

BRANISLAV ANĐELKOVIĆ¹¹University of Niš,
Faculty of Occupational Safety¹branislav.andjelkovic@znrfak.ni.ac.rs

ULOGA NADZORA I INSPEKCIJE ZAŠTITE NA RADU U USLOVIMA TRANZICIJE NA TRŽIŠNU EKONOMIJU - ISKUSTVA REPUBLIKE SRBIJE

Rezime: U Republici Srbiji Inspektorat za rad obavlja poslove inspeksijskog nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa nad primenom Zakona o radu, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i niz drugih zakona i propisa o merama i normativima bezbednosti i zdravlja na radu, tehničkim merama koje se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, standarda i opšte priznatih mera u delu kojim se uređuju pitanja iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. U Srbiji su česte konstatacije da Srbija nema takav stepen društvenog razvoja da inspektor, kao u razvijenim zemljama, može da dođe i da deluje savetodavno, pa se zato primenjuju sankcije kako bi poslodavci reagovali i otklanjali nepravilnosti. Ovo se opravdava nedovoljnom svešću i nedovoljnim obrazovanjem iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, a izostavlja se osnovana činjenica neusaglašenosti zakonodavnog regulisanja odnosa osiguranja i izdataka za slučaj povreda, bolovanja, drugih nadoknada šteta i odgovornosti za učinjene nepravilnosti

Ključne reči: inspekcija, zaštita na radu, tranzicija.

UVOD

Da bi se u savremenim procesima globalizacije ekonomije i sveta rada razvoj održao, nameće se potreba za ujednačavanjem uslova rada. Za to su, pre svega uspostavljene jedinstvene pravne osnove na međunarodnom nivou sa zahtevom za usaglašavanjem nacionalnih pravnih sistema. Međunarodna politika u oblasti bezbednosti i zaštite zdravlja na radu i razvoj nacionalnih sistema usmeravaju se pravnim aktima i drugim aktivnostima međunarodnih organizacija, pre svega Međunarodne organizacije rada (MOR-a), evropskih zajednica, odnosno Evropske unije (EU), Svetske zdravstvene organizacije (SZO) i drugih.

U razvoju zaštitnog zakonodavstva ističe se uloga Međunarodne organizacije rada. Do sada je donela veći broj konvencija i preporuka kojima je obezbedila minimum prava iz oblasti radnopravne zaštite i posebno iz oblasti zaštite na radu. Takođe, su značajne aktivnosti evropskih ekonomskih zajednica i Evropske unije koje su uticale da se izvrši unifikacija propisa zemalja članica na visokom nivou i stvorile poseban pravni sistem u ovoj oblasti.

Međunarodno i nacionalno normativno uređivanje u oblasti nadzora i inspekcije zaštite na radu

Međunarodni instrumenti u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kao i čitav spektar konvencija uređuju međunarodno radno pravo, a samim tim i bezbednost i zaštitu na radu. I pored toga što su oni po sadržaju prevashodno okvirni instrumenti, odnosno sadrže uopštene norme koje ne propisuju detaljna pravila kojih država mora da se pridržava,

njihovo unošenje u nacionalno zakonodavstvo obavezuje državu na garantovanje prava koje je prihvatila i inkorporirala u svoj zakonodavni sistem.

Republika Srbija je ratifikovala ili preuzela kao obavezu po osnovu sukcesije, osnovne međunarodne instrumente koji uređuju ekonomska i socijalna pitanja, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i 69 konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR), uključujući i 8 fundamentalnih konvencija MOR koje je potpisala.

Srbija je potpisala i Evropsku socijalnu povelju, čime se svrstava među državama članica Saveta Evrope koje su to učinile.

Konvencija br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini usvojena je sa ciljem da se osigura primena zakonskih odredaba koje se odnose na uslove rada i zaštitu radnika na radu, pri čemu se pod zakonskim odredbama podrazumevaju zakonski propisi, arbitražne presude i kolektivni ugovori.

Preporuka br. 10 o inspekciji rada u trgovini i industriji predlaže da se opšti pregledi (po službenoj dužnosti) vrše najmanje jedanput godišnje, a da se specijalni pregledi vrše češće. Specijalni su pregledi koji se vrše na osnovu žalbe ili iz drugih razloga, na primer, ako se radi o preduzećima u kojima su prisutne opasnosti rizične po život i zdravlje.

Sistemi radnopravne i socijalne zaštite zaposlenih uspostavljaju se prevashodno pod uticajem Međunarodne organizacije rada, a sve više i pod uticajem Evropske unije, s obzirom na regionalnu pripadnost i opredeljenost za pristupanje ovoj integraciji.

Obaveza usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim aktima MOR-a proizilazi iz činjenice da je bivša SFRJ član ove organizacije od osnivanja i da je usvojila veći broj konvencija i preporuka. Usklađivanje sa pravom Evropske unije predstavlja jedan od uslova za prijem u Uniju i istupanje na evropsko tržište budući da isključenje konkurentnosti zahteva ujednačene uslove poslovanja.

Usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim podrazumeva ustanovljavanje jedinstvenih osnova nacionalne politike, utvrđivanje prava, obaveza i odgovornosti poslodavaca i zaposlenih kao i uvođenje mehanizama za njihovo sprovođenje prema zahtevima međunarodnih normi.

Nacionalni propisi kojima se uređuju ove oblasti su: Ustav, zakoni, podzakonski akti, normativi i standardi, kolektivni ugovori, ugovor o radu i opšti akti kojima poslodavac uređuje pojedina pitanja određena zakonom. Sistemska pitanja regulisana su zakonima koji obavezuju sve poslodavce i zaposlene (uključujući i druga lica kojima su određena prava zagarantovana zakonom).

Konkretna mere bezbednosti i zaštite zdravlja na radu i način njihovog sprovođenja propisuju se pravashodno podzakonskim propisima (pravilnicima) i drugim aktima.

U širem smislu zaštita zaposlenog obuhvata celokupnu zaštitu iz radnog odnosa kao i zaštitu za slučajeve kada zaposleni nije u mogućnosti da radi zbog nezaposlenosti (prestanaka potrebe za njegovim radom) i zbog privremene ili trajne nesposobnosti za rad. U tom smislu prava, obaveze i odgovornosti kojima se obezbeđuje ova zaštita uređuju se zakonodavstvom o radu (Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o radu) i zakonodavstvom o socijalnom osiguranju (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju).

Inspeksijski nadzor u zaštiti na radu Republici Srbiji

Inspeksijski nadzor nad primenom Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, propisa donetih na osnovu zakona, tehničkih i drugih mera koje se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, kao i kolektivnih ugovora, ugovora o radu i opšteg akta poslodavca vrši ministarstvo nadležno za rad preko inspektora rada.

Inspektorat za rad obavlja poslove inspeksijskog nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa nad primenom Zakona o radu, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakona o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakona o privatnim preduzetnicima, Zakona o privrednim društvima (u delu koji se odnosi na bezbednost i zdravlje na radu) Zakona o štrajku, Opšteg kolektivnog ugovora, kolektivnih ugovora (posebnih i pojedinačnih), opštih akata i ugovora o radu kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u organizacijama,

pravnim licima i drugim oblicima organizovanja, kao i ustanovama.

Pored zakona, inspekcija rada vrši nadzor i nad primenom drugih propisa o merama i normativima bezbednosti i zdravlja na radu, tehničkim merama koje se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, standarda i opšte priznatih mera u delu kojim se uređuju pitanja iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

Ovlašćenja i dužnosti inspektora rada regulisani su na nekoliko načina uključujući ovlašćenja i dužnosti inspektora rada, koja su utvrđena Zakonom o državnoj upravi¹ ("Službeni glasnik RS", br. 20/92, 48/93, 79/05 i 101/07, 95/10); Zakonom o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09) i Zakonom o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 39/02 i 79/05).

Imajući u vidu složenost i odgovornost funkcije inspektora, Konvencija nalaže da se nacionalnim zakonodavstvom odrede uslovi za zasnivanje radnog odnosa pri čemu se u ističe da je primarna sposobnost kandidata za izvršavanje zadataka, odnosno potrebno stručno znanje. U tom smislu zahteva se utvrđivanje načina proveravanja sposobnosti kandidata i obrazovanja (osposobljavanja) za vršenje ovih funkcija.

Da bi se obezbedio što viši nivo stručnosti u radu, država mora obezbediti uključivanje i odgovarajuću stručnu i tehničku saradnju kadrova različitih profila kao što su medicinari, tehničke struke, elektrotehničke i hemijske sa ciljem da se osigura primena zakonskih odredaba koje se odnose na higijenu i zaštitu radnika i da se dobiju informacije o rizicima i mogućim posledicama tehnoloških postupaka, upotrebe materijala i primene metoda rada, kao i o higijeni i bezbednosti rada, što nameće potrebu reformi ukupnih unutrašnjih propisa u Republici Srbiji.

Predlog mera i aktivnosti u oblasti nadzora i inspekcije zaštite na radu u uslovima tržišne transformacije u Republici Srbiji

Pitanja reforme unutrašnjih propisa Republike Srbije, a predložene izmene su nesumnjivo važne za ispunjavanje međunarodnih obaveza koje proističu iz konvencija.

Dorada pravnog okvira odnosila bi se kroz nekoliko izmena odgovarajućih zakona, kako bi njihovo sprovođenje bilo operativnije i efikasnije

Prvo obaveze da poslodavac drži/čuva ugovore o radu u sedištu delatnosti ili da ga evidentira kod nadležnog državnog organa, kako bi oni bili trenutno dostupni Inspekciji rada. Na ovaj način bi se predupredila sadašnja raširena praksa u kojoj inspektori čekaju po nekoliko sati da se donese ugovor za radnika zatečenog

¹ Trenutni inspeksijski sistem u Republici Srbiji je razdužen, nedovoljno koordinisan. Preko 1000 zakona i podzakonskih akata uređuje rad 33 inspekcije u okviru 14 ministarstava. Nedostatak saradnje, preklapanje i dupliranje delokruga kao i česte i drugotrajne kontrole opterećuju rad privrednih subjekata i crpe snagu i umanjuju efikasnost inspeksijskog nadzora.

na radnom mestu, odnosno da se ovakav ugovor napravi po tako ukazanoj potrebi.

Takva obaveza bi bila efikasno sredstvo za smanjenje obima sive ekonomije i zapošljavanja na crno.

Ova obaveza već u nekoj meri postoji u drugim zakonima. Tako je članom 23, stav 5 Zakona o računovodstvu i reviziji propisano da se u unapred određenim prostorijama pravnog lica trajno čuvaju isplatne liste i analitičke evidencije zarada ukoliko predstavljaju bitne podatke o zaposlenom.

Zakonom o evidencijama u oblasti rada propisano je da su preduzeća obavezna da uredno vode i trajno čuvaju evidenciju o zaposlenim licima u koju se, između ostalog, unose podaci o nazivu radnog mesta, broju radnih sati zaposlenog, vrsti zaposlenja kao i datumu zasnivanja i prestanka radnog odnosa.

Za neuredno vođenje ove evidencije propisane su novčane kazne. Odredbe Zakona o evidencijama na radu su argument za izmenu Zakona o radnim odnosima i obavezivanje poslodavca da evidenciju o zaposlenima drži u "sedištu delatnosti/firme", koja bi bila, po odredbi Zakona, trenutno dostupna Inspekciji rada kada ova uđe u firmu.

Ograničenje radnog vremena jedno je od osnovnih prava iz oblasti rada. Ograničenjima radnog vremena bave se konvencije MOR br. 1, 14, 30, 47, 106, 175 itd, kao i preporuke br. 103, 182 i 116. Pored toga, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima takođe garantuje pravo na razumno ograničenje radnog vremena, odmor i razonodu. Ovde treba napomenuti da Srbija nikada nije potpisala i ratifikovala Konvenciju MOR br. 47 o skraćanju radne nedelje na 40 sati, međutim, u praksi Komiteta UN, ova dužina radnog vremena smatra se gornjom granicom. Ograničenje radnog vremena smatra se toliko fundamentalnim pravom u radnim odnosima da je bilo predmet konvencije koja je prva sačinjena pod okriljem MOR. Konvencije MOR br. 1 i br. 30 (Srbija nije potpisala ni jednu od ove dve) propisuju obaveze vođenja evidencije o prekovremenim satima, a Konvencija 30 propisuje i dostupnost ove evidencije inspektorima rada.

Preliminarni pregled pokazuje da odgovarajući zakoni u Srbiji ne sadrže nikakve odredbe kojima bi se poslodavci obavezali da drže evidenciju broja sati koje zaposleni u stvarnosti ostvaruju, već samo evidenciju o broju sati na koje ih obavezuje ugovor.

Prema Zakonu o radu, radna nedelja ne može prelaziti 40 sati rada. Usled ovoga, potpuno su moguće, a prema pregledu prakse i učestale, brojne zloupotrebe i kršenja prava zaposlenih na ograničeno radno vreme. Uvođenje ove obaveze moglo bi da doprinese znatnom poboljšanju uslova rada.

Ovlašćenje inspektora rada da izriču mandatne kazne je jedna od mera koja bi rad inspekcije mogla da učini znatno efikasnijom. Prema konvencijama MOR 81 i 129 koje je i Srbija ratifikovala, inspekcija rada ima dva osnovna ovlašćenja. Prvo je da bez prethodne

najave i u bilo koje doba dana ili noći ima slobodan pristup u prostorije preduzeća i svim relevantnim aktima tog preduzeća. Drugo je, da u slučaju otkrivanja nedostataka, na licu mesta donese obavezujuće mere koje vode otklanjanju uočenih nedostataka. Ni jedna od navedenih konvencija, međutim, ne predviđa ovlašćenje inspektora da izriče i naplaćuje mandatne kazne. Ovo je delom posledica međunarodno garantovanog prava na pravično suđenje kao i prirode prekršaja i visine kazni o kojima se radi.

Drugi razlog su pravila pravnog saobraćaja i finansijskih tokova u privredi mogla bi da predstavljaju prepreku za izvršenje mandatnih kazni koje obično dolaze iznenadno, ne mogu se platiti na licu mesta zbog prirode subjekta (pravno lice koje posluje preko računa itd.), a brzina finansijskog poslovanja preduzeća možda ne bi mogla da odgovori rokovima koji se obično stavljaju za namirenje mandatnih kazni.

Najčešće primedbe koje inspekcije ističu kada je reč o sudstvu je dužina trajanja postupka, odnosno moguća zastarelost prekršajnih postupaka, pozivanje inspektora iz različitih inspekcija kao svedoka u prekršajnom postupku i po njihovom mišljenju, preniske kazne treba da se donese jedan omnibus zakon koji bi uskladio sve novčane kazne koje se tiču raznih oblasti te da je Srbiji potreban sistem koji bi ujedinio postupanje samih inspekcija a takođe svi zakoni koji tretiraju različite inspeksijske oblasti moraju biti usklađeni i u toj fazi privreda se mora konsultovati.

Postoji neadekvatna kordinacija i vremenski vakum od donošenja zakona do donošenja podzakonskih akata koji su neophodni za njihovo sprovođenje.

Jedan od zadataka je, uznemiravanje na radnom mestu (tzv. mobing), o kojoj se vrlo malo govori u nas, i zahteva pripremu odgovarajuće zakonske regulative, kako bi i ovaj segment prava zaposlenih bio zakonski regulisan.

Decentralizovani pristup u pogledu organizacije inspeksijskih službi sa unificiranjem procedura, su takođe jedan od zadataka i neophodan alat za postizanje rezultata. Potrebno je utvrditi načelo delovanja svih inspekcija poštovati načelo participativnosti kako bi inspektori sa dugogodišnjim iskustvom bili uključeni u sve faze zakonodavstva. Isto tako, partnerstvo mora da postoji prilikom izrade propisa, uključivanje privrednih subjekata i subjekata pod nadzorom u izradi zakonskih rešenja.

Između subjekta nadzora i inspekcije treba da postoji partnerski odnos, inspekcija treba da bude zasnovana na prevenciji, a ne na kažnjavanju, što nameće potrebu za permanentnom edukacijom privrednih subjekata.

ZAKLJUČAK

Jedan od principa u reformi inspekcija je razdvojiti regulatorne funkcije, odnosno funkcije davanja rešenja od funkcije inspeksijskog nadzora. Misija inspekcija mora da bude preventivna i proaktivna. Praktična primena uvedenog IT sistema za inspeksijski nadzor u nekim zemljama okruženja, pokazala je da jedinstvo efikasne koordinacije inspekcija, razmene informacija i razmene podataka. Planiranje na bazi procene rizika nije moguće bez primene informacionog sistema za inspekcije. Postojeći propisi doživljavaju različita tumačenja. Zakoni često imaju podzakonska akta koja nisu međusobno usklađena. Budući zakon o inspekcijama će morati da uredi postupak inspeksijskog nadzora, ovlašćenja inspektora i prava i obaveze subjekata nadzora, zatim koordinaciju među inspekcijama, stvaranje generalnog inspektorata, kako na republičkom, tako i na okružnom nivou, ili pak koordinacionu komisiju sa tim zadatkom. Zakon o inspekcijama takođe treba da reguliše povećanje transparentnosti rada inspekcija, smanjenje administrativnih opterećenja privrede, a da se pri tom ne ugrozi bezbednost i kvalitet poslovanja i obezbedi da se obavezani subjekti pridržavaju relevantnih propisa u svom radu.

LITERATURA

- [1] Anđelković, B., *Rizik tehnoloških sistema i profesionalni rizik*, Monografija, Jugoslovenski savez Društava inženjera i tehničar zaštite, Niš, 2002.
- [21] Anđelković, B., *Osnovi sistema zaštite*, Fakultet zaštite na radu u Nišu, 2010.
- [3] Blanpain, R., Hendrickx, F., eds., *European Labour Law and Social Security Law*, Codex, 2002, pp.330-387.
- [4] Krstić, I., Anđelković, B., *Profesionalni rizik*, Fakultet zaštite na radu u Nišu, Niš, 2013.
- [5] Pennings, F., *Introduction to the European Social Security Law*, 2001, pp.15
- [6] Petovar, K., Hadži – Vidanović, V., *Poštovanje prava zaposlenih potvrda pravne države*, Centar za demokratiju, Grafolik, Beograd, 2009.

- [7] Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2012. godinu, Ministarstvo rad, zapošljavanja i socijalne politike, Beograd, 2013.
- [8] Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, „Sl. glasnik RS“, br.101/05
- [9] Zakon o radu, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013.
- [10] Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, „Sl. glasnik RS“ br. 30/2010.
- [11] Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2010.
- [12] Zakon o privatnim preduzetnicima, „Sl. glasnik SRS“, br. 54/89 i 9/90 i „Sl. glasnik RS“, br. 19/91, 46/91, 31/93 - odluka USRS, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95, 35/2002, 101/2005 - dr. zakon, 55/2004 - dr. zakon i 61/2005 - dr. zakon.
- [13] Zakon o privrednim društvima „Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011
- [14] Zakon o štrajku, „Sl. listu SRJ“, br. 29/96 i „Sl. glasniku RS“, br. 101/2005 i 103/2012-OUŠ. „Sl. glasnik RS“, br. 103/12.
- [15] Zakon o državnoj upravi „Službeni glasnik RS“, br. 20/92, 48/93, 79/05 i 101/07, 95/10.
- [16] Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Sl. glasnik RS“, br.98/06
- [17] Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Sl. glasnik RS“, br.34/2003
- [18] Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS“, br.85/05

BIOGRAFIJA

Branislav Anđelković je rođen u Grabovnici kod Kuršumlije, 1950. godine. Doktorirao je na Fakultetu zaštite na radu u Nišu, gde je i zaposlen na radnom mestu redovnog profesora za užu oblast Bezbednost i rizik sistema. Napisao je veliki broj naučnih i stručnih radova. Više puta je bio član organizacionih odbora



naučnih i stručnih skupova, redakcionih odbora i programskih odbora, kao i predsednik Organizacionog odbora naučnog skupa „Tehnološki rizik i životna sredina“, Profesionalni rizik-teorija i praksa 2003, 2005 i 2007. Učesnik je većeg broja naučno istraživačkih projekata.

ROLE OF HEALTH AND SAFETY INSPECTION IN CONDITIONS OF TRANSITION TO A MARKET-BASED ECONOMY - SERBIAN EXPERIENCE

Branislav Anđelković

Abstract: *In Republic of Serbia Labour Inspectorate conducts inspections in areas of health and safety and labour relations in terms of implementation of Labour Law, Health and Safety at Work Law, as well as other laws and regulations regarding the health and safety measures and norms, technical measures relating to health and safety, standards and general health and safety measures.*

In Serbia, there is a wide spread opinion that social development is not at such level where inspector can act as an advisor, as in developed countries, and therefore sanctions are enforced against employers. This is justified by lack of consciousness and lack of education in field of health and safety at work, while established fact of discrepancy between the legislative regulation of relations between insurance and expenses in case of injury, sickness, other compensation claims and liability for the irregularities.

Key words: inspection, health and safety at work, transition.