

Др Јован Протић,*

Национални координатор МОР за Републику Србију

СОЦИЈАЛНИ ДИЈАЛОГ И СПЕЦИФИЧНОСТИ ОСТВАРИВАЊА РАДНИХ ПРАВА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ У ЕУ

Апстракт: Улога социјалног дијалога у државама чланицама ЕУ у борби за заштиту животне средине и отварање „зелених“ радних места приказана је у светлу специфичних околности у којима радници остварују радна права обављајући рад у том сектору. Приказана је улога и значај социјалног дијалога као неизоставног елемента институционалне изградње ЕУ и формулисања и спровођења њених мера и политика. Кратка анализа система управљања отпадом и његовог правног уређења допуњена је освртом на структуру предузећа и индустријске односе између актера социјалног дијалога у том сектору привреде. Издвојено је неколико индивидуалних и колективних права за чије је делотворно остварење важан социјални дијалог у специфичним околностима које намеће управљање отпадом.

Кључне речи: социјални дијалог, зелени послови, управљање отпадом, услови рада, колективно преговарање, индустријски односи

* e-mail: protic@ilo.org

Рад примљен: 16.07.2022.

Рад прихваћен: 02.08.2022.

Увод

Један од најважнијих и најсложенијих изазова данашњице, на који одговор покушавају да дају бројне научне дисциплине, јесу климатске промене и деградација животне средине. У правној науци правила заштите животне средине успоставља еколошко право, али у последње две деценије ти еколошки изазови попримају размере које услед утицаја на свет рада радноправна наука не може и не сме да игнорише као у ранијим временима.

Опасност коју по људско здравље и животну средину представља загађење отпадом одавно је познато, али модерни приступ решавању тог проблема подразумева превенцију и умањење загађења третманом отпада као секундарне сировине у производњи или извора топлотне енергије, које се постиже радом људи на тзв. „зеленим“ радним местима. Државе чланице Европске уније (ЕУ) годинама уназад предводе напоре у области „зелене“ економије, тј. привреде чије функционисање доводи до повећања добробити људи и социјалне једнакости, уз истовремено значајно умањење ризика по животну средину и еколошких реткости¹. Резултат тих напора јесте стварање великог броја нових „зелених“ послова, тј. рада у пољопривреди, производњи, истраживању и развоју, администрацији и услугама који значајно доприноси очувању или поновном успостављању квалитета животне средине², чиме се отвара простор за организовање и колективно деловање нових профила радника.

Са друге стране, социјални дијалог представља један од најважнијих састојака од којих су саткани институционална структура, традиција израде секторских политика и активности које спроводе Међународна организација рада (МОП) и ЕУ. У којем год облику и на којем год нивоу да се одвија, социјални дијалог је суштински значајан за израду и спровођење политика и мера за постизање правичних услова запошљавања и услова рада достојних човека. За однос према условима рада важно је приметити да колективно преговарање, као један од облика социјалног дијалога подразумева „све преговоре који се одигравају између послодавца, групе послодавца или једне или више послодавачких организација са једне, и једне или више радничких организација са друге стране, зарада а) одређивања услова рада и запошљавања; и/или б) регулисања односа између послодавца и радника; и/или в) регулисања

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

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

односа између послодаваца и њихових организација са једном или више радничких организација³.

Како управљање отпадом карактеришу одређене специфичности у остваривању појединих радних права радника у том сектору у којем ради више од милион радника у ЕУ⁴, вредело би размотрити какав је узајамни однос социјалног дијалога и специфичних услова рада у том сектору у државама чланицама ЕУ.

1. Улога и значај социјалног дијалога у правној тековини ЕУ

Социјални дијалог је неизоставни елемент институционалне изградње ЕУ и дефинисања и спровођења њених мера и политика, који представља једну од важних тековина процеса демократизације индустријских односа у Европи, чији зачеци сежу до половине XX века и завршетка Другог светског рата. Веће учешће радника у одлучивању у том периоду имало је своје заговорнике и унутар и изван радничког покрета, и изнедрило је концепт индустријске демократије који је обухватао поделу профита и одговорности, редовно консултовање радника, колективно преговарање и социјални дијалог⁵.

У правној тековини ЕУ социјални дијалог има важну улогу унутар Европског социјалног модела и уговора о оснивању ЕУ, а на њега се у ширем смислу односи члан 11 Уговора о оснивању ЕУ, који од институција ЕУ захтева да на одговарајући начин обезбеде могућност грађанима и репрезентативним удружењима да представе своје ставове и размене мишљења у свим областима деловања ЕУ. Институције би требало да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом и спроводе широк консултативни процес са заинтересованим странама како би активности ЕУ биле узајамно усклађене и транспарентне⁶. Позив Европске комисије социјалним партнерима на европском нивоу половином 80-их година XX века да успоставе социјални дијалог формирањем двеју трипартитних радних група може се сматрати зачетком европског социјалног дијалога. Прво званично признавање европског социјалног дијалога остварено је

3 Конвенција МОП 154 о колективном преговарању, члан 2.

4 European Trade Union Institute, Special report Waste and recycling: workers at risk, Spring-summer 2014/HesaMag #09, стр. 8.

5 Gordon McCaffrey, „Industrial Democracy”, Industrial Relations, Vol. 27, No. 3, 1972, стр. 309.

https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/1972_27-3_1.pdf

6 EU Treaty Consolidated version, 26 October 2012, Official Journal of the European Union C 326/13, Art. 11, Brussels, 2012, стр. 23.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>

уношењем члана 118Б у уговоре о оснивању ЕУ усвајањем Јединственог европског акта 1986. године, да би током наредних десет година из тог процеса произашла 21 декларација, два кључна уговора и седам самита⁷. Затим је уследило пуно признавање европског социјалног дијалога усвајањем Уговора из Амстердама 1997. године, да би коначна позиција европског социјалног дијалога унутар правне тековине ЕУ била одређена Уговором о функционисању ЕУ⁸.

Социјални дијалог у ЕУ има две изражене карактеристике које га разликују од оног у другим деловима света – више нивоа колективног преговарања (од нивоа послодавца, преко гранског и националног, до нивоа ЕУ) и разноврсност модела социјалног дијалога – од инклузивног у нордијским земљама, преко дуалног режима у континенталној Европи, до источноевропског модела којег карактеришу ниски нивои заштите од незапослености и синдикалне организованости. За разлику од САД и Јапана где је колективно преговарање у потпуности децентрализовано на ниво послодавца, а већина радника нема додатна права обезбеђена колективним уговорима, у ЕУ постоји добро развијен систем колективног преговарања са више послодаваца, у којем се колективни уговори односе на читаве индустријске гране, те је њима обухваћена велика већина радника⁹. Разноврсност модела социјалног дијалога, између којих постоје велике разлике у нивоима синдикалне организованости, ширинама обухвата радника колективним уговорима, квалитету социјалне заштите, те висинама и дужинама трајања исплате накнада за случај незапослености¹⁰, чини закључивање о специфичностима социјалног дијалога у сектору попут управљања отпадом још сложенијим.

7 EUROFOUND, EurWork, European Observatory of Working Life, Val Duchesse process, 11 March 2007, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/val-duchesse>

8 Чланом 151 Уговора, унапређење дијалога између послодаваца и запослених установљено је као заједнички циљ ЕУ и њених држава чланица, а чланом 152 потврђено је да „ЕУ препознаје и промовише улогу социјалних партнера на свом нивоу, узимајући у обзир различитости међу националним системима. Она ће унапредити дијалог међу социјалним партнерима, уз поштовање њихове аутономије“.

9 Daniel Vaughan-Whitehead, „The European Social Model in times of crisis: An overview“, Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA; ILO, Geneva, Switzerland, 2015, стр. 9.

10 Sara Araújo, Maria Paula Meneses, „The effectiveness of social dialogue as an instrument to promote labour and social justice“, ETHOS consortium, 2018, стр. 12, https://ethos-europe.eu/sites/default/files//docs/d6.4_website_report_complete.pdf

2. Управљање отпадом у ЕУ

У Европи управљање отпадом деценијама је био задатак јавног сектора, при чему су јавна предузећа која су се њиме бавила најчешће обезбеђивала сигурне послове за нискоквалификовану радну снагу, којој су за тежак рад нуђене релативно повољне зараде и скраћено радно време, понекад и уз друге погодности. Поред тога, управљање отпадом традиционално је карактерисала и добра синдикална организованост радника на терену, уз веома видљив утицај индустријских акција на заједнице у којима је до њих долазило, што је представљало важан фактор у социјалном дијалогу радника и послодаваца.

Управљање отпадом је делимично и делатност од општег интереса – попут поштанског саобраћаја, водоснабдевања, јавног саобраћаја или телекомуникација – али оно има и своје специфичне карактеристике¹¹. Отпад обухвата предмете и добра који њиховим власницима више нису потребни и који их као такве одбацују, те се налазе на самом крају производног ланца вредности. У Европи је превасходно због очувања јавног здравља и хигијене услед убрзане урбанизације, индустријализације и раста потрошње у свим сегментима морало да дође до увођења технолошких и друштвених иновација, колективне активности и увођења нових закона како би се изградила инфраструктура и увео систем управљања отпадом способан да се суочи са растућим количинама отпада. Зато је сектор управљања отпадом од свог настанка детаљно регулисан, почев од великих урбаних средина, а затим и успостављањем јавних предузећа за прикупљање отпада у свим деловима државе. Уведен је и тзв. систем „загађивач плаћа” тако што је генераторима отпада – било да се ради о домаћинствима или привреди, наметнуто да свој отпад морају да предају на уређени начин и да плате за услугу одвожења и збрињавања отпада.

Временом су поштравање политика заштите животне средине на националном нивоу и на нивоу ЕУ, раст цена сировина и технолошки напредак опреме за рециклажу и поновну употребу довели до успостављања тржишта секундарних сировина у сектору управљања отпадом. У последњих неколико деценија широм Европе акценат је са прикупљања и одлагања отпада на депоније пребачен на раздвајање отпада у циљу рециклаже.

Окосницу заједничких правила за управљање отпадом представља Директива 2008/98/ЕЗ која успоставља тзв. хијерархију метода у

¹¹ Ursula Holtgrewe, Karin Sardadvar, „Hard work. Job quality and organisation in European low-wage sectors”, European Commission, Brussels, 2012, стр. 48.

управљању отпадом¹², на чијем се врху налази превенција настанка отпада, затим рециклажа секундарних сировина, онда спаљивање отпада (најчешће као енергента), док се на дну лествице налази одлагање отпада на депоније. Значајну потпору поштовању тих заједничких правила у последње две деценије представљале су и пресуде Европског суда за људска права у вези са заштитом од специфичних облика загађења, која представља важан чинилац за остварење гаранција најзначајнијег људског права садржаног у члану 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода¹³. Неадекватно одлагање отпада у појединим ситуацијама стварало је до те мере озбиљне еколошке проблеме, да су се пресуде Европског суда за људска права односиле на деценијске проблеме гомилања отпада на улицама и несанитарним сметлиштима услед којих је долазило до повреда права на живот из члана 2 Конвенције и права а приватан и породичан живот из члана 8 Конвенције. Тако је у пресуди *Ди Сардно и други против Италије* Суд нашао да је држава вишегодишњим оклевањем да реши проблем сакупљања и одлагања смећа прекршила своју обавезу да усвоји разумне и адекватне мере којима би се заштитила права људи у погледу њиховог приватног и породичног живота и дома, као права да живе у здравој и заштићеној средини¹⁴.

2.1. Структура предузећа и индустријски односи у управљању отпадом у ЕУ

У управљању комуналним отпадом европска правила допринела су прво успостављању монопола и олигопола у кључним сегментима индустрије – у прикупљању (којим се најчешће баве локална комунална предузећа), одлагању (које је строго регулисано регионалним плановима за управљање отпадом), али и у третману отпада, где су, применом тзв. продужене одговорности произвођача, створени национални оператери система као посредници између генератора отпада и рециклажне индустрије. У основи стварања монопола у прикупљању комуналног отпада налази се обавеза свих домаћинстава да плаћају за услугу његовог одвожења на коју монопол имају локална комунална предузећа.

12 Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705&from=EN>

13 Бојана Чучковић, *Заштита животне средине у међународном праву људских права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 159.

14 *Ibid.*

Са друге стране, нови европски приступ отпаду значајно је променио економску и социјалну слику сектора уз два паралелна тренда, који су у појединим сегментима супротстављени, а у другима комплементарни. Један је тренд либерализације и реструктурирања предузећа, који доводи до тога да управљање отпадом више није искључиво задатак јавних предузећа, иако су она и даље доминантно присутна¹⁵. Други је тренд да управљање отпадом постаје све значајнији извор зелених и њима сличних послова, која се на већ описани начин разликују по ефектима на животну средину али и још значајније по условима рада и остваривању радних права. Као такав, овај тренд постаје све значајнији како институцијама које дефинишу политику заштите животне средине и врше расподелу улога и ресурса за управљање отпадом, тако и онима које су посвећене пружању подршке у запољавању уз поштовање принципа достојанственог рада. При томе, и процес либерализације и реструктурирања и стварање нових „зелених“ послова у управљању отпадом утичу на социјални дијалог и квалитет општих услова рада, уз значајне разлике од једне државе чланице ЕУ до друге.

Упоредо са овим био је изражен и тренд европеизације и интернационализације сектора управљања отпадом, услед све већег значаја заштите животне средине, већ поменуте приватизације јавних комуналних предузећа и са њима повезаним проблемима јавних набавки¹⁶. Растући значај климатских промена, неопходност преласка са депоновања на рециклажу отпада и са њом повезана нова европска легислатива снажно су утицали на активности и положај актера у управљању отпадом. Уместо прикупљања и депоновања, раздвајање, одабир и рециклажа секундарних сировина у великом броју држава чланица ЕУ додатно је променила организацију рада, квалитет радних места и услове рада у том растућем сектору.

Конечно, на набројане тенденције надовезала се и потреба да се са линеарне пређе на циркуларну економију. Нова легислатива ЕУ подстакла је развој услуга у области отпада, али и ограничила улогу јавног сектора тиме што је охрабрила јавно-приватна партнерства, а посебно улагања у

15 Ole Henning Sørensen, Vassil Kirov, Ursula Holtgrewe, „Social partners’ levers: job quality and industrial relations in the waste sector in three small European countries”, *Industrial Relations Journal*, Vol. 49, No. 3, 2018, стр. 242.

16 Vassil Kirov, „How many does it take to tango?”, European Commission, Brussels, 2011, стр. 9.

https://www.researchgate.net/publication/291312187_How_many_does_it_take_to_tango_Stakeholders'_strategies_to_improve_quality_of_work_in_Europe_Synthesis_report_on_sector_specifics_in_stakeholder_policies_and_quality_of_work_and_life/link/569f68df08ae21a564268d6f/download

нове изворе енергије у виду спалионица отпада - углавном у власништву приватних компанија. Наступајућа енергетска криза и последични покушај да се значајније посегне за свим расположивим изворима енергије могли би додатно да истакну неопходност да се за отпадом посегне не само као за секундарним сировинама, него и као извором енергије у контролисаним условима. Од приватизације и либерализације комуналног управљања отпадом очекивано је да повећају ефикасност, што је често али не и увек случај, уз неизоставно питање какав је њихов утицај на квалитет услова рада и колико ти процеси остављају простора за преговоре о условима рада радника у овој области¹⁷.

2.2. Актери европског социјалног дијалога и запосленост у управљању отпадом

Зарад заштите својих интереса приватна предузећа која се баве прикупљањем и прерадом отпада приступају националним асоцијацијама на нивоу појединачних држава чланица ЕУ, које су чланице Европске федерације пружалаца услуга у управљању отпадом и заштити животне средине (FEAD), а придружене њима су и националне асоцијације Норвешке и Србије¹⁸. Значај FEAD-а огледа се у чињеници да његово чланство обухвата нешто више од 3.000 приватних предузећа, која запошљавају око 320.000 радника и збрињавају 60% комуналног и око 75% индустријског отпада у ЕУ. На челу овог европског удружења налази се и њиме управља извршни савет, којег чини група директора кључних националних асоцијација, а приоритетни циљеви су му јачање рециклаже, повећање ефикасности ресурса и повећање приватних улагања у циркуларну економију, али и слободна конкуренција на тржишту управљања отпадом уместо субвенционисања јавних предузећа и рестриктивних јавних набавки услуга збрињавања отпада. Интересе јавних предузећа у прикупљању отпадом на европском нивоу представља и штити удружење националних асоцијација јавних предузећа „Комунални отпад Европе” (*Municipal Waste Europe*), које се залаже за умањење утицаја отпада на животну средину и Европски центар послодаваца и предузећа која пружају услуге од јавног интереса (*European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services*

17 David Hall, Tue Anh (Jenny) Nguyen, „Waste management in Europe: companies, structure and employment”, Public Services International Research Unit (PSIRU), London, 2012, стр. 3, https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2012_Waste_mngt_EWC.pdf

18 Vera Wegmann, „Waste management in Europe. Good jobs in the circular economy?”, European Public Service Trade Union, Brussels, 2017, стр. 36, <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe.%20Good%20Jobs%20in%20the%20Circular%20Economy%20for%20web.pdf>

and Services of general interest, СЕЕР), који се залаже за циркуларну економију и заговара забрану депоновања отпада¹⁹.

Најнепосреднији и веома значајан раст запослености у управљању отпадом догодио се почетком 90-их година прошлог века променом система рада и начина прикупљања отпада. Управо у том периоду неколико значајних држава чланица ЕУ реформисале су своје системе како би увеле раздвајање отпада на извору настанка, што је основни предуслов за усмеравање отпада ка рециклажи и другим врстама третмана, уместо дотадашњег одлагања на депонију. Та промена система различито је спроведена међу државама чланицама, па су се и њени ефекти по запосленост разликовали од једне државе до друге. Поред тога измерити пораст запослености веома је сложено због разноврсности самог сектора и његовог преклапања са другим секторима као што су саобраћај или грађевинарство, јер многе компаније које се баве отпадом често послују и у другим секторима. То је још теже учинити у јавним предузећима којима управљају локалне самоуправе, али упркос томе постоје предвиђања по којима би у управљању отпадом у ЕУ могло да буде отворено 50.000 а у рециклажи додатних 500.000 радних места²⁰. Најзначајнији ефекат забележен је у Италији, која се определила за веома радно интензивно прикупљање одвојених врста отпада од врата до врата²¹, што је захтевало пораст броја радника у сектору отпада за 20-25 процената²². У другим државама, као што су Аустрија и Немачка, реформа система већу улогу у управљању отпадом доделила је грађанима (потрошачима) у фази раздвајања отпада или предаје кабастог отпада рециклерима, па су значајнији позитивни ефекти по запосленост изостали.

3. Услови рада у управљању отпадом – контекст за социјални дијалог у државама-чланицама ЕУ

Рад са отпадом традиционално је синоним за изузетно тешке услове рада, веома физички захтевне, у којем због тога велику већину радне снаге чине мушкарци. Улагања у заштиту животне средине, али

19 СЕЕР, Opinion on the Commission's proposal for a circular economy strategy and reviewed waste legislation, Brussels, 2016, стр. 1, https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2016/05/16opinon03_Circular-Economy-Strategy.pdf

20 *Ibid.*, стр. 11.

21 *Ibid.*, стр. 12.

22 Управљање отпадом значајно је допринело убрзаном расту запослености у ширем сектору заштите животне средине у Италији, у којем је од 1996. до 2007. године забележен годишњи раст од 3,72% - троструко више од укупног националног просека од 1,13% у том периоду.

и у достизање достојанственог рада и у овом сектору, подстакла су технолошке иновације којима је рад људи у изузетно тешким условима замењен машинама, или је садржај њиховог рада промењен тако да се смањи њихов физички напор. Са друге стране, поменути прелазак на прикупљање отпада од врата до врата променио је како интензитет рада и број радно ангажованих, тако и уређење радног времена, док је тренд подуговарања приватних компанија за збрињавање отпада утицао на динамику којом радници бивају ангажовани и отпуштени, а последично томе и на трајање њихових уговора о раду.

Тим трендовима супротстављају се улоге и циљеви социјалног дијалога у заштити интереса радника, међу којима је на првом месту тежња да зараде и услови рада не зависе непосредно од тренутне ситуације у привреди или поједином предузећу, већ да се заснивају на једном ширем оквиру. Колективно преговарање доприноси заштити радника и онда када су они подељени у више синдиката, те када је утицај синдиката у одређеном предузећу мање значајан²³. Тим важније по раднике у сектору са неколико изражених специфичности, способност синдиката да утичу на услове рада ослањајући се на логику солидарности игра важну улогу у смањивању неједнакости и потврђивању европског социјалног модела. У управљању отпадом те специфичности односе се на неколико чинилаца који одређујуће утичу на квалитет запослења и обухватају: сигурност и флексибилност запослења, организацију рада и радно време, безбедност и заштиту здравља на раду, те колективно организовање и заступање интереса радника.

3.1. Сигурност и флексибилност запослења

За разлику од већине других привредних грана у прикупљању и рециклажи отпада доминантан облик запослења представља рад на неодређено радно време са пуним радним временом, било да се ради о јавним или приватним предузећима. Рад на одређено време или привремено запошљавање у овом сектору најчешће су последица ситуација у којима долази до промене запослених због природног одлива радне снаге или услед реорганизације предузећа. Сигурност запослења традиционално је ипак већа у јавним предузећима, уз знатно јаче присуство синдиката и тенденцију дугогодишњег останка запослених у истом предузећу. Та тенденција требало би да подразумева и склоност јавних предузећа да улажу пре свега у безбедност и здравље на раду и стицање нових вештина својих запослених, али та улагања у пракси најчешће изостају због ограничених финансијских могућности. Уместо

23 Sara Araújo, Maria Paula Meneses, *op.cit.*, стр. 12.

тога јавна предузећа често прибегавају ротацији запослених на мање физички захтевна али и мање плаћена радна места, онда када напоран рад на постојећем радном месту нарушава њихово здравље.

У приватним предузећима сигурност запослења је нижа пре свега због чешће ротације запослених и промене послодавца. Наиме, у развијеним тржишним привредама ЕУ релативно често се дешава да предузећа која локалној самоуправи пружају услуге збрињавања отпада после неколико година буду замењена другим предузећима, која немају обавезу преузимања запослених, иако се баве истом врстом посла. Чак и у државама са изузетно високим квалитетом социјалног дијалога као што је Данска, синдикати нису успели да се изборе за увођење обавезног преузимања запослених од стране новог пружаоца ових комуналних услуга, тако да је у већини земаља трајање уговора о раду запослених на одређено време условљено трајањем уговора њиховог послодавца са локалном самоуправом. Изузетак представља Италија, у којој општи колективни уговор прописује обавезу послодавца да обезбеди континуитет запослења, нивоа зарада и других услова рада при преузимању запослених²⁴.

Други разлог због којег приватна предузећа за управљање отпадом прибегавају ангажовању извесног броја радника на одређено време јесте замена запослених који изостају са посла услед болести или повреда на раду; то је неминовно услед сталног и великог интензитета рада који би могао брзо и негативно да се одрази по ниво пружања услуга али и по добробит преосталих запослених. Ангажовање радника на одређено време такође је присутно и у предузећима чије функционисање има изражену сезонску компоненту, у ситуацијама када предузеће збрињава отпад са територије која је сезонска туристичка дестинација или се у њој налазе куће за одмор које њихови власници користе у одређеним периодима године.

Имајући у виду потребу (приватних) послодаваца за флексибилнијим правилима ангажовања и отпуштања радника у складу са описаним краткорочним и сезонским флукуацијама на тржишту, Европска унија у своју стратегију запошљавања у првој деценији овог века уградила је концепт флексибилности, који се до тада већ добро показао у пракси у појединим државама чланицама. Сам концепт обједињавања флексибилности и сигурности у свету рада био је предмет опречних тумачења од самог свог настанка, при чему је у почетку Европска комисија тежила томе да уместо сигурности (тј. задржавања) једног конкретног посла, промовише сигурност запослења – тј. да грађанима

²⁴ Vassil Kirov, „How many does it take to tango?“, *op.cit.*, стр. 17.

омогући да услед губитка посла лако пронађу нови и остану у статусу запослених. Стога је у почетку већи број јужних држава чланица ЕУ оклевао у прихватању концепта флексибилности и захтевао додатне промене.

Европска комисија је флексибилност установила кроз четири „компоненте“ - једноставна правила о заснивању и престанку радног односа, лако остваривање права на високу новчану накнаду за случај незапослености, активну политику тржишта рада која омогућава брзо проналажење новог запослења, те свеобухватне стратегије целоживотног учења које допуњавају модерне системе социјалне сигурности²⁵. Под утицајем појединих држава чланица, али и актера у социјалном дијалогу, Комисија је у заједничке принципе флексибилности значајно више уградилa и улогу социјалног дијалога.

3.2. Радно време

Радно време представља период у којем радник своје радне способности ставља на располагање послодавцу, током којег је дужан да обавља послове према налозима послодавца у складу са унапред утврђеним распоредом. У радно време убраја се не само време проведено у ефективном раду, већ и целокупан период присуства радника на месту рада – без обзира на то да ли извршава налоге послодавца или чека да му посао буде поверен. Другим речима, квалификација радног времена не зависи од интензитета рада радника физички присутног на месту рада, иако позитивна активност радника (*obligatio in faciendo*) представља важно обележје уговора о раду²⁶. То је у складу и са Конвенцијом МОР бр. 30 о радном времену, која га дефинише као време током којег је запослени на располагању послодавцу (енгл. *at the disposal of the employer*)²⁷, при чему расположивост за рад не искључује могућност да у овом периоду запослени обавља и неке личне активности²⁸. Од њега би требало разликовати време проведено у приправности за рад, током којег радник није присутан на месту рада којег је одредио послодавац,

25 Sonja Bekker, Mikkel Mailan, „The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: how have they managed the Great Recession?“, Wiley Online Library 2018, стр. 144, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12441>

26 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 285.

27 Члан 2 Конвенције 30, који из појма радног времена искључује период одмора током којег радник није на располагању послодавцу.

28 ILO, „Hours of work: from fixed to flexible?“, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005, став 51, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00123.pdf>

али је у обавези да у том периоду буде спреман да по потреби извршава налоге послодавца.

Начин на који је радно време уређено у управљању отпадом веома је специфичан и представља својеврсну компензацију радницима за напоран физички посао којег обављају. У прикупљању отпада трајање свог радног времена практично одређују сами тимови радника у договору са послодавцем, који уместо дужине трајања радног дана унапред одређује распоред за прикупљање отпада, док радници углавном одлучују о брзини свог рада а тиме и о трајању дневног радног времена²⁹. Зато већина радника свој радни дан завршава знатно пре истека нормираног радног времена које у зависности од државе у којој раде траје од седам до осам сати дневно. Таква могућност за партиципацију у одлучивању о извршењу задатог обима посла подстиче тимове радника да постигну интерне неформалне договоре о подели посла који им омогућавају да сваки од њих сваког трећег дана може да одсутује са посла³⁰. Једном броју радника таква организација радног времена омогућава да себи обезбеде додатни други посао, иако такву праксу не подржавају ни синдикати ни послодавци, па она сходно томе није обухваћена ни колективним уговором.

Са друге стране, такав ниво слободе остављене радницима у одређивању дневног трајања радног времена ограничава способност послодавца да омогући услове за безбедан и здрав рад, као и да спроведу одредбе закона и колективних уговора које се односе на максимално трајање недељног радног времена и прековремени рад. У појединим државама социјални дијалог играо је стога важну улогу у настојањима радника и послодавца да пронађу „праву меру“ између захтева за заштитом безбедности и здравља радника, са једне стране, и захтева за већом флексибилношћу у организацији радног времена, са друге стране. У том смислу истиче се пример тзв. „уговора из плакара“³¹ (*closet agreements*) којима су представници послодавца и радника у Данској уредили прековремени рад и остале елементе права на радно време, уз

29 На слободу радника да сами одређују сопствено радно време повремено утичу одлуке компанија или локалних самоуправа да покушају да промене путању њиховог рада, а тиме и дневну количину посла, али се то ретко дешава.

30 Ole H. Sørensen, Peter Hasle, *Waste collection - Danish stakeholder report*, European Commission, Brussels, 2011, стр. 5.

31 „Closet agreements“ представљају специфичну врсту колективних уговора код послодавца чије су одредбе биле сакривене од представника синдиката и послодавца на гранском нивоу, те се због тајности закључивања називају „уговорима из плакара“.

учешће готово четвртине представника највећих данских синдиката³² и нешто више од четвртине предузећа.

3.3. Безбедност и заштита здравља у области управљања отпадом у ЕУ

Остваривање права на безбедан и здрав рад у сектору отпада подложно је низу специфичних изазова који произилазе из природе посла лица која непосредно раде на прикупљању и третману отпада, али и изазова који се тичу општег радноправног оквира, нивоа економске развијености и функционисања институција у областима заштите животне средине и права на раду. Радници који непосредно раде на прикупљању и третману отпада изложени су ризицима од повреда на раду и од професионалних обољења због садржаја материјала којим свакодневно рукују, емисија штетних материја које они испуштају и опреме коју радници у том процесу користе. Поред тога, у земљама у развоју радници су изложени и ризицима по животну средину који настају услед трајног загађења за чију контролу и ограничење често нема довољно средстава.

Укупно узев, ризике по безбедност и здравље радника у сектору отпада узрокују многи фактори који се тичу изворне природе и састава отпада којим се рукује³³ (токсичне, алергене и инфективне материје, гасови, прашина, отпадне текућине, итд.), материја које настају распадањем отпада, руковања отпадом, прераде отпада и његовог одлагања. Економски развијене државе у последње три деценије уложиле су значајна средства и законски регулисале област безбедности и заштите здравља на раду како би умањиле те ризике. Највећи део прикупљања отпада у њима обавља се адекватном механизацијом, уз употребу лакших и мање опасних материјала за складиштење отпада, као и уз обезбеђивање личне заштитне опреме. Погони за сортирање отпада често су опремљени тако да умањују изложеност штетним материјама, уз адекватно проветравање и заштитну опрему која обухвата и маске за респираторну заштиту. Насупрот томе, у земљама у развоју често се не спроводи минимум стандарда у области безбедности и здравља на раду, велике количине отпада се не прикупљају, а тамо

32 Carsten Jørgensen, „Collective bargaining and working time in Denmark“, Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006, стр. 73.

33 Sandra Cointreau, „Occupational and environmental health issues of solid waste management“, The World Bank and Urban Sector Board, Washington DC, 2006, стр. 1, <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Cointreau-2006-Occupational.pdf>

где управљање отпадом постоји његов третман се углавном своди на депоновање на несанитарним депонијама, уз изложеност радника бројним штетностима и уз минималну или никакву заштиту на раду. Упркос тим знатним улагањима постоје бројни докази о томе да се и у привредно најразвијенијим земљама у и изван ЕУ право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада тешко остварује, те да се овај сектор убраја међу најризичније по оне који у њему раде.

У већини држава чланица ЕУ које имају вишегодишњу традицију социјалног дијалога успешно решавање изазова у области безбедности и здравља на раду сматра се заједничким интересом запослених и послодавца. Честе су превентивне мере попут здравствених прегледа радника, премештаја физички слабијих радника на мање тешке радне задатке и вакцинације³⁴. С обзиром на описани начин уређивања радног времена радника на прикупљању отпада, где послодавац одређује распоред а радници имају слободу одлучивања о брзини рада и сходно томе трајању радног времена, неретко се дешава да послодавци уведу додатне активности у ситуацијама када се отпад прикупи раније, како би обесхрабрили раднике да наметањем себи брзог радног ритма угрозе своју безбедност и здравље на раду. Послодавцима је свакако у интересу да возила за прикупљање отпада буду што више напуњена и искоришћена, али им је такође важно да се поштују радне норме унесене у колективни уговор, јер су свесни да су могуће незгоде на раду које и њих могу скупо да коштају директно повезане са потенцијално прекомерном брзином рада радника.

Право на безбедан и здрав рад радника у ЕУ регулисан је директивама које свој правни основ имају у члану 153 Уговора о функционисању ЕУ³⁵ и успостављају минималне стандарде заштите на раду. Оквирна директива у области безбедности и здравља на раду јесте Директива Европског савета 89/391/ЕЗ из 1989. године о увођењу мера за унапређење безбедности и здравља радника на послу, која се односи на све секторе, укључујући и управљање отпадом, и дефинише обавезе послодавца у које спадају информисање и обука радника, консултовање са радницима и њиховим представницима о питањима безбедности и здравља на раду и обезбеђивање прве помоћи и заштите од пожара³⁶. Радницима она даје право на жалбу у складу са националним законодавствима држава чланица у ситуацијама када мере предузете

³⁴ Vassil Kirov, „How many does it take to tango?“, *op.cit.*, стр. 30.

³⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 83, Vol. 53, 30 March 2010.

³⁶ European Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89 /391 /EEC), 1989.

од стране послодавца нису довољне, али и обавезује радника да опрему за рад и заштитну опрему користе на адекватан начин и да послодавца обавештавају о било каквој опасности коју приметите у току рада.

Иако не постоји одређена директива о безбедности и здрављу на раду у сектору отпада, на право на безбедност и здравље на раду у сектору отпада односи се већина директива из области безбедности и здравља на раду уопште, међу којима су најзначајније Директива 89/654/ЕЕЗ о захтевима радног места, у које спадају димензије просторија, стање зидова, плафона и подова, вентилација, собна температура, обезбеђење од пожара и излаза за случај опасности, и Директива 89/656/ЕЕЗ о употреби личне заштитне опреме, која наводи ризике од којих би се требало заштитити и критеријуме за избор заштитне опреме, процену ризика и спровођење мера за адекватну употребу опреме кроз сарадњу између послодаваца и радника³⁷.

3.4. Колективно организовање и заступање интереса радника

У тржишним привредама ЕУ синдикално организовање радника у управљању отпадом веома је комплексно, јер у њему функционишу синдикати из јавног сектора (који окупљају раднике у јавним комуналним службама и саобраћају), синдикати из других грана приватног сектора, као и синдикалне конфедерације које функционишу у свим секторима. Социјални дијалог на нивоу ЕУ у управљању отпадом још увек није формализован. На страни послодаваца постоји неколико организација које заступају различите компаније-чланице, као што су Комунални отпад Европе (MWE), која заступа комунална предузећа, и Европска федерација за управљање отпадом и животну средину (FEAD), која окупља приватне послодавце али још увек не функционише као послодавачка организација.

Већина радника у овом сектору учлањена је у Европску федерацију синдиката у јавним службама (EPSU), док се мањи број њих налази у чланству Европске саобраћајне федерације и „*IndustryAll*”,

³⁷ Остале директиве које на одређени начин утичу на безбедност и здравље на раду у управљању отпадом су: Директива 98/24/ЕЗ о ризицима у вези са хемијским агенсима на раду, Директива 2004/37/ЕЗ о канцерогеним и мутогеним материјама на раду, Директива 2000/54/ЕЗ о биолошким агенсима на раду, Директива 2009/148/ЕЗ о изложености азбесту на раду, Директива 2010/32/ЕУ о спречавању повреда оштрим предметима у болницама и сектору здравства, Директива 99/92/ЕЗ о ризицима од експлозивних материја, Директива 90/269/ЕЕЗ о ручном утовару робе, Директива 2003/10/ЕЗ о буци, Директива 2002/44/ЕЗ о вибрацијама, Директива 2003/88/ЕЗ о радном времену, Директива 2002/15/ЕЗ о радном времену у активностима копног саобраћаја, Директива 91/383/ЕЕЗ о раду на одређено време и привременом раду и Директива 95/50/ЕЗ о проверама опасних материја у копног саобраћају.

која превасходно окупља запослене у енергетици и рударству и у којој запослени у управљању отпадом имају мали удео. EPSU је у последњих десет година више пута безуспешно покушавала да успостави званичан социјални дијалог на европском нивоу и прошири га на тзв. „трипартизам плус“ кроз сарадњу са еколошким невладиним организацијама како би подржала отварање „зелених“ радних места³⁸. У тим настојањима EPSU је тежила томе да координише активности својих синдиката-чланова у бројним европским земљама, чија су становишта веома разнородна, али су заједнички интерес пронашли пре свега у тежњи да унапреде безбедност и заштиту здравља на раду у овом сектору.

На нивоу држава-чланица ЕУ запослени у управљању отпадом у већини земаља учлањени су у синдикалне конфедерације – било на гранском или националном нивоу, али су најчешће подељени у више синдиката према делатностима које обављају³⁹. Сходно томе, чак ни у државама у којима постоји висок ниво синдикалне организованости и добро развијен систем колективног преговарања не постоје колективни уговори који се односе на све раднике у управљању отпадом. Стога је у државама нордијског инклузивног модела социјалног дијалога, исти подржан одлукама судова рада приликом одлучивања о остваривању права samozапослених и других радника ангажованих на основу нестандардних уговора који немају статус запослених. Иако због забране закључивања колективних уговора са samozапосленим радницима синдикати имају право да штите колективна права запослених, у тим државама постоје неписана правила радног законодавства према којима се синдикатима допушта да предузму индустријску акцију у знак подршке спровођењу колективних уговора у свим облицима рада, док радни судови одлучују о томе да ли се њоме могу обухватити и samozапослена лица⁴⁰.

Управо због описане хетерогености синдиката којима припадају радници у управљању отпадом важна је њихова узајамна сарадња и координација у заштити права њихових чланова. Одређени ниво

38 European Trade Union Institute Special Report, „Waste and recycling – workers at risk”, 2014, стр. 15, <https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/Waste-and-recycling-workers-at-risk>

39 Та подела изражена је у државама попут Аустрије, где један део радника у управљању отпада припада тзв. „белим крагнама“, на које се односи колективни уговор чије су одредбе много повољније од оног који проширује радна права радника „плавих крагни“ у које се убраја други део радника из овог сектора

40 ILO, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198“, Geneva, 2013, стр. 10. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

координације постоји путем европских савета запослених, али он није довољан да би се достигло адекватно информисање, консултовање и учешће у одлучивању у мањим мултинационалним и локалним предузећима.

4. Закључак

Социјални дијалог несумњиво има значајну улогу у борби за заштиту животне средине и отварање „зелених“ радних места у модерном управљању отпадом. Специфичне околности у којима радници остварују радна права обављајући рад у том сектору указују на то да спровођење директива ЕУ и са њима усклађених националних закона неопходно али није довољно да би се у потпуности остварили сви прерогативи концепта достојанства на раду. Висок општи ниво синдикалне организованости и покривености радника колективним уговорима – чак и онда када радници у датом сектору нису у гранском синдикату и када не постоји потписан грански колективни уговор - омогућавају делотворно остваривање права на безбедан и здрав рад и права на ограничено радно време у описаним специфичним околностима. Неколико других системских предуслова чије би остварење у датим околностима обезбедило сигурност запослења тичу се „флексиурности“ у управљању отпаду, а подразумевају издвајање довољних ресурса за активну политику тржишта рада зарад брзог проналажења новог запослења и адекватне новчане накнаде за случај незапослености, уз поједностављење и доследну примену правила о заснивању и престанку радног односа.

Литература и извори

Araújo Sara, Meneses Maria Paula, „The effectiveness of social dialogue as an instrument to promote labour and social justice“, ETHOS consortium, 2018.

https://ethos-europe.eu/sites/default/files//docs/d6.4_website_report_complete.pdf

Bekker Sonja, Mailan Mikkel, „The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: how have they managed the Great Recession?“, Wiley Online Library 2018. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12441>

Vaughan-Whitehead Daniel, „The European Social Model in times of crisis: An overview“, Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA; ILO, Geneva, Switzerland.

Wegmann Vera, „Waste management in Europe. Good jobs in the circular economy?“, European Public Service Trade Union, Brussels, 2017. <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe.%20Good%20Jobs%20in%20the%20Circular%20Economy%20for%20web.pdf>

Jørgensen Carsten, „Collective bargaining and working time in Denmark“, Maarten Keune and Béla Galgóczi (eds), *Collective bargaining on working time - Recent European experiences*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels, 2006.

Kirov Vassil, „How many does it take to tango?“, European Commission, Brussels, 2011.

https://www.researchgate.net/publication/291312187_How_many_does_it_take_to_tango_Stakeholders'_strategies_to_improve_quality_of_work_in_Europe_Synthesis_report_on_sector_specifics_in_stakeholder_policies_and_quality_of_work_and_life/link/569f68df08ae21a564268d6f/download

Ковачевић Љубинка, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

McCaffrey Gordon, „Industrial Democracy“, *Industrial Relations*, Vol. 27, No. 3, 1972.

https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/1972_27-3_1.pdf

Sørensen Ole Henning, Kirov Vassil, Holtgrewe Ursula, „Social partners' levers: job quality and industrial relations in the waste sector in three small European countries“, *Industrial Relations Journal*, Vol. 49, No. 3, 2018.

Sørensen Ole H., Hasle Peter, *Waste collection - Danish stakeholder report*, European Commission, Brussels, 2011.

Hall David, Nguyen Tue Anh (Jenny), „Waste management in Europe: companies, structure and employment“, Public Services International Research Unit (PSIRU), London, 2012. https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2012_Waste_mngt_EWC.pdf

Holtgrewe Ursula, Sardadvar Karin, „Hard work. Job quality and organisation in European low-wage sectors“, European Commission, Brussels, 2012.

Cointreau Sandra, „Occupational and environmental health issues of solid waste management“, The World Bank and Urban Sector Board, Washington DC, 2006.

<https://www.ircwash.org/sites/default/files/Cointreau-2006-Occupational.pdf>

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

Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705&from=EN>

European Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89 /391 /EEC), 1989.

Конвенција МОП 154 о колективном преговарању, члан 2.

European Trade Union Institute, Special report Waste and recycling: workers at risk, Spring-summer 2014/HesaMag #09, стр. 8.

European Trade Union Institute Special Report, „Waste and recycling – workers at risk”, 2014, стр. 15, <https://www.etui.org/Topics/Health-Safety-working-conditions/HesaMag/Waste-and-recycling-workers-at-risk>

EU Treaty Consolidated version, 26 October 2012, Official Journal of the European Union C 326/13, Art. 11, Brussels, 2012,

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>

EUROFOUND, EurWork, European Observatory of Working Life, Val Duchese process, 11 March 2007, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/val-duchesse>

ILO, „Hours of work: from fixed to flexible?”, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005.

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00123.pdf>

ILO, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198“, Geneva, 2013, стр. 10. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf

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

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

CEEP, Opinion on the Commission's proposal for a circular economy strategy and reviewed waste legislation, Brussels, 2016. https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2016/05/16opinion03_Circular-Economy-Strategy.pdf

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 83, Vol. 53, 30 March 2010.

*Jovan Protić, PhD
ILO National Coordinator for Serbia*

SOCIAL DIALOGUE AND THE SPECIFICITIES OF ATTAINMENT OF LABOUR RIGHTS IN THE EU WASTE MANAGEMENT SECTOR

Summary

The role of social dialogue in the EU member states in the struggle for environment protection and the opening of Green Jobs has been analyzed in the light of specific circumstances in which the workers in that sector attain their labour rights. The role and significance of social dialogue as an integral element of institutional structure of the EU is emphasized, as well as its role in the formulation and implementation of the EU measures and policies. A brief analysis of the waste management system and its legal framework is complemented by an oversight of the structure of enterprises in that sector and the industrial relations among the actors of social dialogue. Several individual and collective labour rights are looked at from the point of view of significance of social dialogue for attainment of those rights in the specific circumstances imposed by the waste management sector.

Key words: *social dialogue, Green Jobs, waste management, working conditions, collective bargaining, industrial relations.*