

eudaimonia

Revija za pravnu, političku i
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 7 No. 2 • 2023.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu
i socijalnu filozofiju

PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE U PRAKSI KOMITETA ZA SINDIKALNE SLOBODE

Milica Nikolić

Strane: 25–39

Milica Nikolić*

PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE U PRAKSI KOMITETA ZA SINDIKALNE SLOBODE

Autorka u radu ukazuje na značaj prakse Komiteta za sindikalne slobode Međunarodne organizacije rada, koja predstavlja kamen temeljac savremenog kolektivnog radnog prava. Preporuke Komiteta za ostvarivanje i zaštitu sindikalnih sloboda u velikoj meri su uticale na donošenje i izmenu pravnih propisa u velikom broju država, koji nisu bili u skladu sa ratifikovanim konvencijama br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava i br. 98 o primeni načela organizovanja i kolektivnog pregovaranja, zbog čega je u praksi dolazilo do ograničenja i onemogućavanja uživanja sindikalnih sloboda.

U prvom delu rada autorka se bavi pravom na sindikalno udruživanje i njegovim garantijama u pravnim instrumentima Međunarodne organizacije rada. Dalje, u radu se analiziraju osnivanje, sastav i nadležnost Komiteta za sindikalne slobode, dok je posebna pažnja posvećena samom postupku pred Komitetom. Centralni deo rada odnosi se na praksu i stavove Komiteta, dok u poslednjem delu rada autorka obrađuje zaštitu od antisindikalne diskriminacije.

Ključne reči: pravo na sindikalno udruživanje, sindikalne slobode, Komitet za sindikalne slobode, Međunarodna organizacija rada, sindikati

1. UVODNA RAZMATRANJA

Sindikalne slobode predstavljaju osnovu socijalnog dijaloga, a preko njega i ostvarivanja socijalne pravde. Ostvarivanjem prava na sindikalno udruživanje, i zaposleni i poslodavci uspešnije ističu kolektivne interesne zahteve, a to rezultira socijalnim dijalogom i zaključivanjem kolektivnih ugovora. Sindikalne slobode i prava podrazumevaju pre svega pravo zaposlenih i poslodavaca da osnivaju sindikate (kolektivni aspekt) i slobodu da stupaju u sindikate ili istupaju iz njih prema svom nahođenju. Takođe, sindikalne slobode podrazumevaju i

* Autorka je studentkinja doktorskih akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, milica.milicanikolic.nikolic@gmail.com

slobodu izbora sindikata, odnosno slobodu da se uopšte ne bude član sindikata (individualni aspekt). Centralna okosnica sindikalnih sloboda jeste pravo na sindikalno udruživanje.

Pravo na sindikalno udruživanje je jedno od osnovnih radnih i socijalnih prava, koje je kao takvo prepoznato i garantovano velikim brojem međunarodnih i regionalnih pravnih instrumenata. To pravo je garantovano ne samo međunarodnim i nacionalnim instrumentima već i autonomnim aktima poslodavaca (Stefano, Tomba 2014, 8–9).

Ukoliko se ima u vidu da je normativni okvir zaštite sindikalnih sloboda u državama širom Evrope trenutno relativno dobar, nije jasno otkuda tako niska stopa sindikalizacije kao globalni fenomen. Otvara se pitanje odgovarajućeg ostvarivanja prava na sindikalno organizovanje u praksi, odnosno da li se trenutno to pravo ostvaruje u praksi u onom obimu u kojem je garantovano međunarodnim i domaćim pravnim instrumentima. Poslednjih 30–40 godina je, naime, drastično pala stopa sindikalizacije širom sveta, naročito u anglosaksonskim državama. Na primer, u Velikoj Britaniji je stopa sindikalizacije pala na 23% 2016. sa 32% koliko je iznosila 1995. godine. Takođe, drastičan pad je zabeležen i u Australiji, Sjedinjenim Američkim Državama i Novom Zelandu, ali i širom Evrope (Harcourt *et al.* 2019, 66–67). Naglo opadanje broja radnih mesta u proizvodnji, porast nestandardnog i fleksibilnog rada i učestalo kršenje prava sindikata doveli su do niske stope sindikalizacije. Industrijske odnose danas odlikuje nestabilnost rada, što pak, ima ozbiljne implikacije po sindikate širom sveta.

Kada je reč o ostvarivanju sindikalnih sloboda u praksi, nezaobilazna je praksa Komiteta za sindikalne slobode Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu MOR), naročito ukoliko se ima u vidu da se trenutno menja slika savremenih preduzeća/korporacija, pa samim tim i položaji sindikata, kao i način i ostvarivanje prava na sindikalno udruživanje. Od njegovog osnivanja, pred Komitetom za sindikalne slobode razmotreno je čak oko 3.300 slučajeva (Bojić 2021, 39).

Iako zaključci Komiteta za sindikalne slobode, odnosno preporuke MOR-a nisu pravno obavezujuće za države, veliki broj država ih ima u vidu i postupaju prema njima (Ratti 2014, 6). Mnoge zemlje su ukinule ili izmenile svoje propise samo na osnovu preporuka Komiteta, čak su u nekim državama sindikalni predstavnici oslobođeni iz zatvora (Bojić 2021, 39). Međutim, zapaža se i da neke države ipak ne postupaju u skladu sa preporukama Komiteta. Zanimljivo je da je samo protiv Vlade Kanade u periodu između 1982. i 2008. godine pod-

neto 76 žalbi od sindikata te države. Komitet za sindikalne slobode je našao da je čak u 71 slučaju žalba bila osnovana. Kanada je time postala država članica MOR-a protiv koje je podnet najveći broj osnovanih žalbi zbog ograničavanja sindikalnih sloboda. Na zaključke Komiteta i preporuke MOR-a Vlada Kanade pak nije obraćala mnogo pažnje i uglavnom ih je ignorisala (Fudge 2015, 276–277).

Autorka se u radu posebno bavi zaštitom od antisindikalne diskriminacije i praksom Komiteta, imajući u vidu da je ona nezaobilazna u ostvarivanju sindikalnih sloboda u 21. veku.

2. PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE – STANDARDI MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

MOR pripada krugu najstarijih međunarodnih organizacija. Osim toga što spada u krug najstarijih, pripada i grupi najmasovnijih (u februaru 2023. godine imala je 187 članova) (ILO: Member States Statistics). Osnovana je 1919. godine Mirovnim ugovorom u Parizu (Deo XIII Versajskog mirovnog sporazuma), u okviru Društva naroda, da bi ubrzo nakon Drugog svetskog rata, tačnije 1946. godine, postala specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu UN). Kao specijalizovana agencija UN, MOR ima punu autonomiju. Ovlašćena je da preduzima sve potrebne mere za izvršenje ciljeva proklamovanih Ustavom MOR-a. Samostalna je i u finansijskom i u organizacionom pogledu (Pešić 1971, 8). Delatnost MOR-a je usmerena ka ostvarivanju nekoliko ciljeva. Ti ciljevi se pre svega odnose na dostizanje socijalne pravde i radno-socijalnog mira, kao i na uticaj na međunarodnu konkurenciju. Ti ciljevi se ostvaruju uspostavljanjem međunarodnih radnih standarda, kontrolom primene konvencija i preporuka, naučnoistraživačkom delatnošću i pružanjem tehničke pomoći državama članicama. Od svih pomenutih aktivnosti MOR-a, okosnicu predstavljaju donošenje međunarodnih radnih standarda i kontrola njihove primene (Lubarda 2020, 204).

Tokom svog višedecenijskog rada, MOR je doneo veliki broj konvencija sa ciljem zaštite prava radnika i poboljšanja uslova rada, uključujući i konvencije i preporuke kojima se uređuju sindikalne slobode.

Prva konvencija koju je doneo MOR, a koja se tiče sindikalnih sloboda jeste *Konvencija (br. 11) o pravu udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika*, iz 1921. godine. Tom konvencijom su radnici

zaposleni u poljoprivredi izjednačeni sa industrijskim radnicima u sindikalnim slobodama. Potom je 1948. godine usvojena *Konvencija (br. 87) o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava*. Kasnije je donet niz drugih konvencija koje se nadovezuju na Konvenciju br. 87, a to su: *Konvencija (br. 98) o primeni načela organizovanja i kolektivnog pregovaranja*, *Konvencija (br.135) o zaštiti radničkih predstavnika*, *Konvencija (br. 151) o slobodi udruživanja državnih službenika* i *Konvencija (br. 154) o unapređivanju kolektivnog pregovaranja* (Nikolić 2020, 16–17). Za pravo na sindikalno udruživanje dve najbitnije konvencije su upravo *Konvencija br. 87* i *Konvencija br. 98*.

Imajući u vidu da je još u samom Ustavu MOR-a, između ostalih sredstava koja su podobna da poboljšaju uslove radnika i obezbede radno-socijalni mir, istaknuta i „potvrda principa sindikalnih sloboda”, 9. jula 1948. godine usvojena je *Konvencija (br. 87) o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava*.¹ Njome se garantuje pravo zaposlenih i poslodavaca da, bez prethodnog odobrenja, obrazuju organizacije po svom izboru i da pristupaju tim organizacijama, pod uslovom da poštuju uslove predviđene statutom organizacija.² Konvencijom br. 87 zabranjuje se svaki vid intervencije javne vlasti u rad poslodavačkih i radničkih organizacija sa ciljem ograničenja sindikalnih sloboda. Radničke i poslodavačke organizacije ne mogu da budu raspuštene niti njihove delatnosti mogu da budu obustavljene administrativnim putem.³

Na Konvenciju br. 87 nadovezala se i *Konvencija (br. 98) o primeni načela organizovanja i kolektivnog pregovaranja* koja je usvojena 1. jula 1949. godine u Ženevi.⁴ Njome je proklamovano nekoliko važnih principa sindikalnog delovanja: 1) princip zaštite zaposlenih; 2) princip socijalnog partnerstva; 3) princip unapređenja socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja (Jovanović 2018, 143).

Za razliku od Konvencije br. 87 kojom se štite sindikalne slobode od uticaja države, odnosno javne vlasti, Konvencijom br. 98 sindikalne slobode se štite od poslodavaca i njihovih organizacija. Dakle, štite se radnici koje poslodavac diskriminiše zbog njihove pripadnosti sindikatu. Zabranjeno je uslovljavanje njihovog zaposlenja nepristupa-

¹ Konvencija (br. 87) o zaštiti sindikalnih sloboda i prava, *Službeni list FNRI – Međunarodni ugovori* 8/1958.

² *Ibid.*, član 2.

³ *Ibid.*, čl. 3–4.

⁴ Konvencija (br. 98) o primeni načela prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Službeni list – Međunarodni ugovori* 11/1958.

njem sindikatu ili napuštanjem sindikata. Takođe, cilj te konvencije je da se radničke organizacije zaštite od uticaja poslodavaca i njihovih organizacija, tako što se garantuje zaštita radničkih i poslodavačkih organizacija od međusobnog uplitanja u pitanje osnivanja i delovanja tih organizacija, kao i zabranom svih mera čija je svrha da se radničke organizacije potčine dominaciji poslodavca (Petrović 2009, 101). Kada je reč o tome u kojoj će se meri obe konvencije primenjivati na vojsku i policiju, konvencijama je prepušteno samim državama da odrede u kojoj meri će se njihova primena odnositi na vojsku i policiju, dok se pitanjem položaja državnih službenika konvencije ne bave.⁵

3. KOMITET ZA SINDIKALNE SLOBODE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

3.1. Osnivanje, sastav i nadležnost

Uprkos činjenici da je MOR usvojio Konvenciju br. 87 i Konvenciju br. 98 koje se tiču zaštite sindikalnih sloboda, veliki broj sindikalnih organizacija nije bio zadovoljan samo usvajanjem odgovarajućih međunarodnih standarda, ističući da sloboda sindikalnog udruživanja u najvećem broju država postoji samo u teoriji i da samo usvajanje međunarodnih standarda ne doprinosi ujedno i ostvarivanju sindikalnih prava u praksi. Prvi korak ka osnivanju posebnog tela koje bi bilo zaduženo za zaštitu sindikalnih prava i sloboda učinio je delegat bivšeg Sovjetskog Saveza koji je Ekonomskom i socijalnom savetu UN podneo predlog za osnivanje posebnog tela. Na osnovu inicijative Ekonomskog i socijalnog saveta UN zaključen je sporazum sa MOR-om, na osnovu kojeg je osnovana Komisija za istragu i mirenje, a godinu dana kasnije i Komitet za sindikale slobode (Bojić 2021, 29–30).

Komitet za sindikalne slobode osnovao je Administrativni savet 1951. godine. Na početku rada Komiteta, njegov zadatak je bio da vrši preliminarna ispitivanja žalbi zbog povrede sindikalne slobode i da izdvoji žalbe koje je preporučivao Administrativnom savetu da ih uputi Komisiji za istragu i mirenje. Međutim, u praksi, zbog poteškoća u upućivanju predmeta Komisiji, Komitet za sindikalne slobode je ubrzo počeo da ispituje žalbe pre podnošenja zaključka Administrativnom savetu (Šunderić 2001, 153).

⁵ *Ibid.*, član 5.

Kada je reč o strukturi Komiteta za sindikalne slobode, on se sastoji od devet članova i tripartitnog je sastava. Članove imenuje Administrativni savet iz reda svojih članova, i to po tri predstavnika vlada, sindikata i udruženja poslodavaca. Članovi Komiteta se sastaju tri puta godišnje u Ženevi, kada razmatraju žalbe o povredama osnovnih sindikalnih prava i sloboda (Bojić 2021, 32–33).

3.2. Postupak pred Komitetom za sindikalne slobode

Postupak pred Komitetom za sindikalne slobode pokreće se pisanim podneskom. Kada je reč o podnosiocu, postavlja se pitanje da li žalbu može podneti i lice koje smatra da mu je ugroženo pravo na sindikalno organizovanje ili pravo na podnošenje žalbe pripada samo sindikatima i udruženjima poslodavaca. Odgovor na to pitanje, čini se, i dalje nije jasan, premda treba imati u vidu da su do sada jedini podnosioci žalbi pred Komitetom bili sindikati i udruženja poslodavaca. Kada je reč o sindikatima, kao podnosiocima, tu se čini nejasnim da li podnosioci mogu biti samo reprezentativni sindikati ili legitimaciju za to ima bilo koji sindikat. Kako model reprezentativnosti sindikata nije prihvaćen u svim državama, čini se da bi podnosilac žalbe mogao biti bilo koji sindikat. Takođe, podnosilac žalbe može biti i vlada države članice, koja žalbu podnosi protiv druge države članice. Zanimljivo je i to što se postupak pred Komitetom može pokrenuti i protiv države članice koja nije ratifikovala konvencije br. 87 i br. 98.⁶

Po prijemu žalbe, Komitet za sindikalne slobode dostavlja primljenu žalbu zainteresovanoj vladi na proučavanje i izjašnjavanje. Ukoliko se vlada ne izjasni, Komitet joj može uputiti specijalnu opomenu uz zahtev da odmah ukaže na razloge kašnjenja. Ukoliko se, i pored opomene, vlada ne izjasni, Komitet podnosi Administrativnom savetu izveštaj u kojem izlaže celokupnu situaciju, koji potom javno objavljuje žalbu (Šunderić 2001, 153–154). Tokom postupanja po žalbi,

⁶ To pokazuje i činjenica da je pred Komitetom razmatrano 49 žalbi protiv Sjedinjenih Američkih Država, koje nisu ratifikovale Konvenciju br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava (iako je Vlada SAD glasala u MOR-u za usvajanje pomenute Konvencije, nikada je nije ratifikovala). Podnošenje žalbi Komitetu i protiv onih država koje nisu ratifikovale Konvenciju pravda se činjenicom da se svaka država članica, samim činom pristupanja MOR-u, prihvata i obavezuje da poštuje osnovne principe i načela sadržane u Ustavu MOR-a, pa tako i princip slobode udruživanja. Više o Konvenciji br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava i njenoj primeni u SAD vidi u Charnovitz 2008, 5–6.

Komitet analizira podneske i ispituje argumente strana. Takođe, Komitet može i da sasluša predstavnike podnosioca žalbe i predstavnike vlade. Zaključkom koji donosi, Komitet može odbaciti žalbu potpuno ili delimično, ili izjavom konstatovati da je povređeno sindikalno pravo, kojom prilikom ukazuje vladi na mere koje bi trebalo preduzeti sa ciljem popravljanja situacije. Donošenjem zaključka Komiteta taj postupak se formalno okončava (Šunderić 2001, 154).

3.3. Praksa Komiteta za sindikalne slobode

U svojoj bogatoj praksi, Komitet za sindikalne slobode je izneo dragocene stavove o ostvarivanju sindikalnih sloboda, koji su nezaobilazni i predstavljaju kamen temeljac modernog kolektivnog radnog zakonodavstva.

Kada je reč o ispunjenju određenih uslova i dobijanju odobrenja za rad i funkcionisanje sindikata, Komitet je u nekoliko slučajeva isticao da (a to je garantovano i Konvencijama) za osnivanje i funkcionisanje sindikata nije potrebno bilo kakvo prethodno odobrenje (javne vlasti, pravosuđa, poslodavaca), što ne znači da su sindikati oslobođeni određenih formalnosti koje se odnose na donošenje statuta i poštovanje ustavom propisanih normi (javnog poretka). Takve formalnosti ne smeju, međutim, suštinski imati karakter bilo kakvog vida odobrenja jer bi u praksi to značilo ograničenje prava na sindikalno organizovanje (ILO 2006, 57–58).

Prema stavu Komiteta za sindikalne slobode, uslovi za sticanje svojstva reprezentativnosti, koji se propisuju nacionalnim zakonima, ne smeju da ograničavaju ili onemogućavaju adekvatno delovanje sindikalnih organizacija. U državama u kojima je predviđena registracija sindikata, nacionalnim zakonima se propisuju uslovi za nju. Odredbe tih zakona kojima se propisuje da sindikati moraju da dostave svoje statute kako bi se mogli registrovati, ne predstavljaju ograničenje sindikalnih sloboda. Međutim, ukoliko javne vlasti zahtevaju od sindikalnih predstavnika da u svoj statut inkorporiraju određene odredbe koje nisu u skladu sa garantovanim pravom na sindikalno udruživanje, onda bi takvo postupanje javne vlasti predstavljalo ograničenje tog prava (ILO 2006, 59).

Stav Komiteta za sindikalne slobode o tome da se nacionalnim zakonima određuje minimalan broj članova sindikata kako bi on mogao da funkcioniše takav je da bi npr. 30 zaposlenih bilo prihvatljivo

kao minimalan broj. U pojedinim žalbama podnetim Komitetu, sindikati su se žalili na činjenicu da je država nacionalnim zakonima propisala da je neophodno da najmanje 30% svih zaposlenih budu članovi sindikata. Komitet je istakao da je minimalna granica od 30% svih zaposlenih postavljena previsoko te da bi takva odredba bila u suprotnosti sa Konvencijom br. 87 i da bi predstavljala drastično ograničenje sindikalne slobode (ILO 2006, 59–60).

Jedan zanimljiv slučaj pred Komitetom za sindikalne slobode ticao se Republike Turske. Naime, u avgustu 2012. godine, federacija sindikata *IndustriALL Global Union* (koja predstavlja više od 50 miliona zaposlenih u preko 140 država, koji rade u oblasti rudarstva i energetike, uključujući i 19 sindikata u Turskoj), podnela je žalbu Komitetu protiv Vlade Republike Turske u kojoj ističe da se u ovoj državi pravo na kolektivno pregovaranje ne ostvaruje. Naime, turskim zakonodavstvom je predviđeno da pravo na kolektivno pregovaranje ima samo reprezentativni sindikat, a svojstvo reprezentativnosti se stiče odlukom ministra za rad i socijalna pitanja. Podnosilac žalbe je tvrdio da od početka 2012. godine nijedan sindikat nije stekao svojstvo reprezentativnosti. Prema turskom zakonodavstvu, bilo je predviđeno i da sindikat može steći svojstvo reprezentativnosti ukoliko okuplja 10% zaposlenih u predmetnoj grani, s tim što statistiku ukupnog broja zaposlenih u određenoj grani objavljuje Ministarstvo rada, i to početkom svake godine, i jedino je ta statistika relevantna za određivanje svojstva reprezentativnosti. Komitet je utvrdio da, imajući u vidu da je Ministarstvo propustilo da sačini statistiku za tu godinu i da, samim tim, nijedan sindikat nije mogao steći svojstvo reprezentativnosti i posledično ostvariti pravo na kolektivno pregovaranje, došlo je do ograničenja sindikalnih sloboda. Dakle, Komitet je našao da je vlada Republike Turske propustila da obezbedi uživanje sindikalnih sloboda u praksi (CFA – Case No 2976, *IndustriALL Global Union vs. Türkiye*).

Još jedan od zanimljivih slučajeva koji se ticao antisindikalne diskriminacije pojavio se pred Komitetom iste godine. Naime, sindikalna organizacija poslodavca *FIAT Group* podnela je žalbu protiv Vlade Italije koja je propustila da obezbedi poštovanje sindikalnih sloboda, iako je ratifikovala konvencije br. 87 i br. 98. U konkretnom slučaju, poslodavac *FIAT Group* je vršio antisindikalnu diskriminaciju i nezakonito otpuštao sindikalne predstavnike. Nakon što je ispitao ceo slučaj, Komitet je našao da je Vlada Italije propustila da obezbedi uživanje sindikalnih sloboda u praksi, na šta se obavezala ratifikovanim konvencijama (CFA – Case No 2953, *Trade Union of FIAT Group vs. Italy*).

Takođe, kada je reč o pravu na sindikalno udruživanje, pred Komitetom se otvorilo i pitanje da li ukoliko već postoji jedan sindikat, zaposleni mogu da osnuju i drugi. Pred Komitetom je, naime, podneta žalba sindikata zbog toga što je nacionalnim propisima određeno da može postojati samo jedan sindikat u okviru poslodavca, a to je u suprotnosti sa Konvencijom br. 87, te je i stav Komiteta takav da takve odredbe/propisi predstavljaju ograničenje slobode udruživanja i u suprotnosti su sa pomenutim konvencijama (ILO 2006, 65–67).

Ukoliko pravo na sindikalno organizovanje posmatramo u širem aspektu, kao pravo iz kojeg proizilazi i pravo na kolektivnu akciju (najčešće pravo na štrajk), možemo primetiti da se jedan veliki deo žalbi pred Komitetom ticao upravo povrede prava na štrajk. Ograničenje ili povreda prava na štrajk najčešće se ticalo nametanja obavezne arbitraže odlukom javne vlasti, propisivanja krivičnih sankcija za organizovanje ili učestvovanje u nezakonitom štrajku, zabrane štrajka u javnom sektoru i zabrane štrajka u delatnostima koje nisu od vitalnog značaja (Gernigon, Odero, Guido 1998, 57–58).

4. ZAŠTITA OD ANTISINDIKALNE DISKRIMINACIJE

Zaštita sindikalne slobode podrazumeva zaštitu od svih lica koja nameravaju da je povrede, a koja, samim tim, podrazumeva da zaposleni ne smeju biti suočeni sa negativnim posledicama zbog ostvarivanja svojih sindikalnih prava (Kovačević 2016, 535). Ta zaštita ima nekoliko aspekata.

Jedan vid garantije zaštite od antisindikalne diskriminacije jeste zabrana poslodavcima da prilikom zapošljavanja i ostvarivanja prava i obaveza iz radnog odnosa uzimaju u obzir članstvo zaposlenih u sindikatu ili njihovo učešće u sindikalnim aktivnostima. Ta zabrana se proteže i na pitanje prestanka radnog odnosa jer bi, u suprotnom, davanje otkaza zaposlenom iz pomenutih razloga činilo takav otkaz nezakonitim (Kovačević 2016, 535). S druge strane, kada je reč o zabrani antisindikalne diskriminacije prilikom zapošljavanja, otvara se i pitanje opravdanosti unošenja klauzula sindikalne sigurnosti u kolektivne ugovore. Postoji nekoliko tipova klauzula sindikalne sigurnosti: 1) klauzula zatvorene radnje (*Closed shop*), prema kojoj su poslodavci u obavezi da angažuju samo one radnike koji su članovi sindikata s kojim je zaključen kolektivni ugovor; 2) klauzula sindikalne radnje

(*Union shop*) – jedina razlika između te i prethodne klauzule jeste u tome što radnici ne moraju biti članovi sindikata u trenutku zaposlenja, ali to moraju postati u određenom roku posle zaposlenja; 3) klauzula agencijske radnje (*Agency shop*) koja podrazumeva da radnici nisu u obavezi da budu članovi sindikata, ali su u obavezi da, pod pretnjom dobijanja otkaza, plaćaju određenu sumu novca na ime usluga koje im pruža sindikat (Obradović 2003, 295–296).

Mnogi pravni sistemi su, početkom 20. veka, dozvoljavali ugovaranje klauzula sindikalne sigurnosti, iako je na taj način uspostavljana jedna vrsta sindikalnog monopola na zapošljavanje. Preovladavao je stav da sindikalne klauzule ne povređuju sindikalnu slobodu. Ugovorna tela zadužena za nadzor nad primenom konvencija MOR-a izrazila su stav da se za sindikalne klauzule ne može načelno reći ni da su dozvoljene ni da su zabranjene, već da svaka država ima pravo da nacionalnim zakonodavstvom reguliše dozvoljenost ugovaranja tih klauzula. S druge strane, u velikom broju evropskih država preovladao je stav da te klauzule predstavljaju ograničenje sindikalnih sloboda te je nacionalnim zakonima predviđena zabrana ugovaranja takvih klauzula (Švajcarska, Nemačka, Belgija, Francuska) (Kovačević 2021, 362–363).

Iz prakse Komiteta za sindikalne slobode može se zaključiti da Komitet smatra da se dopuštenost ugovaranja sindikalnih klauzula u kolektivnim ugovorima načelno ne zabranjuje i ne odobrava već se ostavlja na slobodnu ocenu državi članici da li će dopustiti njihovo ugovaranje ili ne. Zauzimajući takav stav, Komitet se pozvao na raspravu koja je vođena na Opštoj konferenciji rada, prilikom usvajanja Konvencije br. 98, a tom prilikom je ukazano da se odredbe ove konvencije ne mogu tumačiti na način da se njima dopušta ugovaranje sindikalnih klauzula niti da se zabranjuje već se to ostavlja državi članici na slobodno regulisanje (CFA – Case No 1579 *The National Peruvian Maritime and Port Workers' Federation vs. Peru*; CFA – Case No 2739 *Syndicalist Force (SF), New Trade Union Centre Brazilian Workers (NCST), General Union of Workers (UGT) and others vs. Brazil*). Međutim, Komitet ističe i da se mora napraviti razlika između situacije u kojoj država članica svojim nacionalnim zakonodavstvom dopušta ugovaranje takvih klauzula i situacije u kojoj se nacionalnim zakonodavstvom nameće unošenje tih klauzula, što rezultira uspostavljanjem sindikalnog monopola na zapošljavanje, koji je u suprotnosti sa principom slobode sindikalnog udruživanja. Stoga, samo u drugoj situaciji dolazi do povrede sindikalnih sloboda (CFA – Case No 3123 *League of Maritime Workers of Paraguay vs. Paraguay*).

Kada je reč o sindikalnim klauzulama *Closed Shop* i *Union Shop*, prema kojima se od radnika zahteva da bude član određenog sindikata kako bi dobio zaposlenje ili da u određenom roku nakon zaposlenja postane član sindikata, Komitet smatra da, ukoliko je takva klauzula predviđena nacionalnim zakonodavstvom, tu, načelno, nema elemenata ograničenja sindikalnih sloboda. Međutim, ako su uslovi za članstvo u sindikate postavljeni nerazumno visoko, usled čega samo mali broj zaposlenih može da ih ispuni, onda bi tu mogao postojati rizik diskriminacije prilikom zapošljavanja (ILO 2006, 77).⁷

Kada je reč o sindikalnoj klauzuli *Agency Shop*, prema kojoj radnici nisu u obavezi da budu članovi sindikata, ali su u obavezi da pod pretnjom dobijanja otkaza plaćaju određenu sumu novca na ime usluga koje im pruža sindikat, Komitet ističe da, osim činjenice da su takve klauzule predviđene nacionalnim zakonodavstvom, treba da bude ispunjen još jedan uslov kako takva klauzula ne bi predstavljala ograničenje sindikalnih sloboda. Naime, ukoliko je nacionalnim zakonodavstvom dopušteno ugovaranje te klauzule, istim zakonodavstvom treba da bude regulisano i to da takvu odluku ne može doneti samo sindikat prilikom zaključenja kolektivnog ugovora, imajući u vidu da se ta odluka tiče zaposlenih koji ne žele da budu članovi sindikata. Zato prilikom unošenja ove klauzule u kolektivni ugovor svoju saglasnost treba da daju i predstavnici sindikalno neorganizovanih zaposlenih (CFA – Case No 1612 *Venezuelan Federation of Chambers and Associations of Commerce and Production vs. Venezuela*).

Uopšteno posmatrano, klauzule sindikalne sigurnosti su u interesu i sindikata i poslodavaca. S jedne strane, interes poslodavaca se ogleda u tome što preuzimanjem obaveze da se zapošljavaju radnici koji su članovi sindikata ili koji će postati članovi sindikata, sindikati vrše pritisak na svoje članove da ne rade za sindikalno neorganizovane poslodavce. Samim tim udruženja poslodavaca se na taj način bore protiv onih poslodavaca koji nisu njihovi članovi i koji plasiraju

⁷ Zanimljiv je i stav Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa slobodom ugovaranja klauzule *Closed Shop*. Tokom 1981. godine pred tim telom našao se jedan zanimljiv slučaj trojice zaposlenih na Britanskim železnicama koji su dobili otkaz zato što nisu bili članovi sindikata (slučaj *Young, James and Webster v United Kingdom*). Iako je smatrao da se ne može svaka prisila na članstvo u sindikat istovremeno smatrati kršenjem Evropske povelje o ljudskim pravima, u konkretnom slučaju Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da je došlo do kršenja člana 11. Evropske povelje o ljudskim pravima, odnosno da je pomenutom klauzulom bila ograničena sloboda sindikalnog udruživanja (European Court of Human Rights – Case No 7601/76; 7806/77 *Young, James and Webster v United Kingdom*).

proizvode po nižim cenama jer radnike mogu da plaćaju i po nižim cenama nego poslodavci koji su organizovani i koji su se zaključenjem kolektivnog ugovora obavezali na isplatu viših iznosa zarade zaposlenima. S druge strane, interes sindikata je u tome što se na taj način jačaju sindikalna disciplina i stopa sindikalizacije (Obradović 2003, 300). Međutim, u literaturi se opravdano ističe problematika tih klauzula koja se sastoji u tome da dolazi do sukoba interesa sindikata i zaposlenih upravo zbog „negativnog vida udruživanja” zaposlenih, tj. prava zaposlenih da ne budu članovi nijednog sindikata, koje predstavlja jedan od vidova slobode udruživanja (Obradović 2003, 300).

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Praksa Komiteta za sindikalne slobode MOR-a predstavlja neiscrpan izvor i nezaobilazan put prilikom tumačenja konvencija o zaštiti sindikalnih sloboda, ali potom i rešavanja problema koji se javljaju u praksi kada je reč o uživanju sindikalnih sloboda.

Od svog osnivanja 1951. godine do danas, to telo je evoluiralo u velikoj meri. Prvobitna funkcija Komiteta bila je samo da vrši preliminarna ispitivanja žalbi i da izdvaja žalbe koje je preporučivao Administrativnom savetu da ih uputi Komisiji za istragu i mirenje. Komitet danas ima skoro kvazisudsku funkciju, budući da nakon ispitivanja činjenica i prikupljanja neophodnih informacija donosi preporuku za postupanje određene države. Imajući u vidu da je do sada pred Komitetom razmatrano oko 3.300 slučajeva i da je preko 60 država prihvatilo i postupilo u skladu sa preporukama Komiteta, iako oni nisu pravno obavezujući, može se zaključiti da su Komitet i njegova praksa postali izuzetno važni za zaštitu i garantovanje ostvarivanja kolektivnih radnih prava i za njihovo unapređenje u budućnosti.

Može se uočiti da je u nemalom broju država u praksi otežano ostvarivanje sindikalnih sloboda, posebno zato što postoji rizik da budu ograničene od same države, odnosno javne vlasti. Teško je kontrolisati i omogućiti da se širom sveta zaista i ostvaruju sindikalne slobode, koje su neophodne u jednom demokratskom društvu, imajući u vidu da su one preduslov isticanja interesnih zahteva i zaposlenih i poslodavaca i da čine srž postizanja socijalnog dijaloga, a samim tim dostizanja mira i približavanja idealu socijalne pravde, poboljšanjem uslova rada.

Ostaje da vidimo kakva će biti budućnost po zaštitu sindikalnih sloboda i da li će se uskoro na tržištu rada dogoditi pozitivne promene. Premda je stopa sindikalizacije u velikom padu, ostaje nada da će praksa Komiteta za sindikalne slobode pozitivno uticati na države širom sveta te da će stopa sindikalizacije postepeno početi da raste, iako, naravno, taj fenomen ne zavisi samo od toga već i od društveno-političkih i ekonomsko-socijalnih prilika same države, ali i globalnih tokova.

LITERATURA

1. Bojić, Filip. 2021. 70 godina Komiteta za slobodu udruživanja Međunarodne organizacije rada. *Radno i socijalno pravo* 1: 23–51.
2. Charnovitz, Steve. 2008. The ILO Convention on Freedom of Association and its Future in the United States. *American Journal of International Law* 1.
3. Fudge, Judy. 2015. Constitutionalising Labour Rights In Canada and Europe: Freedom of Association, Collective Bargaining and Strikes. *Current Legal Problems* 1: 267–305.
4. Gernigon, Bernard, Odero, Alberto, Guido, Horacio. 1998. *ILO Principles Concerning the Right to Strike*. Geneva: International Labour Organization.
5. Harcourt, Mark, Gall Gregor, Kumar, Vimal Rinu, Croucher, Richard. 2019. A Union Default: A Policy to Raise Union Membership, Promote the Freedom to Associate, Protect the Freedom not to Associate and Progress Union Representation. *Industrial Law Journal* 1: 66–97.
6. Jovanović, Predrag. 2018. *Radno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
7. Kovačević, Ljubinka. 2021. *Zasnivanje radnog odnosa*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
8. Kovačević, Ljubinka. 2016. *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Lubarda, Branko A. 2020. *Radno pravo – Rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
10. International Labour Organization. 2006. *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. Geneva: International Labour Organization.
11. Nikolić, Milica. 2020. *Priznavanje i zaštita sindikalnih sloboda u domaćem pravu u periodu od I do II svetskog rata*. Master rad (neobjavljen). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
12. Petrović, Aleksandar. 2009. *Međunarodni standardi rada*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

13. Pešić, Ratko. 1971. *Uticaj radničkih organizacija na stvaranje i aktivnost Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Novinsko izdavačko preduzeće „Književne novine”.
14. Ratti, Luca. 2014. *Reshaping the Right to Organise and Collective Bargaining: the Double Effect of ILO Soft Law (and the Need to go Beyond it)*. Social Justice Conference 25, LSE.
15. Stefano, Valerio, Tomba Caterina. 2014. *A Human Rights Path towards Social Justice: Freedom of Association*. Social Justice Conference 27, LSE.
16. Šunderić, Borivoje M. 2001. *Pravo Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
17. Obradović, Goran. 2003. Klauzule sindikalne sigurnosti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu XLIII*: 289–302.

IZVORI PRAVA

1. Konvencija (br. 87) o zaštiti sindikalnih sloboda i prava, *Službeni list FNRI – Međunarodni ugovori* 8/1958
2. Konvencija (br. 98) o primeni načela prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Službeni list – Međunarodni ugovori* 11/1958.

PRAKSA KOMITETA ZA SINDIKALNE SLOBODE

1. CFA – Case No 2976, *IndustriALL Global Union vs. Türkiye*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3128193
2. CFA – Case No 2953, *Trade Union of FIAT Group vs. Italy*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3171947
3. CFA – Case No 1579 *The National Peruvian Maritime and Port Workers' Federation vs. Peru*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:70006:0::NO:70006:P70006_COMPLAINT_TEXT_ID,P70006_PARAGRAPH_NO:2902150,64
4. CFA – Case No 2739 *Syndicalist Force (SF), New Trade Union Centre Brazilian Workers (NCST), General Union of Workers (UGT) and others vs. Brazil*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2897711:NO
5. CFA – Case No 3123 *League of Maritime Workers of Paraguay vs. Paraguay*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282140
6. CFA – Case No 1612 *Venezuelan Federation of Chambers and Associations of Commerce and Production vs. Venezuela*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902284

PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

1. European Court of Human Rights – Case No 7601/76; 7806/77 *Young, James and Webster vs. United Kingdom*. https://www.stradalex.com/nl/sl_src_publ_jur_int/document/echr_7601-76_001-57604

INTERNET IZVORI

1. ILO: Member States Statistics. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang--en/index.htm>, poslednji pristup 20. februara 2023.

Milica Nikolić*

THE RIGHT TO ASSOCIATE IN TRADE UNIONS IN THE PRACTICE OF THE COMMITTEE ON FREEDOM OF ASSOCIATION OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Summary: The author, in the paper, points out the importance of the practice of the Committee of Association of the International Labour Organization, which is the cornerstone of modern collective labor law. The recommendations of the Committee regarding the realization and protection of trade union freedoms greatly influenced the adoption and amendment of legal regulations in a large number of countries, which were not in accordance with the ratified Conventions no. 87 on freedom of association and protection of the right to organise, as well as Convention no. 98 on the right to organise and collective bargaining, and where in practice there were restrictions and impediments to the enjoyment of trade union freedoms.

In the first part of the paper, the author deals with the right to union association and its guarantees in the legal instruments of the International Labour Organization. Furthermore, the paper analyzes the establishment, composition and jurisdiction of the Committee of Association of the International Labour Organization, while special attention is paid to the procedure before the Committee itself. The central part of the paper refers to the practice and opinions of the Committee, while in the last part of the paper, the author deals with protection against anti-union discrimination.

Key words: *Right of Association, Trade Union Freedoms, Committee on Freedom of Association, International Labour Organization, Trade Unions*

* The author is a student of PhD studies at the Faculty of Law University of Belgrade, milica.milicanikolic.nikolic@gmail.com.