, делом процеса глобализације.

Модерни радно-правни системи у Србији, Бугарској и Хрватској постепено превладавају концепт заштите жена услед полен

припадности, пошто се у праву ЕУ афирмише концепт посебне заштите у вези са трудноћом и материнством, а омогућава приступ пословима који су некада били резервисани за мушкарце (нарочито тешки и по здравље ризични послови у индустрији), док у словеначком законодавству опстаје традиционални концепт заштите жена на раду у важећем Закону о радним односима.. У Словенији и Хрватској постоје посебни акти који уређују родитељска права, породилско и родитељско одсуство. У Словенији, Србији и донекле у Бугарској постоје специјални акти који уређују заштиту на раду лица са инвалидитетом и њихово запошљавање. У Бугарској се јавља флексибилнији систем отказивања уговора о раду за време трудноће и материнства насупрот осталим правним системима. У Србији су присутна видљива законска побољшања у свим аспектима заштите здравља и безбедности на раду малолетника, жена за време трудноће и особа са инвалидитетом анализирајући у временском оквиру последњих 20-так година. Нисмо се сусрели са заштитом старијих радника. Постоји и посебан нормативни оквир који се односи на заштиту лица са инвалидитетом у погледу стимулисања њиховог запошљавања и професионалне рехабилитације. Такође заштита раднице као жене у Србији са последњим законским одредбама је концепцијски промењена, што омогућује одговарајуће учешће, односно споразум родитеља о коришћењу одсуства радуи неге детета. На тај начин се Србија приближава европским стандардима заштите раднице. Сматрамо да тренутно у Србији још увек нису потпуно зрели социо-економски услови за напуштање концепта заштите радница и да ово ново решење представља донекле исхитрено решење, али колико смо у праву показаће време.

У односу на заштиту малолетника, земље из Југоисточне Европе прихватају стандарде Међународне организације рада у односу на узраст за запошљавање и није направљен ниједан корак даље. То значи да је општеприхваћен узраст за запошљавање од 15 година. Ипак охрабрују решења неких законодаваца, као што су српско и хрватско који предвиђују посебну дозволу родитеља као систем допуњавања пословне способности малолетника при заснивању радног односа. У Бугарској постоји подела малолетника до 16 и изнад 16 година, о то се одражава пре свега у могућности запошљавања на одређеним радним местима као и права и заштита која уживају малолетници.

Може се рећи да код анализираних правних система Бугарске, Србије, Хрватске и Словеније постоји осцилација у квантитету и квалитету законских одредби за заштиту на раду посебних категорија запослених. Ово је заједничка карактеристика. Такође је евидентно да се код свих земаља нека питања диференцирањем година и заштите малолетних лица уређују на квалитетнији начин, док код других права имамо смањење квалитета. О којим правима је реч зависи од једне земље до друге.

Узимајући у виду изведене закључке предлажемо следећа решења:

- задржавање за извесно време посебне заштите жене на основу пола у свим анализираним законодавствима (постепени прелазак на стардарде ЕУ);
- заштиту старијих запослених треба на одговарајући начин увести, и то не само у погледу престанка радног односа;
- коришћење (родитељског) одсуства ради неге детета (по истеку породилског одсуства) од стране мајке или оца, односно родитеља на основу узајамног споразума;
- доношење посебних закона који детаљно уређују родитељска права и породилско одсуство запослених мајки и очева;
- стварање посебног законског оквира заштите на раду и запошљавање лица са инвалидитетом у свим земаља у Региону без изузетака;
- потребна је национална стратегија за социјално укључивање особа са инвалидитетом у друштво пре свега преко професионалне интеграције (рада), уз развој инклузивног образовања и социјалне интеграције у целини;
- Уважавање мишљења, жеље малолетника од стране родитеља, старатеља или надлежног органа при запошљавању малолетних лица, следећи најбољи интерес детета;
- потребно је генерално квантитативно и квалитативно побољшање права за заштиту здравља и безбедност на раду код свих обухваћених земаља;
- потребан је бољи инспекцијски надзор примене и поштовање већ постојећих стандарда, као и развој концепта заштите од стране повереника и сличних институција (омбудсман);
- систем социјалне сигурности (концепт репарације) треба да буде у корелацији са системом заштите на раду посебних категорија запослених (концепт превенције).

У Другој глави Трећег дела истраживања посветили смо се нормативним и практичним аспектима заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија радника у Републици Македонији. Питање посебне заштите смо разматрали како из угла правних решења, тако и у односу на могућности, социјални систем и проблеме македонске економске, социјалне, демографске реалности. У вези са тим издвајамо следеће уочене закључке:

У Македонији постоји правни континуитет и у доброј мери очуван нормативни систем заштите на раду из социјалистичког периода, односно радног права. У том смислу правни систем и заштита на раду посебних категорија запослених има исте карактеристике као и остале земље из бивше СФРЈ. До Другог светског рата заштита на раду није била на потребном нивоу у пракси (упркос законима о заштити на раду и инспекцији рада који су били донети у традицији решења развијенијих земаља тог периода, на што су итицала решења Устава Краљевине СХС

о социјално-економским правима, под утицајем вајмарског устава). После Другог светског рата се јавља значајно побољшање заштите у обиму и квалитету пре свега на нормативном плану, али и у пракси.

Последње две деценије током периода тзв. транзиције нормативни систем заштите здравља и безбедности на раду има релативну константност у односу на предвиђена решења, али ипак постоји умерена тенденција смањивања обима и квалитета заштите. У пракси се јавља непоштовање права из радног односа посебних категорија запослених од стране послодаваца. Нема адекватног надзора и (инспекцијске) контроле са стране државе.

Са радним законодавством заштита здравља и безбедности на раду се односи на жене, на основу пола, и на основу трудноће и материнства, на малолетнике, лица са инвалидитетом и, донекле, старије раднике. Жена на основу пола штити се само од подземног рада што представља смањење ранијих стандарда. За време трудноће и материнства жена ужива посебну заштиту, мада се јављају извесне разлике у погледу времена трајања породилског и одсуства ради неге детета (као и посебне неге детета). Отац по основу породилског одсуства по правилу користи права само по изузетку (ако је мајка спречена да користи ово одсуство). Не постоји посебан закон који уређује ова права него је то уређено законом о радним односима или законом о раду. Заштита жене по овом основу је нецеловита и изазива различито тумачење одредби као што је у случају коришћења обавезних дана породилског одсуства пре порођаја.

Заштита малолетника је на нивоу прихваћених међународних стандарда у односу на узраст. Недостаје ближе уређивање питања уважавања жеље малолетника при засновању радног односа, посебно кад се родитељи разилазе у погледу сагласности за заснивање радног односа малолетног детета.

Лица са инвалидитетом се штите у оквиру закона о радним односима/закона о раду или посебних закона о запошљавању лица са инвалидитетом. Решења задовољавају европске и међународне стандарде и представљају основни рам који у будућности треба развијати посебно са аспекта социјалних права ових особа. Постоји, у упоредном праву, тенденција извесног напуштања концепта тзв. квотног система у корист концепта разумног прилагођавања услова рада лицима са инвалидитетом. Ове особе су, у пракси, још увек на маргинама рада и друштва и највеће злоупотребе у делу посебне заштите се односе управо на ове особе. Старији запослени су заштићени само са аспекта прековременог рада и ноћног рада за који је потребна њихова сагласност.

Остварење заштите здравља и безбедности на раду посебних категорија запослених је преко нормативних аката и не постоје посебни акциони планови за заштиту, или политика. Одговорност за заштиту у

највећем делу је на послодавцу, док је за надзор задужена инспекција рада. Овај систем одговорности и надзора не испуњава очекивања и не одговара практичним потребама земље.

У Македонији се мало посвећује пажња посебној заштити одређених категорија запослених са аспекта еколошке радне средине, и у односу на социјалне бенефиције које се могу добити. Преузимају се без потребног прилагођавања домаћим условима и потребама решења из аката Европске Уније и неких регионалних законодавстава (као што је хрватско).

На основу раније изнетих закључака предлажемо промену у следећим областима:

- повећање обима посебне заштите жена на основу пола у смеру забране рада на тешким и опасним пословима;
- опредељење тачног трајања обавезног породилског одсуства пре ког се радница не сме вратити послу;
- повећање трајања породилског одсуства;
- могућност неискоришћених дана пре порођаја урачунати као део породилског одсуства после порођаја;
- могућност оца да користи одсуство ради неге детета у договору са мајком;
- доношење специјалног законодавства за породилско одсуство и одсуство ради неге детета (лакше помирење професионалих и родитељских одговорности);
- ревизија заштите здравља и безбедности на раду малолетника, посебно са аспекта уважавања жеље/воље детета да заснује радни однос и потребе да се ближе уреди начин решавања спорова између самих родитеља у погледу давања сагласности (слично решењима хрватском праву – Закон о раду од 2009);
- потребно је правити разлику у посебној заштити између малолетника испод 16 и изнад 16 година старости, имајући у виду и могућност промене концепта приправништва (као и у односу на средношколско образовање);
- хитно усаглашавање Закона о радним односима и Закона за средње образовање са европским стандардима са аспекта заштите на раду малолетника;
- повећање обима заштите лица инвалидитетом уопште, између осталог и враћање права на скраћено радно времена;
- увођење посебних квота код свих послодаваца (уз одређене специфичности код малих послодаваца) и у јавном и у приватном сектору за запошљавање лица са инвалидитетом;
- тачно опредељивање шта садржи појам радно оспособљавање инвалида (инвалидност друге категорије);
- координација свих прописа који се односе на запошљавање, заштиту на раду за посебне категорије запослених од стране државе;
- одговарајућа заштита старијих запослених у погледу престанка радног односа имајући у виду европски коцепт активног старења, као и концепт кумулације зараде и пензије;

- већа контрола практичног спровођења заштите на раду за посебне категорије запослених од стране државе;
- повећање надлежности инспекцијског надзора у смеру директне заштите и надзора над правима посебних категорија запослених;
- у овом тренутку нису сазрели услови да се преноси нормативна надлежност и надзор заштите здравља и безбедности на раду на социјалне партнере, него то треба да остане у највећем делу обавеза државе, али је неопходно развијати социјални дијалог о превенцији заштите здравља и безбедности на раду;
- стварање законског оквира који ће укључити европске комунитарне стандарде, али који ће одговарати македонским потребама и могућностима.

У Трећој глави Трећег дела истраживања задржали смо се на социјалним правима у случају професионалне болести и повреде на раду, као и социјалној превенцији уопште, а посебно посебних категорија запослених, а кроз призму македонског социјалног система са чим се комплетира заштита при раду у целини. У том смислу изложимо следеће закључке:

Социјално осигурање и заштита здравља и безбедност на раду су системски повезани и не могу се раздвајати. Њихова узајамна условљеност и повезаност долази до изражаја у случају ако систем заштите здравља и безбедности на раду не пружи довољну заштиту на раду, или не превенира наступање професионалних ризика. Као основни професионални ризици који су последица непримене превенције, односно кршења права на заштиту здравља и безбедности јављају се професионална болест и повреда на раду. Уколико наступе ови ризици, запослени-осигураник стиче одређена права из социјалног осигурања, међу којима и право на накнаду зараде (новчану накнаду), право на здравствену заштиту, професионалну рехабилитацију и, евентуално, право на инвалидску пензију (ако повреда на раду или професионална болест доведе до губитка радне способности).

У Македонији социјална права на основу професионалне болести и повреде на раду бележе тенденцију смањивања. Постоји много нејасноћа шта обухвата професионалну рехабилитацију. Нема више права на рад са скраћеним радним временом уколико постоји делимична инвалидност, односно професионална неспособност за рад. Ова права су уређена Законом о пензијском и инвалидском осигурању и Законом о здравственом осигурању и здравственој заштити. Право на професионалну рехабилитацију је рестриктивно уређено и ретко који запослени са инвалидитетом ће моћи потпуно да испуни услове за рехабилитацију и успешно да се рехабилитује. Не предвиђа се систем очувања радних места после успешне професионалне рехабилитације тако да не мора да значи да ће се рехабилитовани радник запослити. Македонски систем социјалног осигурања пре свега је постављен у

функцији санирања последица, а не у превенцији ризика. То претставља велики недостатак система који већ бележи негативне тенденције у односу на његову одржљивост, односно систем је економски прескуп, а са друге стране има повећање броја повреда на раду и професионалних болести које не ретко завршавају и смрћу. На тај начин последице има радник, породица радника, послодавац, фондови социјалног осигурања, цела друштвена заједница.

У вези са изведеним закључцима дајемо следеће предлоге за побољшање стања:

- потребан је другачији приступ схватању потребе социјалних права и напуштање превасходно финансијско-економског приступа реформи радног и социјалног права;
- потребан је повећан обим заштите радника са делимичним губитком радне способности са аспекта радног права (инвалиди рада друге категорије) и социјалног осигурања;
- посебне категорије запослених треба да уживају више социјалних права у Македонији као што је повећана новчана помоћ, лакши приступ професионалној рехабилитацији, заштита запослења је (делимична) инвалидност настала на раду, повећан износ инвалидске пензије и посебне инвалиднине уколико је особа потпуно неспособна за рад;
- потребан је посебан систем социјалних права за посебне категорије запослених уколико настане неки осигуран ризик, а размотрити могућност увођења као посебне гране социјалног осигурања осигурање за слулај повреде на раду и професионалне болести;
- у будућности систем социјалне сигурности/осигурања треба нормативно, али и научно да се постави и развија са аспекта долседнијег повезивања превенцијеи социјалне санације (репарације);
- социјална превенција је више прихватљива како из етичког и моралног аспекта, тако и са социјалног и економског, па и правног;
- у будућности је потребно да се повећа надзор у односу на коришћење социјалних права посебно за посебне категорије запослених и поједностављење поступка остваривања права по основу социјалног осигурања;
- свеукупан систем социјалне сигурности треба да посвети више пажње и да постави као приоритет остварење социјалних бенефита посебних категорија запослених, а посебно лица са инвалидитетом;
- на крају треба да се схвати и прихвати да је заштита здравља и безбедност на раду (као нуклеус радног права) и систем социјалног осигурања/сигурности једна целина и да се ова два система (радноправни и систем социјалне сигурности) узајамно допуњују и условљавају градећи јединствен радно-социјални систем.

Општи закључци и провера хипотеза и циљева

На основу спроведеног истраживања и изведених анализа, дошло се до посебних сазнања и закључка, тако да можемо рећи да заштита здравља и безбедности на раду уопште, а нарочито у односу на посебне категорије запослених, представља суштински део радног права, од његовог настанка, па све до данас. Поред тога, заштита здравља је поливалентна материја која је повезана са социјалним правима и сржем здраве радне, која је део еколошке средине. Код посебних категорија запослених, заштита здравља и безбедности на раду је од врхунског значаја, како за остваривање других основна права из радног односа тих лица, до питања достојанствене егзистенције запосленог и чланова породице. Институт заштите здравља и безбедности на раду значи заштиту како физичког тако и духовног интегритета запосленог, а са тим и заштита личности, достојанства и морала радника-грађанина. Према томе, заштита здравља и безбедности на раду, посебно за одређене категорије запослених, представља једно од основних социјалних и грађанских права. Без постојања нормативног оквира за заштиту на раду уопште и у односу на посебне категорије запослених, не може бити речи о социјалној и еколошкој држави, схваћена кроз европску парадигму. То се један од кључних закључака, што је несумњиво потврдило наше истраживање. На овај начин се потврђује почетна хипотеза, постављена у истраживању.

Што се тиче питања да ли ће хумани услови за рад убудуће бити основно питање радног права, интереса радника, али и друштвено одговоних послодаваца, као и шири друштвени проблем уколико нису адекватно решени, можемо закључити да ће то зависити од више фактора. Данас, у условима економских криза, оправдана је бојазан радника за сигурност запослења, остваривање права на зараду и друга примања, напредовање на раду, али и за заштиту здравља и безбедност на раду. Уколико економске кризе потрају, неповољан тренд за радна и социјална права се може наставити, а то је додатни изазов за очување стандарда здравља и безбедности на раду, сигурности запослења, како се услови рада не би погоршавали, под утицајем глобализације и филозофије неолиберализма. Са тим, ову хипотезу треба делимично прихватити као остварљиву у будућности, с надом да ће концепт социјалне тржишне привреде ЕУ опстати, као и концепт достојанственог рада МОР-а..

Са друге стране, емпиријски подаци говоре о великом броју повреда на раду и професионалних болести (при чему у развијеним државама ЕУ се бележи смањење броја несрећа на раду, али повећање броја професионалних болести), као и непоштовање права и необезбеђивање здраве радне средине, остаје интерес за већом

заштитом здравља и безбедности на раду уопште, а нарочито за посебне категорије запослених. Ово је посебно видљиво у оквиру европских законодавства и саме Европске Уније. Истраживање је потврдило да последњих година, како на нормативном плану, тако и на нивоу политика и мера, све више се посвећује пажња заштити на раду. Са друге стране, статистички подаци потврђују посвећеност земаља чланица овом питању, која се изражава преко смањења броја повреда на раду и несрећа, последњих 7 година. Ова тенденција ће се продужити и убудуће нарочито у односу на заштиту на раду неких посебних категорија запослених, као што су лица са инвалидитетом и старији радници. Тиме се потврђује хипотеза о повећаној пажњи, које се посвећује и посвећиваће се и убудуће заштити здравља и безбедности на раду и заштити посебних категорија радника у свету и Европи.

Добијени научни резултати су такође потврдили да заштита здравља и заштита посебних категорија запослених, се пропорционално развија са развојом модерних индустријских односа, и ако не са истим темпом. Значи заштита на раду уопште и заштита посебних категорија запослених, нормативно прате развој индустријских односа и нових технологија, али са релативним и делимичним закашњењем. Ово кашњење је проузроковано услед висине економских трошкова који су потребни за инкорпорирање нових стандарда о заштити здравља и безбедности на раду. Ово кашњење је посебно видљиво код земаља из региона Југоисточне Европе, где чак имамо и обратнопропорционални процес, додуше не у свим сегментима.

Узимајући у обзир релевантне научне истине до којих смо дошли и статистичке и друге факте у погледу професионалних ризика, добијени резултати у овом истраживању, преко постављене основне и посебних хипотеза, сматрамо да је овај рад остварио циљеве које смо поставили на почетку истраживања. На крају, према добијеним сазнањима, надамо се да ћемо успети да помогнемо социјалним актерима у стварању вишу свести о значају и улози заштите здравља и безбедности на раду, а посебно заштите жена, омладине, лица са инвалидитетом и старијих радника, насупрот огромном броју болести, повреда, стресова и смртности, а све са циљем да се створи лепши, здравији, чистији и хуманији дом за све, назван планетом Земља.

И ако имам дар да проричем, и знам све тајне, да имам скупљено цело знање, и ако имам сву веру што може планине да помешта, а љубав немам-ништа немам

1 Коринтијани 13:2

ЛИТЕРАТУРА

1. Монографије, уџбеници и радови у зборницима

Anderman Steven, "Labour Law (Management Decision & Workers Rights)", Butterworths, London, Dublin, Edinburg, 1992.

Attorney Barbara Kate Repa, "Your Rights in the Workplace", 8-ed.

Barnard Catherine, "EC Employment Law", third edition, (превод на македонски: Кетерин Барнард, „Правото за вработување на ЕЗ“, Академски печат, Скопје, 2010

Barnard Catherine, Deakin Simon, Morris S Gillian, "The Future of Labour Law", Hart Publishing, Oregon, 2004

Barr Nicolas, "Economics of the Welfare state", Oxford University Press, 2004

Bawers John & Honeyball Simon, "Labour Law", 5 th edition, Blackstone Press Limited, London, 1998

Beale David, "Workplace Bullying and the Mobilisation of Collective Response", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Bercusson Brian, "European Labour Law, second Edition", Cambridge University Press, New York, 2009

Bercusson Brian, "European Labour Law", Butterworths, London, 1996

Berghman Jos, "Basic principles of social security policy", K.U., Leuven University, 2006

Berghman Jos, "The resurgence of poverty and the struggle against exclusion for social security in Europe", TISSER, Tilburg University, Netherlands

Betten Lammy, "International Labour Law", Kluwer, Deventer, 1993

Beverige W., "Social Insurance and Allied Services", New York, The Macmillan Company, 1942

Blanpain R., Engels Ch., "European Labour Law", Kluwer, 1998

Blanpain R., Engels Ch., "European Labour Law", Kluwer 1988

- Blanpain R., Hendrickx F., eds., "European Labour Law and Social Security Law", Codex, Kluwer, 2002
- Blanpain Roger, "Equality of Treatment in Employment", International encyclopedia of comparative law-Labour law, Vol. XV, Chp. 10
- Blanpain Roger, Chris Engels, "European Labour Law, Hague, 1997
- Bowers John, "Employment Law, a practical approach", 17 ed., Oxford University Press, New York, 2005
- Brun A., Galland H., "Droit du travail", SIREY, Paris, 1958.
- Chauchard Jean-Pierre, "Droit de la Securite Sociale", L.G.D.J, Paris, 2001
- Chawla M., "From Red to Gray: The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and Former Soviet Union, World bank, Washington DC, 2007, str. 1
- Cihon J. Patrick, Castagnera Ottavio James , "Employment & Labour Law, 6 th Edition", Sout-Western, Mason, 2008
- Cihon J. Patrick, Castagnera Ottavio James, "Employment & Labour Law, 6 th Edition", Sout-Western, Mason, 2011
- Craig Paul, Grainne de Burca, "EU Law: Text, Cases and Materials", 4 ed., (превод на македонски: Крег Пол, Грејн де Бурка, „Право на ЕУ текстови, случаи и материјали“), Магор, Скопје, 2010
- Craing P., De Burca G., "EU Law: Text, Cases and Materials", 4-ed, Oxford University Press, 2007
- Craing R. D. John., Lynk S. Michael, "Globalization and the Future of Labour Law", (превод на македонски: Глобализацијата и иднината на трудовото право) Академски печат, Скопје, 2009
- D. Harris, "The European Social Charter", University Press of Virginia, Charslottesville, 1984
- Deakin Simon, Morris Gilian, "Labour Law" (second edition), Butterworths, London, 1998
- Delsen Lei, Bauer Frank, Cette Gilbert, Smith Mark, "Comperative Analizes of Operating Hours and Working Times in the European Union", Physica-Verlag, Heidelberg, 2009
- Desaulniers Mary, "Prevention Strategies Can Minimaze Accidents at Work", научен труд, 2010
- Durand Paul, "La Politique contemporain da la securite sociale", Paris, 1953
- Durand Paul, "Traite de droit du travail", II, Paris, 1950
- Đuranović-Janda Saša, "Žena u radnom odnosu", Naprijed, Zagreb, 1960

Elias P., Napiek B., Wallington P., "Labour Law: Cases and Materials", Butterworths, 1980

Esping-Andersen Gosta, "Les trois mondes de l'Etat-providence", Presses Universitaires de France

Euler, H.P., "Industrial Conflict and Performance Restriction in the Industrial Firm" Disseldorf, 1973

Fairhurst John, "Law of the European Union", VI, Pearson-Longman

Festinger, L., "A Theory of Cognitive Dissonance", Stanford, 1957

Franco Silvia, "Psychological Violence at Work: Causes and Perspectives", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Garvey Sandra, "Workplace Bullying: Should work come with a health warning?", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Happle Bob, "Labour Law and Global Trade", Hart Publishing, Oregon, 2005

Hodgins Margaret, "Anti-Bullying policy in the public sector-challenges and opportunities, The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Konkolewsky Hans-Horst (ISSA Secretary General), "Social Security: Installing a culture of prevention", Social Policy Highligh 08, Geneva, 2009

Kreitlow Christiane, (France) "Moral Harassment at Work from the Ethical Point of View: New Victims point to the Way Forward", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Kuczynski Jurgen, "A short of Labour Conditions in Germany 1800 to the present day", London, 1945

Kyovsky Rudi, „Разлози постанка социјалног осигурања“, Весник рада, бр.12, 1947

Kyovsky Rudi, „Рад и радни однос у међународним односима“, Научно дело, Београд, 1964

Lencsis M. Peter, "Workless compensations, A Reference and Guide", Quorum Books, Westport, 1998

Leon-Eli Trokle, "Међународно Социјално Законодавство", Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958

Leymann, H., "Mobbing: Psychoterror in the Workplace and How One can Resist", Hamburg, 1993

Lubarda A Branko, "Evropsko radno pravo", CID, Podgorica, 2004

Lubarda A. Branko, "Mobing /Buling/ na radu", Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Zbornik radova, knjiga III, Beograd, 2008.

Lucas Erika, "Adjusting to disability rules", Professional Manager Magazine, Vol. 13, Is. 5, 2004

McCann Deirdre, "Sexual harassment at work: National and International responses", International Labour Office, Geneva, 2005

Morvan Patric, "Droit de la protection Sociale", Litec, Paris.

Moussis Nicholas, "Access to European Union: law, economics, policies", (превод на македонски: Николас, Мусис, „Пристап до ЕУ: право, економија, политика“), Институт за европска интеграција, Скопје, 2005

Netter F., "Notion essentielle de securite sociale", Paris, 1951

Neville Harris, "Social Security Law in Context", Oxford University Press, New York, 2000.

Nickless Jason, "European Code of Social Security: Short Guide", Strasbourg, 2002

Nielsen R., "European Labour Law, Copenhagen, 2000

Nielsen Ruth, Szyszczak Erica, "The Social Dimension of the European Community" (second edition), Handelshojskolens Forlag, Copenhagen, 1993

Obradovic Daniela, Lavranos Nikolas, "Interference between EU Law and National Law", (превод на македонски: Д. Обрадовић, Н. Лавранос, „Меѓусебно влијание на правото на ЕУ и националното право“), Просветно Дело, Скопје, 2009

Oonagh Baron, "Preventing bullying at work-the development of a proactive enforcement approach by an Australian occupational health and safety regulator", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward , Dublin, 2006

Perrin Guy, "International encyclopedia of comparative law, Vol. XV, Labour Law Chapter 8, „Occupational Risks and Social Security“, 1990

Pieters Danny and LPO`s, "Social policy", Budva, 2006

Pieters Danny, "Recent trends in social security in Europe: difficulties and answers"

Pieters Danny, "Social security comparison and social security systems in Europe", II, Kluwer Law International, 2006

Pieters Danny, "Social Security: An Introduction to the Basic Principles", 2 ed., Kluwer Law International, 2006.

Pitt Gwyneth, "Employment Law", Thomson Reuters, London, 2009

Rammsayer, T. & Schmiga, K. "Mobbing and Personality: Differences in Basic Personality Dimensions between Mobbing-Targets and Non-Targets, 2003

Rasmussen H., "On Law and Policy in the European Court of Justice", Nijhoff, 1986

Ravnić Anton , "Osnove Radnog prava", Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004.

Ravnić Anton, "Pojam i naziv radnog prava", ZPFZ, 1998

Ray Jean-Emmanuel, "Droit du Travail", Liaisons, Paris, 1999

Rivero Jean, Savatier Jean, "Droit du Travail", Presses Universitaires de France, Paris, 1960

Rovast Andre, Durand Paul, "Droit du travail", DALLOZ, Paris, 1957.

Sagreant Malcolm, Lewis David, "Employment Law", 5 ed., Pearson, Harlow, 2010

Schoukens Paul, "European Union competencies in the field of social security", 2003

Selwyn Norman, "Law of Employment", 16-ed., Oxford University Press, New York.

Seydl Christoph, (Austria) "Workplace mobbing/bullying: A deviant conflict redirection", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward , Dablin, 2006

Smith Murray, "The present defects of Irish law regarding workplace bullying and possible solutions", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dablin, 2006

Soares Angelo, "Shattered Assumptions Resulting from Bullying at Work", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dablin, 2006

Stephen Taylor, Astra Emir, "Employment Law", Oxford University press, (second edition), New York, 2009

Supiot Alain, "Droit du travail", (превод на македонски: Ален Супиот, Трудово Право), Арс Ламина, Скопје, 2010.

Szubert Waclaw, "International encyclopedia of comparative law, Vol. XV, Labour Law Chapter 7, „Safety and Health at Work", 1981

Teyssie B., "Droit europeenne du travail", Paris, 2001

Valticos N., "International Labour Law", Kluwer, 1979

Valticos N., -G. von Potobsky, "International Labour Law", Deventer-Boston, 1995

Valticos Nikolas, "Droit International du Travail", Paris, 1970

Vijay Verma, "Sampling for household-based surveys of child labour", International labour office, ILO, Geneva, 2008

Watson Philippa, "EU Social and Employment Law", (превод на македонски: Филипа Вотсон, „Социјално право и закон за работни односи на ЕУ-политика и практика на проширена Европа“), Просветно дело, Скопје, 2009

Westhues Kenneth, (Canada) "Conflicting Approaches to the Study of Workplace and Mobbing", The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace-The Way Forward, Dublin, 2006

Willey Brian, "Employment Law in Context", with: A. Murton, E. Hannon, S. Mison, S. Sachdev, Pearson, Ed. Lim., Harlow, 2009

Wohnlich Lopes, „De la féminisation à la « maternalisation » de la lutte contre la pauvreté: réflexions autour des Conditional Cash Transfers à partir d'une étude de cas à Fortaleza“, 2010

Ајнулов И., „Трудово право“, II, Софија, 1948

Балтић Александар, Деспотовић Милан, „Основи Радног права Југославије/ Систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада“, Савремена администрација, Београд, 1976

Беличанец Тито, Старова Гзиме, „Трудово право“, Правен факултет, Скопје, 1996

Благоев Борислав, „Меѓународна организација рада и њен допринос Меѓународном праву“, Ревизија за меѓународно право, бр. 1/1969

Благоев Борислав, „Самоуправни радни односи у Југославији“, Београд, 1981

Брајић Влајко, „Радно право“, Савремена администрација, V, Београд, 1990

Брајић Влајко, „Радно право“, Савремена администрација, VI, Београд, 2001

Браскоска Јулијана, „Начинот на донесување на одлуки во Европската Унија“, Скопје, 2005

В. Мрјачков, К. Средкова, А. Василев, „Коментар на кодекса на труда“, IX, Сиби, Софија, 2007

Вајс Едита, „Меѓународна социјална политика први и други део“, Београд, 1982

Гајин Саша, Центар за унапредување на правни студии, преземено од Радио Слободна Европа, 03.09.2010

Галев, Гале Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, „Авторизирани предавања по Облигационо право“, Скопје, 2008

Готовац Виктор, „Изазов флексибилизације радног законодавства“, Закон о раду са коментарима и тумачењима-Вера Бабић, Виктор Готовац, Душанка Маринковић Драча, Маринко Учур, ТИМ прес, Загреб, 2003

Ѓуровска Милева, „Социологија на женскиот труд“, Филозовски факултет, Скопје, 2008

Деспотовић Милан, „Основи радног права Југославије, систем самоуправних меџусобних радних односа и основни проблеми социологије рада“, Савремена администрација, Београд, 1981

Ђуричић Милитин, Кулић Живко, „Радно право“, Државни универзитет, Нови Пазар, 2009

Илић Александар, „Безбедност и здравје на раду“, ГСМ Независност, Београд, 2006

Јовановић П. Предраг, „Радно право“, Службени гласник, Београд, 2000

Јовановић П., „Заштита запослених на раду“, Правни живот, бр. 11/96, Београд

Јовевски Лазар, „Колективни преговори и социјален дијалог во РМ од 2005 до 2010 година“, Зборник во чест на проф. д-р Ѓорѓи Ганзовски, Скопје, 2010

Јовевски Лазар, „Очите на децата сонувачи-злоупотреба на детскиот труд“, Ромаиндекс, бр. 6/2005

Јовевски Лазар, Босилов Душан, „Анализа на проектот за воведување и зајакнување на ЕУ стандарди за заштита при работа во текстилната индустрија спроведен од страна на МЗЗПР“, Скопје, 2010

Јовевски Лазар, дневен весник „Вечер“, бр. 13956 од 19 ноември 2008 година.

Јовевски Лазар, „Колективни преговори-компаративни согледувања“, Цетис, Скопје, 2006

Кадриу Беким, „Начелото на не-дискриминација во меѓународното право“, Тетово, 2007

Катић Радмила, помошник министер за труд во Владата на Србија во 2010 година

Љубинковић Б., Зајић Г., Станојевић М., Татић Д., Јаничијевић И., „Запошљавање особа са инвалидитетом у Србији“, Београд, 2010

Маркова Пламена, „Основи на Европејската интеграција“, II, Софија, 1998

Милошевиќ Љубиша, „Облигационо право, II допуњено изменено издање“, Научна књига Београд, 1972

Миљковић Мирослав, „Коментар Закона о Безбедности и Здрављу на Раду“, 2 издање, Београд, 2010

Миронов И. Владимир, „Трудовое Право“, Санкт-Петербург, 2009

Мрјачков В., „Осигурително право“, 5 издание, Сиби, Софија, 2010

Мрјачков В., „Тенденции в развитието на правната закрила на труда на жената-работничка и служителка“, ПМ, 2004

Мрјачков В., Средкова К., Василев А., „Коментар на кодекса на труда“, Х, Сиби, Софија, 2009

Мрјачков Васил, „Трудово право“, Сиби, Софија, 2008

Надворник Бранислав, „Право заштите на раду“, Информатор, Загреб, 1973

Николвски Цветко, „Право на породилски и додатни породилски допуст“, Информатор, бр. 7/86, Загреб, 1986

Петровиќ Александар, „Меѓународни стандарди рада“, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009

Петровиќ Александар, „Стаж осигурања који се рачуна са увечаним трајањем“, Радно и социјално право, бр. 1-3, Београд, 2002

Пешиќ Ратко, „Радно право“, Научна Књига, Београд, 1966

Поп Георгиев Димитар, „Облигационо право“, Скопје, 1990

Поповиќ Т., „Радно право“, Београд, 1980

Радоилски Л., „Трудово право на НРБ“, Софија, 1957

Радоилски Л., „Трудово право, историческо развитие“, Софија, 1957

Ристевски Крсте, „Еколошка криза“, НИП Студентски збор, Скопје, 1996

Ристов Ангел, „Остварување на надомест на штета во работен однос“, Струга, 2008

Ружин Нано, „Современи системи на социјална заштита“, Филозовски факултет, Скопје, 2006

Ружин Нано, „Социјална политика“, Скопје, 2004

Спасиќ П., „Заштита материнства запослених жена са освртом на решења српског Закона о раду из 2001“

Спасиќ Првослав, „Заштита материнства запослених жена са освртом на решења српског закона о раду из 2001“, Радно и социјално право, бр. 4-6/2002

Средикова Красимира, „Безопасни и здравословни условија на труда“, Софија, 1994

Средкова Красимира, „Трудово право-обша част“, УИ „Св. Климент Охридски“Софија, 2010

Старова Гзиме, „Меѓународно трудово право и законодавство“, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1999

Старова Гзиме, „Трудово право и работни односи“, Просветно дело А.Д., Скопје, 2003

- Старова Гзиме, „Трудово право“, Просветно дело, Скопје, 2009
- Старова Гзиме, Каламатиев Тодор, „Работни односи - законодавство, коментар“, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2003
- Старова Гзиме, „Посебна заштита на работниците во здружениот труд“, НИО Студенски збор, Скопје, 1987
- Стојановиќ Мијал, Чолиќ Борисав, „Практикум за радно право“, Крагујевац, 2001
- Стојановиќ Мијал; „Коментар Закона о раду Републике Србије“, Крагујевац, 2002
- Стојкова Жанета, „Меѓународни норми и стандарди за лицата со хендикеп“, Јустицијана, Скопје, 2004
- Стојкова Жанета, „Меѓународни норми и стандарди за лицата со хендикеп: компаративна анализа“, Јустицијана, Скопје, 2004
- Стојкова Жанета, „Од идеја до реалност: Сеопфатна и интегрална меѓународна конвенција за заштита и унапредување на правата и достоинството на лицата со хендикеп“, Јустицијана, Скопје, 2005
- Тофчиевска Дијана, „Збирка македонски прописи за лицата со хендикеп-со коментари“, Јустицијана, Скопје, 2005
- Фримерман Андреј, „Основи радног права“, Светозар Маровиќ, Београд, 1983
- Фрчковски Д. Љубомир, „Теории за демократијата“, Скопје, 1992
- Шкариќ Светомир, „Теории за мирот и конфликтите-читанка“, Правен факултет Јустинијан први, Скопје, 2007
- Шундериќ М. Боривоје, „Право Меѓународне организације рада“, Београд, 2001
- Шундериќ Боривоје, „Социјално право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009

2. Закони, акти, документи

2.1. Меѓународни извори, акти и документи

"A coherent policy for the rehabilitation of the people with disabilities", Strasburg, 1992

"A Dynamic vision of prevention", World of work, No. 63, ISSA, Geneva, 2008

"Action against Sexual harassment at Work in Asia and the Pacific" , Tehnical report for discussion at the ILO/Japan regional tripartite seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific, International labour office, Penang, Malaysia, 2001

„Action against Sexual harassment at Work in Asia and the Pacific" , Tehnical report for discussion at the ILO/Japan regional tripartite seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific

Brochure: "Rights, jobs, amd social security: New visions for older women and men", Internatonal Labour Office, Geneva, 2008

Code de civil, Edition de Paris

Commission Communication of 12 October 2006 "The demographic future of Europe - From challenge to opportunity" [COM(2006)571 final - Not published in the Official Journal]

Commission Communication of 28 November 2005, Situation of disabled people in the enlarged European Union: The European Action Plan 2006-2007 [COM (2005) 604 final - Not published in the Official Journal]

Commission Communication of 30 October 2003, Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan [COM (2003) 650 final - Not published in the Official Journal]

Commission Communication of 28 November 2005, Situation of disabled people in the enlarged European Union: The European Action Plan 2006-2007 [COM (2005) 604 final - Not published in the Official Journal]

Commission Report of 15 March 1999 on the implementation of Council Directive of 19 October 1992 on the implementation of measures to encourage improvements in the health and safety of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding

Community strategy on health and safety at work 2007-2012

Convention No. 3, 1919, ILO, Washington

Convention No. 45, 1935, Bureau international de travail, Geneva

Corazon de la Paz Bernardo, претседател на ИССА, Женева, 2010

Council Decision 2000/750/EC of 27 November 2000

Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan (2004-2010)

EU-OSHA, "Economic incentives to improve occupational safety and health: a review for European perspective", Luxembourg, 2010

European Labour Law Journal, Vol. 1, No.1, Intersentia, 2010

European Industrial Relation Reports No 233, June 1993

Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"

Health and safety at work in Europe (1999-2007), European Commission, Eurostat, Belgium, 2010

ILO Gender Equality campaigning highlights need for rights, jobs and social security for older women and men

ILO Governing Body March 2007, "Employment and social protection in the new demographic context", GB,298/2

ILO, Accelerating action against child labour. Report I (B), ILC, 99th session, Geneva, 2010

ILO, Child labor, Report IV (2A), ILC, 87 Session, Geneva, 1999, Office commentary

ILO, Child Labour, Targeting the intolerable, Report VI, ILC, 86 Session, Geneva, 1998

ILO, Equality in employment and occupation, Special Survey by the equality in employment and occupation in respect of Convention No.111, Geneva, 1996

ILO, Good practices on child labour 2010 - Latin America region, Brazil

ILO, Minimum age for admission to employment, Report IV (2), ILC, 58 Session, Geneva, 1973

ILO: Microinsurance Innovation Facility, „Protecting the working poor: Annual Report 2009“, Geneva, International Labour Office, 2009

Industrial Relations Law Bulletin, No 475, June 1993

IOSHA - Improving the OSH (Occupational Safety and Health) awareness of employers and employees in CEE

ISSA: "Prevention strategies to become "central" for social security", Технички семинар за бенефитите на превенцијата во однос на социјалната сигурност, Женева, 30.06.2010

ISSA: "The emergence of new economic powers: Worth values for social security policies?", Предизвици, 30.09.2010

ISSA: „China’s multidimensional social security approach“, 2010

Official Bulletin (Geneva), Vol. LXVIII, Series A, No. 2, 1985

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the application of Directive 93/33EC on the protection of young people at work

Rights, jobs, and social security: New visions for older women and men

The Future of the European Employment Strategy, COM (2003) 6

The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases, Cambridge, 1994

UN, "World Population Ageing" DESA, Population Division, xxvi, 2007

United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, "Urbanization, Internal Migration and Development, UN, DESA Population division, 2008

Акциона програма (2001-06) Council Decision 2000/750/EC of 27 November 2000

Бела книга на кооперативна социјална одговорност, COM(2001)

Директива 1999/92 ЕЗ за изложеноста на работниците на атмосферски експлозии

Директива 2000/39 ЕЗ за листа на гранични вредности на индикатори за исложеност на хемиски агенци

Директива 2000/78 ЕЗ за општатата рамка за еднаков третман во вработувањето и работата забранува секаков вид на дискриминација, [2000]OJ L303/16

Директива 2002/73ЕЗ за забрана за дискриминација [2002] OJ L303

Директива 76/207 ЕЕЗ за еднаков третман на мажи и жени во однос на вработувањето, квалификација и професионално усовршување и работни услови

Директива 80/1107 ЕЕЗ за заштита при работа

Директива 80/836 ЕЕЗ за заштита при работа од јонизирачко зрачење

Директива 89/354ЕЕЗ за минималните стандарди за пристап на работното место

Директива 89/392ЕЕЗ за машините

Директива 89/654 ЕЗ за минимум стандарди за безбедност и здравје на работното место [1989] OJ L393

Директива 89/654ЕЕЗ за минимум стандарди на работното место

Директива 89/655 ЕЕЗ за минималните стандарди при употреба на работна опрема

Директива 89/686 ЕЕЗ за приближување на националните закони на државите членки

Директива 90/270 ЕЕЗ за минималните стандарди за заштита на безбедноста и здравјето на работа со екран

Директива 92/104 ЕЕЗ за стандардна заштита при површинска и длабинска преработка на минерали

Директива 92/57 ЕЕЗ за привремените и подвижни градилишта

Директива 92/58 ЕЕЗ за минималните стандарди за ознаки за безбедност на работа

Директива 92/85ЕЕЗ, [1992] ОЈ L348/1

Директива 92/91 ЕЕЗ за подобрување на безбедноста и здравјето на работниците во индустријата за преработка на минерали без дестилација

Директива 93/103 за минималните барања за здравје и безбедност на работа на рибарските бродови

Директива 93/103 за работа на рибарски пловила

Директива 94/33 за заштита на младите луѓе на работа, [1994] ОЈ L216/2

Директива 96/29 за безбедноста од јонизирачко зрачење

Директива 97/80 ЕЗ за товарот на докажување во случај на дискриминација по основа на пол

Директива бр. 2000/54ЕЗ за дополнителни правила за заштита на работниците кои се изложени на биолошки агенси

Директива бр. 82/605 за заштита од метално олово и неговите јонизирачки компоненти

Директива бр. 84/467 ЕЕЗ за заштита при работа од јонизирачко зрачење

Директива бр. 89/656 ЕЕЗ за стандардите за безбедност и заштита на здравјето во однос на личната заштитна опрема

Директива бр. 90/269 ЕЕЗ за допуштената тежина на товар

Директива бр. 92/91 ЕЕЗ за изложеноста на хемиски агенси

Директивата 79/7 ЕЕЗ, [1979] ОЈ L6/24

Директивата 89/391/ЕЕЗ за воведување на мерки за поттикнување на подобрувањето на безбедноста и здравјето на работниците на работа, [1989] ОЈL183/1

Директивата 90/394ЕЕЗ за изложеноста на канцерогени агенси

Директивата 90/679 ЕЕЗ за изложеност на биолошки агенси

Директивата бр. 99/38ЕЗ за канцерогените супстанции на работното место и нивните мутагени

Директивата за еднаков третман 76/207 ЕЕЗ, [1976] ОЈ L167/29

Европската конвенција за социјална сигурност од 1972 година

Европската конвенција за статусот на работниците мигранти од 1977 година

Европската социјална повелба од 1961 и ревидираната од 1996

Европскиот кодекс за социјална сигурност од 1964

Збирка на документи на Советот на Европа кои се однесуваат на хендикепот“, Скопје

Зборник конвенција и препорука Меѓународне организације рада, Институт за политичке студии, Београд, 1996

Комунитарната стратегија за здравје и безбедноста на работа 2007-2012, COM(2007) 62

Конвенција 102 за здравствена заштита и паричен надоместок, Службен весник на ФНРЈ, бр. 1/55

Конвенција 103 за заштита на мајчинството, Службен Весник на ФНРЈ, бр. 9/55

Конвенција 90 од 1948 (ревидирана) за ноќната работа на децата, Службен весник на ФНРЈ, бр. 6/57

Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација на жените, Од 18 декември 1979 година, ООН; Сл. Весник на СФРЈ бр. 11/81

Конвенција за правата на детето, Од 20 ноември 1989 година, ООН; Сл. Весник на СФРЈ бр. 15/90

Конвенцијата бр. 155 (1981) за заштита на здравјето и безбедност при работа, Службен Весник на СФРЈ, бр. 7/87

Конвенцијата бр. 161 (1985) за професионални и здравствени услуги, Службен Весник на СФРЈ, бр. 14/89

Меѓународни стандарди на трудот, Министерство за труд и социјална политика, Скопје, 2007

Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права, Од 16 декември 1966 година, ООН; Сл. Весник на СФРЈ, бр. 07/71

Од исклученост до Еднаквост: остварување на правата на лицата со хендикеп, ООН, Женева, 2007

Повелбата за основните права на Европската Унија од 2000 година [2000] ОЈ L303

Препораката 86/379/EEC за вработувањето на лицата со инвалидност [1986] ОЈ L225/43

Резолуција за еднаквите можности и еднаков третман меѓу мажите и жените при вработувањето каде сексуалното вознемирување, Official Bulletin (Geneva), Vol. LXVIII, Series A, No. 2, 1985

Резолуцијата за поттикнување на вработувањето и социјална интеграција на лицата со инвалидитет од 2003 година, [2003] OJ C175/1

Резолуцијата на Советот од 1996 за еднаквите можности за вработување на лицата со инвалидитет [1996] OJ C 12/1

Стратегија на Унијата за здравје и безбедност при работа, COM(2007) 62 final

Универзална (Општа) декларација за човековите права, прокламирана со Резолуцијата на Генералното собрание на ОН 217А (III), од 10.декември 1948 год

2.2. Електронски преузете акти

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C013;

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C079

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C089

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C090

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C127.

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138.

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C159

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C171

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C183

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?P155

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R004;

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R095

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R099

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R125

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R146

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R150
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R168
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R178
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R178
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R190
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R191
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R197
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C138
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C155
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C159
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C187
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?P155
www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048.htm
www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/078.htm
www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm
slobodnaevropa.org/content/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu_srbija/2147316.html

2.3. Електронски извори

www.who.int
www.eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=
www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_1640.html
www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_en.htm
www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/c11110_en.htm; или пак на: <http://osha.europa.eu/en>

www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/c11111_en.htm

www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_098933/index.htm

www.ilo.org/global/Themes/Child_Labour/lang--en/index.htm

www.ilo.org/global/Themes/Safety_and_Health_at_Work/lang--en/index.htm

www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm

www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm

www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Subjects/lang--en/index.htm

www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Subjects/Otherworkers/lang--en/index.htm

www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm

www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s03

www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s12

www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s17

www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm

www.ilo.org/ipec/facts/lang--en/index.htm

www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/instr/r_162.htm

www.issa.int

www.issa.int/News-Events/Events/International-Policy-and-Research-Conference-on-Social-Security

www.issa.int/News-Events/News2/Prevention-strategies-to-become-central-for-social-security-experts-predict

www.issa.int/News-Events/News2/Prevention-strategies-to-become-central-for-social-security-experts-predict

www.mtsp.gov.mk

www.mzzpr.org.mk

www.ohchr.org

www.osha.europa.eu/en/campaigns

www.pravo.org.mk

www.slobodnaevropa.org

www.suite101.com

www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf

www.who.int/topics/adolescent_health/en

www-ssw.issa.int/wssf07/news/en/2news25.html

2.4. Одлуке Европског суда правде

Преуда у случају C-109/00Tele Denmark A/S [2001] ECR I-6693

Пресуда у случају Case C-66/96 (Hoj Pedersen Case), [1988] ECR I-7327

Пресуда у случају Marshall (No.1), Case 152/84 (1986) ECR 723

Пресуда у случају Italiana Petroli (C-2/97)

Пресуда у случају Criminal Proceedings agenst X (C-74/95, C-129/95)

Пресуда у случају C -342/93 (Gillespie Case) [1996] ECR I-475

2.5. Националне судске пресуде, одлуке и ставови

Пресуда на Апелационен Суд Скопје, VI По бр. 328/10 од 11.11.2010 година.

Пресуда на Апелациониот суд Скопје, VI.П.О. бр. 2046/07 од 26.11.2009 година,
VI.П.О. бр. 1187/08 од 26.11.2009 година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, Рев. Бр. 300/85, од 06.07.
1985 година

Одлука на Судот за здружен труд на Србија, 11412/85 од 14.01. 1986 година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, Рев.бр. 71/98 од 16.02.
2000 година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, У.бр. 1232/92, од 12.03.
1993 година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, Гзз бр. 266/05 од
29.11.2006 година

Пресуда на Апелационен суд во Штип, Гж.бр. 241/09 од 22.04.2009 година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, У.бр. 30/99 од 06.09.2000
година

Пресуда на Врховниот суд на Република Македонија, У. Бр. 2962/96 од
04.04.1997 година

Начел став на Врховниот суд на РМ. III.4.120 од 08.05.1981 година

Пресуда на Врховен суд на Република Македонија, Рев. Бр. 99/84 од 22.03.
1984 година

2.6. Национални правни извори

Административно процесуалнија кодекс, Државен вестник на Р.Б., бр. 30/06

Закон за безбедноста и здравје при работа, Службен весник на Р.М., бр. 92/07

Закон за вработување на инвалидни лица, Службен весник на Р.М., бр. 44/2000;
16/04; 62/05; 113/05; 29/07; 88/08; 161/08; 99/09

Закон за вработување на инвалидни лица, Службен весник на Р.М., бр. 44/2000;
изм. и доп.

Закон за државни службеници, Сл.лист ФНРЈ, бр. 53/57

Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на Р.М., бр.
66/06

Закон за животната средина, Службен весник на Р.М., бр. 53/05; 81/05; 24/07;
159/08

Закон за заштита на детето, Државен вестник на Р.Б., бр. 48/2000

Закон за заштита на работниците, Службене новине, бр. 128/22

Закон за здравствена заштита, Службен весник на Р.М., бр. 17/97, изм. и доп.

Закон за здравствена заштита, Службен весник на Р.М., бр. 38/91, изм. и доп.

Закон за здравствено осигурување, Службен весник на Р.М., бр. 25/2000, изм. и
доп.

Закон за здружен труд, Сл. лист СФРЈ, бр. 53/1976

Закон за изменување и дополнување на законот за средно образование,
Службен весник на Р.М., бр. 49/07

Закон за инспекција на трудот, Службен весник на Р.М., бр. 35/97; 29/02

Закон за инспекција на трудот, Службене новине, бр. 69/21

Закон за меѓусебните односи на работниците во здружениот труд, Сл. лист
СФРЈ, бр. 22/73

Закон за мирно решавање на работните спорови, Службен весник на Р.М., бр.
87/07

Закон за облигационите односи, Службен весник на Република Македонија, бр.
18/2001 (Уст. Суд РМ, У. Бр. 121/2001-78/01-4679). 4/02 (Уст. Суд РМ, У. Бр.
67/2002-59/2002-24). 5/03.

Закон за основните права од работен однос, Сл. лист СФРЈ, бр. 60/89

Закон за пензиско и инаlidско осигурување, Службен весник на Р.М., бр80/93, изм. и доп.

Закон за пензиско и инвалидско осигурање, Службени гласник Р.С., бр. 52/96

Закон за работни односи од 1957 година, Сл.лист ФНРЈ, бр. 53/57

Закон за работни односи, Службен весник на Р.М., бр. 80/93; 14/95; 53/97; 21/98; 25/2000; 3/01; 50/01; 25/03; 40/03

Закон за работни односи, Службен весник на РМ., бр. 62/05; 106/08; 161/08; 130/09

Закон за работни односи, Службен весник на СРМ, бр. 20/90; 27/90

Закон за семејство, Службен весник на Р.М., бр. 80/92, изм. и доп.

Закон за социјално осигурување, Службене новине, бр. 117/22

Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РМ, бр. 50/10

Закон за спречување на злоставувањето на работно место, Службен гласник РС, бр. 36/10.

Закон за средно образование, Службен весник на Р.М. бр. 44/95; изм. и доп.

Закон за стечај, Народне новине, РХ, бр. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03

Закон о безбедности и здравље на раду, Службени гласник РС, бр. 101/06

Закон о деловних размерјих, Урадни гласник РС, бр. 42/02

Закон о деловних размерјих, Урадни гласник РС, бр.14/90

Закон о друштвеној бризи о деци, Службени гласник Р.С., бр. 42/92

Закон о запослитвени рехабилитацији ин запословању инвалидов, Урадни лист Р.С. бр. 63/04

Закон о заштити на раду, Народне новине РХ, бр. 59/96

Закон о заштити на раду, Службени гласник РС, бр. 42/91

Закон о здравственом осигурању, Народне новине, РХ, бр. 94/01, 88/02, 149/02, 117/03

Закон о мировинском осигурању, Народне новине, РХ, бр. 102/98

Закон о основама радних односа, Службени лист СРЈ, бр. 29/06

Закон о професионалној рехабилитацији и запослење лица са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/09

Закон о радилѝним и родителѝским потпорама, Народне новине РХ, бр. 85/08

Закон о радим односима, Службени гласник РС, бр. 55/06 и 28/01

Закон о радним односима Србије, Сл. лист СРС, бр. 40/77, 24/82

Закон о радним односима, Народне новине СРХ, бр. 19/90

Закон о радним односима, Службени гласник СРС, бр. 37/86; 46/87; 52/87; 16/88; 12/89; и Службен гласник Републике Србије, бр. 16/90

Закон о раду, Народне новине РХ, бр. 149/09

Закон о раду, Народне новине РХ, бр. 38/95

Закон о раду, Службен гласник Р.С., бр. 70/2001; 73/01

Закон о раду, Службени гласник Р.С. бр. 24/05; 61/05

Закон о старашевском варству ин дружинских прејемких, Урадни лист, бр. 97/01

Закона за женскија и детски труд в индустриалните заведенија од 1905 година

Законот за престанок на важење на оделни закони, Службени гласник РС, бр. 135/04

Извештај на инспекцијата на трудот на Кралството СХС за нејзината работа во година 1924, Белград, 1925

Измене Закона о заштити на раду, Народне Новине РХ, бр. 86/08

Измене Закона о раду, Народне новине РХ, бр. 114/03

Кодекса на труда, Државен вестник на Р.Блгариа, бр. 26 и 27/86

МЗЗПР: Годишен извештај за несреќи при работа за 2007 година

МЗЗПР: Годишен извештај за несреќи при работа за 2008 година

МЗЗПР: Годишен извештај за несреќи при работа за 2009 година

Нардеба за трудоустоустројаване, Државен вестник на Р.Б., бр. 7/87

Наредба бр. 8 за определјане на работните места, подходјаши за лицата с намалена трудоспособност, Државен вестник на Р.Б., бр. 52/87

Наредба за работата на лицата, ненавршили 15-годишна возраст, Државен вестник на Р.Б., бр. 8/87, изм., доп., бр. 59/93

Наредбата бр. 11 за собите за лична хигиена на жените и за одмор на бремените, Државен вестник бр. 54/87

Одлука на Сојузниот уставен суд - Службени лист СРЈ, бр. 51/99

Основен закон за претпријатијата, Сл. лист СФРЈ, бр. 17/65

Основен закон за работни односи, Сл. лист СФРЈ, бр. 17/65

Правилник за правилата на однеување на работодавачот и вработените во врска со превенцијата и заштитата на вработените од вознемирување на работа, Службен Гласник РС, бр. 62/10

Стратегија за безбедност и здравје на работа на Србија за 2009 -2012 година, Службен гласник РС бр. 55/05

Уредба за забрана на вработување на жените и младинците на одредени работи, Сл. лист ФНРЈ бр. 11/52; 27/53

Уредба за заштита на бремени жени и мајки доилки во работен однос, Сл.лист на ФНРЈ, бр. 31/49

Уредба за отсуство на жената пред и по породувањето, Сл. лист ФНРЈ, бр. 56/46

Устав на Р.М, Службен весник на Р.М., бр. 52/91

Устав на Република Бугарија, Државен вестник, бр. 56/91

Устав на СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/74

Устав на СФРЈ, Сл.лист СФРЈ, бр. 43/63

Устав на ФНРЈ, „Сл.лист ФНРЈ“, бр. 10/46

Уставни амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, Сл. лист СФРЈ, бр. 2

БИОГРАФИЈА АУТОРА

О М-р. Лазару Јовевском, асистенту у научној области радног права на Правном факултету "Јустинијан Први" - Скопље

М-р Лазар Јовевски је рођен 1978 године у Скопљу. После завршавања основне и средње школе, у школској 1996/1997 години се уписао на Правни факултет Универзитета "Св. Кирил и Методиј" у Скопљу. Током студирања је показао посебан интерес у области радног права и социјалног осигурања. Дипломирао је у 2000 години са просечним успехом од 9.48. После дипломирања, у јануару 2001 године, је био ангажован као демонстратор предмета радно право, социјално осигурање и међународно радно право

Одмах после дипломирања се уписао на постдипломске студије из радног права и социјалног осигурања на Правном факултету у Београду на Београдском универзитету. Успешно је положио све испите, после чега је дана 24.05.2005 године магистрирао после успешне одбране рада са насловом "Колективно преговарање у Југоисточној Европи са посебним освртом на Македонију". Са овим је стекао право на академски степен магистер правних наука у области радног права и социјалног осигурања.

Дана 23.12.2005 године, је одлуком Наставно-научног савета Правног факултета "Јустинијан Први" одабран за асистента из научне области радног права.

Крајем 2007 године пријавио је докторску дисертацију на тему "Заштита здравља и безбедности на раду с посебним освртом на заштиту *ratione persone*" на Правном факултету у Београду код ментора проф. д-р Бранко Лубарда.

Као демонстратор и асистент научне области радног права је водио семинаре (вежбе) из предмета радно право и социјално осигурање за студенте друге године правних студија и учествовао је и у реализацији других наставно - научних активности у научној области радног права на Факултету до данас.

М-р. Лазар Јовевски је у периоду пре избора за асистента па све до данас био учесник са научним радовима, или без њих, на више од 50 међународних и домаћих конференција, семинара и студиских престоја за шта је добио сертификате, дипломе и бројна признања.

До данас м-р Лазар Јовевски објавио је следеће монографије, научне и стручне радове из области радног и социјалног права, као и из области правне филозофије и историје:

1. „Колективно преговарање у Југоисточној Европи са посебним освртом на Македонију“, Магистарски рад, Правни факултет у Београду, 2005 година;
2. "Колективни преговори", стручна монографија, Скопље, 2006 година;
3. "Аспекти флексибилних форми запошљавања - реалност и перспективе", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Стрези Стрезовском, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
4. "Колективно преговарање насупрот другим облицима уређивања радних односа", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Тодорки Оровчанец, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
5. "Субјекти колективног договарања, нивои преговарања и решавање сукоба који се јављају у зависности од нивоа преговора", научни рад, Законски оквир судских реформа у Републици Македонији, Правни факултет Јустинијан Први, Скопље;
6. "Злоупотреба дечјег труда", стручни рад, Рома индекс број 6, април/мај 2005 година;
7. "Нове преспективе за лица са хендикепом" стручан рад, Вулкан, Скопље, 2006 година;
8. "Колективни радни спорови и њихово решавање", научни рад, XVIII синдикална школа, Фебруар 2007 године;
9. "Европски систем заштита здравља и безбедности на раду", научни рад, Зборник у част проф. д-р. Борислава Благоева, Правни факултет Јустинијан Први, Скопље;
10. "Колективно преговарање на нивоу послодавца-појединачни колективни уговори", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Панта Марина, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;

11. "Колективно преговарање и социјални дијалог у Републици Македонији од 2005 до 2010", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Ђеорѓе Ганзовски, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
12. "Разпоређивење и прераспоређивање сугласно законским прописима (Закон о радним односима и Закон о државним службеницима)", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Владимир Митков, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
13. "Синдикални покрет и организирано радништво", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Ђеорѓе Маријановиќ, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
14. "Остваривање надохнаду за штету у радном односу", научни рад, коаутор, Зборник у част Проф. Д-р. Петар Манговски, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
15. "Мобинг као радно-правни и радно-социолошки феномен", научни рад, Правни живот, Копаониќка школа природног права, 2011;
16. "Друштвено-социолошки аспекти колективног преговарања и његов значај", научни рад, Правни живот, Копаониќка школа природног права, 2007;
17. "Феномен Санданизам у мекедонском револуционерном покрету", стручан рад, Зборник у част Проф. Д-р. Томислав Чокревски, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;
18. "Collective bargaining and reaching collective bargaining agreements (CBAs) according to Macedonian legislation and in practice (1991-2009)", монографија на енглеском, Меѓународна организација рада, Женева, април 2010 година;
19. "Појава и развој синдикалног покрета у Југоисточној Европи", научни рад, Правни Живот, Копаониќка школа природног права, 2008;
20. "Flexible Working Time Arrangements", научни рад, Европска комисија, Хаг, 2011 (обљавјен у јануару 2012);
21. "Радно-социјални аспекти у Уставу Републике Македоније", научни рад, Зборник у част Проф. Д-р. Тодор Пеливанов, Правни факултет "Јустинијан Први" Скопље;

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а _____

ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ

број индекса _____

Изјављујем

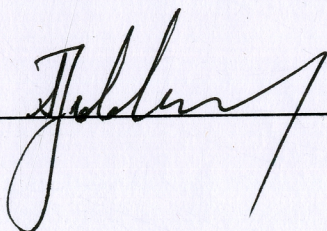
да је докторска дисертација под насловом

ЗАШТИТА ЗДРАВЉА И БЕЗБЕДНОСТ НА РАДУ С
ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЗАШТИТУ RATIONE PERSONAE

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 20.06.2012 год.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ

Број индекса 1

Студијски програм _____

Наслов рада ЗАШТИТА ЗДРАВЉА И БЕЗБЕДНОСТ НА РАДУ
С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЗАШТИТУ RATIONE PERSONAE

Ментор ПРОФ. Д-Р. БРАНКО ЛУБАРДА

Потписани/а ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ

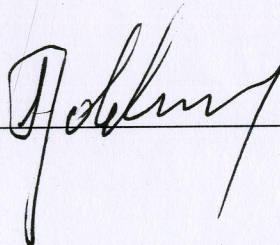
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања 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.

Потпис докторанда

У Београду, 20.06.2012 год.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ЗАШТИТА ЗАРАВЉА И БЕЗБЕДНОСТ НА РАДУ
С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЗАШТИТУ RATIONE PERSONAE

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 20.06.2012 год.

