

Проф. др Љубинка Ковачевић**

Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

СПОР О МОГУЋНОСТИ ЗАШТИТЕ ПРАВА НА ШТРАЈК ПОД ОКРИЉЕМ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА¹

Апстракт: Право на штрајк једно је од основних људских права, и као такво зајемчено је у више међународних правних инструмената. То, међутим, не важи и за акте Међународне организације рада (МОР), јер ниједан од њих непосредно не уређује право на штрајк. С друге стране, уговорна надзорна тела те организације традиционално тумаче Конвенцију МОР број 87 иако да се њеним одредбама, као саставни део слободе удруживања, признаје и право на штрајк. Према су представници послодаваца у надзорним телима МОР деценијама подржавали такав исход и право на штрајк, Послодавачка група је 2012. године оспорила могућност заштите права на штрајк под окриљем МОР, засновавши свој став на језичком и историском тумачењу Конвенције број 87. Будући да су спорова о том питању представила да уносе добро функционисање надзорног система МОР, Административни савет је 2023. године изразио саветодавно мишљење од Међународног суда правде. У истраживању тог мишљења, ауторка је настојала да осветли однос слободе удруживања и права на штрајк (као и права на колективно преговарање) уопште и нарочито у стандардима МОР, а затим и да сумарно прикаже праксу Комитета експерата за примену конвенција и препорука и Комитета за слободу удруживања у тој области. Такође, у чланку су истражени аргументи збој којих Послодавачка група – иако, истина, не доводи у питање постојање права на

* Рад примљен: 21. 7. 2025.

Рад прихваћен: 1. 8. 2025

** Имејл: ljubinka@ius.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0003-4927-0813.

1 Рад је посвећен успоми на уваженог и драгог др Момира Милојевића (1931–2021), редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду за предмете Међународно јавно право, Међународне организације, и Међународни односи, који је од 2016. до 2020. године студентима мастер академских студија овог факултета (Јавноправни модул, подмодул Радно и социјално право) одржао драгоцену и незаборавну гостујућу предавања о историјском развоју међународног уређивања радних односа и социјалне сигурности.

штрајк – сматра нейрихвалљивим што што надзорна тела МОР заузимају ставове о дејалима у вези са штрајком, посебно имајући у виду велике националне разлике у погледу уређивања штрајка. Закључено је да право на штрајк постоји независно од тумачења одредаба Конвенције број 87, али да саветодавно мишљење може имати последице по заштити овој права, и што не само на нивоу МОР, већ и под окриљем регионалних организација, као и на нивоу држава чланица МОР. Истовремено, изражена је нада да ће постојати пред Међународним судом правде бити искоришћен за јачање правне сигурности и заштите права на штрајк, нарочито имајући у виду изазове и препреке с којима се радници широм света суочавају приликом остваривања овој основној колективној права.

Кључне речи: право на штрајк, слобода удруживања, Међународна организација рада, надзорни механизам, тумачење конвенција, саветодавно мишљење Међународној суда правде

1. СПОНЕ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА И ПРАВА НА ШТРАЈК

Слобода удруживања подразумева више елемената, почевши од права појединца да се с другима добровољно удружује у организације. Поред тога, слобода удруживања обухвата и више права која се остварују заједно с другим појединцима, а која члановима омогућавају успешно достизање циљева због којих су основали своју организацију.² У том смислу се сматра да би остваривање слободе удруживања било обесмишљено ако она не би била праћена могућношћу да се у поступку колективног преговарања за раднике издејствују повољнији услови рада или већа права у односу на законом прописани минимум, као и могућношћу радника да заштите своје професионалне интересе организовањем штрајка.³ С друге стране, право на колективно преговарање било би ништа више до право на „колективно тражење милостиње“, уколико радници не би могли да привременим прекидом рада изврше притисак на послодавца да уважи њихове захтеве.⁴ О томе сведочи, између осталог, и Европска социјална повеља, којом је, као услов за делотворно остваривање права на колективно преговарање, потврђена обавеза држава уговорница да признају „право радника и послодавца на колективну акцију у случајевима интересних спорова, укључујући и право на штрајк, уз поштовање обавеза које могу произићи из раније закључених колективних уговора“.⁵ Слично решење садржано је и у Повељи о фундаменталним правима у Европској унији (ЕУ),

2 J. S. Vogt, „The right to strike and the International Labour Organisation (ILO)“, *King's Law Journal*, Vol. 27, број 1/2016, стр. 112.

3 П. Јовановић, „Грађа за колективно радно право Србије“, у: Боровоје Шундерић, Бранко Лубарда, Предраг Јовановић (ур.), *Социјално право и економска криза*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2009, стр. 153–155.

4 J. S. Vogt, о. с., стр. 112–113.

5 European Social Charter („Council of Europe Treaty Series“, број 163), члан 6, тачка 4.

којом је радницима и послодавцима, као и њиховим организацијама, признато „право да преговарају и закључују колективне уговоре на одговарајућим нивоима, а у случају интересних сукоба, и право да, ради одбране својих интереса, прибегавају колективној акцији, укључујући штрајк“.⁶ То, коначно, значи да је слобода удруживања тесно повезана с индустријским односима,⁷ јер радници не могу да превазиђу ограничења која за њих произлазе из правне субординације и економске зависности, као обележја индивидуалног радног односа, без удруживања у синдикате, учешћа у колективном преговарању и могућности организовања штрајка. Наведена колективна права радницима, наиме, омогућавају да, макар на колективном нивоу, буду равноправни с послодавцем, будући да на индивидуалном плану равноправност ових субјеката безмало никада не може бити остварена.

Штрајк је, дакле, моћно оружје у рукама радника, али његово коришћење може произвести негативне економске последице по предузећа или читаве гране делатности и територије, и то не само у виду непосредног губитка прихода, већ и губитком клијената, који се у случају учесталих штрајкова у једном предузећу могу одлучити да користе услуге другог предузећа.⁸ То, прецизније, значи да је штрајк штетан и за трећа лица – пословне партнере и клијенте послодавца, односно за грађане, будући да може утицати на остваривање њихових права и слобода, попут права својине или права на живот, здравље и образовање.⁹ Те околности чине правно уређивање штрајка крајње деликатним, због чега и не чуди што је у прошлости штрајк дуго био забрањиван и кажњаван, да би након периода толерисања, уследили његово признавање и заштита. Данас је право на штрајк изричито признато у уставима више од 90 држава,¹⁰ али ужива заштиту и у државама у којима нема ранг уставом зајемченог права, с тим што се правни системи знатно разликују по месту на ком повлаче линију разграничења између законитог и незаконитог штрајка. Из истих разлога није (било) лако изградити концепцију права на штрајк на међународном нивоу, а тиме се може објаснити и изостанак изричитог признања права на штрајк у конвенцијама Међународне организације рада (МОР) и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода,¹¹ као и искључивање могућности правног уређивања штрајка на нивоу Европске уније.¹²

Европска социјална повеља је први правнообавезујући међународни инструмент за заштиту људских права којим је изричито признато право на

6 Charter of Fundamental Rights of the European Union (*Official Journal of the European Union*, C 326/391), члан 28.

7 J. S. Vogt, o. c., стр. 112.

8 L. Betten, *International labour law: Selected issues*, Kluwer, Deventer, Boston, 1993, стр. 105.

9 E. Kajtár, „Bridge(s) over troubled water“, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, бр. 1/2011, стр. 117.

10 C. La Hovary, „Showdown at the ILO? A historical perspective on the Employers' Group's 2012 challenge to the right to strike“, *Industrial Law Journal*, Vol. 42, No. 4/2013, стр. 12.

11 L. Betten, o. c., стр. 105–106.

12 Treaty on the Functioning of the European Union („Official Journal“, C 202, 7. 6. 2016), члан 153. став 5.

колективну акцију, укључујући право на штрајк, и то у циљу обезбеђивања делотворног остваривања права на колективно преговарање.¹³ Одговарајућа гаранција је очигледно инспирисана конвенцијама МОР број 87 (о слободи удруживања и заштити права на организовање) и број 98 (о праву на организовање и колективно преговарање), као и праксом уговорних надзорних тела МОР,¹⁴ с тим што Повеља садржи и оригинално решење, које подразумева употребу генеричког појма „колективна акција“, где је прецизирано право на штрајк, према коме су радници овлашћени да користе и друга средства колективне акције.

Право на штрајк потврђено је и у Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима,¹⁵ истина, после широке дебате представника држава чланица Уједињених нација о целисходности признавања тог права. Током припремних радова ипак је преовладало уверење да би, без признавања права на штрајк, био бесмислен сваки покушај да се зајемче права синдиката.¹⁶ Тако је и данас Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима једини инструмент за заштиту људских права и основних слобода који у једној одредби заједно гарантује слободу удруживања и право на штрајк, с тим што та одредба не садржи и гаранцију права на колективно преговарање.

Коначно, право на штрајк потврђено је и у Повељи о фундаменталним правима у Европској унији,¹⁷ с тим што Европски суд правде (Суд правде ЕУ) право на штрајк сматра инфериорним у односу на четири основне слободе. Иако, наиме, признаје право на штрајк као основно људско право (и општи принцип права ЕУ), и у својим одлукама често упућује на конвенције МОР и Европску социјалну повељу, Европски суд правде, супротно од праксе надзорних тела МОР и Европског суда за људска права, сматра допуштеним ограничења права на колективну акцију због заштите слободе оснивања предузећа и слободе пружања услуга. То је потврђено у познатим пресудама у предметима *Викинг (Viking)* и *Лавал (Laval)*,¹⁸ које су оштро критиковане у литератури, баш

13 European Social Charter („Council of Europe Treaty Series“, број 163), члан 6. тачка 4.

14 F. Dorssemont, „Article 6. The right to bargain collectively – A matrix for industrial relations“, у: Niklas Bruun, Klaus Lörcher, Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert (eds), *The European Social Charter and the employment relation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017, стр. 265.

15 Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71, члан 8. став 1. тачка д.

16 Нав. према: D. F. Frey, „International human rights treaties and the right to strike“, стр. 4, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2567937, 10. 8. 2025.

17 Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, члан 28.

18 E. Kajtár, о. с., стр. 125. В. пресуде Европског суда правде у предмету C-438/05 (*International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*), од 11. децембра 2007. године (ECLI:EU:C:2007:772), и предмету C-341/05 (*Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*), од 18. децембра 2007. године (ECLI:EU:C:2007:809).

као што су законодавства Финске и Шведске којима је повређена колективна аутономија синдиката критикована у пракси надзорних тела других организација, пре свега Европског комитета за социјална права.¹⁹

Када је, међутим, реч о односу слободе удруживања, права на штрајк и права на колективно преговарање, више уговорних надзорних тела, као и судови многих држава указују на тесну повезаност ових трију права. То посебно важи за уговорна надзорна тела МОП – Комитет за примену конвенција и препорука и Комитет за слободу удруживања, на чију се праксу ослањају и надзорна тела других организација. Тако је, примера ради, Европски суд за људска права у више пресуда указао на конвенције МОП број 87 и 98 и праксу надзорних тела МОП, уз закључак да слобода удруживања – која, у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, укључује и право сваког да оснива и приступа синдикатима, ради заштите својих интереса²⁰ – обухвата и право на колективно преговарање, чије делотворно остваривање није могуће без постојања права на штрајк и права на локаут, као „ултимативних санкција“ за повреду права на колективно преговарање.²¹ Пионирска пресуда у тој области донета је поводом предмета Демир (*Demir*) и Бајкара (*Baykara*) против Турске, у којој је, уз позивање на Конвенцију МОП број 98, потврђено да је право на колективно преговарање суштински елемент слободе удруживања, док пресуда у предмету *Enerji Yapi-Yol Sen* против Турске указује на праксу надзорних тела МОП, уз констатацију да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода допушта синдикатима да раде на одбрани интереса својих чланова, а због чега „штрајкачке активности, које синдикату омогућавају да се чује његов глас, чине важан аспект заштите интереса чланова синдиката“.²² Надаље, Суд је поводом једног предмета који се тичао признавања права на секундарни штрајк – иако је нашао да је забрана секундарног штрајка у Уједињеном Краљевству оправдана, а Влада Уједињеног Краљевства у одговору на поднесак тврдила да мишљења и препоруке Комитета експерата за примену конвенција и препорука МОП нису обавезујуће ван МОП – констатовао да члан 11, став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода треба тумачити конзистентно с

19 B. F. Dorssmont, *о. с.*, стр. 286–287.

20 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05, и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15), члан 11, став 1.

21 A. Sagan, „Article 11 ECHR. Freedom of assembly and association“, у: *Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier* (eds), *International and European labour law – a commentary*, Nomos/Verlag C. H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden - München - Oxford, Portland, 2018, стр. 1527.

22 Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Enerji Yapi-Yol Sen* против Турске, од 21. априла 2009. године (поднесак број 68959/01), став 24. То становиште потврђено је и у више других пресуда Суда, укључујући пресуде у предметима Даниленков (*Danilenkov*) и други против Русије (пресуда од 30. јула 2009. године, поднесак број 67336/01), и Трофимчук (*Trofimchuk*) против Украјине (пресуда од 28. октобра 2010. године, поднесак број 4241/03).

Конвенцијом МОР број 87. Сматра се, наиме, да би другачији приступ значио да се „подручје слободе удруживања синдиката тумачи много уже од онога што преовладава у међународном праву“.²³ Штавише, у једној пресуди Суд је одважно квалификовао право на штрајк као „најмоћнији инструмент синдиката за заштиту професионалних интереса његових чланова“;²⁴ с тим што је важно уочити и став Суда да колективна акција служи заштити интереса радника, независно од тога да ли се њихови интереси тичу колективног преговарања или и других питања.²⁵

Треба поменути и праксу Комитета за људска права, иако Међународни пакт о грађанским и политичким правима изричито не потврђује право на штрајк. Одредбе о праву на штрајк су, наиме, изостале из овог акта зато што је њиме зајемчено „опште“ право на удруживање, које се тиче оснивања најразличитијих удружења, укључујући, између осталог, и синдикате, те би помињање активности попут штрајка било неодговарајуће.²⁶ Ово тим пре што Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, поред гаранције права сваког на оснивање и чланство у синдикату ради унапређења и заштите економских и социјалних интереса,²⁷ садржи и посебну гаранцију права на штрајк.²⁸ То номотехничко решење је у пракси Комитета за људска права изворно тумачио као аргумент у прилог става да се „право на штрајк не може сматрати имплицитном компонентом права на оснивање и приступање синдикатима“.²⁹ Штавише, у ранијој пракси Комитета за људска права било је потврђено да гаранција права на удруживање ни посредно не укључује право на штрајк, али се од тог става одустало крајем прошлог века. Тај заокрет, наиме, подразумева да је Комитет за људска права у више наврата потврдио да гаранција слободе удруживања из члана 22. Међународног пакта о грађанским

23 Пресуда Европског суда за људска права у предмету Национални синдикат железничких, поморских и транспортних радника (*RMT*) против Уједињеног Краљевства, од 8. априла 2014. године (поднесак број 31045/10).

24 Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Hrvatski liječnički sindikat* против Хрватске, од 27. новембра 2014. године (поднесак број 36701/09), став 10.

25 F. Dorssemont, *о. с.*, стр. 283.

26 Individual opinion submitted by Mrs. Higgins and Messrs. Lallah, Mavrommatis, Opsahl and Wako concerning the admissibility of communication No. 118/1982, *J. B. et al. v. Canada*, став 4, <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session41/118-1982.htm>. Дорсемон (Filip Dorssemont) то описује као „индивидуалистички приступ праву на организовање“, будући да Међународни пакт о грађанским и политичким правима, а исто важи и за Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као једино право од значаја за индустријске односе изричито помињу право појединаца да, ради заштите својих интереса, оснивају организације, односно да приступају организацијама основаним ради заштите њихових интереса. F. Dorssemont, *о. с.*, стр. 250.

27 Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71), члан 8. став 1. тачка а).

28 Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71), члан 8. став 1. тачка д).

29 *J. B. et al. v. Canada*, Communication No. 118/1982, U. N. Doc. Supp. No. 40 (A/41/40) at 151 (1986), став 6.4.

и политичким правима укључује и право на штрајк.³⁰ Слично, Међуамерички суд за људска права сматра да се „слобода удруживања у области рада не исцрпљује у теоретском признавању права на оснивање синдиката, већ је неодојива од права на коришћење сваког одговарајућег средства за остваривање те слободе“.³¹ Верује се, наиме, да гаранција слободе удруживања из Америчке конвенције о људским правима³² подразумева недељивост слободе удруживања и тежње ка одређеним колективним циљевима.³³

2. МЕСТО ПРАВА НА ШТРАЈК У СТАНДАРДИМА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА

Право на штрајк није непосредно потврђено у Уставу МОР и Филаделфијској декларацији, нити у конвенцијама МОР бр. 87 и 98, али је признато у пракси Комитета експерата за примену конвенција и препорука и Комитета за слободу удруживања. Та надзорна тела МОР конзистентно тумаче одредбе Конвенције број 87 тако да право на штрајк представља инхерентни део слободе удруживања, због чега се, даље, сматра да овај акт МОР, иако то његовим одредбама није изричито прописано, штити и право на штрајк. Такво тумачење Конвенције број 87 утемељено је на уверењу да синдикати нису у могућности да делотворно (за)штите интересе својих чланова без могућности организовања штрајка. Осим тога, надзорна тела МОР редовно указују и на значај одредаба Конвенције МОР број 98: премда је предмет њеног уређивања везан за право на колективно преговарање, сматра се да је право на штрајк својеврсна гаранција и допуна права на колективно преговарање, јер штрајк омогућава заштиту интереса које радници имају у вези с условима рада уређеним нормативним делом колективног уговора. Штавише, и неки касније усвојени акти МОР помињу штрајк, истина, без потврђивања права на штрајк,³⁴ као што је то, примера ради, случај с Препоруком МОР број 92 о добровољном мирењу и арбитражи, којом је прописано да ниједну њену одредбу не треба тумачити као ограничење права на штрајк.³⁵ Надаље, Конвенцијом МОР број 105 о укидању принудног рада је забрањено коришћење принудног или обавезног рада за кажњавање радника због учешћа у штрајку,³⁶ док је Конвенцијом МОР број 44 о заштити за случај незапослености прописано да се послови запослених који су обуставили рад због колективног радног спора не могу сматрати одговарајућим запослењем које може бити понуђено

30 D. F. Frey, *о. с.*, стр. 5.

31 Нав. према: J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 121.

32 American Convention on Human Rights (1144 U.N.T.S. 123), члан 16.

33 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 121.

34 C. La Hovary, *о. с.*, стр. 12.

35 Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92), члан 7.

36 Конвенција Међународне организације рада број 105 која се односи на укидање принудног рада („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02), члан 1.

кориснику престација за случај незапослености.³⁷ С друге стране, Конвенција МОР број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења допушта могућност обуставе исплате престација за случај незапослености лицу коме је радни однос престао због учешћа у штрајку.³⁸ Коначно, право на штрајк се помиње и у два резолуцијама МОР.³⁹

Ако се вратимо на Конвенцију број 87, треба приметити да надзорна тела МОР основ за став да ова конвенција штити и право на штрајк проналазе у одредби којом се радничким организацијама признаје право да „организују своје управљање и активности, и да уобличи своје акционе програме“.⁴⁰ Наведена одредба Конвенције се, наиме, тумачи тако да право синдиката да организују своје активности укључује и заштиту права на штрајк,⁴¹ тим пре што је Конвенцијом „организација“ дефинисана као „свака организација радника или послодаваца [основана] за унапређивање и одбрану интереса радника или послодаваца“.⁴² Унапређење и одбрана интереса радника претпоставља коришћење средстава посредством којих они могу извршити притисак на послодавце да прихвате њихове захтеве.⁴³ Једно од таквих средстава јесте и привремена обустава рада, због чега се штрајк сматра „легитимним средством одбране“ интереса радника и њихових организација.⁴⁴ Комитет експерата због тога тумачи цитиране одредбе као признање права синдиката да, ради одбране професионалних интереса својих чланова, потпуно слободно организују своје активности и формулишу своје програме – од одржавања радних састанака,

37 Unemployment Provision Convention, 1934 (No. 44), члан 10. став 1. тачка с).

38 Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 1/55), члан 69. тачка и).

39 В.: Resolution concerning the Abolition of Anti-Trade Union Legislation in the States Members of the International Labour Organisation (ILC, 40th Session, 1957); Resolution concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties (ILC, 54th Session, 1970). У потоњој резолуцији је указано на потребу израде студија о одређеним питањима у вези с поштовањем права синдиката, укључујући, између осталог, и питање права на штрајк. В. N. Valticos, *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Deventer, 1979, стр. 203.

40 Конвенција МОР број 87. члан 3.

41 А. Петровић, Међународни стандарди рада, Центар за публикације – Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009, стр. 115–116; В. Urdarević, „The Changing Nature of the Right to Strike in the Republic of Serbia“ in: Slavko Đorđević (ed.), *Law in the process of globalization*, University of Kragujevac Faculty of Law, Kragujevac, 2018, стр. 569; Ј. Јовевски, Синдикално право, Арт & арт студио Батев, Скопје, 2022, стр. 294; Ј. Мисаиловић, „Право на штрајк – дериват еволуције људских права“, у: Драган Благић (ур.), Заштита људских права и слобода у светлу међународних и националних стандарда, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2022, стр. 152.

42 Конвенција Међународне организације рада број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 8/58), члан 10.

43 *Liberté syndicale et négociation collective*, Bureau international du Travail, Genève, 1994, стр. 68.

44 Б. М. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001, стр. 203.

преко комуникације синдикалних представника с управом предузећа, до организовања протестних акција, укључујући штрајк.⁴⁵

Изостанак изричитог признања права на штрајк у Конвенцији број 87 створио је, међутим, простор и за другачије повлачење контура слободе удруживања,⁴⁶ и то на нивоу Послодавачке групе МОР. Послодавачка група је, наиме, деценијама подржавала став да се Конвенцијом МОР број 87 штити и право на штрајк, али је тај приступ напустила, с тим што међу ауторима постоји неслагање о стварним мотивима тог заокрета.

3. СХВАТАЊЕ ПРАВА НА ШТРАЈК У ПРАКСИ НАДЗОРНИХ ТЕЛА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА

3.1. Пракса Комитета експерата за примену конвенција и препорука

Редован надзор над конвенцијама МОР подразумева разматрање извештаја држава чланица МОР (и коментара националних радничких и послодавачких организација) од стране Комитета експерата за примену конвенција и препорука, и Комитета за примену стандарда. Комитет експерата, притом, на основу извештаја влада држава чланица МОР и информација прикупљених од послодавачких и радничких организација, оцењује усклађеност законодавства и праксе одређене државе уговорнице с ратификованим конвенцијама МОР, док Комитет за примену стандарда разматра мере које је одређена држава предузела, како би одредбе ратификованих конвенција производиле дејство.

Имајући у виду тако захтеван задатак Комитета експерата, Административни савет у састав Комитета експерата именује 20 независних еминентних правника, док је Комитет за примену стандарда сачињен од делегата влада, послодаваца и радника, чиме се дискусији додаје и политичка перспектива.⁴⁷ Мандат Комитета експерата за испитивање примене универзалних међународних радних стандарда у државама чланицама МОР, притом, неизбежно претпоставља и одређивање подручја примене, садржине и значења одредаба конвенција МОР. Мишљења и препоруке Комитета нису, међутим, правно обавезујући, али уживају велики ауторитет, пре свега због састава Комитета и његовог начина рада, посебно што он укључује и дијалог с представницима влада држава чланица МОР и

45 Нав. према: A. Trebilcock, „ILO Convention 87 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1848 (No. 87), Convention 98 – Right to Organise and Collective Bargaining, 1949 (No. 98) and Convention 154 – Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)“, у: Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary*, Nomos/Verlag C. H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden – München – Oxford, Portland, 2018, стр. 1499.

46 J. R. Bellace, „The ILO and the right to strike“, *International Labour Review*, Vol. 153, бпој 1/2014, стр. 30.

47 J. S. Vogt, о. с., стр. 130.

прибављање података од националних синдиката и удружења послодаваца. Стога и не чуди што су многа мишљења и препоруке Комитета уграђени у национална законодавства, изворе права међународног порекла и судске одлуке.

У погледу ратификованих конвенција, Комитет експерата сачињава запажања о фундаменталним питањима, а може упутити и непосредне захтеве техничке природе, што све има за циљ верификацију испуњености обавеза преузетих ратификацијом конвенције. Осим тога, Комитет експерата сваке године израђује опште истраживање (енгл. *General Survey*), посвећено неком специфичном питању које одабере Административни савет. Опште истраживање се израђује на темељу извештаја држава чланица о ратификованим и нератификованим конвенцијама, односно о прихваћеним и неприхваћеним препорукама, на основу информација радничких и послодавачких организација, те на основу ранијих запажања Комитета експерата у вези с изазовима усклађивања националног законодавства и праксе с одређеним стандардима МОР.⁴⁸ Годишњи извештај Комитета експерата, даље, разматра Комитет за примену стандарда, који функционише као трипартитно тело Опште конференције рада. Како су годишњи извештаји Комитета експерата изузетно обимни, Комитет за примену стандарда, на основу сугестија Комитета експерата, бира 25 случајева код којих је примећено озбиљније одступање законодавства и праксе држава чланица од конвенцијских стандарда.⁴⁹ Државе на које се ти предмети односе имају могућност да се изјасне о наводима који им се стављају на терет. Након што Комитет за примену стандарда размотри одређени предмет, враћа га Комитету експерата на даље разматрање, при чему није искључена могућност да предмет „иде“ од једног до другог комитета годинама. У том смислу, нема места закључку Послодавачке групе МОР да Комитет експерата претежно припрема рад Комитета за примену стандарда,⁵⁰ односно не може се сматрати да Комитет експерата не надзире примену међународних стандарда, већ то чине трипартитна тела МОР, која коначно одлучују и о значењу конвенција МОР.⁵¹

Поред редовног надзора над применом конвенција МОР постоје и посебни надзорни поступци, засновани на приговорима и жалбама, укључујући и специјалан поступак разматрања притужби у вези с повредом слободе удруживања. Ипак, у пракси, радничке и послодавачке организације, као и државе чланице МОР, ретко прибегавају посебним надзорним поступцима, због чега редовни поступак надзора представља најважнију полугу надзорног система МОР, уз афирмисање Комитета експерата као најважнијег надзорног тела МОР.⁵²

Комитет експерата је у више наврата донео мишљење о праву на штрајк, које је, даље, прихватила Општа конференција рада, и то без противљења

48 C. La Hovary, o. c., стр. 5.

49 *Ibid.*, стр. 6.

50 J. S. Vogt, o. c., стр. 130.

51 International Trade Union Confederation (ITUC), *The right to strike and the ILO: The legal foundations*, 2014, стр. 6–7.

52 C. La Hovary, o. c., стр. 6.

било ког од трипартитних партнера МОР. То важи и за општа истраживања, у којима је Комитет признао право на штрајк, али и указивао на пожељан смер његовог уређивања у државама чланицама, као и на могућа допуштена ограничења овог права.⁵³ Тако је већ у Општем истраживању из 1959. године, поводом примене члана 3. Конвенције МОР број 87, Комитет анализирао услове за уживање права на штрајк, док је у Општем истраживању из 1983. године закључио да је право на штрајк „једно од основних средстава доступних радницима и њиховим организацијама за унапређење њихових социјалних и економских интереса“.⁵⁴ Тај став поновљен је и у више наредних општих истраживања Комитета, због чега се може констатовати да се у пракси Комитета одредбе Конвенције МОР број 87 схватају широко, тј. тако да се односе и на штрајк, као и на друга средства за унапређење и заштиту економских и социјалних интереса радника.⁵⁵ Осим тога, Комитет истрајно истиче да делотворно остваривање права на колективно преговарање зависи од могућности за делотворно остваривање права на штрајк. Коначно, важно је уочити и то да Комисија за истрагу и мирее изричито дели став Комитета експерата да је право на штрајк инхерентна последица слободе организовања заштићене Конвенцијом МОР број 87.⁵⁶

3.2. Практика Комитета за слободу удруживања

Специјални надзорни поступак за заштиту слободе удруживања омогућава државама и радничким и послодавачким организацијама које сматрају да одређена држава повређује слободу удруживања да против ње поднесу притужбу Комитету за слободу удруживања. Комитет је основан 1951. године, а у његов састав улазе по три представника влада, послодаваца и радника, које међу својим члановима бира Административни савет, док је председник независна личност. Основни задатак Комитета састоји се у прелиминарном испитивању притужби у вези с уживањем слободе удруживања, као и одговора влада држава чланица МОР којима се стављају на терет наводи из притужбе, а ради евентуалног упућивања предмета Комисији за истрагу и мирее.⁵⁷ Притужба може бити поднета и против државе која није ратификовала конвенције МОР бр. 87 и 98. Премда је то решење на први поглед противно основним начелима међународног јавног права, објашњава се чињеницом да су приступањем МОР,

53 M. Borzaga, R. Salomone, „Challenging the right to strike or attacking the ILO’s monitoring system? The possible consequences of recent Employers’ claims on the enforcement perspectives of International Labour Standards“, *University of Trento School of International Studies Working Paper*, број 2015-4, стр. 4.

54 Нав. према: J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 113–114.

55 *Ibid.*, стр. 114.

56 International Trade Union Confederation (ITUC), *о. с.*, стр. 26–27.

57 Вид. Ф. Бојић, „70 година Комитета за слободу удруживања Међународне организације рада“, *Радно и социјално право*, број 1/2021, стр. 23–51.

односно прихватањем Устава МОР, државе чланице МОР преузеле обавезу да створе услове за делотворно остваривање слободе удруживања.⁵⁸ Као резултат испитивања притужби, Комитет за слободу удруживања сачињава закључке и препоруке, које подноси Административном савету. То, даље, значи да Комитет не утврђује одговорност за повреду слободе удруживања, нити су његове одлуке правно обавезујуће. Уместо тога, препоруке Комитета, које одобри Административни савет, омогућавају држави да, у светлу стандарда МОР, изнађе решење за одређено питање.⁵⁹

Досадашња пракса Комитета за слободу удруживања сведочи да он, у светлу одредаба Конвенције МОР број 87, штити право радника и послодаваца да, без претходног одобрења, оснивају и удружују се у организације по свом избору, као и право да слободно бирају своје представнике, да усвајају своје акте и програме и да организују своју управу.⁶⁰ Такође, предмет заштите су и погодности синдикалних представника, али и признавање и остваривање права на штрајк, посебно након ширења ограничења овог права у неким државама чланицама МОР осамдесетих година прошлог века.⁶¹ Када је пак реч о надзору над применом стандарда садржаних у Конвенцији МОР број 98, Комитет разматра поднеске у вези с антисиндикалном дискриминацијом, а стара се и о унапређењу колективног преговарања.⁶²

То надзорно тело готово рутински доноси закључке и препоруке о праву на штрајк, што се може сматрати још једном потврдом става да ово право чини саставни део слободе удруживања. Тако је већ на свом другом састанку, одржаном 1952. године, Комитет заузео став да је право на штрајк „суштински елемент синдикалних права“,⁶³ те је на тој поставци, као и на чињеници да је право радника и њихових организација на штрајк опште признато право, заснивао и своју надлежност за разматрање притужби у вези с наводним повредама права на штрајк.⁶⁴ Осим тога, извориштем овлашћења за разматрање притужби у вези са штрајком може се сматрати и Устав МОР, будући да је

58 Г. Обрадовић, Примена међународних стандарда рада, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 92.

59 *Ibid.*, стр. 94.

60 A. Odero, M. M. Travieso, „La Comité de la liberté syndicale (II): composition, procédure et fonctionnement“, у: Jean-Claude Javallier, Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail: Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation international du Travail, Genève, 2004, стр. 213; С. Јашаревић, „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр. 195.

61 A. Odero, M. M. Travieso, *о. с.*, стр. 213.

62 *Ibid.*

63 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 116.

64 У делу литературе се, међутим, упозорава на то да је Комитет за слободу удруживања годинама разматрао предмете у вези с правом на штрајк, без упуштања у питање изворишта овог права и без изричитог одређивања слободе удруживања као изворишта тог права. И поред тога, може се закључити да је Комитет, приликом разматрања предмета о штрајку, полазио од поставке да постоји признато право на штрајк, и да су изузетно допуштена ограничења овог права. J. R. Bellace, *о. с.*, стр. 47–48.

овим актом слобода удруживања призната као претпоставка трипартизма и као основно средство за очување мира и одрживог напретка. Такође, не треба губити из вида ни то да конвенције МОР не могу да слабе права и слободе потврђене Уставом МОР, а да у многим правним системима држава чланица МОР слобода удруживања редовно укључује и право на штрајк. Ово тим пре што је Уставом МОР потврђено да усвајање конвенције или препоруке под окриљем Опште конференције рада, или ратификација конвенције од стране државе чланице МОР, не могу да утичу на закон, обичај или споразум којим се радницима обезбеђују повољнији услови рада од услова предвиђених конвенцијом или препоруком МОР.⁶⁵ Коначно, треба истаћи да су закључци и препоруке Комитета у вези са штрајком усвајани консензусом свих трију страна заступљених у саставу Комитета, без отпора представника послодаваца.

4. КРИТИЧКИ СТАВ ПОСЛОДАВАЧКЕ СТРАНЕ

Пракса надзорних тела МОР сведочи, дакле, да су представници послодаваца традиционално прихватили став да МОР признаје и штити право на штрајк. То је нарочито било видљиво током хладног рата, када је рад МОР више обележавала напетост између држава источног и западног блока, него трења између представника радника и представника послодаваца. У том периоду, Послодавачка група и Радничка група из капиталистичких држава биле су, наиме, усмерене превасходно ка супротстављању угрожавању синдикалних слобода у државама источног блока, премда неки аутори сматрају да је поменута јединственост радника и послодаваца била само привидна.⁶⁶ Каснија доминација неолиберализма негативно је утицала на остваривање слободе удруживања у многим државама чланицама МОР, те је Послодавачка група крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века заузела критички став према признавању и заштити права на штрајк у пракси надзорних тела МОР, нарочито када је реч о Комитету експерата за примену конвенција и препорука.⁶⁷ Критика Послодавачке групе се, притом, није односила на начелно признавање права на штрајк, већ на свеобухватно разматрање овог права на нивоу МОР, посебно имајући у виду да је почевши од 1960. године Комитет експерата стално ширио појам штрајка, уз истовремено доследно сужавање појма виталних јавних служби у којима штрајк може бити ограничен.⁶⁸

Премда је најнепосредније противљење Послодавачке групе уследило 2012. године, треба имати у виду да је она, 1989. године, у дискусијама на нивоу Комитета за примену стандарда изражавала неслагање с „претераним“ закључцима експерата у вези с ограничавањем права на штрајк само у случају

65 Устав Међународне организације рада, члан 19. став 8.

66 C. La Hovary, o. c., стр. 16; J. R. Bellace, o. c., стр. 51; J. S. Vogt, o. c., стр. 110.

67 J. S. Vogt, o. c., стр. 110.

68 L. Betten, o. c., стр. 108.

угрожавања живота и здравља људи.⁶⁹ Премда та промена става није имала далекосежније последице по праксу надзорних тела МОР, треба имати у виду да је и у наредним годинама Послодавачка група наставила да изражава не-слагање с приказаним виђењем ограничења права на штрајк. То трење није, међутим, значило да Послодавачка група доводи у питање право на штрајк, већ да је сматрала неприхватљивим то што Комитет експерата за примену конвенција и препорука експлицитно и детаљно разматра право на штрајк, полазећи, притом, од идеје о свеобухватности права на штрајк.⁷⁰ Ово тим пре што је заузимање ставова о детаљима у вези са штрајком, као и разматрање националних законодавстава и политика применом „једног решења које одговара свима“ неспојиво с великим разликама које постоје међу државама чланицама МОР у овој области.⁷¹

До најоштријег трвења Послодавачке групе и Радничке групе долази 2012. године, када је Послодавачка група повукла до тада неупитну подршку надзорном систему МОР. Те године, Комитет експерата за примену конвенција и препорука је уобичајено, на захтев Административног савета, припремио годишње истраживање, које је делом било посвећено слободи удруживања, позвавши се на начела која је Комитет у својој вишедеценијској пракси развио у погледу права на штрајк. Послодавачка група је неочекивано изјавила да се противи уношењу било ког предмета у ком је разматрано право на штрајк у годишње истраживање Комитета експерата, а то је поновљено и на заседању Опште конференције рада.⁷² Како Радничка група није подржала тај приступ, није било могуће сачињавање листе предмета које би истраживао Комитет за примену стандарда. Тиме је, први пут од 1927. године, био блокиран рад Комитета за примену стандарда, будући да ово тело Опште конференције рада не може да разматра појединачне предмете без листе предмета у вези с најозбиљнијим повредама стандарда МОР, а што је коначно имало за последицу немогућност изрицања политичких санкција против држава које су повредиле универзалне међународне радне стандарде.⁷³

Послодавачка група је истрајала у таквом приступу и наредних година, с тим што су споразуми о листи предмета били постигнути, истина, без могућности да Комитет за примену стандарда разматра предмете који се непосредно односе на штрајк. Такође, Послодавачка група је прихватила предлог Радничке групе да се питање могућности заштите права на штрајк под окриљем МОР изнесе пред Административни савет.⁷⁴ Три године касније, представници послодаваца у Комитету за примену стандарда захтевали су да се, уз закључке

69 C. La Hovary, o. c., стр. 17–18.

70 *Ibid.*, стр. 19.

71 S. Regenbogen, „The International Labour Organization and freedom of association: Does freedom of association include the right to strike?“, *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Vol. 16, 2011, стр. 414.

72 International Trade Union Confederation (ITUC), o. c., стр. 5.

73 J. R. Bellace, o. c., стр. 57; M. Borzaga, R. Salomone, o. c., стр. 4–5.

74 International Trade Union Confederation (ITUC), o. c., стр. 5–6.

Комитета у вези с предметима који се односе на Конвенцију број 87, да издвојено мишљење.⁷⁵ Раднички представници су, међутим, указали да Комитет за примену стандарда није форум за решавање спорова поводом тумачења конвенција МОР, те је Административни савет у марту 2014. године затражио од Међународног бироа рада да истражи могућности за превазилажење овог немалог проблема, укључујући и могућност обраћања Међународном суду правде.⁷⁶ Генерални директор МОР је, отуд, сачинио Предлог резолуције о упућивању захтева за решавање спора Међународном суду правде, што је Радничка група МОР подржала, док су Послодавачка група МОР и представници многих афричких и азијских држава, као и представник Владе САД, одбили да подрже тај предлог.⁷⁷ Разлози за ускраћивање подршке били су различити: представници влада су сматрали да би предност требало дати социјалном дијалогу, Влада САД није имала поверења у Међународни суд правде због одлуке донете против САД 1990. године, док је Послодавачка група истицала да обраћање Суду сматра издајом трипартизма.⁷⁸ То је имало за последицу измену Предлога резолуције, те он више није предвиђао обраћање Међународном суду правде, док су се, након масовних протеста радника организованих у фебруару 2015. године широм света, с циљем васпостављања делотворне заштите права на штрајк, Послодавачка група и Радничка група договориле о „примирју“. То је било праћено њиховом заједничком изјавом о посвећености поштовању мандата Комитета експерата и омогућавању несметаног рада надзорног система МОР.⁷⁹ Такође, уследиле су и изјава Групе представника влада, као и изјаве влада појединих држава – све засноване на тежњи да се одбрани право на штрајк.⁸⁰ Премда на тај начин није решен централни спор у вези са заштитом права на штрајк на нивоу МОР, било је васпостављено функционисање Комитета за примену стандарда, истина уз ново оспоравање праксе Комитета за слободу удруживања од стране Послодавачке групе.⁸¹

Приказано поступање Послодавачке групе почивало је на уверењу да је слобода удруживања индивидуално право, које треба посматрати одвојено од индустријских односа. У том смислу се оштро критикује став надзорних тела МОР у вези с тумачењем Конвенције број 87, посебно што њене одредбе ниједном речју не помињу право на штрајк, док припремни радови који су претходили усвајању конвенција бр. 87 и 98 сведоче да ови акти не штите право на штрајк, нити изражавају намеру да се право на штрајк посредно уреди Конвенцијом број 87.⁸² Такође, указује се и на то да представници влада, синдиката и удружења послодаваца, као трипартитни партнери у оквиру МОР,

75 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 123–124.

76 *Ibid.*, стр. 124.

77 *Ibid.*

78 *Ibid.*, стр. 124–125.

79 *Ibid.*, стр. 126.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*, стр. 114–115.

никада нису постигли консензус да Конвенцију број 87 треба тумачити тако да обухвата и право на штрајк, а што би било неопходно у смислу правила Бечке конвенције о уговорном праву да се приликом тумачења уговора води рачуна о сваком каснијем споразуму чланица у погледу тумачења уговора или примене његових одредаба.⁸³

Ослањајући се на наведено језичко и историјско тумачење одредаба Конвенције МОР број 87, представници Послодавачке групе сматрају да право на штрајк може бити уређено искључиво изворима права унутрашњег порекла. На то се надовезује и аргумент да је за обавезујуће тумачење конвенција МОР надлежан Међународни суд правде, док је Комитету експерата поверен мандат да коментарише примену конвенција.⁸⁴ Осим тога, указује се и на међународна правила о тумачењу уговора, због чега Комитет експерата не би требало да изражава ставове о том питању.⁸⁵

Промена става и приступа Послодавачке групе питању штрајка је у знатној мери била иницирана чињеницом да пракса надзорних тела МОР остварује снажан утицај на националне и регионалне судове, који се приликом тумачења меродавних правних инструмената за заштиту људских права и основних слобода редовно ослањају на ставове Комитета експерата и Комитета за слободу удруживања.⁸⁶ Слично вреди и за одређене документе од значаја за заштиту људских права и основних слобода, попут Смерница *OECD* за мултинационалне компаније и Водећих принципа УН о пословању и људским правима. Штавише, и неки уговори о слободној трговини изричито упућују на фундаменталне конвенције МОР и пратећу праксу надзорних тела. Група послодаваца је тај утицај доживела као посредну промену природе праксе надзорних тела, јер је пракса надзорних тела МОР неформално почела да добија правно обавезујуће дејство, што је за послодавце постало тешко прихватљиво.⁸⁷ У том смислу се у делу литературе, као стварни разлог за противљење Послодавачке групе разматрању питања у вези са штрајком наводи жеља Послодавачке групе да нападне надзорни систем МОР, као целину, не би ли блокирала функционисање надзорног система или га макар ослабила.⁸⁸ То, нарочито, укључује настојање Послодавачке групе да се спречи даља заштита права на штрајк пред Комитетом експерата за примену конвенција и препорука и Комитетом за примену стандарда, иако ће и поред тога бити могућа заштита овог права под окриљем других међународних организација.⁸⁹ Ово тим пре што је заокрет учињен у тренутку велике ослабљености синдиката широм света, пре свега због последица финансијске кризе и пратећих захтева за дерегулацијом радног права. У том смислу, неки аутори сматрају да је активностима у вези

83 S. Regnbogen, *о. с.*, стр. 415.

84 International Trade Union Confederation (ITUC), *о. с.*, стр. 6.

85 *Ibid.*, стр. 6–7.

86 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 111.

87 *Ibid.*, стр. 111.

88 M. Borzaga, R. Salomone, *о. с.*, стр. 9–10.

89 C. La Hovary, *о. с.*, стр. 13.

с радом надзорних тела МОР, Послодавачка група желела да започне процес дерегулације међународног радног права.⁹⁰

Аргументација Послодавачке групе није, међутим, једнодушно прихваћена у литератури, те се поводом језичког тумачења одредаба Конвенције број 87 констатује да овај извор права не садржи ниједну одредбу у којој се помиње штрајк, али једнако не садржи ни одредбу којом је изричито прописано да право на штрајк не улази у подручје примене Конвенције број 87.⁹¹ Ово тим пре што су одредбе Конвенције број 87, као и Конвенције број 98, написане крајње концизно, готово лаконски.⁹²

С друге стране, поступак усвајања Конвенције број 87 показује да заштита права на штрајк није негирана ни у једној јединој фази тог поступка. Потоњи аргумент се тиче, наравно, и историјског тумачења Конвенције, због чега треба имати у виду је приликом припреме Нацрта конвенције о слободи удруживања, у упитнику који је послат државама чланицама МОР, било садржано, између осталог, и питање да ли би било пожељно да се у будућој конвенцији пропише да признавање права државних службеника на удруживање ни у ком случају не прејудуира признавање њиховог права на штрајк.⁹³ У одговору на упитник неколико држава је истакло да будућа конвенција треба да се односи само на слободу удруживања, не и на право на штрајк. На основу тих одговора, Међународни биро рада је проценио да је боље да се у садржину конвенције о слободи удруживања не укључује правило које би се тицало права државних службеника на штрајк.⁹⁴ У литератури се тај аргумент Послодавачке групе оспорава, имајући у виду да се питање из упитника односило само на штрајк државних службеника. То, даље, значи да је одлука Међународног бироа рада да питање права на штрајк изричито не укључи у Нацрт конвенције почивала на претпоставци да се радницима признаје право на штрајк, али да се конвенцијом не уређује само питање штрајка државних службеника (не и право свих радника на штрајк).⁹⁵ Ово тим пре што је у извештају о првој дискусији о Нацрту конвенције број 87 питање штрајка било поменуто и у вези с добровољним мирењем, у смислу потврђивања обавезе страна у спору које су се споразумеле да решавање спора повере телу за мирење – да се за време трајања поступка мирења уздрже од организације штрајка или локаута.⁹⁶

Коначно, треба имати у виду и то да се очекивало да ће право на штрајк представљати предмет уређивања неке будуће конвенције МОР.⁹⁷ У том смислу,

90 *Ibid.*, стр. 20.

91 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 115.

92 C. La Hovary, *о. с.*, стр. 11.

93 Нав. према: J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 115.

94 J. S. Vogt, *о. с.*, стр. 115.

95 *Ibid.*, стр. 115.

96 *Liberté syndicale et négociation collective*, *о. с.*, стр. 65.

97 C. La Hovary, *о. с.*, стр. 12. Општа конференција рада је у више наврата разматрала могућност уређивања права на штрајк инструментима МОР. Те активности су биле посебно интензивне између 1947. и 1950. године, као и 1978. године, али дискусије нису уродиле

Комитет експерата указује на потребу циљног тумачења Конвенције број 87, нарочито имајући у виду практичну примену овог акта. А вишедеценијска примена Конвенције број 87 управо сведочи о разумевању њених одредаба тако да посредно штите и право на штрајк што, такође, треба узети у обзир, у складу с одредбама Бечке конвенције о уговорном праву.⁹⁸

5. У ИШЧЕКИВАЊУ САВЕТОДАВНОГ МИШЉЕЊА МЕЂУНАРОДНОГ СУДА ПРАВДЕ

Имајући у виду постојање дијаметрално супротних ставова о заштити права на штрајк на основу Конвенције број 87, као и озбиљност последица које дуготрајно неслагање производи по функционисање МОР, Административни савет је, у складу с Уставом МОР, у новембру 2023. године усвојио Резолуцију о тумачењу Конвенције број 87 у погледу права на штрајк. Резолуцијом је од Међународног суда правде затражено да хитно дâ саветодавно мишљење о следећем питању: Да ли је право радника и њихових организације на штрајк заштићено Конвенцијом број 87 о слободи удруживања и заштити права на организовање из 1948. године?⁹⁹ Резолуција је усвојена с 33 гласа „за“, 21 гласом „против“ и два уздржана, што, такође, сведочи о трењу које постоји међу представницима влада, синдиката и удружења послодаваца у погледу места права на штрајк у стандардима МОР. Притом је важно уочити да Међународном суду правде, нажалост, нису упућена и два, за решавање предметног спора изузетно важна питања, која су првобитно била садржана у Нацрту резолуције: питање да ли је Комитет експерата за примену конвенција и препорука надлежан да одређује то да право на штрајк происходи из Конвенције МОР број 87 и

израдом конвенције или препоруке која би изричито уређивала ово питање (J. Hodges-Aeberhard, A. Odero de Dios, „Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes“, *International Labour Review*, Vol. 126, No. 5/1987, стр. 543). Такође, и међународне организације радника указују на потребу непосредног уређивања права на штрајк на нивоу МОР. То је посебно истицано поводом Извештаја генералног директора МОР „Програм и структура МОР“ од 1963, односно 1964. године, када је Светска синдикална федерација као најозбиљнији недостатак универзалних међународних радних стандарда уочила непостојање инструмента који би штитио „раднике, синдикалне борце, у погледу права на штрајк и колективне заштите“. У том смислу је предложено да МОР хитно приступи новелирању постојећих или усвајању нових аката, који би обухватили, поред осталог, и „принцип права штрајка за све раднике, ма која да је њихова професија“. Нав. према: Р. Пешић, *Утицај радничких организација на стварање и активност Међународне организације рада*, Новинско издавачко предузеће „Књижевне новине“, Београд, 1971, стр. 189–190.

98 „Уговор се мора добронамерно тумачити према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у уговору у њиховом контексту и у светлости његовог предмета и његовог циља. [...] Као и о контексту, водиће се рачуна: а) о сваком доцнијем споразуму између чланица у погледу тумачења уговора или примене његових одредаба [...]“. Бечка конвенција о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, број 30/72), члан 31.

99 Resolution adopted by the Governing Body at its 349th bis (special) session, on 10 November 2023.

питање да ли ово надзорно тело, приликом испитивања примене Конвенције МОР број 87, може да утврђује елементе и границе права на штрајк, те услове за његово остваривање овог права.¹⁰⁰

Стални суд међународне правде, а након 1946. године Међународни суд правде је једини субјект који формално има мандат за тумачење конвенција МОР. То је прописано Уставом МОР, као и споразумом закљученим између МОР и УН.¹⁰¹ С тим у вези, треба имати у виду да је од свог оснивања, МОР свега шест пута тражила саветодавно мишљење, и то од Сталног суда међународне правде, будући да су захтеви истакнути у периоду од 1922. до 1932. године. Пет захтева тичало се тумачења одредаба Устава МОР, док је само један захтев био у вези с тумачењем конвенције. Потоњи захтев тичао се могућности примене Конвенције МОР број 4 о ноћном раду жена (1919) на раднице на руководећим пословима. Посебну пажњу треба обратити на чињеницу да је саветодавно мишљење, заправо, затражено поводом Нацрта ревидиране конвенције о ноћном раду жена, која ће бити усвојена 1934. године (Конвенција МОР број 41 о ноћном раду жена [ревидирана]).¹⁰² То, коначно, значи да је 2023. године МОР први пут затражила саветодавно мишљење Међународног суда правде у погледу једне усвојене конвенције.

С тим у вези, треба имати у виду да се у делу литературе надлежност Међународног суда правде за тумачење конвенција МОР критикује због чињенице да рад МОР и усвајање њених конвенција почивају на начелу трипартизма, које, међутим, не може бити уважено у поступку пред Судом.¹⁰³ Исти утисак имају и представници влада, послодаваца и радника у органима МОР, посебно ако се има у виду сложеност поступка пред Судом, али и чињеница да он никада раније није тумачио усвојену конвенцију МОР.¹⁰⁴ Ово тим пре што је амандманом Устава МОР од 1946. године уведена могућност именовања трибунала за решавање спора или за тумачење конвенције,¹⁰⁵ с тим што та могућност до данас није искоришћена. Такође, резервисаност према обраћању Међународном суду правде због тумачења конвенција МОР објашњава се и чињеницом да су под окриљем МОР развијени и други инструменти за тумачење конвенција. То, нарочито, подразумева раширену праксу обраћања држава Међународном бироу рада за појашњења и тумачења одређених аката МОР.¹⁰⁶ Такође, Комитет експерата, иако за то нема формални мандат, редовно тумачи конвенције, пре свега зато што је већина њих написана безмало лаконски. Тумачења Комитета, као и тумачења Међународног бироа рада, нису, међутим, обавезујућа за државе чланице МОР, док се у погледу њихове садржине редовно отвара

100 Y. Zhou, „Missing from right to strike? The ILO’s Committee of Experts in controversy“, *Industrial Law Journal*, 2025, стр. 2, 8.

101 Версајски мировни уговор, члан 423, односно Устав Међународне организације рада, члан 37, став 1; Agreement between the UN and the ILO, члан 9.

102 Нав. према С. La Hovary, *о. с.*, стр. 9.

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*, стр. 10.

105 Устав Међународне организације рада, члан 37. став 2.

106 С. La Hovary, *о. с.*, стр. 10.

питање да ли остају у границама правила садржаних у Бечкој конвенцији о уговорном праву и у изворима права МОР или пак неоправдано проширују подручје примене конвенција, као што то Послодавачка група тврди за тумачење Конвенције број 87 у пракси Комитета експерата.¹⁰⁷

Међународни суд правде је 16. новембра 2023. године покренуо поступак за давање саветодавног мишљења о могућности заштите права на штрајк на основу Конвенције МОР број 87, док су заинтересоване државе и организације до септембра 2024. године поднеле 31 писану изјаву о предметном питању. До предаје нашег рукописа у штампу, Међународни суд правде није заузео став о том важном правном питању. Саветодавно мишљење Међународног суда правде ће, свакако, бити изузетно значајно, иако право на штрајк постоји независно од тумачења одредаба Конвенције МОР број 87.¹⁰⁸

Претежни део доктрине, притом, сматра да је покретање поступка пред Међународним судом правде историјски изазов за читав надзорни механизам МОР,¹⁰⁹ посебно имајући у виду кохерентност седмодеценијске праксе Комитета за слободу удруживања, али и праксе низа регионалних уговорних надзорних тела и националних судова, који истрајно и с пуним поверењем заснивају своје одлуке, између осталог, и на пракси Комитета експерата за примену конвенција и препорука, као и на пракси Комитета за слободу удруживања. Остаје нада да се очекивано саветодавно мишљење неће свести на занимљиву академску расправу, већ да ће остварити стварни утицај на заинтересоване субјекте, те обезбедити правну сигурност, као и неопходну јасноћу и конзистентност међународног радног права.¹¹⁰ Такође, остаје нада да тиме неће бити омогућено снижавање заштите права на штрајк која је развијена под окриљем Комитета експерата за примену конвенција и препорука МОР.¹¹¹ Коначно, остаје нам и да се надамо да ће Међународни суд правде, снагом свог ауторитета и ауторитета судија из његовог састава, допринети унапређењу права на штрајк и јачању његове заштите, нарочито имајући у виду изазове и препреке с којима се радници широм света суочавају приликом настојања да делотворно остварују ово основно колективно право.

ЛИТЕРАТУРА

Бојић Ф. (2021), „70 година Комитета за слободу удруживања Међународне организације рада“, Радно и социјално право, број 1, стр. 23–51.

107 *Ibid.*

108 *Ibid.*, стр. 13.

109 F. Maupain, „Le droit de grève devant la CIJ: Un défi historique pour la cohérence et l'impact du système de contrôle de l'OIT“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, број 1/2025, стр. 6 *et seq.*

110 Упоредити са: С. Ганић, „Осврт на саветодавну улогу Међународног суда правде“, Међународни проблеми, број 4/2010, стр. 637; International Trade Union Confederation (ITUC), *о. с.*, стр. 96.

111 Y. Zhou, *о. с.*, стр. 1.

- Bellace, J. R. (2014), „The ILO and the right to strike“, *International Labour Review*, Vol. 153, број 1, стр. 29–70.
- Betten L. (1993), *International labour law: Selected issues*, Kluwer, Deventer, Boston.
- Borzaga, M., Salomone, R. (2015), „Challenging the right to strike or attacking the ILO's monitoring system? The possible consequences of recent Employers' claims on the enforcement perspectives of International Labour Standards“, *University of Trento School of International Studies Working Paper*, број 4, стр. 1–16.
- Bureau international du Travail (1994), *Liberté syndicale et négociation collective*.
- Valticos N. (1979), *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Deventer, 1979.
- Vogt J. S. (2016), „The right to strike and the International Labour Organisation (ILO)“, *King's Law Journal*, Vol. 27, No. 1, стр. 110–131.
- Ганић, С. (2010), „Осврт на саветодавну улогу Међународног суда правде“, Међународни проблеми, број 4, стр. 629–640.
- Dorssemont F. (2017), „Article 6. The right to bargain collectively – A matrix for industrial relations“, у: Niklas D. Bruun, Klaus Lörcher, Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert (eds), *The European Social Charter and the employment relation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017, стр. 249–288.
- International Trade Union Confederation /ITUC/ (2014), *The right to strike and the ILO: The legal foundations*.
- Јашаревић С. (2008), „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1, стр. 176–198.
- Јовановић П. (2009), „Грађа за колективно радно право Србије“, у: Боровоје Шундерић, Бранко Лубарда, Предраг Јовановић (ур.), *Социјално право и економска криза*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, стр. 153–155.
- Јовевски, Л. (2022), *Синдикално право*, Арт & арт студио Батев, Скопје.
- Kajtar E. (2011), „Bridge(s) over troubled water“, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, број 1, стр. 117–131.
- Maupain, F. (2025), „Le droit de grève devant la CIJ: Un défi historique pour la cohérence et l'impact du système de contrôle de l'OIT“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, број 1/2025, стр. 6–47.
- Мисаиловић, Ј. (2022), „Право на штрајк – дериват еволуције људских права“, у: Драган Благоић (ур.), *Заштитиће људских права и слобода у светлу међународних и националних стандарда*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, стр. 149–172.
- La Hovary C. (2013), „Showdown at the ILO? A historical perspective on the Employers' Group's 2012 challenge to the right to strike“, *Industrial Law Journal*, Vol. 42, No. 4, стр. 1–23, <https://ssrn.com/abstract=2718404>.
- Обрадовић, Г. (2011), *Примена међународних стандарда рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- Odero, A., Travieso, M. M. (2004), „La Comité de la liberté syndicale (II): composition, procédure et fonctionnement“, у: Jean-Claude Javallier, Bernard Gernigon

- (dir.), *Les normes internationales du travail: Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation international du Travail, Genève, стр. 195–216.
- Петровић, А. (2009), Међународни стандарди рада, Центар за публикације – Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009.
- Пешић, Р. (1971), *Уједињена радничка организација на стварање и активности Међународне организације рада*, Новинско издавачко предузеће „Књижевне новине“, Београд.
- Regenbogen, C. (2011), „The International Labour Organization and freedom of association: Does freedom of association include the right to strike?“, *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Vol. 16, стр. 385–417.
- Sagan A. (2018), „Article 11 ECHR. Freedom of assembly and association“, у: *Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier* (eds), *International and European labour law – a commentary*, Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden - München - Oxford, Portland, стр. 1513–1533.
- Trebilcock, A. (2018), „ILO Convention 87 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1848 (No. 87), Convention 98 – Right to Organise and Collective Bargaining, 1949 (No. 98) and Convention 154 – Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)“, у: *Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier* (eds), *International and European labour law – a commentary*, Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden - München - Oxford, Portland, стр. 1492–1513.
- Urdarević B. (2018), „The Changing Nature of the Right to Strike in the Republic of Serbia“ in: Slavko Đorđević (ed.), *Law in the process of globalization*, University of Kragujevac Faculty of Law, Kragujevac, стр. 565–579.
- Frey, F., „International Human Rights Treaties and the Right to Strike“, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2567937, 10. 8. 2025.
- Hodges-Aeberhard, J., Odero de Dios, A. (1987), „Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes“, *International Labour Review*, Vol. 126, број 5, стр. 543–563.
- Zhou, Y. (2025), „Missing from right to strike? The ILO's Committee of Experts in controversy“, *Industrial Law Journal*, стр. 1–30.
- Шундерић, Б. М. (2001), *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- Individual opinion submitted by Mrs. Higgins and Messrs. Lallah, Mavrommatis, Opsahl and Wako concerning the admissibility of communication No. 118/1982, *J.B. et al. v. Canada*, <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session41/118-1982.htm>.

Извори права

- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71).
- Бечка конвенција о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, број 30/72).
- Unemployment Provision Convention, 1934 (No. 44).

Конвенција Међународне организације рада број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 8/58).

Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 1/55).

Конвенција Међународне организације рада број 105 која се односи на укидање принудног рада („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02).

Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92).

Resolution concerning the Abolition of Anti-Trade Union Legislation in the States Members of the International Labour Organisation (ILC, 40th Session, 1957).

Resolution concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties (ILC, 54th Session, 1970).

Resolution adopted by the Governing Body at its 349th bis (special) session, on 10 November 2023.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05, и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15).

European Social Charter („Council of Europe Treaty Series“, број 163).

Treaty on the Functioning of the European Union („Official Journal“, C 202, 7.6.2016).

Charter of Fundamental Rights of the European Union („Official Journal of the European Union“, C 326/391).

J. B. et al. v. Canada, Communication No. 118/1982, U. N. Doc. Supp. No. 40 (A/41/40) at 151 (1986), <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/session41/118-1982.htm>.

Судска пракса

Пресуда Европског суда за људска права у предмету Даниленков (*Danilenkov*) и други против Русије, од 30. јула 2009. године (поднесак број 67336/01).

Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Enerji Yapi-Yol Sen* против Турске, од 21. априла 2009. године (поднесак број 68959/01).

Пресуда Европског суда за људска права у предмету Трофимчук (*Trofimchuk*) против Украјине, од 28. октобра 2010. године (поднесак број 4241/03).

Пресуда Европског суда за људска права у предмету Национални синдикат железничких, поморских и транспортних радника (*RMT*) против Уједињеног Краљевства, од 8. априла 2014. године (поднесак број 31045/10).

Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Hrvatski liječnički sindikat* против Хрватске, од 27. новембра 2014. године (поднесак број 36701/09).

Пресуда Европског суда правде у предмету C-341/05 (*Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*), од 18. децембра 2007. године (ECLI:EU:C:2007:809).

Пресуда Европског суда правде у предмету C-438/05 (*International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*), од 11. децембра 2007. године (ECLI:EU:C:2007:772).

Ljubinka Kovačević, Ph.D.

Full professor at the University of Belgrade Faculty of Law

THE DISPUTE OVER THE POSSIBILITY OF PROTECTING THE RIGHT TO STRIKE UNDER THE AEGIS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Summary

The right to strike is one of the fundamental human rights, and as such, it is guaranteed in several international instruments for the protection of human rights and fundamental freedoms. However, this is not the case for acts of the International Labour Organization (ILO), as none of them directly regulate the right to strike. On the other hand, supervisory bodies of that organization have traditionally interpreted ILO Convention No. 87 on Freedom of Association in such a way that its provisions, as an integral part of freedom of association, also recognize the right to strike. Although employers' representatives in the ILO supervisory bodies supported this approach for decades, the Employers' Group challenged the possibility of protecting the right to strike under the ILO in 2012, basing its position on a linguistic and historical interpretation of Convention No. 87. Since disputes on this issue continued to jeopardize the proper functioning of the ILO supervisory system, the Governing Body requested an advisory opinion from the International Court of Justice in 2023. While awaiting this advisory opinion, the author aimed to shed light on the relationship between freedom of association and the right to strike (as well as the right to collective bargaining), generally and particularly within ILO standards, and then to summarize the practice of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association in this area. Furthermore, the author critically re-examines the arguments as to why the ILO Employers' Group – although not questioning the existence of the right to strike – considers it unacceptable that ILO supervisory bodies take positions on strike-related details, especially given the significant differences in how strikes are regulated in ILO member states. It is concluded that the right to strike exists independently of the interpretation of the provisions of ILO Convention No. 87, but that the advisory opinion may have consequences for the protection of this right, not only at the ILO level but also under the auspices of regional organizations, and at the level of ILO member states. At the same time, hope is expressed that the proceedings before the International Court of Justice will be used to ensure legal certainty and to strengthen the protection of the right to strike, especially considering the challenges and obstacles workers worldwide face when seeking to effectively exercise this fundamental right.

Keywords: right to strike, freedom of association, International Labour Organization, supervisory mechanism, interpretation of conventions, advisory opinion of the International Court of Justice