

Др Филип Бојић,*

Доцент Правног факултета Универзитета у Београду

UDK: 331.07:061.1(100)ILO

70 ГОДИНА КОМИТЕТА ЗА СЛОБОДУ УДРУЖИВАЊА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА**

Апстракт: Аутор у раду настоји да укаже на значај Комитета за слободу удруживања Међународне организације рада, који ове године обележава 70 година од оснивања. Комитет је основан са циљем пружања подршке делотворном остваривању права на синдикално организовање, али и других колективних права, која су средином четрдесетих година прошлог века у појединим системима неретко била угрожена од стране представника власти. У раду ће бити укратко указано на оснивање Комитета, као и на састав и надлежност овог посебног органа Међународне организације рада, чија пракса представља неазаобилазан извор у проучавању основних колективних права запослених. Највише пажње биће посвећено самом поступку који се спроводи пред Комитетом, а укратко ће бити предочена и пракса овог органа, са посебним освртом на случајеве где су жалбе подношене против наше државе од стране синдиката, односно удружења послодаваца. Такође, у последњем делу рада, аутор указује на последице које је пандемија заразне болести Ковид 19 имала на свет рада, између осталог и на остваривање права на синдикално организовање, а све у ишчекивању изношења ставова Комитета поводом наведене проблематике.

Кључне речи: Комитет за слободу удруживања, Међународна организација рада, синдикати, право на удруживање, ковид-19.

* e-mail: filip.bojic@ius.bg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Епидемија.право.друштво“ за 2021. годину.

Рад примљен: 25.09.2021.

Рад прихваћен: 20.10.2021.

1. Увод

Право на удруживање сврстава се у ред основних колективних права запослених, гарантовано је бројним међународним и регионалним стандардима, а у Републици Србији представља и уставом зајемчено право.¹ Делотворно остваривање овог права у пракси, утиче и на остала како колективна, тако и индивидуална права запослених. Упркос наведеном, уочавају се бројни примери непоштовања овог права, а без одговарајућих санкција за оне који онемогућавају пуну примену права на удруживање и других колективних права запослених.

Имајући у виду да право на удруживање и заштита синдикалних права имају битно место у међународном радном праву, много значајније него што је то случај у националним оквирима, ова права захтевала су и додатни вид заштите путем посебних механизма, који се успостављају првенствено под окриљем Међународне организације рада.² Наведено произилази из чињенице да је слобода удруживања, како запослених, тако и послодаваца, неопходан услов за делотворно функционисање ове међународне организације, чији принцип рада, као што је познато, почива на начелу трипартизма, на основу којег представници синдиката и удружења послодаваца учествују у раду најзначајнијих тела ове организације, те би стога без слободе удруживања, коцепт трипартизма био у великој мери обесмишљен.³ Следствено томе, логично је што

1 Чл. 55 Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021); Ово право, између осталог је гарантовано чланом 20. Универзалне декларације о људским правима Организације уједињених нација, као и Међународним пактом о грађанским и политичким правима (чл. 22, ст. 1 и 2) и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (чл. 8). Право на удруживање је зајемчено и чл. 11 Европске конвенције о људским правима и основним слободама, као и чланом 5 Европске социјалне, односно Ревидирано европске социјалне повеље. Наводи се и да је ово право гарантовано и Америчком конвенцијом о људским правима (чл. 16), Протоколом из Сан Салвадора (чл. 8) и Афричком повељом о људским правима и правима народа (чл. 10). Опширније код: Lammy Betten, *International Labour Law, selected issues*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1993, стр. 71-75.

2 Nicos Valticos, *International Labour Law*, Kluwer – Deventer – The Netherlands, 1979, стр. 79.

3 И у оквиру самих ставова Комитета, наглашено је, између осталог, да ефикасно остваривање права на слободу удруживања доприноси гаранцији мира и социјалне правде, као и то да је Међународна организација рада основана и зарад промовисања права на удруживање у државама чланицама ове организације. *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fourth (revised) edition, International Labour Office, Geneva, 1996, стр. 1; Опширније у: Digest of 1985, paras. 23 and 53; and 256th Report, Case No. 1309, para. 275; 268th and the 286th Reports, Cases Nos. 1500 and 1652, paras. 692 and 706, respectively.

ова међународна организација, још од свог оснивања 1919. године у Версају, придаје нарочиту пажњу праву на удруживање, те се поред редовних механизма контроле, отелотворених у поступку испитивања извештаја влада држава чланица пред Комитетом експерата и у поступку испитивања рекламација и жалби, уочавају и посебни механизми који за циљ имају управо промовисање и заштиту права на удруживање, као једног од основних колективних права, како запослених, тако и послодаваца.⁴

Са циљем заштите синдикалних слобода и права, 1951. године под окриљем Међународне организације рада оснива се посебан Комитет за слободу удруживања. За разлику од поменутих редовних поступака, који су предвиђени Уставом МОП-а, овај посебан поступак није предвиђен највишим актом ове организације, већ је заснован на Споразуму између Економског и социјалног савета Уједињених нација и МОП-а, закљученом 1950. године, а са циљем испитивања озбиљних повреда слободе удруживања у периоду после Другог светског рата.⁵ Поједини аутори чак тврде да је по завршетку рата у неким државама примећена и одређена тенденција да се униште синдикална права, те је управо наведено било и један од основних мотива да се приступи оснивању посебног тела, надлежног за заштиту права на слободу удруживања и других колективних права.⁶

У пракси дугој тачно 70 година, Комитет је указао на велики број случајева повреде колективних права запослених од стране држава чланица Међународне организације рада, које су приступањем овој организацији, преузеле обавезу поштовања основних стандарда, којима се гарантује, између осталог, и право на синдикално организовање и удруживање. Управо ће предмет истраживања у наставку рада бити анализа рада Комитета за слободу удруживања, као и одређене активности овог посебног тела Међународне организације рада у претходних седам деценија, са посебним освртом на случајеве у којима су синдикати, односно удружења послодаваца из Републике Србије покретали поступке пред овим органом. Такође се као важно питање намеће и сагледавање како и на који начин се остваривало право на

Одлуке су објављене у: *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, op. cit.*, стр. 7.

4 Бранко Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 204-205.

5 *Ibid.*, стр. 205.

6 Antony Alcock, *History of the International Labour Organisation*, Palgrave Macmillan, 1971, стр. 252.

слободу удруживања у условима пандемије заразне болести Ковид 19, која већ скоро две године захвата целу планету, а неспорно је да много утиче и на свет рада. Имајући у виду да Комитет још није изнео став поводом питања остваривања права на удруживање током трајања заразне болести Ковид 19, укратко ће бити указано и на поједине проблеме са којима су се синдикати суочавали у претходном периоду.

2. Право на синдикално удруживање у стандардима Међународне организације рада

Иако је у преамбули устава Међународне организације рада предвиђено право на синдикално организовање, као једно од основних права радника, примећује се да се овом праву посебна пажња придаје тек по завршетку Другог светског рада. Наведено потврђује чињеница да у периоду од оснивања Међународне организације рада, 1919. године, па све до завршетка Другог светског рата, односно до усвајања Конвенције број 87 о синдикалној слободи и заштити синдикалних права, 1948. године, није придаван нарочити значај колективним правима запослених. И поред тога што се у преамбули Устава Међународне организације рада „афирмише принцип слободе удруживања као једно од средстава за побољшање положаја радника и осигурање мира“, за нешто мало мање од тридесет година усвојене су само две конвенције, које за свој предмет имају колективна права запослених.⁷

Међутим, усвајањем Филаделфијске декларације 1944. године, која постаје, као што је познато саставни део Устава МОР-а, ситуација се знатно побољшава, а у погледу гарантовања основних колективних права запослених.⁸ Декларацијом се, као једно од основних начела, прокламује

⁷ У питању је прва конвенција ове организације којом се регулише право на удруживање, Конвенција бр. 11 о праву на удруживање пољопривредника, усвојена на трећем заседању Опште конференције рада 1921. године и Конвенција бр. 84 из 1947. године о праву на удруживање, која се односила на зависне територије. Док је Конвенцију бр. 84 ратификовало само 9 држава Међународне организације рада, Конвенција бр. 11 ратификована је од стране 121 државе чланице, међу којима је и Република Србија. Ова Конвенција значајна је по томе што се сва лица која су запослена у пољопривреди изједначавају са индустријским радницима у погледу остваривања права на удруживање. Опширније код: Боривоје Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001, стр. 193-194; Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009, стр. 97.

⁸ Према Троклеу Филаделфијском декларацијом су прокламована четири нова принципа социјалне филозофије, међу којима и да су „слобода изражавања и удруживања неопходни услов трајног напретка“. Опширније о Филаделфијској декларацији код:

„да је слобода изражавања и удруживања неопходан услов друштвеног напретка“.⁹ Наведено неспорно утиче и на ставове делегата који учествују у раду Опште конференције рада, те се од средине четрдесетих година двадесетог века, односно у периоду након усвајања Филадельфиске декларације, усвајају Конвенција бр. 87 о синдикалној слободи и заштити синдикалних права, а убрзо потом и Конвенција бр. 98 о примени начела права организовања и колективног преговарања.¹⁰ Те две конвенције се 1998. године, Декларацијом о основним принципима Међународне организације рада, сврставају у ред фундаменталних конвенција ове организације. Могуће је да главну прекретницу у укључивање ових права у ред основних права, зајемчених стандардима Међународне организације рада, представља управо оснивање посебног тела, које решава по жалбама у вези са повредама синдикалних права и слобода.

И поред неспорног помака у погледу заштите основних синдикалних права и слобода, који је наступио у другој половини четрдесетих година прошлог века, а затим и са оснивањем Комитета, запажа се да по усвајању Конвенције бр. 87 и Конвенције бр. 98, па све до данас, није усвојен значајнији стандард којим би се регулисала колективна права запослених, па се поставља питање шта је разлог за то.¹¹ Могуће је да је наведено заправо последица оснивања Комитета за слободу удруживања, чији ставови представљају значајне смернице за државе чланице, а у погледу делотворног остваривања колективних права запослених, те делује као да надлежни у оквиру Међународне организације рада сматрају да није потребно усвајање нових стандарда, којима би се уредило делотворно остваривање права на синдикално удруживање у условима глобализације и нових промена на тржишту

Леон-Ели Трокле, *Међународно социјално законодавство*, Југословенска национална комисија за Међународну организацију рада и Савез удружења правника Југославије, Београд, 1958, стр. 48-51.

9 Текст Филадельфиске декларације Међународне организације рада, доступан је у: Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009, стр. 331-334.

10 Конвенцијом бр. 87 се експлицитно предвиђа да радници и послодавци, без икаквих изузетака, имају право без претходног одобрења, да образују организације по своме избору, као и да приступе овим организацијама. Чл. 2 Конвенције бр. 87 о синдикалној слободи и заштити синдикалних права („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 8/1958)

11 Конвенције о колективним правима усвојене у другој половини двадесетог века су Конвенција бр. 135 о радничким представницима из 1971 године, Конвенција бр. 141 о организацијама сеоских радника из 1975. године, Конвенција бр. 144 о трипартитним консултацијама из 1976. године и Конвенција бр. 154 о колективном преговарању из 1981. године. Конвенције су доступне на интернет страници: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:::NO::>

рада. Оно што је неспорно, а када је реч о деловању Комитета, јесте да су принципи рада овог посебног тела МОП-а широко прихваћени и на међународном и на националном нивоу, као и од стране синдикалних организација и организација послодаваца. Генерално гледано, а како то тврди и професор Јовановић, „Комитет ради на изградњи принципа о пуној примени међународних стандарда о синдикалним правима и слободама, што је допринело развоју синдикалних слобода и индустријске демократије у низу земаља“.¹²

Ваља имати у виду да је реч о органу чије су одлуке доста утицале на развој националног законодавства држава чланица Међународне организације рада, те је стога значај Комитета још већи.¹³ Управо зато и професор Лубарда издваја као једну од основних функција Комитета за слободу удруживања, то што је под окриљем овог тела развијено значајно квази-нормативно-стваралачко тумачење конвенција МОП-а о слободи удруживања.¹⁴ Наведена тумачења су од посебног значаја, јер иста доводе до лакше примене ових конвенција у пракси држава чланица.¹⁵

3. Оснивање Комитета за слободу удруживања

Као што је претходно утврђено, евидентно је да се по завршетку Другог светског рата изнова придаје пажња синдикалним правима и слободама. Наведено је, између осталог, потврђивао и професор Пешић, који је сматрао да су „догађаји после завршетка Другог светског рата указивали на сву важност коју је подршка слободних професионалних организација представљала за обнову подизања услова егзистенције широких народних маса и за успостављање боље међународне сарадње“.¹⁶

Поставља се питање, због чега се чекало скоро 30 година од оснивања Међународне организације рада да се започне са усвајањем стандарда који би за предмет уређивања имали синдикална права

12 Предраг Јовановић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 102.

13 *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, op. cit.*, стр. 2.

14 Б. Лубарда, *op. cit.*, стр. 205.

15 Наведено се, између осталог, потврђује и тиме што је више од 60 држава чланица Међународне организације рада поступило по препорукама Комитета за слободу удруживања и уједно обавестило Комитет о позитивним помацима, који представљају резултат активности овог тела. <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>

16 Ратко Пешић, *Међународна организација рада, порекло-структура-делатност*, Нови Сад, 1969, стр. 150.

запослених. Поменуто посебно делује необично, имајући у виду да су синдикати од самог оснивања били укључени у рад Међународне организације рада. Могуће је да је један од разлога за наведено и то што се четрдесетих година двадесетог века све више шири утицај радничких покрета и синдиката, који су у периоду између два светска рата, добијали на значају посебно у Совјетском Савезу и источноевропским државама. Радничка класа је имала велики допринос у Другом светском рату, што је према појединим ауторима и утицало на то да се њен углед и утицај увећа, те је то био један од основних разлога за јачање позиције представника радника унутар МОР-а, што је довело и до ревизије Устава МОР-а, али и до усвајања конвенција, којима се гарантују основна колективна права запослених.¹⁷ Међутим, насупрот томе уочено је да у појединим државама чланицама МОР-а долази до озбиљног угрожавања синдикалних права и слобода од стране представника власти. Ове наводе потврђује и професор Петровић, који оправдано тврди да је „синдикална слобода, уписана као циљ МОР-а, представљала значајну тему њеног законодавства, али и велику бригу те организације због угрожавања те слободе у многим земљама, па због тога и важно питање у њеном контролном механизму“.¹⁸ Све је то утицало да се узме у озбиљно разматрање пред надлежним органима Међународне организације рада усвајање стандарда, који би за предмет имали уређивање основних колективних права запослених.

Први корак је учињен са усвајањем Конвенције бр. 87, а затим и Конвенције бр. 98. Упркос томе, представницима синдиката није било довољно усвајање конвенција, којима се гарантују основна синдикална права и слободе, већ је постојала и потреба да се обезбеде додатни контролни механизми, а како би се право на удруживање могло делотворно остваривати у свим државама чланицама МОР-а. Велики број синдикалних организација није био задовољан усвајањем поменутих међународних стандарда, сматрајући да слобода удруживања

17 Утицај радничке класе је у послератном периоду био толики, да се озбиљно разматрао предлог да се увећа број делегата радника у Општој конференцији рада, те да уместо једног, владе држава чланица предлажу два делегата, Питање делегата покренуто је и пред Економским и социјалним комитетом Уједињених нација од стране Совјетског Савеза, који у том периоду није био члан МОР-а. Представници Совјетског Савеза су „истicali да треба мењати структуру претставништва, образложећи то тиме да су радници заступљени у овој Организацији са свега 25 одсто, и да она уствари, служе само интересима послодавца и владајућим класама“. Р. Пешић, С. Радичанин, „Трипартитни карактер Међународне организације рада“, *Међународни проблеми*, бр. 1/1958, стр. 82-84.

18 А. Петровић, *op. cit.*, стр. 96.

у великом броју држава постоји само у теорији, те да усвајање посебних међународних стандарда о слободи удруживања неће допринети одговарајућој заштити колективних права.¹⁹ Интересантно је да је питање слободе удруживања разматрано најпре пред Економским и социјалним саветом Уједињених нација, којем је крајем четрдесетих година двадесетог века делегат Совјетског Савеза упутио предлог да овај Савет оснује посебну Комисију, чија би функција била да проучава законодавство и праксу држава чланица УН, а у вези са основним синдикалним правима и слободама.²⁰

Управо је стога и Економски и социјални савет УН иницирао Међународној организацији рада оснивање тела које би било посвећено заштити синдикалних права и слобода. На основу иницијативе Економског и социјалног савета УН закључен је споразум са Међународном организацијом рада, а на основу којег је Административни савет јануара 1950. године основао Комисију за истрагу и мирење.²¹ Споразумом је било предвиђено да Административни савет оснује још један орган, који ће се поред Комисије за истрагу и мирење бавити заштитом синдикалних слобода и права, те је убрзо по оснивању Комисије одлуком Административног савета Међународне организације рада новембра 1951. године основан и Комитет за слободу удруживања.²²

Ваља имати у виду да је закључивању овог споразума претходио и захтев Светске федерације синдиката, упућен генералном секретару УН, 1947. године, а у коме се од Организације уједињених нација тражи да у дневни ред Економског и социјалног савета УН уђу и питања гаранције практиковања и развоја синдикалних права.²³ Закључује се да су јачање синдикалних покрета после Другог светског рата, као и активности Уједињених нација у вези са промовисањем права на синдикално удруживање, за резултат имали усвајање Конвенције бр. 87 и Конвенције бр. 98, затим оснивање Комисије за истрагу и мирење, а коначно и оснивање Комитета за слободу удруживање 1951. године.²⁴

19 A. Alcock, *op. cit.*, 260.

20 Предложено је да у састав Комисије поред чланова Економског и социјалног савета, уђе и по један представник Међународне организације рада, Светске синдикалне организације (*World Federation of Trade Unions*), Међународне конфедерације слободних синдиката (*International Confederation of Free Trade Union*) и Конфедерације синдиката Латинске Америке. A. Alcock, *op. cit.*, 262.

21 Нав. према: Горан Обрадовић, *Примена међународних стандарда рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 95.

22 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 150.

23 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 91.

24 *Ibid.*

Поменута Комисија за мирење основана је годину дана пре Комитета за слободу удруживања и примећује се да су начелно ова два органа у многим стварима доста слична. Као основни задатак Комисије истиче се такође испитивање жалби држава и организација запослених и синдиката, а у вези са непоштовањем основних синдикалних права и слобода.²⁵ Право да покрене поступак пред Комисијом, а на основу жалбе, имају националне организације које су директно заинтересоване за предмет насталог спора, као и међународне организације са статусом саветодавних организација Међународне организације рада, али и друге међународне организације запослених и послодаваца.²⁶ Поступак пред Комисијом се може покренути само под условом да је предмет спора везан непосредно за организацију, којој запослени, односно послодавци припадају.²⁷ Како професор Шундерић наводи „Комисија за истрагу и мирење је у суштини, орган испитивања, односно истраживања, али она може, у сарадњи са заинтересованом државом, испитивати могућности за отклањање спора на основу споразума“, те се стога функција Комисије претежно своди на испитивање проблема, који су под истрагом, а све у намери да се са заинтересованом владом пронађе одговарајуће решење.²⁸ Комисија се, као и Комитет за слободу удруживања, састоји од девет независних чланова, који поседују високе квалификације и који углавном заседају у панелима од три члана.²⁹ Међутим, и поред свих настојања да Комисија делује у пуном капацитету, у пракси се јављају одређени проблеми у вези са радом Комисије, јер је начелно правило да се поједини случајеви могу узети на испитивање само уз сагласност заинтересоване државе, односно државе против које је уложена жалба.³⁰ Управо је због тог строгог процесног правила, Комисија решила знатно мањи број случајева у односу на Комитет за слободу удруживања.³¹

4. Састав и надлежности Комитета за слободу удруживања

На основу горе наведеног, евидентно је да Комитет за слободу удруживања, основан одлуком Административног савета новембра 1951. године, представља посебно тело које делује у оквиру Међународне организације рада. Међутим, ваља имати у виду да су се надлежности

25 *Ibid.*, стр. 95

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 151.

29 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 151; Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 95.

30 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 152; Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 95.

31 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 95.

овог комитета значајно мењале у последњих 70 година.³² Професор Шундерић оправдано тврди да је „у надлежности Комитета била присутна одређена еволуција“, па је првобитно Комитет усмеравао своје деловање само на прелиминарно испитивање жалби због повреде основних синдикалних слобода, те би на основу спроведеног испитивања вршио један вид селекције пристиглих жалби, како би потом давао препоруке Административном савету које од жалби да упути Комисији за истрагу и мирење на мериторно решавање.³³ Међутим, убрзо су правци деловања Комитета измењени, а имајући у виду да је закључено да и поред тога што поједине жалбе не захтевају даље поступање, али би ипак ваљало исказати одређене резерве, када је у питању законодавство и пракса који се односе на остваривање права на удруживање у државама чланицама Међународне организације рада.³⁴ Следствено томе, основна функција Комитета своди се на испитивање садржине жалби које му пристижу, те на основу тога Комитет доноси закључке, односно препоруке, о предмету жалбе, упућујући закључке владама држава чланица, а како би државе чланице отклониле уочене недостатке који се односе на повреду синдикалних права и слобода.³⁵

Састав Комитета потврђује принцип трипартизма, као једног од основних начела на којима почива рад Међународне организације рада, те у раду овог тела учествује 9 чланова, које претходно именује Административни савет из реда својих чланова.³⁶ Како професор Шундерић наводи Комитет представља еманацију Административног савета, у чијем раду учествује три представника влада, три представника синдиката и три представника удружења послодаваца.³⁷ Сваки од представника има свог заменика, којег такође именује Административни савет. Заменици су првобитно били позивани на састанке, само у случају ако неко од редовних чланова не би био у могућности да присуствује састанку. Међутим, од 1958. године, успоставља се пракса, која бива потврђена 2002. године, да се заменицима мора обезбедити знатно бољи статус, него раније, те се сада примењује правило према којем заменици могу учествовати у раду Комитета, без обзира на то да ли су редовни

32 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 153.

33 *Ibid.*

34 G. Von Potobsky, „Protection of Trade Union Rights: Twenty Years' Work by the Committee on Freedom of Association“, *International Labour Review*, бр. 1/1972, стр. 69.

35 *Ibid.*

36 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 153.

37 *Ibid.*

чланови одсутни или не.³⁸ Такође, предвиђено је и да Комитет настоји да одлуке по спроведеном поступку доноси једногласно. Чланови Комитета састају се три пута годишње у Женеви и том приликом разматрају жалбе о повредама основних синдикалних права и слобода. Ваља напоменути да се од 1978. године предвиђа да председавајући Комитета мора бити независна личност.³⁹

5. Особености поступка пред Комитетом за слободу удруживања

Према професору Обрадовићу „поступак пред Комитетом за слободу удруживања је посебан поступак, који је комплементаран са општим надзорним системом и има све одлике општег жалбеног поступка“.⁴⁰ Сличног мишљења је и професор Шундерић, који оправдано тврди да су функције Комитета „по свом карактеру квазисудске, а да је процедура којом се служи заснована на основним принципима судске процедуре“.⁴¹ Наведено мишљење потврђује и професор Лубарда, који наводи да је Комитет развио и квази-судску функцију, а кроз закључке, односно препоруке о повреди обавеза из конвенција.⁴²

И професор Равнић детаљно анализира поступак пред Комитетом за слободу удруживања, те пре свега упућује на класификацију поступака, који се могу покренути пред Међународном организацијом рада подношењем жалбе надлежним телима, а од стране заинтересованих држава чланица. Сходно наведеном, професор разликује општи поступак, који је уређен Уставом МОП-а и који се сматра најформалнијим поступком ове организације и поступак у вези са слободом удруживања.⁴³ Општи

38 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO

39 Victor-Yves Ghebali, *The International Labour Organisation, A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1988, стр. 239.

Први председавајући Комитета био је Пол Рамадије (*Paul Ramadier*), некадашњи председник француске владе. После Рамадијеа, дуги низ година председавајући Комитета, прецизније од 1961, па све до 1995. године био је Роберто Аго (*Roberto Ago*), судија Међународног суда правде и професор међународног права из Италије. *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, *op. cit.*, стр. 3; Р. Пешић, *op. cit.*, стр. 131.

40 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 91.

41 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 153.

42 Б. Лубарда, *op. cit.*, 205.

43 Anton Ravnić, *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004, стр. 650.

поступак је, према Равнићу, поступак који жалбом покреће једна држава чланица против друге државе чланице, која се не придржава обавеза из конвенције, коју су обе државе ратификовале.⁴⁴ О посебном поступку, који је уједно и предмет овог истраживања, биће више речи у наставку рада, али оно што је евидентно, јесте да постоји доста сличности између ова два поступка, што је опште узев и логично ако се има у виду да је поступак пред Комитетом умногосте настао по угледу на општи поступак.

Поступак пред Комитетом за слободу удруживања се покреће на основу писменог поднеска, као и општи поступак, те се стога као важно питање намеће и ко може покренути поступак пред Комитетом за слободу удруживања Међународне организације рада, односно да ли то може учинити појединац који сматра да му је повређено неко од основних колективних права, које се доводе у везу са правом на синдикално удруживање, или је титулар права само синдикат, односно удружење послодаваца. Такође, остаје нејасно да ли то може бити било који синдикат или само синдикат којем је утврђено својство репрезентативности. Имајући у виду да није у свим државама чланицама прихваћен модел репрезентативности синдиката, делује да у овом случају подносилац жалбе може бити било који синдикат, који заступа интересе запослених, а који сматра да су одређеном радњом од стране надлежних органа повређена нека од основних колективних права.⁴⁵ Исто правило важиће, *mutatis mutandi*, и за удружење послодаваца, која додуше у знатно мањем обиму покрећу поступке пред Комитетом за слободу удруживања.⁴⁶

Интересантно је да поступак пред Комитетом за слободу удруживања може бити покренут и против оне државе чланице, која није извршила ратификацију Конвенције бр. 87, односно Конвенције

44 О општем поступку опширније код: Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 148-150; Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 81-85; Р. Пешић, *op. cit.*, стр. 130.

Од општег поступка, који се покреће жалбом, ваља разликовати поступак по приговору, који је уређен такође Уставом МОП-а. Приговор може бити упућен од стране професионалне организације радника или послодаваца, а због тога што одређена држава чланица не примењује конвенцију, коју је претходно ратификовала. Опширније код: Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 148; Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 79.

45 Сличан систем се примењује и код Европског комитета за социјална права, који делује при Савету Европе, а где подносилац колективне жалбе не може бити појединац, већ само синдикат или удружење послодаваца, које сматра да је дошло до повреде неког од права утврђених Европском социјалном повељом, односно Ревидираном европском социјалном повељом. Опширније код: Бранко Лубарда, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004, стр. 74-76.

46 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 92.

бр. 98. Наведено се правда чињеницом да су државе које приступају Међународној организацији рада обавезне да прихвате Устав МОР-а, у чијој се преамбули јемчи и слобода удруживања, као једно од основних начела, те су самим тим државе дужне да ово начело поштују и примењују.⁴⁷ Такође, поред синдиката и удружења послодаваца, слично као и код подношења жалбе у општим, односно редовним поступцима контроле пред надлежним органима Међународне организације рада, и у овом посебном поступку, пред Комитетом за слободу удруживања, може бити покренут поступак и од стране владе друге државе чланице против владе државе чланице за коју се сматра да је својим деловањем повредила зајемчене синдикалне слободе и права.⁴⁸

Подразумева се да жалба поднета Комитету за слободу удруживања од стране организације запослених, организације послодаваца или владе друге државе чланице, мора бити у писаној форми, потписана од стране подносиоца и поткрепљена доказима у погледу конкретног кршења права на слободу удруживања или пак неког другог колективног права.⁴⁹ Као што је наведено, битно је да жалба буде поткрепљена одговарајућим доказима, јер у супротном Комитет може жалбу одбацити. Наведено проистиче из обавезе Комитета да поступа, пре свега, непристрасно током трајања поступка и да уједно пружи одговарајућу заштиту владама држава чланица од неоснованих оптужби, које су се неретко јављале у дугогодишњој пракси Комитета.

Када Комитет прими жалбу, има обавезу да исту достави влади државе против које је жалба поднета, а како би представници владе могли да жалбу проуче и да се уједно изјасне на наводе из ње.⁵⁰ Могуће је да се од подносиоца жалбе захтева да пружи додатне информације, уколико жалба не садржи довољно података на основу којих би држава против које је поднета могла да се изјасни. У случају да влада закасни са достављањем приговора или напомена, а које представљају резултат проучавања жалбе, предвиђено је да Комитет има могућност да упути специјалну опомену, којом ће захтевати да влада укаже на разлоге који су

47 A. Ravnić, *op. cit.*, стр. 651.

И поред наведеног, ваља имати у виду да су ове конвенције ратификоване од великог броја држава чланица, закључно са 2021 годином. Конвенцију бр. 87 ратификовало је укупно 157 држава чланица, док је Конвенцију бр. 98 ратификовало 168 држава чланица, те су самим тим основна начела о слободи удруживања и прихваћена од стране највећег броја држава чланица Међународне организације рада.

48 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 153.

49 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 92.

50 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 153

проузроковали закашњење у достављању резултата њених испитивања, а који треба да буду предмет разматрања председника Комитета са представницима влада који учествују у раду Опште конференције Међународне организације рада.⁵¹ У случају да влада не достави тражене одговоре, Комитет ће упркос наведеном недостатку, Административном савету поднети извештај у оквиру којег ће изложити суштину случаја, да би потом жалба била јавно објављена, чиме би се, а како то професор Шундерић наводи, у овој ситуацији жалби дао најшири публицитет.⁵² Међутим, ваља имати у виду да су ове ситуације у пракси доста ретке и да се ове мере само изузетно примењују због тога што су владе спремне да дају одговоре и појашњења, а како би се настали спор решио у њихову корист, односно како би Комитет утврдио да није дошло до повреде синдикалних права у датом случају. Представницима влада је у интересу да изложе своју одбрану пред Комитетом, посебно ако сматрају да су неосновано оптужене или да разјасне због чега су примениле одређену меру, услед које је дошло до повреде права на слободу удруживања.⁵³

Комитет решава спор тако што врши одговарајућу анализу поднетих писмених поднесака, испитујући аргументе обе стране уз могућност да организује и саслушање, односно усмену расправу представника подносиоца жалбе и представника владе, против које је жалба уложена.⁵⁴ Ваља имати у виду, да у првим годинама од оснивања Комитета нису биле предвиђене усмене расправе, али се ипак изузетно могло одступити од наведеног у неколико случајева, а када би на захтев Комитета за слободу удруживања Административни савет одобрио влади државе чланице да са Комитетом расправи питања која су била предмет упућене жалбе.⁵⁵ Међутим, као што је већ наведено, поступак пред Комитетом се доста мењао претходних деценија, те се од 1979. године, јасно утврђују случајеви у којима Комитет за слободу удруживања може спроводити усмене расправе. У питању су следеће ситуације: у случајевима када су изјаве подносилаца жалба и владе у колизији, а Комитет сматра да би било корисно доставити усмене детаљније информације; у случајевима у којима би Комитет могао сматрати корисном размену мишљења са владом и подносиоцима жалбе, а како би се потпуније сагледало чињенично стање, а што би могло допринети решавању проблема; у случајевима

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*, стр. 153-154.

53 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 93.

54 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 154.

55 Rut Ben-Israel, *International Labour Standards: The Case of Freedom to Strike*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 1987., стр. 52.

где се јављају посебне потешкоће у разматрању предметних питања из жалбе или у спровођењу одређених препорука, а где би Комитет могао сматрати да би било корисно поразговарати о отвореним питањима са представницима влада против којих је уложена жалба због повреде основних синдикалних права и слобода.⁵⁶

Изузетно, постоји могућност да се уместо анализе пристиглих писмених изјашњења, Комитет користи личним прелиминарним контактима са представницима влада, а са циљем прикупљања информација о неким важним питањима од значаја за решавање предмета спора.⁵⁷ У питању је метод непосредног контакта, где Генерални директор Међународне организације рада, уз пристанак председавајућег Комитета може захтевати од владе државе чланице, против које је уложена жалба, да да сагласност или одобрење, да представник, кога он буде именовао, испита настали спор на лицу места.⁵⁸ На тај начин, Комитет покушава да реши спор, обезбеђивањем додатних информација, које се прикупљају на лицу места, односно у оквиру државе чланице, а у контакту са представницима владе државе чланице и синдикалним организацијама.⁵⁹ На основу спроведеног истраживања, изасланик Генералног директора, саставља посебан извештај, у којем су садржани закључци о конкретном случају, а који се подноси Комитету за слободу удруживања. Како професор Шундерић наводи „ова процедура тзв. директног контакта коришћена је са успехом у више случајева“.⁶⁰

Конечно, спор пред Комитетом се може решити на више могућих начина. Постоји могућност да Комитет одбаци жалбу потпуно или делимично, а уколико нађе да није дошло до повреде синдикалних права, односно да је уложена жалба била неоснована.⁶¹ У случају да пак синдикат утврди да је одређено синдикално право повређено, Комитет посебном изјавом констатује повреду права и уједно указује влади на стандардима Међународне организације рада гарантоване норме и начела која се односе на синдикална права и слободе, а која су повређена од стране државе чланице.⁶² Професор Обрадовић оправдано тврди да „задатак Комитета за слободу удруживања није да осуди државу, јер он

56 *Ibid.*, стр. 52-53.

57 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 93.

58 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 154.

59 *Ibid.*

60 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 154.

61 Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 154.

62 *Ibid.*

нема надлежности за то, нити су његове одлуке правно обавезујуће“.⁶³ Комитет по спроведеном поступку доноси препоруку у којој наводи мере које би држава требало да преузме, а како би се ситуација у погледу синдикалних права и слобода унапредила. Пре него што се препорука достави држави чланици, неопходно је да иста буде одобрена од стране Административног савета Међународне организације рада.⁶⁴

Оно што је неспорно, а можда и најзначајније у делатности Комитета за слободу удруживања, јесте да ставови Комитета представљају значајне смернице за све државе чланице, јер се њима, пре свега, допуњују и прецизирају стандарди који су утврђени конвенцијама о слободи удруживања, а који се односе на основна синдикална права и слободе запослених.⁶⁵ Ови ставови су од великог значаја за примену конвенција Међународне организације рада којима се јемче основна колективна права запослених, од стране држава чланица, а имајући у виду да се у пракси често догађа да се ови стандарди не примењују делотворно, због одређених непрецизности у самом тексту конвенције, те неретко зајемчена колективна права остају мртво слово на папиру. Стога се кроз ставове Комитета детаљније тумаче поједине одредбе конвенција, које изазивају недоумице у пракси, чиме касније долази до њихове успешне примене.⁶⁶

Такође, не би требало заборавити да су кроз ставове Комитета уређена и поједина питања која нису предмет конвенција Међународне организације рада, али су од суштинског значаја за делотворно остваривање основних колективних права запослених. Посебно се издвајају ставови Комитета за слободу удруживања у погледу остваривања права на штрајк, јер, као што је добро познато, ово право није још увек било предмет регулацисања ниједне конвенције и препоруке Међународне организације рада, те стога ставови Комитета представљају, условно посматрано, једини стандард МОП-а, којим се уређују услови

63 Г. Обрадовић, *op. cit.*, стр. 93.

64 *Ibid.*

65 G. Von Potobsky, *op. cit.*, стр. 71.

66 Сличног мишљења је и професор Валтикос који сматра да је значај рада Комитета двострук, с једне стране је омогућено спровођење истрага, на основу којих Комитет доноси препоруке, којима се промовишу међународни стандарди о слободи удруживања, некад и независно од обавеза које су државе преузеле у погледу поштовања одредби конвенција. Као други допринос Комитета наводи се успостављање посебне праксе, којом се допуњују стандарди о слободи удруживања, садржани у конвенцијама Међународне организације рада. Nicos Valticos, „The International Labour Organisation: its Contributions to the Rule of Law and the International Protection of Human Rights“, *Journal of the International Commission of Jurists*, Vol. IX, бр. 2/1968, стр. 28.

под којима се може остварити право на штрајк, чиме се решавају бројне недоумице које се јављају приликом остваривања овог права у пракси.⁶⁷

6. Пракса Комитета за слободу удруживања

Потврда значаја оснивања једног оваквог органа под окриљем Међународне организације рада састоји се и у чињеници да је за 70 година од оснивања, пред Комитетом, размотрено преко 3300 случајева.⁶⁸ Располовиви подаци указују на то да је више од 60 држава чланица поступило по препорукама Комитета и уједно известило Комитет о позитивним резултатима у погледу остваривања основних синдикалних права и слобода.⁶⁹ На основу препорука Комитета, у великом броју држава чланица поједини прописи су укинати или измењени, а синдикални представници су ослобођени из затвора.⁷⁰ Поједини аутори су мишљења да ставови Комитета за слободу удруживања и Комитета експерата о слободи удруживања представљају „камен темељац“ међународног радног права у области колективних права запослених, те је стога пракса Комитета незаобилазна у изучавању колективних права запослених и послодаваца.⁷¹

У наставку рада посебна пажња биће усмерена ка случајевима који су били покренути против наше државе. Према доступним подацима из архиве Комитета за слободу удруживања против Републике Србије, односно Југославије, у чијем је саставу наша држава била у периоду када је Комитет основан, покренута су само четири поступка пред овим телом.⁷² Први поступак датира још из периода ФНРЈ, односно из 1958.

67 Опширније о ставовима Комитета за слободу удруживања о праву запослених на штрајк видети код: Б. Шундерић, *op. cit.*, стр. 202-207; *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, *op. cit.*, стр. 101-123; Jane Hodges-Aeberhard, Alberto Otero de Dios, „Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes“, *International Labour Review*, Vol. 126, бр. 5/1987, стр. 543-563.

68 <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>

69 <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>

70 Ваља имати у виду да је било и ситуација када препоруке нису имале никакав ефекат на надлежне органе власти држава чланица МОП-а. Опширније код: N. Valticos, *International Labour Law*, *op. cit.*, стр. 250.

71 Наведена тврдња је и наглашена у одлуци Канадског врховног суда у случају *B.C. Health case* из 2007. године. Опширније код: Sonia Regenbogen, „The International Labour Organization and Freedom of Association: Does Freedom of Association Include the Right to Strike“, *Canadian Labour & Employment Law Journal*, Vol. 16, бр. 2/2012, стр. 386-389.

72 У односу на Републику Србију, примећује се да је више поступака пред Комитетом

године и покренуо га је извесни *the International Centre of Free Trade Unionists in Exile* из Париза.⁷³ Овај случај носи ознаку поверљивости, те о њему нису доступни ближи подаци,

Други случај је из 2005 године, а покренут је на основу жалбе Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства Србије против Владе Републике Србије. Синдикат је сматрао да је Влада ограничила право на колективну акцију запослених у ЈАТ-у, предвидевши као оснивач националне авио компаније да је ваздухопловство делатност од виталног интереса, те је запосленима због учешћа у штрајку претила отказом уговора о раду и удаљењем без накнаде зараде.⁷⁴

Посебно је вредан пажње поступак пред Комитетом, који је покренуло Југословенско удружење послодаваца против владе тадашње Савезне Републике Југославије 2001. године. У овом поступку Комитет је утврдио да је дошло до повреде права на колективно преговарање послодаваца, односно утврђено је да је овом удружењу онемогућено да учествује у колективним преговорима.⁷⁵ Удружење је претходно поднело жалбу Комитету у којој је назначило да им је од стране Владе Републике Србије повређено право на удруживање и право на колективно преговарање. Унија послодаваца Југославије, која је представљала савез Уније послодаваца Србије и Уније послодаваца Црне Горе, сматрала је да је у СРЈ повређено начело добровољности у колективном преговарању усвајањем Закона о привредној комори, којим је предвиђено да је, између осталог, Комора надлежна да закључује све врсте колективних уговора, као и то да је чланство у Комори обавезно за све послодавце.⁷⁶ Унија

за слободу удруживања покренуто против појединих других држава, насталих на простору СФРЈ. Па тако, против Црне Горе покренуто је 6 поступака у периоду од 2005-2019. Против Хрватске је покренуто 5 поступака у периоду од 1997-2015. Против Босне и Херцеговине је такође покренуто 5 поступака у периоду од 1999-2015, док су против Северне Македоније у периоду од 2001-2012 покренута два поступка. Против Словеније није покренут ниједан поступак пред Комитетом за слободу удруживања.

73 Case No. 175 (Serbia), доступно на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:5001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2895226

74 Case No. 2415 (Serbia), доступно на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:5001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2897354

75 Case No. 2146 (Serbia), доступно на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:5001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2897332

76 О начелу слободе колективног преговарања, опширније код: Б. Лубарда, *Родно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, оп. cit., стр. 880-882.

Питање обавезног чланства у Привредној комори отворено је и поводом усвајања новог Закона о привредној Комори Србије 2015. године, којим је предвиђено обавезно чланство у Привредној комори. Тим поводом је покренута иницијатива за оцену уставности наведене законске одредбе пред Уставним судом Републике Србије. Међутим, Уставни

послодаваца Југославије је била регистрована као удружење грађана и у исту је било учлањено 800 послодаваца из Србије и 50 послодаваца из Црне Горе, из различитих привредних грана.⁷⁷ Међутим, упркос наведеном, Унија није могла да приступи преговорима зарад закључивања колективног уговора о раду, јер је ово право било резервисано искључиво за Привредну комору, те стога колективно преговарање на добровољној основи није било могуће у наведеном периоду. Влада је на основу захтева Комитета за слободу удруживања одговорила на наводе из жалбе, оповргнувши тврдње Уније послодаваца и уједно указавши на могућност закључивања колективних уговора, упркос чињеници што је чланство у Комори било обавезно. На основу поднете жалбе и одговора Владе, Комитет је упутио захтев Административном савету да одобри препоруку у оквиру које се предлаже да се предузме неопходна процедура, а како би се ван снаге ставиле одредбе закона, којима се предвиђа обавезно чланство послодаваца у Привредној комори.⁷⁸ Поред наведеног, Комитет је у препоруци подсетио и на значај који се придаје принципу добровољности у колективном преговарању, а како би Влада предузела неопходне мере којима ће се осигурати да послодавци могу слободно, а сходно праву на слободу удруживања, изабрати организацију која ће заступати њихове интересе у поступку колективног преговарања, а да се ти преговори не подвргну одобрењу Привредне коморе.⁷⁹ Комитет је уједно у препоруци упутио и захтев Влади да буде благовремено обавештен о напретку који је постигнут поводом овог питања.

Конечно, недавно је покренут, прецизније 2. марта ове године, и поступак пред Комитетом од стране синдиката запослених у Народној банци Србији, али имајући у виду да поступак и даље траје, овај случај

суд је одлучио да је обавезно чланство у Привредној комори Србије у сагласности са Уставом Републике Србије. Одлука Уставног суда број IУз-249/2016 („Сл. гласник РС“, бр. 45/2019).

Штавише, ваља напоменути да се од усвајања Закона о раду 2001. године не предвиђа учешће Привредне коморе у закључивању колективних уговора, већ се предвиђа да се општи колективни уговори закључују између репрезентативног синдиката и репрезентативног удружења послодаваца, основаних за територију Републике Србије. Чл. 142 Закона о раду („Сл. гласник РС“, бр. 70/2001 и 73/2001); чл. 244 Закона о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-одлука УС, 113/2017 и 95/2018-аутентично тумачење).

⁷⁷ Уједно је ово удружење 2001. године приступило Форуму послодаваца југоисточне Европе, а исте године је поднело и захтев за чланство у Међународној организацији послодаваца, чији је данас члан Унија послодаваца Републике Србије.

⁷⁸ Case No. 2146 (Serbia)

⁷⁹ Case No. 2146 (Serbia)

носи ознаку поверљивости, те није могуће дознати детаљније податке о истом.⁸⁰

7. Могући правци будућег деловања Комитета за слободу удруживања са посебним освртом на положај синдиката током пандемије заразне болести Ковид 19

Као што је у уводном делу наведено, поставља се као важно питање колико је пандемија заразне болести Ковид 19, која је неспорно погодила и свет рада, утицала на положај радничких представника, односно колико је током трајања пандемије било угрожено право запослених на синдикално удруживање. Оно што је неспорно, јесто чињеница да је удео активности синдиката засигурно погођен пандемијом ове заразне болести, те су претходних година поједине активности синдиката скоро сведене на минимум. Како поједини аутори наводе „услед великог броја случајева губитка запослења и увећања неактивности међу радницима који су остали радно ангажовани, синдикати су се током пандемије суочили са незапамћеним смањењем чланства“.⁸¹ Свесни наведеног, синдикати су током трајања пандемије предузимали различите мере, како би утицали на запослене да и даље остану чланови синдиката. Поједини синдикати одлучили су да током трајања пандемије не наплаћују чланарине, упркос томе што су том одлуком угрозили синдикалне фондове, док су се неки синдикати определили за организовање кампање у оквиру које су указивали на значај синдиката за положај запослених током трајања пандемије.⁸² Велика пажња се придавала и новим технологијама, као што су Фејсбук, Вибер, Твитер, Зум, Скајп, путем којих су синдикати одржавали везу са члановима у првим месецима пандемије и на тај начин спроводили своје активности.⁸³ Нове технологије утицале су на то да синдикати пренесу део својих активности на наведене дигиталне платформе, те су у периоду када то није било могуће одржавани састанци, па чак и колективно преговорање,

80 Case No. 3494 (Serbia), доступно на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:4072884

81 Owidhi George Otieno, Dickson Onyango Wandeda, Mohammed Mwamadzingo, „Trade union membership dynamics amidst COVID-19: Does social dialogue matter?“, *International Journal of Labour Research*, Vol 10, бр. 1-2/2021, стр. 2.

82 У Норвешкој се током марта 2021. године број чланова синдиката увећао за 11 000 нових чланова. *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19*, A Summary of Key Findings, International Labour Organisation, Geneva, 2021, стр. 15.

83 *Ibid.*, стр. 16.

путем Зума, Скајпа и других сличних апликација.⁸⁴ Могуће је да су наведене новине утицале на поједине запослене да се заинтересују за рад синдиката и да приступе истом.

Поред умањеног броја активности и смањења чланства, посебно током прве половине 2020. године, неретке су биле ситуације и ограничавања основних колективних права током трајања пандемије, које су многи оценили као незаконите и у супротности са најзначајнијим међународним стандардима, којима се гарантују основна људска права, па тако и право на удруживање. О томе, између осталог, сведоче и подаци Европске конфедерације синдиката (*European Trade Union Confederation*), која је примила значајан број извештаја, у оквиру којих се указује на мешање представника власти у основна синдикална права, превасходно ограничавањем права на слободу удруживање у првим месецима након почетка кризе изазване пандемијом заразне болести Ковид 19.⁸⁵

Такође, Међународна конфедерација синдиката је упозорила на бројне измене прописа, којима се уређују радни односи у одређеном броју држава у периоду почетка кризе, услед чега су поједина колективна права запослених знатно била ограничена.⁸⁶ На наведено је реаговала и Међународна организација рада, указавши на важност консултовања представника синдиката и удружења послодаваца у случају било каквих законских измена прописа о раду, као и на то да се мора водити рачуна да домаћи прописи буду усклађени са међународним стандардима, а посебно оним стандардима којима се гарантују основна права, у која спада и право на удруживање запослених.⁸⁷ Изузетно, Међународна организација рада указује на то да се може ограничити право на удруживање, у неким ванредним околностима, али само у случају да су околности које доводе до ограничења права заиста озбиљне и неопходне за решавање дате ситуације.⁸⁸ У вези са тим, ваљало би подсетити и на одредбе Међународног пакта о грађанским и политичким правима УН, којим се предвиђа да су могућа ограничења права грађана на удруживање, а ако су наведена ограничења „потребна у демократском

84 Mohammed Mwamadzingo, Sylvester Kisonzo, Naome Chakanya, „Digitalize, adapt and innovate: Challenges and opportunities for trade unions amidst the COVID-19 pandemic and the recovery period“, *International Journal of Labour Research*, Vol 10, бр. 1-2/2021, стр. 114.

85 *Issue Paper on Covid-19 and Fundamental principles and rights at work*, International Labour Organisation, 2020, стр. 7.

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*

друштву у интересу националне безбедности, јавног реда или заштите јавног здравља и морала, или права и слобода других лица“.⁸⁹ Стога се поставља питање да ли се глобални проблем пандемије заразне болести Ковид 19 може подвести под наведене околности и да ли се у наведеним условима може ограничити право запослених на удруживање. Конкретни одговори на наведено питање и даље изостају, а оно што је неспорно јесте да су се дешавали случајеви ограничавања права на удруживање запослених током трајања пандемије. Стога се засигурно очекује у наредном периоду да ће бити упућен одређен број жалби Комитету за слободу удруживања Међународне организације рада, а како би Комитет изнео свој коначан став о оправданости ограничавања слободе удруживања током трајања пандемије.⁹⁰

Коначно, током трајања пандемије заразне болести Ковид 19, приметно је и активно учешће запослених у социјалном дијалогу, а зарад смањивања штетних утицаја пандемије на свет рада. Према расположивим подацима Међународне организације рада у 108 од 131 државе чланице, коришћен је социјални дијалог као један вид одговора на пандемију са циљем постизања одређеног консенсуса између представника државе, представника капитала и представника рада о циљаним мерама заштите радника и послодаваца, који су свако на свој начин погођени појавом ове заразне болести.⁹¹ Подразумева се да су водећу улогу у социјалном дијалогу имали представници запослених,

89 Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 20, ст. 2. Опширније код: Боса Ненадић, „Уводна реч“, у *Уставно ограничење слободе удруживања*, зборник радова, ур. Јовица Тркуља, Уставни суд Републике Србије, Венецијанска комисија, Београд, 2010, стр. 12.

90 У вези са горе наведеним, ваља напоменути да су за разлику од Међународне организације рада, Уједињене нације изразиле јасан став о праву на удруживање у условима пандемије заразне болести Ковид 19, те је у извештају специјалног известиоца, експерта Уједињених нација, Клемента Волеа посебно истакнуто да реакције државе на сузбијање пандемије заразне болести Ковид 19 ни у каквој мери не би смеле да зауставе, односно ограниче, једно од основних људских права, право на удруживање и право на слободу окупљања. Уједно су државе чланице УН позване да не користе проглашење ванредног стања током трајања кризе проузроковане појавом заразне болести Ковид-19, да намећу ограничења слободи мирног окупљања и удруживања, подсећајући уједно и на то да свако наметнуто ограничење права мора бити у складу са основним начелима законитости, неопходности и пропорционалности. *Issue paper on COVID-19 and fundamental principles and rights at work. op. cit.*, стр. 8.

91 Социјални дијалог је коришћен у циљу смањивања штетних последица пандемије на положај запослених у 100% арапских држава, у 88% азијских држава, у 84% европских и централноазијских држава, у 77% афричких држава и у 76% америчких држава. *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19, op. cit.*, стр. IV и стр. 1.

односно синдикати, који су обавезни учесници социјалног дијалога, без обзира на то да ли је реч о трипартитним преговорима у којима учествују и представници државе, или је пак реч о бипартитним преговорима, између представника запослених и представника послодаваца.⁹²

Стога се може поставити питање колико је ова активност синдиката током трајања пандемије, могла утицати на јачање утицаја синдиката, чија се улога, као што је више пута наведено, последњих деценија преиспитује. Сходно расположивим информацијама, делује да су синдикати озбиљно приступили наведеној проблематици, а са циљем обезбеђивања безбедних услова рада за запослене током трајања пандемије, као и за спречавање могућих последица на положај запослених и постојеће услове рада. Између осталог, као важне теме наметнула су се и питања здравствене заштите запослених током трајања пандемије, заштита зараде, обезбеђење одговарајућег износа накнаде зараде током привремене спречености за рад током трајања одсуства са рада проузрокованим Ковидом-19, али и питање обезбеђивања државне подршке за послодавце, који су посебно почетком пандемије пословали са великим губицима.⁹³ Као посебно важна тема очекивано се издвојило и питање заштите здравља и безбедности на раду, где се један од главних резултата социјалног дијалога односио на унапређење регулативе о заштити на местима рада од заразне болести Ковид 19. У вези са тим, приметно је да је у појединим државама чланицама Међународне организације рада, била значајно унапређена сарадња између представника запослених, синдиката, и представника послодаваца, а у погледу спровођења одговарајућих мера заштите здравља и безбедности на раду, а превасходно са циљем заштите здравља запослених и ограничавања ширења вируса на местима рада.⁹⁴

92 Међународна организација рада социјални дијалог дефинише као било који облик преговора, консултација или обичне размене информација између представника влада, радника и послодаваца, о економским и социјалним питањима од заједничког интереса. Социјални дијалог може бити неформалан или институционализован, а често представља и комбинацију ова два модела. Такође, може се одвијати на националном, регионалном, гранском или на нивоу послодавца. Опширније у публикацији МОП-а: *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19*, op. cit., стр. 8.

93 *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19*, op. cit., стр. 11.

94 Наведено се потврђује и у Извештају Међународне организације рада „Issue Paper on Covid-19 and Fundamental principles and rights at work“, где се између осталог наводи и пример Колумбије где су организације послодаваца произвођача банана и синдикат пољопривредних радника потписали Протокол о безбедности, којим се прописују додатне мере заштите здравља и безбедности на раду, којима се предвиђа коришћење додатне личне заштитне опреме на местима рада, поштовање правила о физичкој дистанци, редовно прање руку, чишћење и дезинфекција радних просторија и опреме

Похвално је и то да се синдикати током пандемије нису само залагали за своје чланство, већ су указивали и на проблеме са којима се током трајања пандемије суочавају лица која обављају самосталну делатност, лица која су ангажована у оквиру рада ван радног односа, али и у неформалној економији.⁹⁵ У највећем броју система, лица која су била ангажована на основу неког од уговора којима се не заснива радни однос, као и лица која су обављала рад без правног основа, су била изузета из мера подршке, које су многе државе обезбеђивале за запослене који током трајања првих месеци пандемије нису били у могућности да стичу приходе на основу рада.⁹⁶ Поменуте категорије биле су међу првима којима је престао ангажман услед појаве заразне болести Ковид-19. Стога је било неопходно и да се укаже на проблеме са којима се суочавају ове категорије радноангажованих лица. Примећује се такође и да је пандемија заразне болести Ковид 19 допринела и порасту фактичког рада, односно рада без правног основа, али и закључивања уговора којима се не заснива радни однос. Све ово неспорно утиче и на даље смањивање стопе синдикализације, чиме се угрожава делотворно остваривање основних колективних права запослених.

На основу свега до сада наведеног, као важно питање се намеће и која је заправо била основна улога Међународне организације рада у периоду пандемије, која је, као што је закључено, и те како погодила и свет рада. Као што је претходно наведено, у погледу заштите синдикалних права, највише се очекује од Комитета за слободу удруживања, који се још увек није огласио поводом права на слободу удруживања у условима пандемије заразне болести Ковид 19, односно није донета ниједна препорука која би за предмет имала повреду синдикалних права и слобода током трајања пандемије. Међутим, оно што је неспорно јесте

која се користи током обављања рада за послодавца. Формирани су и заједнички одбори за заштиту здравља и безбедности на раду, у чијем раду учествују и представници синдиката и представници послодавца, а са основним циљем праћења имплементације наведеног протокола. *Issue paper on COVID-19 and fundamental principles and rights at work. op. cit.*, стр. 8.

95 *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19, op. cit.*, стр. 3.

96 Изузетно, лица која су била ангажована на основу уговора о привременим и повременим пословима у Републици Србији могу по престанку уговора остварити права из осигурања за случај незапослености, а под условом да су испунили услове који се тичу претходног стажа осигурања. У знатно неповољнијој позицији били су они који су обављали рад без правног основа, јер им нису уплаћивани доприноси за осигурање за случај незапослености, те стога нису могли остварити права из социјалног осигурања. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, („Сл. гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017-др. закон и 49/2021), чл. 67, ст. 1, тачка 5.

да ће у наредном периоду представници запослених, односно синдикати, засигурно покренути поступак пред Комитетом, поводом повреде синдикалних права и слобода, те се у скорој будућности очекују ставови Комитета поводом овог важног питања.

8. Закључак

Евидентно је да седамдесет година од оснивања, Комитет за слободу удруживања, и даље има значајну улогу у погледу заштите права на слободу удруживања, а ставови, односно препоруке Комитета допринели су у великој мери решавању великог броја недоумица, те су захваљујући Комитету детаљно протумачене неке од најзначајнијих конвенција МОП-а којима се јемче основна колективна права запослених. Такође, Комитет је попунио велику празнину, која се огледа у непостојању конвенције, односно препоруке, којом би се уредили право запослених на штрајк, као и остали методи колективне акције запослених, те су стога ставови које је Комитет исказао у својој пракси значајно допринели да се ово важно питање посредно уреди и на нивоу Међународне организације рада. Неспорно је да је посебан механизам контроле који се спроводи пред Комитетом, а којим се штите основна синдикална права и слободе задовољавајући, нарочито ако се има у виду да се истим штите основна колективна права запослених, зајемчена двама фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада, које су као што је уочено ратификоване од већине држава чланица ове међународне организације. Добра пракса Комитета нам указује на то да би овај посебан механизам ваљало успоставити и за друге конвенције, које су 1998. године, издвојене као најзначајније конвенције МОП-а, што би довело до решавања проблема који се односе на заштиту од дискриминације на раду, забрану принудног рада и заштите омладине на местима рада.

Као што је примећено, процедура пред Комитетом је доста еволуирала од оснивања Комитета па до данас. Закључак већине аутора који се баве овом проблематиком јесте да Комитет по свим карактеристикама има квазисудску функцију, а да је процедура која се спроводи пред Комитетом, без икакве дилеме заснована на основним принципима судске процедуре. Такође, закључује се да се као добар метод у поступку, издвојио метод директног контакта, односно прикупљања информација од стране представника владе и представника организација, које су покренуле поступак пред Комитетом, а како би се на тај начин отклониле евентуалне недоумице за чланове Комитета, који

доносе коначан закључак, односно препоруку. Стога би ваљало и даље промовисати овај метод, као и усмену расправу пред Комитетом, јер би се тиме засигурно лакше дошло до решења насталог спора.

Такође, не сме се заборавити улога коју је Комитет имао у промовисању синдикалних права и слобода у периду после Другог светског рата. Путем овог контролног механизма, пружена је заштита синдикалним представницима, који су неретко због својих активности били дискриминисани, а често и неосновано лишавани слободе. На основу анализе праксе Комитета, пред којим је у претходних 70 година покренуто више од 3300 поступака, уочено је да Република Србија, као и друге државе настале на простору некадашње СФРЈ, нису поднеле значајан број жалби, што не значи да се није могло говорити о повреди основних синдикалних права и слобода на нашим просторима. Без обзира на невелик број жалби упућених Комитету од страна наше држава, као и других држава из региона, неспорно је да су препоруке Комитета имале значајан утицај на развој националног радног законодавства, а када су у питању основна колективна права запослених и послодаваца, јер су истима решене поједине недоумице које су се тичале остваривања основних синдикалних права и слобода. Ово је посебно било значајно за изградњу домаћег колективног радног права, које се тек с почетка деведесетих година прошлог века развија у новом правцу, прихватањем концепције синдикалног плурализма, насупрот концепције синдикалног монизма, која је била широко прихваћена у другој половини двадесетог века на нашим просторима.

Коначно, преостаје нам да сачекамо да ли ће Комитет у догледно време исказати и своје ставове о праву запослених на удруживање у условима пандемије заразне болести Ковид 19, а имајућу у виду да је пандемија, као што је претходно уочено, значајно утицала и на свет рада, као и на делотворно остваривање основних колективних права запослених. Делује да су наведени закључци, односно препоруке изостале у години у којој се обележава 70 година од оснивања овог значајног тела Међународне организације рада и да су се одговори на поједина питања о остваривању колективних права запослених у условима пандемије, углавном проналазили у публикацијама Међународне организације рада. Следствено томе, закључује се да се МОР превасходно у овом случају определио за истраживачку делатност. Неспорно је да ће и неко од питања које се тиче положаја синдиката бити расправљено пред Комитетом у наредном периоду, а имајућу у виду да су се током пандемије појавили бројни проблеми који су се тичали права на удруживање и организовање

запослених, те се реално може очекивати да ће синдикати покренути поступак пред Комитетом за слободу удруживања, поводом повреде основних синдикалних права и слобода током трајања пандемије заразне болести Ковид 19 у појединим државама чланицама Међународне организације рада.

Литература и извори

Alcock Antony, *History of the International Labour Organisation*, Palgrave Macmillan, 1971.

Ben-Israel Rut, *International Labour Standards: The Case of Freedom to Strike*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 1987.

Betten Lammy, *International Labour Law*, selected issues, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1993.

Valticos Nicos, „The International Labour Organisation: its Contributions to the Rule of Law and the International Protection of Human Rights“, *Journal of the International Commission of Jurists*, Vol. IX, бр. 2/1968, стр. 3-34.

Valticos Nicos, *International Labour Law*, Kluwer – Denventer – The Netherlands, 1979..

Von Potobsky G., „Protection of Trade Union Rights: Twenty Years' Work by the Committee on Freedom of Association“, *International Labour Review*, бр. 1/1972, стр. 69-83.

Gheballi Victor-Yves, *The International Labour Organisation, A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1988.

Лубарда Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004.

Лубарда Бранко, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.

Mwamadzingo Mohammed, Kisonzo Sylvester, Chakanya Naome, „Digitalize, adapt and innovate: Challenges and opportunities for trade unions amidst the COVID-19 pandemic and the recovery period“, *International Journal of Labour Research*, Vol 10, бр. 1-2/2021, стр. 108-123.

Ненадић Боса, „Уводна реч“, у *Уставно ограничење слободе удруживања*, зборник радова, ур. Јовица Тркуља, Уставни суд Републике Србије, Венецијанска комисија, Београд, 2010, стр. 9-14.

Обрадовић Горан, *Примена међународних стандарда рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011.

Otieno Owidhi George, Wandeda Dickson Onyango, Mwamadzingo Mohammed, „Trade union membership dynamics amidst COVID-19: Does

social dialogue matter?“, *International Journal of Labour Research*, Vol 10, бр. 1-2/2021, стр. 1-12.

Петровић Александар, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009.

Пешић Р., Радичанин С., „Трипартитни карактер Међународне организације рада“, *Међународни проблеми*, бр. 1/1958, стр. 81-96.

Пешић Ратко, *Међународна организација рада, порекло-структура-делатност*, Нови Сад, 1969.

Ravnić Anton, *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004.

Regenbogen Sonia, „The International Labour Organization and Freedom of Association: Does Freedom of Association Include the Right to Strike“, *Canadian Labour & Employment Law Journal*, Vol. 16, бр. 2/2012, стр. 385-417.

Трокле Леон-Ели, *Међународно социјално законодавство*, Југословенска национална комисија за Међународну организацију рада и Савез удружења правника Југославије, Београд, 1958.

Hodges-Aeberhard Jane, Odero de Dios Alberto, „Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes“, *International Labour Review*, Vol. 126, бр. 5/1987, стр. 543-563.

Шундерић Боривоје, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001.

*** *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of Covid-19*, A Summary of Key Findings, International Labour Organisation, Geneva, 2021.

*** *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fourth (revised) edition, International Labour Office, Geneva, 1996.

*** *Issue Paper on Covid-19 and Fundamental principles and rights at work*, International Labour Organisation, 2020.

Коришћени извори права

Конвенција бр. 87 о синдикалној слободи и заштити синдикалних права („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 8/1958)

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)

Закон о раду („Сл. гласник РС“, бр. 70/2001 и 73/2001)

Закон о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-одлука УС, 113/2017 и 95/2018-аутентично тумачење)

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, („Сл. гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017-др. закон и 49/2021)

Filip Bojic, Ph.D.

Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade

70 Years of the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organization

Summary

The author tries to point out the importance of the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organization, which this year marks the 70th anniversary of its founding. The Committee was established with the aim of supporting the effective exercise of the right to organize, but also other collective rights, which in the mid-1940s in some systems were often endangered by government officials. The paper will briefly point out the establishment of the Committee, as well as the composition and competence of this special body of the International Labor Organization, whose practice is an indispensable source in the study of basic collective rights of employees. Most attention will be paid to the procedure conducted before the Committee, and the practice of this body will be briefly presented, with special reference to cases where complaints have been filed against our country by trade unions, i.e. employers' associations. Also, in the last part of the paper, the author points out the consequences that the pandemic of infectious disease Covid 19 had on the world of work, among other things, on exercising the right to organize, all in anticipation of the Committee's views on the issue.

Keywords: *Committee on Freedom of Association, International Labour Organization, Trade unions, Right of association, Covid 19.*