

## DELOTVORNOST RADNOG ZAKONODAVSTVA I ULOGA INSPEKCIJE RADA U SVETLU STANDARDA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

### Sažetak

Uređivanje radnih odnosa praćeno je preduzimanjem mera od značaja za obezbeđivanje delotvorne primene radnog zakonodavstva. Među tim merama poseban značaj ima nadzor koji vrši inspekcija rada. U prošlom veku, u većini država razvijen je solidan pravni i institucionalni okvir inspekcijskog nadzora u svetu rada, pri čemu su mnoge države kao inspiraciju ili model za njegovu izgradnju koristile standarde sadržane u konvencijama Međunarodne organizacije rada br. 81 i 129. Uprkos tome, inspektori rada suočavaju se s brojnim izazovima i preprekama, između ostalog i stoga što proliferacija radnopravnih propisa i pojava novih profesionalnih rizika i novih formi rada nisu praćene odgovarajućim mehanizmima za obezbeđivanje delotvorne zaštite radnih prava. Ovo vredi i za izbijanje ekonomskih i finansijskih kriza, koje su redovno skopčane s nastojanjima poslodavaca da snize troškove rada zaobilazanjem primene radnopravnih, socijalnopravnih i poreskoprnih propisa. Ne treba gubiti iz vida ni to da u savremenom svetu rada ozbiljnu prepreku za delotvoran inspekcijski nadzor predstavlja i činjenica da nemali broj radnika ostaje izvan personalnog područja primene radnog zakonodavstva. Takođe, nemali broj radnika radi „na crno”, dok je tzv. eksternalizacija rada zamaglila pravni položaj radnika, dovodeći u pitanje tradicionalno razlikovanje radnog odnosa i nezavisnog rada za drugog, ali i tradicionalnu (unitarnu) koncepciju poslodavca, budući da njegova ovlašćenja sada vrše dva ili više subjekata. Ozbiljnost navedenih izazova postaje veća ako se ima u vidu problem nedovoljnog broja i neodgovarajuće obučenosti inspektora rada, što redovno ima za posledicu sprovođenje nadzora samo nad neprihvatljivo skromnim delom (registrovanih i neregistrovanih) subjekata podložnih inspekcijskom nadzoru. Mala verovatnoća da će kod njih stvarno biti realizovana inspekcijaska poseta dodatno ohrabruje poslodavce da nastave sa zaobilazanjem primene merodavnih propisa. Na to se nadovezuju i blage kazne koje inspektori rada imaju na raspolaganju, kao i činjenica da njihov rad neretko biva obesmišljen neažurnošću prekršajnih sudova. Konačno, poseban problem predstavlja i izostanak specijalizacije inspektora rada za pojedina radnopravna pitanja, odnosno za zaštitu određenih posebno osetljivih kategorija radnika. Autorka nastoji da ciljeve, funk-

---

\* Doktor pravnih nauka, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: ljubinka@ius.bg.ac.rs

*cije i ovlašćenja inspekcije rada razmotri u svetlu standarda Međunarodne organizacije rada, kao i da ih preispita u svetlu aktuelnih tendencija u razvoju radnog prava, počevši od ekonomskog i političkog zaokreta ka neoliberalizmu, preko ekonomskih i finansijskih kriza, do intenzivnih međunarodnih migracija stanovništva.*

**Ključne reči:** primena radnog zakonodavstva, inspekcija rada, međunarodno radno pravo.

## 1. Uvod

Jedno od osnovnih obeležja savremenog radnog prava vezuje se za izazove i teškoće koje prate njegovu delotvornu primenu. Ovo stoga što proliferacija radnopravnih propisa redovno nije praćena odgovarajućim mehanizmima, ustanovama i postupcima za obezbeđivanje delotvorne zaštite radnih prava (Dickens, 2012a, p. 1). Sudska zaštita radnih prava, pritom, ima prevashodstvo u odnosu na vanpravosudne mehanizme za rešavanje radnih sporova, počevši od mirnog rešavanja radnih sporova, preko zaštite radnih prava kroz inspeksijski nadzor, do aktivnosti nezavisnih kontrolnih tela, te socijalnog dijaloga i šire – civilnog dijaloga, u kom, pored sindikata, poslodavaca i udruženja poslodavaca, mogu učestvovati i nevladine organizacije i drugi nosioci interesâ (cf. Reljanović & Misailović, 2021). Ovaj trend treba posmatrati i u svetlu težnji za promenom područja i načina delovanja inspekcije rada i njenih inspektora, neretko uz sužavanje materijalnih i finansijskih sredstava za njihov rad. U tom smislu se kao jedan od najvažnijih problema savremenog radnog prava pojavljuje problem iznalaženja *mehanizama za jačanje delotvornosti radnog zakonodavstva*. Time se neizbežno otvara i pitanje međusobnog odnosa postojećih mehanizama zaštite radnog prava, posebno kada je reč o odnosu inspeksijskog nadzora i drugih mehanizama zaštite radnih prava, budući da taj odnos prati i nedoumica da li socijalni partneri, nevladine organizacije, kao i nezavisna kontrolna tela mogu olakšati, pa čak i supstituisati rad inspekcije rada.

Ova i druga pitanja nameću kao važnu radnopravnu temu upravo temu inspekcije rada, posebno radi potrebe da se ciljevi, funkcije i ovlašćenja inspekcije rada preispitaju u svetlu aktuelnih tendencija u razvoju radnog prava, počevši od ekonomskog i političkog zaokreta ka neoliberalizmu, preko ekonomskih i finansijskih kriza (cf. Anyfantis, Boustras & Karageorgiou, 2016, pp. 34-37) do intenzivnih međunarodnih migracija stanovništva. Navedene i druge tendencije, i pored razlika koje se pojavljuju od jednog do drugog pravnog sistema, kao i od jedne do druge grane ili delatnosti, neretko imaju za posledicu eroziju kvaliteta poslova (Philip, Lieuw-Kie-Song, Tsukamoto & Overbeck, 2020, p. 154). Tome je bitno doprinela, između ostalog, i široko rasprostranjena praksa poveravanja tzv.

satelitskih (perifernih) aktivnosti iz delatnosti poslodavca trećim licima (engl. *outsourcing*), uz sve uže shvatanje poslova koji se smatraju osnovnom delatnošću poslodavca i širenje kataloga aktivnosti i poslova koji se isključuju iz organizacione strukture preduzeća. Za tim sledi i pojava novih formi rada, od kojih su neke izrazito prekarne, uzdizanje gig ekonomije i urušavanje osnovnih standarda rada, budući da se nove forme rada ne mogu lako, makar ne bez ostatka, podvesti pod binarni model rada u kom postoji iole jasna razlika između podređenog i nezavisnog rada, a zbog čega milioni radnika ostaju izvan personalnog područja primene radnog zakonodavstva ili su im, u boljem slučaju, priuštteni samo neki aspekti radnopravne zaštite. Svedoci smo i tendencije intenzivnog širenja neformalnog sektora, jer je rasprostranjeno obavljanje profesionalnih aktivnosti koje nisu (uopšte ili u celosti) prijavljene nosiocima poslova obaveznog socijalnog osiguranja i za koje se doprinosi za obavezno socijalno osiguranje ne uplaćuju – uopšte ili u korektnom iznosu (Pieters, 2006, p. 120). Ovoj pojavi bliska je i pojava *'sive ekonomije'*, koja se redovno vezuje za obavljanje profesionalne aktivnosti koja je prijavljena nosiocima obaveznog socijalnog osiguranja, ali radnik, pored nje, obavlja i druge profesionalne aktivnosti koje nisu prijavljene nosiocima obaveznog socijalnog osiguranja i/ili poreskoj upravi (Pieters, 2006, p. 120). Pored ovih dveju pojava, savremeni svet rada prati i pojava *'crne ekonomije'*, koja podrazumeva rad koji nije prijavljen nadležnim javnopravnim subjektima. S tim pojmom tesno je povezan i pojam *'rada na crno'*, koji podrazumeva obavljanje plaćene aktivnosti koja je zakonita po svojoj prirodi, ali nije prijavljena javnim vlastima.

Naznačene promene u svetu rada zahtevaju preispitivanje univerzalnih međunarodnih radnih standarda koje je Međunarodna organizacija rada (MOR) usvojila u ovoj oblasti, a među kojima su najznačajniji standardi sadržani u konvencijama br. 81 i 129.<sup>1</sup> Naš rad je posvećen upravo tim standardima i njihovom savremenom vrednovanju i tumačenju, budući da je, u svetlu tektonskih promena koje su se desile u svetu rada, kao i u svetlu humanocentričnog pristupa budućnosti rada, u Vekovnoj deklaraciji MOR-a o budućnosti rada potvrđena dužnost MOR-a da usmeri svoje napore, između ostalog, i ka jačanju inspekcije rada (ILO Centenary Declaration for the Future of Work, 2019). Time je posredno priznato da se savremeni sistemi inspekcije rada suočavaju s brojnim problemima i izazovima, ali i da inspekcija rada može da doprinese smeštanju pravâ i potreba radnikâ, kao i težnji i pravâ svih ljudi, u središte ekonomske politike, socijalne

---

<sup>1</sup> Pored normativne, MOR obavlja i tehničku delatnost, koja podrazumeva obezbeđivanje tehničke pomoći državama članicama, između ostalog, i u pogledu unapređenja sistema inspekciskog nadzora, primera radi, kroz vrednovanje pravnog i institucionalnog okvira inspekciskog nadzora, pružanje pomoći u pogledu prikupljanja i statističke obrade podataka, i jačanje kapaciteta zaposlenih u inspekciji rada.

politike i politike zaštite životne sredine (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2020, p. 1). Ovo tim pre što delotvorni sistemi inspekcije rada mogu znatno doprineti postizanju socijalne kohezije, što je od presudnog značaja za dostizanje ciljeva održivog razvoja, dok je doprinos inspekcije rada zaštiti radnih prava svih radnika važan i za poštovanje vladavine prava i obezbeđivanje jednakog pristupa pravdi za sve.

## 2. Pojam, *raison d'être* i ciljevi inspekcije rada

U savremenim pravnim sistemima, inspekcija rada predstavlja unutrašnju organizacionu jedinicu u sastavu državne uprave. Ona, pritom, može biti ustanovljena ili kao unutrašnja organizaciona jedinica ministarstva nadležnog za poslove rada ili kao poseban organ u sastavu ovog ministarstva (inspektorat za rad). Takođe, pojedini inspeksijski poslovi mogu biti zakonom povereni organima decentralizovanih teritorijalnih jedinica. No, nezavisno od oblika organizovanja, inspekciji rada je zakonom poverena javna funkcija da obezbeđuje primenu pravnih propisa o uslovima rada i zaštiti radnikâ. U tom smislu, inspekcija rada se može odrediti kao specijalizovani organ državnog nadzora nad primenom radnog zakonodavstva (Popović, 1980, p. 265). Reč je, preciznije, o organu koji svojim upravnim aktima i upravnim radnjama sprovodi poseban oblik spoljnog specijalizovanog upravnog nadzora, koji uključuje nadgledanje, proveravanje pravilnosti i intervenisanje u aktivnosti poslodavaca (Tomić, 2021, pp. 248-249). To naročito podrazumeva neposredni uvid u odgovarajuće pravne i faktičke situacije, uz mogućnost da se, primenom preventivnih, korektivnih i represivnih mera, obezbedi zakonitost rada poslodavaca (tj. njihovo pridržavanje zakonâ, drugih propisa i opštih akata autonomnog porekla) i spreče ili otklone štetne posledice po zaštićena prava i interese (Brković & Urdarević, 2020, p. 257). S tim u vezi, treba imati u vidu da su u različitim pravnim sistemima inspekciji rada poverene različite funkcije, ali da, uprkos tim razlikama, i uprkos manjim ili većim problemima i izazovima koji opterećuju njen rad, inspekcija rada predstavlja garanta pravilne i dosledne primene radnog zakonodavstva. To posebno važi za radne sredine u kojima radnici nisu sindikalno organizovani ili sindikati i drugi radnički predstavnici nemaju snage da utiču na poslodavce da poštuju merodavne propise.

Prvi vidovi inspeksijskog nadzora pojavili su se paralelno s razvojem industrijalizacije, budući da radnici, kao ekonomski zavisna i pravno podređena strana radnog odnosa, po pravilu, nisu mogli da zaštite svoja prava pred sudom, barem ne bez straha od otpuštanja ili drugog vida poslodavčeve odmazde (Pélissier, Auzero & Dockès, 2013, p. 102). U tom smislu je nastala potreba za sprovođenjem nadzora

nad primenom zaštitnog zakonodavstva. Ona je, isprva, bila zadovoljavana poveravanjem nadzornih ovlašćenja policijskim službenicima i sudijama za prekršaje, ali takav pristup nije mogao biti uspešan, jer su ova lica neretko propuštala da vrše nadzor nad radom preduzeća, kao i da kažnjavaju poslodavce za uočene povrede merodavnih propisa (Ramm, 1986, p. 108). Ovo stoga što su policajci i sudije za prekršaje pripadali istom društvenom sloju kao i vlasnici preduzeća, i neretko su delili istu averziju prema „neobrazovanim proleterima”, odnosno iste simpatije za industrijalizaciju i postavke liberalne ideologije (Ramm, 1986, p. 108). Zato je postojala potreba za uvođenjem nezavisne javne institucije koja će se starati o poštovanju radnog zakonodavstva u preduzećima, uz angažovanje državnih službenika za obavljanje poslova iz delokruga te institucije.<sup>2</sup> Pritom treba imati u vidu da, za razliku od sudske zaštite, koja obezbeđuje samo individualnu zaštitu zaposlenog čije je pravo povređeno, inspekcijski nadzor omogućava uspostavljanje i očuvanje radnih sredina u kojima su smanjeni izgledi za ponavljanje povreda radnih prava (Dickens, 2021b, p. 215). Primena preventivnih mera iz nadležnosti inspekcije rada utiče na strukturu i organizaciju preduzeća, što, po pravilu, nije slučaj sa sudskom zaštitom. Time se omogućava prevazilaženje nedostojanstvenih uslova rada i onda kada nijedan pojedinac ne pokrene postupak protiv poslodavca, na primer zbog nepoznavanja objektivnog prava i svojih subjektivnih prava, zbog izostanka aktivne legitimacije ili zbog toga što ne želi da podnese tužbu protiv poslodavca (Dickens, 2021b, p. 215). Ovo tim pre što inspekcijski nadzor nema obeležja advenzijalnog postupka, što olakšava uspostavljanje pravičnih uslova rada, dok postupanje inspektorâ rada nije uvek vezano samo za kažnjavanje poslodavca (odnosno za zaštitu konkretnog zaposlenog) već je usmereno na zaštitu kogentnih normi koje čine socijalni javni poredak (Dickens, 2021b, p. 216). U tom smislu, čini se da ima mesta zaključku da je inspekcija rada nastala zajedno s radnim pravom, kao nezamenljivi garant njegove delotvornosti (Bessière, 2005, p. 2). Rečima negdašnjeg generalnog direktora MOR-a Blanšara (Francis Blanchard), „bez inspekcije, radno zakonodavstvo je samo jedna etička vežba, ne i obavezujuća socijalna disciplina” (von Richthofen, 2002, p. 7). Inspekcija, pritom, „nije samo tehničko 'sredstvo' već može biti i reformska snaga i moćan instrument za iniciranje promena” (Baker, 2005, p. viii).

---

<sup>2</sup> U tom smislu, interesantno je uočiti da neki pisci shvataju inspekciju rada kao „specijalizovanu policiju”, budući da je ona, zajedno sa sličnim službama i organima, odgovorna za nadzor i kontrolu „specijalizovane kaznene materije” u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu (Ponsaers & De Cuyper, 1981, pp. 349-350).

### 3. Modeli inspekcije rada

#### 3.1. Opšta razmatranja

Premda među državama postoje znatne razlike u organizaciji inspekcije rada, moguće je uočiti njena dva osnovna modela – latinski i anglosaksonski model inspekcije rada, koji se u savremenim pravnim sistemima ispoljavaju u mnoštvu različitih modaliteta (Pires, 2021, pp. 96-97). Različiti modeli inspekcije rada, pritom, odražavaju razlike koje postoje među državama u pogledu koncepcije države i njenog odnosa s društvom. *Latinski model* reflektuje osnovne postavke koncepcije po kojoj narod obeležava organsko jedinstvo, a država treba da obezbedi blagostanje čitavog društva. U tom kontekstu, i inspekcija rada se razume kao predstavnik države, i to kao edukator i staralac, pre nego kao policajac (Pires, 2021, p. 97), zbog čega je organizovana kao jedinstveni organ koji nadzire primenu celokupnog radnog zakonodavstva. S druge strane, *anglosaksonski model* odražava osnovne postavke liberalne države, odnosno bojazan od mešanja države u prava i slobode pojedinaca, zbog čega dolazi do disperzije ovlašćenja i odgovornosti među više različitih nadzornih tela. Potonja disperzija odražava i nastojanje država da obezbede ravnotežu između aktivnosti vlade i drugih subjekata (Pires, 2021, pp. 96-97). Konačno, treba uočiti da se u delu literature pravi i razlika između opštih, specijalizovanih i mešoviti inspekcija rada (Đurić, 2005, p. 115). *Opšta inspekcija rada* odgovara latinskom modelu inspekcije rada, budući da „ima sveobuhvatna ovlašćenja, uobičajeno je zasnovana na veoma glomaznom i detaljnom zakonu o radu (radnim odnosima) i to u domenu zapošljavanja, u pitanjima koja po svojoj pravnoj prirodi pripadaju sudskoj funkciji (radni sporovi), u oblasti zarada, ali i mnogih aspekata uslova rada, kao i bezbednosti i zdravlja na radu, u domenu prevencije i sl.” (Đurić, 2005, p. 115). S druge strane, *specijalizovane inspekcije rada* obavljaju samo jednu ili par nabrojanih funkcija, dok *mešovita inspekcija rada* ima mogućnost „široke intervencije u primeni zakona u oblasti rada i bezbednosti na radu, ali sa specijalističkim pristupom u pojedinim segmentima primene zakona u kojima su potrebna specijalistička znanja” (Đurić, 2005, p. 115). Postoje, međutim, i autori koji ovaj treći model označavaju izrazom *integrisana inspekcija rada*, kako bi se već i na terminološkom planu istaklo da je reč o sistemu inspekcije rada koji je organizovan kao skup fragmentisanih agencija čijim radom koordinira centralno telo, koje, pritom, usvaja zajedničke planove i primenjuje programe usmerene ka ostvarivanju zajedničkih ciljeva (Pires, 2021, p. 96).

### 3.2. Latinski model inspekcije rada

Latinski model inspekcije rada podrazumeva jedinstvenu i opštu inspekciju rada, koja nadzire primenu celokupnog radnog zakonodavstva (koje je, po pravilu, ili kodifikovano ili je najveći broj radnopravnih pitanja uređen matičnim zakonom za oblast radnih odnosa), kao što je to slučaj u Belgiji, Bugarskoj, Grčkoj, Srbiji, Francuskoj, Španiji, velikom broju država Latinske Amerike, kao i frankofonih afričkih država (Teague, 2009, p. 214; von Richthofen, 2002, p. 29). U delu literature, sistemi inspekcije rada koji su izgrađeni po latinskom modelu označavaju se i izrazom *multifunkcionalni sistemi inspekcije rada*, budući da je inspekciji rada poveren nadzor nad primenom zakonodavstva o bezbednosti i zdravlju na radu, uslovima rada, industrijskim odnosima, zapošljavanju, stručnoj obuci i napredovanju u profesionalnoj karijeri (Walters, 2016, p. 14). Premda je u ovom slučaju inspekcija rada redovno regionalno strukturirana, odlikuje je centralno upravljanje i odgovornost nadležnom organu državne uprave. Inspektori rada, pritom, uživaju široku autonomiju prilikom vršenja poverenih radnih zadataka, budući da rade u složenim situacijama. U tom smislu im je priznata sloboda izbora mere koju će primeniti prema nadziranom subjektu, pri čemu represivne mere predstavljaju *ultima ratio*, dok se prednost daje savetodavnim i drugim preventivnim merama, koje doprinose izgradnji dobre prakse usklađivanja uslovâ rada sa zahtevima iz merodavnih pravnih propisa.<sup>3</sup> Osobnost ovog modela predstavlja to što poslodavac kod kog je utvrđena povreda merodavnih propisa ima obavezu da uskladi svoje radnje i akte s ovim propisima, čak i kada mu je izrečena kazna: poslodavac se, naime, ne može osloboditi obaveze dosledne primene merodavnih propisa plaćanjem mandatne kazne ili primenom neke druge kazne (Piore & Schrank, 2008, p. 5). Ipak, treba imati u vidu da u nekim pravnim sistemima u kojima je implementiran latinski model inspekcije rada, pored opšte inspekcije rada, postoje i manji specijalizovani, pridruženi inspektorati, koji nadziru primenu radnopravnih propisa u pojedinim granama i delatnostima ili pak u odnosu na poslodavce koji koriste određene tehnologije, na primer za ribarenje, iskopavanje ruda ili zaštitu od požara (Walters, 2016, p. 13). Tako, primera radi, Državna služba inspekcije rada u Češkoj nadzire primenu celokupnog radnog zakonodavstva, normativnih delova kolektivnih ugovora, te jednostranih opštih akata poslodavaca. Interesantno je uočiti da inspekcija rada nadzire primenu merodavnih propisa i na radnike koji su angažovani za rad van radnog odnosa, kao i na radnike u oblastima umetnosti, kulture, sporta i reklamne delat-

---

<sup>3</sup> „Inspektor 'sankcioniše' rizike pre nego povrede [merodavnih propisa – Lj.K.], i težinu svoje [upravne – Lj.K.] radnje čini srazmernom ozbiljnosti rizika koji ugrožavaju radnike” (Dodier, 1988, p. 11).

nosti. Pored Državne službe inspekcije rada, inspeksijski nadzor vrše i regionalni inspektorati rada, koji su preuzeli ovlašćenja negdašnjih inspektora za bezbednost na radu, dok tehnički nadzor nad bezbednošću radnog procesa koji uključuje primenu posebne tehničke opreme (opreme čiju primenu prati visok rizik po bezbednost radnikâ) vrši Institut za tehnički nadzor u Pragu (Arrigo, Casale & Fasani, 2011, p. 56). Osim toga, Centralna rudarska služba nadzire primenu propisâ o bezbednosti i zdravlju na radu u rudarskoj industriji, dok primenu propisâ o bezbednosti i zdravlju policijskih službenika, profesionalnih pripadnika vojske i zaposlenih u saobraćaju nadziru kontrolni organi ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva nacionalne odbrane, odnosno ministarstva saobraćaja (Pichrt & Štefko, 2014, p. 101. Vid.: Zákon č. 251/2005 Sb. /Zákon o inspekci práce/). Takođe, inspekcija rada krajnje izuzetno može vršiti inspeksijski nadzor prostorija i objekata koji pripadaju ministarstvima nadležnim za spoljne poslove i poslove pravosuđa i finansija, kao i bezbednosno-informativnoj službi. Reč je, preciznije, o prostorijama i objektima čiji bi nadzor mogao da dovede do otkrivanja zaštićenih informacija, zbog čega je nadzor inspekcije rada u ovim radnim sredinama dopušten samo uz prethodno odobrenje resornih ministarstava, odnosno nadležnih rukovodilaca. U slučaju da uskrate inspekciji rada odobrenje za sprovođenje nadzora, ovi subjekti su dužni da izvrše kontrolu primene zakonodavstva o bezbednosti i zdravlju na radu i da o rezultatima kontrole obaveste inspekciju rada u roku od 60 dana (Pichrt & Štefko, 2014, pp. 101-102).

S druge strane, u Španiji je inspekcija rada ustanovljena još 1906. godine, od kada su njena organizacija i ovlašćenja višestruko izmenjena. Te izmene odražavale su relevantne političke, ekonomske i društvene promene, uključujući i njima uzrokovane reforme javne uprave (Olea & Guerrero, 2014, p. 29). U pozitivnom pravu Španije, koja je ugovornica konvencija MOR br. 81 i 129, inspekcija rada funkcioniše kao sastavni deo ministarstva nadležnog za poslove rada. Budući da se u nadležnosti ovog ministarstva nalaze i pitanja socijalne sigurnosti i migracione politike, inspekcija rada nadzire kako primenu radnog zakonodavstva u užem smislu, tako i primenu socijalnog i imigracionog zakonodavstva. Proteklju deceniju obeležilo je, međutim, usvajanje posebnih pravila o regionalizaciji, koja otvaraju mogućnost za priznavanje inspeksijskih ovlašćenja pokrajinama, a što bi moglo da prekine kontinuitet u izgradnji jedinstvenog sistema inspekcije rada (Olea & Guerrero, 2014, p. 30).

Latinski model je primenjen i u Francuskoj, gde se vesnici inspeksijskog nadzora vezuju za normiranje dečjeg rada, budući da je zakonom koji je uređivao rad dece u industriji (1841) vladi bila ostavljena mogućnost da imenuje inspektore, ali bez obezbeđivanja finansijskih sredstava za njihov rad (Paul, 1996, p. 390). Vlada je, otud, poverila vršenje nadzora nekolicini postojećih državnih službeni-

ka, kao i nekolicini rudarskih inženjera. Zatim je Zakonom o radu dece i devojaka u industrijskim preduzećima od 1874. godine bilo propisano da rad inspektora rada finansira država, ali da rade pri lokalnim savetima sastavljenim od poznatih industrijalaca (Capitant & Cuche, 1921, p. 38; Scelle, 1927, p. 7). Odredbe ovog zakona ostale su, međutim, „mrtvo slovo na hartiji”, dok su, u nekolicini gradova, zahvaljujući aktivnostima radničkog pokreta, izabrani „radnički inspektori” (fr. *inspecteurs ouvriers*), koji su nadzirali primenu merodavnih propisa u „svojim” radnim sredinama (Paul, 1996, p. 391). Homogena inspekcija rada u fabrikama ustanovljena je tek 1892. godine i to isprva samo u pogledu rada dece, devojaka i žena u fabrikama, dok su kasnije postepeno proširivani i krug nadziranih i zaštićenih subjekata, i ovlašćenja inspektorâ rada, koji su birani isključivo na osnovu konkursa (vid. Didry, 1998, pp. 190-203). U pozitivnom pravu Francuske, inspekcija rada nadzire primenu Zakonika o radu i drugih zakona koji uspostavljaju režim podređenog rada za drugog, kao i ugovaranje kolektivnih ugovora, s tim što svojim ovlašćenjem za otkrivanje i ukazivanje na povrede merodavnih propisa doprinosi i izricanju kaznenih sankcija protiv poslodavaca, a i sama može izricati mandatne i druge kazne (Auvergnon, 2011, p. 3).

### 3.3. Anglosaksonski model inspekcije rada

U državama s anglosaksonskim modelom inspekcije rada izostaje koherentan sistem nadzora nad primenom merodavnih propisa. Umesto toga, inspekcij-ski nadzor se ostvaruje kroz neku vrstu pačvorka skrojenog od različitih tela, koja se staraju o primeni propisa kojima su uređena pojedina radna prava (Dickens, 2012b, p. 216). Reč je, naime, o specijalizovanim inspekcijama ili drugim telima, koja imaju relativno usku nadležnost, te jedna agencija nadzire primenu zakonodavstva o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu, drugoj agenciji je stavljen u nadležnost nadzor nad primenom zakonodavstva o minimalnim zaradama, treća agencija je posvećena nadzoru nad primenom zakona o zabrani diskriminacije na radu, i tako dalje (Teague, 2009, p. 215). To, preciznije, znači da se inspekcij-skom nadzoru upodobljavaju i drugi oblici nadzora kojima se ispituje primena zakonâ i drugih propisa, a koji vrše nadležni subjekti javnog prava. Tela koja vrše inspekcij-ska ovlašćenja su, po pravilu, odgovorna za svoj rad tripartitnim odborima, a preko njih i centralnoj vlasti (Walters, 2016, p. 13). Delovanje svakog od ovih tela, čak i kada se posmatraju zajedno, po pravilu, ne može da obezbedi celovitu i potpunu zaštitu radnih prava, posebno ako se ima u vidu međusobna neusklađenost aktivnosti različitih agencija, kao i izostanak razmene informacija i drugih vidova njihove saradnje, iako se može očekivati da poslodavac koji krši jednu grupu radnopravnih propisa ne primenjuje pravilno i potpuno ni propise s

drugačijim predmetom uređivanja. S druge strane, ne treba gubiti iz vida ni to da se pojedine nadležnosti ovih tela preklapaju, što negativno utiče na delotvornost nadzora. To naročito vredi za nedoumicu koju radnici imaju prilikom donošenja odluke o agenciji kojoj će se obratiti povodom povrede svojih prava. Kada je pak reč o radnopravnim pravilima čija primena ne spada u nadležnost odgovarajućih tela, ona redovno imaju dužnost da o uočenim nepravilnostima obaveste druge (tj. nadležne) državne organe. Ipak, u nekim državama, tela s inspeksijskim ovlašćenjima mogu da se uzgred bave i povredama pravnih propisa čiju primenu ne nadziru, istina, samo u meri u kojoj te nezakonitosti tangiraju primenu propisâ iz njihove nadležnosti, na primer telo koje nadzire primenu propisâ o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu može da pruži zaštitu i radnicima koji rade „na crno”, ukoliko su zbog takvog načina rada ugroženi njihovo zdravlje i bezbednost, iako rad „na crno” ne ulazi u nadležnost ovog tela (Walters, 2016, p. 14). Konačno, treba uočiti i to da ova tela, u načelu, postupaju po pritužbama zaposlenih koji smatraju da im je povređeno neko radno pravo, zbog čega se u anglosaksonskom modelu, u srcu inspeksijskog nadzora nalazi otkrivanje i kažnjavanje poslodavaca za povrede merodavnih propisa. Za razliku od latinskog modela, ovde poslodavac može da se oslobodi odgovornosti za usklađivanje svojih akata i radnji s merodavnim propisima ukoliko plati mandatnu kaznu ili prema njemu bude primenjena neka druga kazna (Piore & Schrank, 2008, p. 5).

U delu literature, ovaj model inspekcije rada naziva se i angloskandinavski model, budući da je izvorno ustanovljen u nordijskim državama, odakle se sedamdesetih godina preneo u Veliku Britaniju, a kasnije i u druge države s anglosaksonskom pravnom tradicijom (von Richthofen, 2002, p. 39). Ipak, ne sme se gubiti iz vida da su upravo u ovoj državi nastali prvi oblici inspeksijskog nadzora u svetu, istina usmereni samo na zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu, i to *in primis* u pogledu maloletnikâ i drugih osetljivih grupa radnika. Pionirskim aktom, u tom smislu, treba smatrati britanski Zakon o očuvanju zdravlja i morala šegrta i drugih lica zaposlenih u fabrikama za preradu pamuka i drugim fabrikama (1802), koji je primenjivan na tekstilne fabrike s najmanje dvadeset zaposlenih i najmanje tri šegrta (Ramm, 1986, p. 108). Odredbama ovog zakona je, naime, bilo predviđeno da se svake godine, za svako područje na kom se nalaze fabrike, mogu imenovati za „posetioce” dva lica koja ni na koji način nisu povezana s tim fabrikama. Posetioci su imali ovlašćenje i dužnost da ulaze u fabrike u bilo koje vreme koje smatraju podobnim, kako bi ih pregledali i sačinili izveštaj o usklađenosti rada fabrike s važećim propisima (Appendix IV: Documents, 1986, p. 372). Primena ovog nadzornog mehanizma nije, međutim, bila efikasna, pre svega zbog njegove neobaveznosti, što je istaklo potrebu za imenovanjem državnih službenika koji bi bili dužni da svojim aktivnostima obezbeđuju poštovanje radnog za-

konodavstva, uprkos rezervisanosti sindikata prema toj ideji, prevashodno zbog nepoverenja u objektivnost inspektorâ rada. Inspektori rada su prvi put uvedeni u britanski pravni sistem Zakonom o uređivanju rada dece i mladih u mlinovima i fabrikama Ujedinjenog Kraljevstva, od 29. avgusta 1833. godine. Ovim zakonom je potvrđeno da kralj imenuje četiri inspektora za nadzor u fabrikama i drugim mestima rada na kojima rade lica mlađa od 18 godina. Za inspektore su mogla biti imenovana samo lica koja imaju radno iskustvo i uživaju ugled u svojim profesijama (engl. *persons of high standing*), a u praksi su to, po pravilu, bili ugledni advokati, lekari i vojni službenici (von Richthofen, 2002. p. 8). Inspektorima je, pritom, bilo priznato ovlašćenje da ulaze u sve fabrike u bilo koje vreme, kako bi istražili uslove u kojima rade deca i drugi zaposleni (Act to Regulate the Labour of Children and Young Persons in the Mills and Factories of the United Kingdom, sec. XVII). Nadležnosti inspektora odnosile su se, pritom, samo na primenu određenih zakona u fabrikama, rudnicima i hemijskoj industriji, dok je nadzor nad primenom propisâ o higijeni na radu bio poveren organima lokalne vlasti (Ramm, 1986, p. 108). Takođe je važno uočiti da se, u organizacionom smislu, inspektori nisu smatrali predstavnicima ministarstva nadležnog za poslove rada, niti su imali bilo kakvu ulogu u rešavanju radnih sporova. Inspekcija rada je konačno uspostavljena tek 1860. godine. U pozitivnom britanskom pravu ne postoji opšta inspekcija rada, već je nadzor nad primenom merodavnih propisa poveren Izvršnom telu za zdravlje i bezbednost (*Health and Safety Executive*), Službi za prihode i carine (*Her Majesty's Revenue and Customs*), Inspektoratu za standarde o agencijama za zapošljavanje (*Employment Agency Standards Inspectorate*), Odeljenju za hranu i seoske poslove (*Department for Food and Rural Affairs*) i Telu za licenciranje agencija za privremeno zapošljavanje (*Gangmasters' Licensing Authority*) (Mantouvalou, 2014, pp. 1-4). Izvršno telo za zdravlje i bezbednost istražuje nezgode na radu i pritužbe vezane za zaštitu zdravlja i bezbednost na radu, te sprovodi ciljani nadzor u granama industrije i na mestima rada s povećanim rizikom od nastanka povreda na radu i profesionalnih bolesti. Inspektori koje ovo telo angažuje, otud, imaju vrlo široka ovlašćenja, uključujući ovlašćenje za primenu dveju mera: a) izdavanje obaveštenja o potrebi za unapređenjem (engl. *improvement notice*), koje sadrži i zahtev za otklanjanje uočenih nepravilnosti, i b) obaveštenje o zabrani (engl. *prohibition notice*), koje inspektor može izdati ako smatra da aktivnost poslodavca uključuje ili će uključivati rizik od nastupanja ozbiljne povrede. U oba slučaja, poslodavac može izjaviti žalbu radnom tribunalu. S druge strane, Služba za prihode i carine razmatra pritužbe vezane za povrede Zakona o nacionalnoj minimalnoj zaradi, koje mogu podneti zaposleni i treća zainteresovana lica, uz pravo da pregledaju prostorije i dokumente poslodavaca, dok Odeljenje za hranu i seoske poslove nadzire primenu Zakona o minimalnoj

zaradi u poljoprivredi u Engleskoj i Velsu. Nadalje, Inspektorat za standarde o agencijama za zapošljavanje nadzire primenu propisâ o radnicima koji se zapošljavaju posredstvom agencija, dok je Telu za licenciranje agencija za privremeno zapošljavanje stavljen u nadležnost nadzor nad primenom propisâ o zapošljavanju posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje u oblastima poljoprivrede, hortikulture i šumarstva, sakupljanja morskih plodova i prerade ribe, proizvodnje mlečnih proizvoda, te proizvodnje i pakovanja hrane i pića. Konačno, treba imati u vidu da Komisija za jednakost i ljudska prava (*Equality and Human Rights Commission*) nadzire primenu zakonâ o zaštiti od diskriminacije na osnovu rase, roda, invaliditeta, starosti, seksualne orijentacije, materinstva, bračnog stanja, života u vanbračnoj zajednici, vere ili uverenja i, u tom smislu, ima pravo i dužnost da podnosi izveštaje i daje preporuke, da vrši istrage u određenim granama i delatnostima, kao i tematske istrage, na primer o seksualnom uznemiravanju na radu (Morris, 2012, pp. 23-26; Hepple, 2012, pp. 49-96).

S druge strane, u SAD ne postoji savezna inspekcija rada, već u okviru saveznog ministarstva nadležnog za poslove rada deluje više agencija ovlašćenih da nadziru mesta rada, i to u pogledu pitanja bezbednih i zdravih uslova rada (Uprava za bezbednost i zdravlje na radu /*Occupational Safety and Health Administration*/), minimalne nadnice po satu i uvećane zarade za prekovremeni rad (Jedinica za zarade i radno vreme /*Wage and Hour Division*/), zaštite od diskriminacije na radu (Komisija za jednake mogućnosti u zapošavanju /*Equal Employment Opportunity Commission*/), te bezbednosti i zdravlja zaposlenih u rudnicima (Uprava za bezbednost i zdravlje u rudnicima /*Mine Safety and Health Administration*/). Konačno, većina saveznih država ima agencije koje nadziru primenu propisâ od strane poslodavaca u određenoj državi. Ipak, među tim brojnim agencijama, najveći značaj za obezbeđivanje delotvorne primene radnog zakonodavstva u SAD imaju Nacionalni odbor za radne odnose (*National Labor Relations Board*) i Služba za standarde o radu i menadžmentu (*Office of Labor-Management Standards*). Nacionalni odbor za radne odnose, koji je, pritom, nezavisan od vlade SAD, ovlašćen je da ispituje i otklanja nepoštenu radnu praksu i da vodi izbore za predstavnike sindikata, s tim što generalni savetnik Odbora postupa kao tužilac u slučaju optužbi za nepoštenu radnu praksu, dok Odbor razmatra žalbe podnete protiv odluka upravnih sudova (cf. Gregory, 1985; Fisk & Malamud, 2009). S druge strane, Služba za standarde o radu i menadžmentu nadzire primenu odredaba Zakona o izveštavanju i objavljivanju podataka o radu i menadžmentu u tzv. privatnom sektoru (Labor-Management Reporting and Disclosure Act, 1959) i pratećih propisa, štiteći demokratičnost izbora sindikalnih predstavnika i transparentnost finansiranja sindikatâ (Lund & Roovers, 2008).

#### 4. Univerzalni međunarodni radni standardi o inspekciji rada

Prvi vidovi međunarodne saradnje u pogledu uređivanja inspekcijuskog nadzora u svetu rada vezuju se za međunarodne konferencije održane u Berlinu (1890) i Cirihi (1905–1906), a na kojima je zaključeno da primenu radnog zakonodavstva u svakoj državi treba da nadzire odgovarajući broj specijalno obučениh državnih službenika, koji će u svom radu biti nezavisni i od poslodavaca i od radnikâ (Baltić, 1965, p. 306). Ipak, najveći doprinos međunarodnom uređivanju inspekcije rada dala je MOR. Ustavom ove organizacije od 1919. godine potvrđena je obaveza osnivanja inspekcija rada u državama članicama MOR-a: „Sve države organizuju službu inspekcije rada kako bi osigurale primenu zakonâ i propisâ koji se odnose na zaštitu radnikâ; ova služba uključuje žene” (Versajski mirovni ugovor, čl. 427). Iste godine usvojena je preporuka kojom su države podstaknute na obezbeđivanje efikasnog nadzora fabrika i radionica, u cilju očuvanja zdravlja radnikâ (Preporuka MOR-a br. 5 o inspekciji rada /zdravstvene službe/), dok je četiri godine kasnije usvojena i preporuka kojom su potvrđene smernice za obezbeđivanje dobrog funkcionisanja nacionalnih sistema inspekcije rada, tj. načela inspekcijuskog nadzora, kao i funkcije, ciljevi i interna pravila inspekcije rada (Preporuka MOR-a br. 20 o inspekciji rada, 1923).<sup>4</sup> Zatim je usledilo i potvrđivanje obaveze MOR-a da vladama država članica pruža podršku za unapređenje inspekcijuskog nadzora, dok je 1947. godine usvojen najznačajniji izvor prava međunarodnog porekla u ovoj oblasti – Konvencija MOR-a br. 81 o inspekciji rada. Takav status navedene konvencije potvrđen je u Deklaraciji o socijalnoj pravdi za poštenu globalizaciju (2008), kojom je kao jedna od četiri prioritetne konvencije MOR-a (engl. *Governance Conventions*) kvalifikovana, upravo, Konvencija MOR-a br. 81. Prioritetnim konvencijama smatraju se, naime, konvencije koje su važne za dobro funkcionisanje sistema univerzalnih međunarodnih radnih standarda, tj. za njihovu delotvornu primenu, budući da predstavljaju moćne instrumente za postizanje tog cilja, posmatrano iz ugla upravljanja. Ovo stoga što se sistem inspekcije rada, koji okuplja dobro obučene, dobro opremljene i od spoljašnjih uticaja nezavisne inspektore rada, smatra bitnim elementom dobre uprave (Casale & Fasani, 2012, pp. 2-4). Države članice MOR-a su, otud, pozvane da, kao svoj prioritet, postave ratifikaciju (i delotvornu primenu) Konvencije MOR-a br. 81.

Konvencijom MOR-a br. 81 su, pritom, uređena pitanja organizacije i funkcionisanja inspekcije rada, odgovornosti centralne vlasti, saradnje inspekcije rada s

---

<sup>4</sup> Rešenja iz ove preporuke sadržana su i u Preporuci MOR-a br. 28 o inspekciji uslovâ rada pomoraca (1926), naravno uz uvažavanje osobenosti pomorske plovidbe, u smislu prava inspektorâ rada da obilaze brodove i da im zabrane isplovljavanje iz luke u slučaju ozbiljnih povreda merodavnih propisa.

drugim subjektima javnog prava, kao i s poslodavcima, radnicima i njihovim profesionalnim organizacijama, zapošljavanja inspektorâ rada, te pitanja uslovâ rada inspektorâ rada, redovnosti nadzora nad mestima rada i objavljivanja izveštaja i godišnje statistike o radu inspekcije rada. Uz ovu konvenciju usvojena je i Preporuka MOR-a br. 81, kojom su uređena pitanja preventivnih aktivnosti inspekcije rada, saradnje poslodavaca i radnikâ u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, radnih sporova i godišnjih izveštaja inspekcije rada, dok je Preporukom MOR-a br. 82 uređeno pitanje inspekcije rada u rudarskim i transportnim preduzećima. Nacionalnim sistemima inspeksijskog nadzora, pritom, moraju biti obuhvaćena *sva mesta rada u industriji* na koja se primenjuju pravni propisi čiju primenu nadziru inspektori rada, s tim što se iz područja primene Konvencije MOR-a br. 81 mogu izuzeti rudarska i saobraćajna preduzeća ili neki njihovi delovi. Ipak, i u potonjem slučaju, države treba da osmisle mehanizme za obezbeđivanje delotvorne primene propisâ o uslovima rada i zaštiti radnikâ i u naznačenim radnim sredinama (Preporuka MOR-a br. 81 o inspekciji rada, 1947, st. 2). Pored industrije, sve države ugovornice Konvencije MOR-a br. 81 dužne su da uspostave, odnosno da očuvaju i sistem inspekcije *svih mesta rada u trgovini*, s tim što im je omogućeno da, prilikom ratifikacije, ne prihvate Drugi deo Konvencije, koji uređuje inspekciju rada u trgovini (Konvencija MOR-a br. 81 o inspekciji rada, čl. 22-24). Nadalje, Protokolom od 1995. godine, područje primene Konvencije MOR-a br. 81 prošireno je na aktivnosti u *sektoru 'netrgovinskih usluga'*, kakvim se smatraju usluge javne uprave, organa bezbednosti, ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, vatrogasnih službi, obrazovnih ustanova, zdravstvenih ustanova, službi za telekomunikaciju, službi pri železnici, aerodromima i lukama, službi za obezbeđivanje gasa, vode i električne energije, komunalnih službi i službi za kulturu i rekreaciju.<sup>5</sup> Takođe, u prioritetne konvencije spada i Konvencija MOR-a br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi (1969), uz koju je usvojena Preporuka MOR-a br. 133.

Konvencijama MOR-a br. 81 i 129 potvrđeni su, dakle, opšta načela i univerzalni međunarodni okvir od značaja za položaj, strukturu i funkcionisanje inspekcije rada (Albracht, 2005b, p. 69). Njihov je osnovni cilj da se u industriji, trgovini i poljoprivredi uspostavi sistem inspekcije rada, koji može da obezbedi delotvornu primenu radnog zakonodavstva, između ostalog i popunjavanjem pravnih praznina, ispitivanjem pritužbi radnikâ i pružanjem tehničke podrške poslodavcima, radnicima i njihovim profesionalnim organizacijama (Albracht, 2005b, p. 69). U ovim dvema konvencijama su, pritom, uvažene ranije skicirane razlike koje postoje među nacionalnim sistemima inspekcije rada. Države ugovornice, otud, *nemaju* obavezu da implementiraju neki određeni model inspek-

<sup>5</sup> Države ugovornice su, međutim, slobodne da iz područja primene Protokola isključe službe javne bezbednosti i ustanove za izvršenje krivičnih sankcija.

cije rada, niti se odredbama konvencija MOR-a daje prednost nekom modelu inspekcije rada u odnosu na druge modele. Umesto toga, državama je prepušteno da izaberu način izgradnje, organizacije i funkcionisanja inspekcije rada koji najbolje odgovara nacionalnim prilikama, pravnoj tradiciji i drugim nacionalnim činiocima. To, preciznije, znači da je *za MOR prihvatljiv svaki model inspekcije rada koji obezbeđuje delotvoran nadzor nad primenom merodavnih pravnih propisa i delotvornu zaštitu radnih prava* (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1076).<sup>6</sup>

Konačno, treba primetiti i to da je, kao odgovor na fleksibilizaciju, deregulaciju i druge promene koje se poslednjih decenija dešavaju u svetu rada, na nivou MOR-a i Evropske unije (EU) osmišljena strategija za implementaciju Integrisanog sistema inspekcija rada (*Integrated Labour Inspection System*). Reč je, preciznije, o strategiji za postizanje „pravične globalizacije”, koja pretpostavlja administrativnu, procesnu i tehničku integraciju nacionalnih sistema inspekcije rada, ne bi li se unapredili njihovi rezultati, između ostalog, i kroz veće prisustvo inspektorâ rada na mestima rada, kao i kroz njihovu saradnju s poslodavcima i sindikatima (Albracht, 2005b, p. 67). Pored MOR-a i EU, uspostavljanju i dobrom funkcionisanju Integrisanog sistema inspekcije rada mogu i treba da doprinesu i Ujedinjene nacije i druge regionalne organizacije, budući da je uspešan rad inspekcije rada važan segment društvenog mira i garant kulture dobrobiti svih radnika (Albracht, 2005b, p. 68). Ta nastojanja moraju biti poduprta saradnjom socijalnih partnera, predstavnika vlada, nevladinih organizacija, akcionarâ i drugih nosilaca interesâ na nacionalnom nivou, dok se od inspekcija rada očekuje da sve to operacionalizuju (Albracht, 2005b, p. 69).

## 5. (Ne)dopuštene funkcije inspekcije rada

U skladu s odredbama Konvencije MOR-a br. 81, inspekcija rada ima tri osnovne funkcije – obezbeđivanje primene radnog zakonodavstva, savetovanje poslodavaca i radnikâ o najefikasnijim sredstvima za delotvornu primenu merodavnih propisa, i ukazivanje nadležnim državnim organima na zloupotrebe

---

<sup>6</sup> Konvenciju MOR-a br. 81 je do početka februara 2022. godine ratifikovalo 148 država članica MOR-a. Ostale države odlažu ratifikaciju, pre svega zbog nedovoljnog broja obučениh inspektorâ rada, nedostatka materijalnih sredstava i neodgovarajuće administrativne strukture. U nekim državama, osnovni razlog što do sada nisu ratifikovale ovu konvenciju vezuje se i za angažovanje inspektorâ rada u ulozi miritelja, budući da Preporukom br. 81 takav angažman nije preporučen, dok je Konvencijom br. 81 potvrđeno da je ova funkcija inspektorâ rada prihvatljiva samo u meri u kojoj ih ne ometa u izvršavanju njihovih osnovnih funkcija. Konačno, u nekim državama inspektorima su priznata ovlašćenja koja su mnogo uža od onih zajemčenih Konvencijom br. 81 (Valticos, 1979, p. 218).

poslodavačkih ovlašćenja, kao i na pravne praznine i neodgovarajuća rešenja u merodavnim propisima (Baker, 2005. p. vi). Osnovna funkcija inspekcije rada tiče se „*obezbeđivanja primene zakonskih odredaba o uslovima rada i zaštiti radnikâ tokom njihovog radnog angažovanja* [naš kurziv – Lj. K.], poput odredaba o radnom vremenu, zaradama, bezbednosti, zdravlju i blagostanju, zapošljavanju dece i mladih, i drugim povezanim pitanjima, ukoliko primenu ovih odredaba nadziru inspektori rada” (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 3, st. 1, tač. a). Države ugovornice su, otud, dužne da stvaranjem odgovarajućeg pravnog i institucionalnog okvira za rad inspekcije rada obezbede delotvornu primenu merodavnih radnopravnih propisa. U Konvenciji je predmet uređivanja tih propisa naveden samo egzemplifikativno, tako da se obaveza odnosi i na primenu pravnih propisa koji uređuju druge uslove rada i druga pitanja od značaja za zaštitu radnih prava, što je posebno važno rešenje kada se ima u vidu razvoj radnog prava i proliferacija njegovih normi. Državama je, pritom, prepušteno da odluče o pravnim propisima koji će biti obuhvaćeni inspekcijom nadzorom. Time se dodatno uvažavaju znatne nacionalne razlike koje u ovoj oblasti postoje među državama ugovornicama, jer se u nekima od njih inspekcijom nadzor vrši samo u pogledu pravnih propisa o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu, dok se u drugim državama ovlašćenja i dužnosti inspekcije rada protežu na nadzor nad primenom celokupnog radnog zakonodavstva, kao i na delove socijalnog zakonodavstva koji se tiču uslovâ rada i zaštite radnikâ (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1077).

Nadalje, inspekcija rada pruža poslodavcima i radnicima tehničke podatke i savete koji se tiču najdelotvornijeg načina primene zakonskih odredaba (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 3, st. 1, tač. b). Reč je, preciznije, o *preventivnom delovanju inspekcije rada*, koje je usredsređeno na sprečavanje nastanka verovatnih štetnih posledica, i to kroz upozoravanje nadziranih subjekata o njihovim obavezama i o mogućnosti nastupanja štetnih posledica, kao i kroz nalaganje preduzimanja ili uzdržavanja od određenih radnji. Osim toga, preventivno delovanje obuhvata i savetodavne posete, objavljivanje kontrolnih lista koje nadziranima subjektima omogućavaju samoprocenu rizikâ, obaveštavanje javnosti o promenama propisâ i pravima i obavezama koji iz njih proizlaze za nadzirane subjekte, promovisanje kulture pravilne i potpune primene i poštovanja merodavnih propisa među socijalnim partnerima, na primer organizovanjem seminara i obuka za poslodavce i zaposlene, osmišljavanjem preventivnih i promotivnih kampanja,<sup>7</sup> objavljivanjem

<sup>7</sup> Primera radi, u Japanu, novembar je mesec informativnih kampanja usmerenih na podizanje svesti o značaju poštovanja pravilâ o radnom vremenu. U tom periodu, građanima se deli informativni i edukativni materijal, dok se posredstvom telefonâ i imejlva prikupljaju pritužbe zaposlenih o kršenju pravilâ o ograničenom radnom vremenu i organizaciji radnog vremena. Održavaju se i sastanci sa socijalnim partnerima, od kojih se traži pomoć u otkrivanju i suzbijanju nezakonitog

vodiča za procenu rizika po bezbednost i zdravlje radnikâ u malim i srednjim preduzećima, ili objavljivanjem publikacija o merama za sprečavanje rada „na crno” (Casale & Fasani, 2012, pp. 3-4).<sup>8</sup> Ove mere mogu uticati i na unapređenje uslovâ rada, budući da su inspektori rada jedini javnopravni subjekti koji imaju pristup svim mestima rada. Upravo to je od presudnog značaja za ostvarivanje „prosvetiteljske” uloge inspekcije rada, u smislu efikasnog prenošenja potrebnih informacija poslodavcima i radnicima (Albracht, 2005a, p. 7).<sup>9</sup> Unapređenju uslovâ rada doprinose i prikupljanje i analiza podataka dobijenih pomoću kontrolnih lista, anketa i istraživanja javnog mnjenja, podataka pribavljenih od drugih državnih organa, kao i podataka dobijenih analizom inspeksijske, upravne, sudske i poslovne prakse u odgovarajućima oblastima inspeksijskog nadzora. Sve ove aktivosti čine se izuzetno značajnim ako se ima u vidu da se kao jedan od razloga za nepoštovanje radnog prava može prepoznati i nedovoljna zastupljenost radnopravnih tema u sredstvima javnog informisanja i u nastavnim i studijskim programima, zbog čega inspekcija rada svojim aktivnostima doprinosi, između ostalog, i promovisanju radnog prava (Bessière, 2005, p. 5). S druge strane, preventivne mere imaju veliki značaj za sprečavanje nastanka štete i rizikâ, posebno u kontekstu tehnoloških promena i modernizacije sistema proizvodnje (robotika,

---

prekovremenog rada, dok inspektori rada daju smernice za sprečavanje neplaćenog prekovremenog rada, koje se, dalje, predstavljaju u medijima (Sakuraba, 2013, p. 32).

<sup>8</sup> Tako je, primera radi, pod okriljem MOR-a usvojeno više kodeksa ponašanja, smernica i vodiča koji se tiču najrazličitijih aspekata nadzora nad primenom radnog zakonodavstva, posebno kada je reč o sprečavanju nezgoda na radu i upravljanju pojedinim zdravstvenim i bezbednosnim rizicima na radu. Osim toga, pod okriljem MOR-a objavljeno je i više publikacija o dobroj praksi inspekcije rada, poput publikacije o dobroj praksi u pogledu sprečavanja zaražavanja zaposlenih virusom *HIV-a* i zaštite od diskriminacije zaraženih ovim virusom i obolelih od side (*Good practices in labour inspection and HIV and AIDS*, International Labour Office, Geneva, 2012). Ova publikacija, dalje, služi inspekcijama rada, poslodavcima i radnicima u državama članicama MOR-a kao vodič, pri čemu su inspekcije rada podstaknute na preduzimanje preventivnih mera, posebno u pogledu osetljivih kategorija radnika (radnici migranti, radnici u neformalnom sektoru, zdravstveni radnici, te radnici u građevinarstvu i saobraćaju).

<sup>9</sup> Strana prava poznaju, međutim, različita rešenja u pogledu savetodavne funkcije inspekcije rada. Iako su inspektori rada u većini država podstaknuti da pomognu u sprečavanju i rešavanju problema u radnim sredinama davanjem saveta poslodavcima, radnicima i njihovim profesionalnim organizacijama, postoje i države s alternativnim režimom. Tako je, primera radi, u SAD, inspektorima iz Uprave za bezbednost i zdravlje na radu zabranjeno da, prilikom nenajavljenih poseta, poslodavcima daju savete, ali to mogu činiti na zakazanim sastancima s poslodavačkim predstavnicima ili u okviru odgovarajućih informativnih programa. S druge strane, inspektori u Holandiji su ohrabreni da savetuju male i srednje poslodavce, ali i obeshrabreni da daju savete velikim poslodavcima, jer ovi poslodavci imaju zakonsku obavezu da angažuju treća lica za obezbeđivanje usklađivanja autonomnih izvora prava i poslovne prakse poslodavca s merodavnim propisima (von Richthofen, 2002, p. 100).

nuklearna energija, obrada podataka, novi proizvodi i tehnike u hemijskoj industriji i dr.), koje prati pojava novih rizika (von Richthofen, 2002, pp. 54-55). U tom smislu se kao važan činilac veće produktivnosti pojavljuju ne samo stručna obuka već i prevencija rizika, u kojoj anticipatorski pristup inspekcije rada ima posebnu težinu (Jatobá, 2002, p. 14).

Nadalje, inspekcija rada je ovlašćena da *nadležnim državnim organima ukazuje na povrede merodavnih propisa, kao i na pravne praznine i na neodgovarajuća rešenja u merodavnim propisima*. U tom smislu, inspekcija rada može da inicira donošenje i noveliranje propisâ, ujednačavanje inspeksijske prakse, kao i preduzimanje mera od strane drugih javnopravnih subjekata. S tim u vezi, interesantno je uočiti da se, kao odgovor na izazove koji obeležavaju savremeni svet rada, u nekim državama afirmišu novi pristupi inspeksijskom nadzoru, poput *dijagnostičkog nadzora* u Švedskoj, čije je težište pomerenom s uočavanja povreda merodavnih propisa i razmatranja podnesaka koji se na njih odnose na ustanovljavanje dobre prakse u određenim granama i delatnostima. Reč je, preciznije, o posetama inspektorâ rada pojedinim poslodavcima u određenim granama i delatnostima kako bi se uočile interne organizacione varijacije u obeležjima i dinamici ovih radnih sredina, a u cilju utvrđivanja razlogâ zbog kojih se određeni pravni propisi ne primenjuju uopšte ili na odgovarajući način (Teague, 2009, p. 212). Dijagnostički nadzor, otud, omogućava uspostavljanje dobre prakse u nadziranim subjektima, koja drugim poslodavcima iz iste grane ili delatnosti, dalje, služi kao inspiracija ili model. Inovativni pristup odlikuje i kanadsku inspekciju rada, budući da inspektori rada, zajedno s poslodavcima i radnicima, rade na sprečavanju povreda merodavnih propisa. Odgovarajuće preventivne aktivnosti redovno uključuju učešće inspektorâ rada u utvrđivanju ciljeva preduzeća vezanih za usklađivanje njihovog rada s merodavnim propisima, poput izrade, primene i evaluacije akcionih planova i sličnih strateških akata od značaja za doslednu i pravilnu primenu merodavnih propisa (Teague, 2009, p. 213).

Pored preventivnih mera, inspekcija rada ima na raspolaganju i *korektivne mere*. One se preduzimaju u slučaju otkrivanja nezakonitosti u radu poslodavaca, a podrazumevaju ukazivanje na nezakonitost, opomenu ili ostavljanje primere-nog roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica. Ako nadzirani subjekt u ostavljenom roku ne preduzme naložene mere, mogu se izreći mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i za ispunjavanje propisanih obaveza. Rešenjem kojim inspektor rada nalaže otklanjanje utvrđene povrede merodavnog propisa ne može se, međutim, meritorno odlučivati o radnopravnom položaju zaposlenog, nezavisno od toga da li je on povredom propisa stavljen u (ne)povoljniji položaj, odnosno da li je povredom propisa povređeno neko pravo zaposlenog ili mu je dato više prava nego što mu po zakonu pripada (Marković, 2015, pp.

197-198; cf. Pljakić, 1998, pp. 202-203). To, dalje, znači da je inspektor rada ovlašćen da poslodavcu naloži otklanjanje utvrđenih povreda propisâ u određenom roku, dok je poslodavac dužan da postupi po rešenju inspektora rada, a što, dalje, podrazumeva da poslodavac, postupajući po rešenju inspektora rada, meritorno odlučuje u skladu s nalogom iz ovog rešenja (Marković, 2015, pp 197-198). U tome se inspeksijski nadzor i razlikuje od sudske zaštite radnih prava, budući da inspektor rada štiti, pre svega, interes države da se obezbedi dosledno poštovanje i delotvorna primena merodavnih propisa od strane svih poslodavaca na koje se ti propisi primenjuju (Marković, 2015, p. 198). Naravno, i zaposleni ima interes da se poštovanjem merodavnih propisa stvaraju uslovi za delotvorno ostvarivanje njegovih prava, te se u tom delu interesi zaposlenog poklapaju s interesima države, a što može stvoriti utisak o angažovanosti inspektorâ rada na zaštiti pojedinačnih prava i interesa zaposlenih (Marković, 2015, p. 198).

Nadalje, inspektori rada primenjuju i *represivne mere*, poput izricanja zabrane obavljanja delatnosti do otklanjanja nezakonitosti ili, ako je to hitno potrebno, radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica. Konačno, inspektori rada koji otkriju nezakonitosti imaju pravo i dužnost da nadležnim organima podnose krivične prijave i zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, da izdaju prekršajne naloge, da pred nadležnim organima iniciraju (privremeno ili trajno) oduzimanje dozvola i obustavljanje od izvršenja, odnosno poništavanje ili ukidanje opšteg akta poslodavca koji nije u saglasnosti s propisima, te da preduzimaju druge mere na koje su ovlašćeni. S tim u vezi treba uočiti da se u delu literature razlikuju dva stila inspeksijskog nadzora: *punitivni stil*, koji je prevashodno posvećen otkrivanju i kažnjavanju povreda merodavnih propisa i *didaktički stil* koji podrazumeva izraženu savetodavnu ulogu inspektorâ rada, pa čak i njihovo učešće u rešavanju radnih sporova (Jatobá, 2002, p. 14). Najpoželjnijim se, međutim, smatra srednji pristup, koji omogućava ravnotežu između ovih dvaju stilova, jer savetodavna funkcija ne može da zameni funkciju vezanu za otkrivanje i kažnjavanje poslodavaca za zaobilaženje primene merodavnih propisa. Ovo stoga što primena represivnih mera ima za cilj i generalnu prevenciju (Jatobá, 2002, p. 14).

Saglasno odredbama Konvencije MOR-a br. 81, pored triju navedenih osnovnih funkcija, inspekciji rada mogu biti poverene i druge dužnosti, pod uslovom da to ne ugrožava izvršavanje osnovnih funkcija inspekcije rada, kao i nepristrasnost inspektorâ rada. U tom smislu, posebno značajnim se čini stav koji je potvrđen u Preporuci MOR-a br. 81, kao i u praksi ugovornih nadzornih tela MOR-a – da *učešće inspektorâ rada u rešavanju radnih sporova, u ulozi miritelja ili arbitra*, znatno smanjuje vreme i resurse koje inspektori rada imaju na raspolaganju za obavljanje aktivnosti od zna-

čaja za izvršavanje osnovnih funkcija inspekcije rada, zbog čega postupanje u ulozi miritelja ili arbitra ne bi trebalo da bude utvrđeno kao dužnost inspektorâ rada (Preporuka MOR-a br. 81, st. 8; vid. S. Dubbert, F. Ch. Ebert, 2018a, p. 1078).<sup>10</sup>

Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka MOR-a zauzeo je sličan stav i u pogledu *nadzora nad primenom imigracionih propisa*, budući da te aktivnosti mogu ugroziti delotvorno vršenje osnovnih funkcija inspekcije rada. To, međutim, ne znači da inspektori rada ne treba da pružaju zaštitu subjektima neregularnih migracija, jer Konvencija MOR-a br. 81 ne sadrži nijednu odredbu kojom bi bilo potvrđeno, makar i samo posredno, da bilo kom radniku može biti uskraćena zaštita koju pružaju inspektori rada zbog nezakonitog ulaska, boravka i/ili rada u državi prijema. Ovo utoliko pre što zaštita subjekata neregularnih migracija koji zahtevaju namirenje potraživanja po osnovu rada ili zaštitu drugih radnih prava pretpostavlja zahtev da podaci koji otkrivaju identitet subjekata neregularnih migracija ne treba da budu dostupni organima nadležnim za kontrolu i upravljanje migracijama (Cholewinski, 2018, p. 865). Radnicima migrantima mora biti omogućeno da pokrenu postupak protiv poslodavca za zaštitu pravâ, bez rizika da protiv njih bude pokrenut prekršajni ili krivični postupak zbog kršenja imigracionopravnih propisa, odnosno bez rizika da budu pritvoreni ili deportovani iz države prijema (Kovačević, 2021, p. 904). U literaturi, ovaj zahtev izražava načelo fajervol (engl. *firewall principle*), koje treba primeniti ne samo u slučaju pokretanja sudskog postupka protiv poslodavca već i u slučaju podnošenja zahteva za sprovođenje inspeksijskog nadzora (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, *n. d.*). Ovo stoga što postoji rizik da radnici koji se nalaze u osetljivoj situaciji neće želiti da sarađuju s inspektorima rada ako strahuju da će zbog obraćanja inspekciji rada izgubiti posao, biti deportovani ili suočeni s nekom drugom negativnom posledicom. Ovo utoliko pre što inspektore neretko prate policijski službenici koji su ovlašćeni da proveraju zakonitost boravka radnikâ koje zateknu u prostorijama poslodavca. Načelo fajervol, otud, pretpostavlja jasno (formalno i stvarno) razgraničenje pokretanja postupka za zaštitu radnih prava pred nadležnim državnim organom od postupaka koji se protiv radnikâ mogu pokrenuti zbog povrede imigracionopravnih propisa. To, preciznije, znači da je osnovni zadatak inspektorâ rada da zaštite radnike, zbog čega subjektima neregularnih migracija mora biti omogućeno da, bez straha od proterivanja, pokrenu postupak pred inspekcijom rada (European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, st. 162). U tom smislu je u praksi Komiteta eksperata MOR-a, povodom inspeksijskog nadzora nad primenom propisâ u preduzećima koja angažuju subjekte neregularnih

<sup>10</sup> U nekim pravnim sistemima, inspektori rada imaju ulogu miritelja, na primer u Kanadi, Peruu i Čileu (Jatobá, 2002, p. 13).

migracija, potcrtano da je primarna dužnost inspekcije rada da štiti radnike, a ne da primenjuje imigracionopravne propise (Andrees, Hancilova & Wickramasekara, 2008, p. 307). Kako su, u slučaju otkrivanja neregularnog statusa, migranti neretko dvostruko penalizovani – gubitkom radnog angažovanja i poslodavčevom odmazdom, s jedne strane, i pritvorom i deportacijom iz države prijema, s druge strane – trebalo bi da inspektori rada usmere svoju aktivnost na otkrivanje i sprečavanje eksploatacijskih uslova u kojima ova lica neretko rade, kao i na stvaranje mogućnosti da ostvaruju prava koja po zakonu pripadaju svima koji stvarno rade u ime, za račun i pod vlašću poslodavca.<sup>11</sup>

Konačno, u praksi ugovornih tela afirmisan je i stav da države treba da budu posebno pažljive u pogledu eventualnog širenja funkcija inspekcije rada i na nadzor nad aktivnostima sindikatâ i udruženjâ poslodavaca, kao i u pogledu usklađivanja tih aktivnosti s merodavnim autonomnim izvorima prava. Ovo stoga što potonji pristup može voditi prekomernom nadzoru nad legitimnim aktivnostima profesionalnih organizacija radnikâ i poslodavaca (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1078).<sup>12</sup> S druge strane, različiti stilovi i mnoštvo raznovrsnih ovlašćenja inspekcije rada s pravom otvaraju i pitanje pravog identiteta inspekcije rada. Reč je, preciznije, o pitanju da li inspekcija rada ima ulogu „žandara ili učitelja, kontrolora ili prevencioniste“ (Tiano, 2003, p. 67).

## 6. Pravni položaj inspektorâ rada

Inspeksijske poslove neposredno obavljaju inspektori rada. Reč je, preciznije, o državnim službenicima koji su posvećeni obezbeđivanju pravilne primene radnog zakonodavstva i koji, u tom cilju, imaju pravo pristupa preduzećima i drugim radnim sredinama, kao i pravo da neposredno nalože izmene neophodne za otklanjanje povreda merodavnih propisa. Inspektori rada se otud pojavljuju kao „predstavnici države u svetu rada“ (von Richthofen, 1001, p. 11), dok snaga inspekcije rada leži upravo u ovim službenim licima. Angažovanjem dovoljnog broja inspektora rada obezbeđuju se delotvornost, vidljivost i sigurnost inspektorâ rada (Casale & Fasani, 2012. p. 7).

---

<sup>11</sup> Pojedini autori, u tom smislu, s pravom, upozoravaju da inspekcija rada ima dvojaku ulogu: prva od njih tiče se regulisanja tržišta rada, to jest zaštite domaćeg tržišta rada od nezakonitog zapošljavanja. Druga uloga ogleda se u odgovornosti inspekcije rada za zaštitu svih radnika u određenoj državi, nezavisno od njihovog pravnog položaja, to jest nezavisno od njihovog bora-višnog statusa i dozvole za rad (Berntsen & de Lange, 2018, p. 227).

<sup>12</sup> Miljković (2007, p. 44), u tom smislu, upozorava da u slučaju da je zakon povređen poslodavčevim opštim aktom, inspektor rada pribegava svojevrsnoj oceni zakonitosti opšteg akta poslodavca.

Inspektori rada su samostalni u radu, u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom, i za svoj rad su lično (disciplinski, materijalno, prekršajno i krivično) odgovorni. Pravni položaj inspektorâ rada, pritom, presudno određuje to što su oni državni službenici i što njihov rad počiva na načelima *stabilnosti zaposlenja, nepristrasnosti i nezavisnosti od promene vlasti i od neodgovarajućih spoljašnjih uticaja* (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 6). Prvo od ovih načela podrazumeva da se inspektori rada zapošljavaju na neodređeno vreme i da im radni odnos može prestati na inicijativu poslodavca samo u slučaju teže povrede radne dužnosti. Inspektori mogu biti kažnjeni ovom disciplinskom sankcijom i blažim disciplinskim sankcijama samo na osnovu odluke nezavisnog tela, koje utvrdi disciplinsku odgovornost inspektora rada u postupku u kom su mu obezbeđeni pravo na odbranu, pravo na žalbu i druge procesne garancije od značaja za zaštitu slabije strane radnog odnosa (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1080). Stabilnosti zaposlenja i nezavisnosti inspektorâ rada, nadalje, doprinose i dostojanstvene zarade, izgledi za razvoj profesionalne karijere, kao i odmori u trajanju koje im omogućava da se oporave od radnih napora i da efikasno izvršavaju buduće radne zadatke (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1080). Osim toga, Konvencija MOR-a broj 81 nastoji da obezbedi i *nepristrasnost inspektorâ rada*, zbog čega im je zabranjeno da vrše nadzor u preduzećima u vezi s čijim radom (neposredno ili posredno) imaju lični interes, a dužni su i da tokom i po prestanku radnog odnosa čuvaju poslovne tajne s kojima su se upoznali tokom obavljanja svojih radnih zadataka (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 15, tač. a-b). Konačno, inspektori rada su dužni da štite poverljivost izvorâ podataka o povredama radnopravnih propisa, zbog čega ne smeju da poslodavcu ili njegovom predstavniku otkriju da je poseta organizovana po pritužbi određenog lica (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 15, tač. c). Ovo stoga što bi u suprotnom postojao rizik da se, zbog straha od poslodavčeve odmazde, radnici ustručavaju od obraćanja inspekciji rada. Navedene dužnosti pojavljuju se kao svojevrsne protivprestacije za široka ovlašćenja koja su poverena inspektorima rada, a doprinose i njihovoj kredibilitnosti (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1087).<sup>13</sup>

Na koncu, treba pomenuti i obavezu inspektorâ rada i lokalnih kancelarija inspekcije rada da centralnoj inspekciji rada podnose izveštaje o svojim aktivnostima. S druge strane, centralna inspekcija rada je dužna da objavljuje godišnje opšte izve-

<sup>13</sup> Valja imati u vidu da je pod okriljem Međunarodnog udruženja inspekcija rada razvijen Globalni kodeks integriteta, čija primena treba da obezbedi transparentan, profesionalan i odgovoran rad inspektorâ rada i drugih zaposlenih u inspekcijama rada širom sveta. Kodeksom su, u tom smislu, određeni prihvatljivi oblici ponašanja zaposlenih u inspekciji rada, promovisani su visoki standardi u sprovođenju inspekcijaskog nadzora, obezbeđeni su osnovi za samoprocenu rizika po profesionalizam, neutralnost i integritet zaposlenih u inspekciji rada, te postavljeni solidni temelji za postizanje bezbednih, zdravih i dostojanstvenih uslova rada (vid. International Association of Labour Inspection Global Code of Integrity for Labour Inspection, 2008).

štaje o radu inspekcije rada, čije se kopije dostavljaju generalnom direktoru MOR-a. Potonji izveštaji sadrže, između ostalog, i statističke podatke o inspeksijskim posetama, nadziranim subjektima i broju njihovih zaposlenih, povredama merodavnih propisa, izrečenim sankcijama, te povredama na radu i profesionalnim bolestima. To je, dalje, značajno za osmišljavanje delotvorne strategije rada inspekcije rada, kao i za pravilnu procenu potrebnih materijalnih i finansijskih sredstava, kao i potrebnog broja zaposlenih u inspekciji (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 21).

Za položaj inspektorâ rada važne su i odredbe Konvencije MOR-a br. 81 koje njihovo zapošljavanje vezuju za *merit system*. To doprinosi depolitizaciji i profesionalizaciji ovog organa, budući da zapošljavanje inspektorâ ne sme biti zasnovano na političkim, već isključivo na profesionalnim zaslugama, to jest na sposobnostima i kompetencijama radnikâ, kako bi obavljanje poslova iz delokruga inspekcije rada bilo povereno najboljim kandidatima. Tome doprinosi i obaveza raspisivanja javnog konkursa, kao instrumenta koji povećava mogućnost da u izboru kandidata za inspektore rada učestvuje veliki broj kvalitetnih radnikâ koji ispunjavaju uslove za zasnivanje radnog odnosa, uz stvaranje uslovâ za ostvarivanje ustavom zajemčenog prava građana da pod jednakim uslovima stupaju u državne organe. U tom smislu se kandidati za zasnivanje radnog odnosa na radnom mestu inspektora rada mogu regrutovati samo na osnovu kvalifikacija koje su od značaja za uspešno obavljanje radnih zadataka iz opisa posla inspektora rada (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 7, st. 1). Pravni položaj inspektorâ rada određuje i njihovo pravo na obuku za obavljanje radnih dužnosti, što podrazumeva kako prethodnu, tako i redovne dodatne obuke ovih lica (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 7, st. 3), a što postaje posebno značajno ako se imaju u vidu brojne složene promene koje se dešavaju u savremenom svetu rada.

Konačno, pravni položaj inspektorâ rada presudno određuju njihova *ovlašćenja* (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 12). Ona se ne mogu smatrati ličnim pravima inspektorâ rada, jer su im poverena radi obezbeđivanja delotvornog funkcionisanja inspekcije rada (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1084). Po odredbama Konvencije MOR-a br. 81, najvažnija ovlašćenja inspektorâ rada tiču se *slobodnog ulaska na bilo koje mesto rada koje je podložno nadzoru* (poslovni i drugi nestambeni prostor, zemljište ili objekat u kome poslodavac obavlja delatnost, odnosno u kome se obavljaju radni zadaci za poslodavca). Reč je, preciznije, o posetama koje inspektorima omogućavaju da verifikuju pristigle i prikupljene informacije sučeljavanjem poslodavčeve perspektive s perspektivom iz koje određeno pitanje sagledavaju zaposleni i njihovi predstavnici (Jatobá, 2002, p. 15). Predmetne posete mogu biti realizovane i bez prethodne najave i u bilo koje doba dana ili noći, kao i ulaska u prostorije za koje inspektori razumno veruju da su podložne nadzoru, ali samo preko dana. Ipak, prilikom inspeksijskih poseta, inspektori rada treba da o svom

prisustvu obaveste poslodavca ili njegovog predstavnika, osim ukoliko smatraju da bi to moglo da naškodi izvršavanju njihovih dužnosti. Navedena ovlašćenja su posebno važna jer bi, u slučaju da su dopuštene samo najavljene inspeksijske posete, postojala opasnost da se poslodavci pripreme za posetu i da „blagovremeno” izmene stvarne uslove rada, zbog čega bi oni ostali nepoznati inspektorima rada, a što je posebno značajno u pogledu otkrivanja i kažnjavanja radne eksploatacije, prinudnog rada, dečjeg rada i rada „na crno” (Casale & Fasani, 2012, p. 8; vid. Lipovčić, 2019, pp. 107-117). To, naravno, ne znači da sve inspeksijske posete treba da budu iznenadne i nenajavljene, već će u slučajevima u kojima je, po oceni inspektorâ rada, to opravdano, poseta biti najavljena obaveštenjem o datumu i cilju posete (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1085). Inspektori rada, pritom, diskreciono odlučuju o realizaciji poseta, što znači da mogu da ih realizuju i na sopstvenu inicijativu, to jest bez prethodnog podneska, posebno ako imaju razloga da veruju da poslodavac krši merodavne propise (Dubbert & Ebert, 2018a, p. 1085). Posete nadziranim subjektima se, pritom, mogu vršiti onoliko često koliko je to neophodno, a što neizbežno zavisi i od broja inspektora rada i sredstava koja su im dostupna za rad, jer to presudno određuje broj poseta, vreme koje će inspektor posvetiti svakoj pojedinačnoj poseti, te planove poseta, u kojima su one raspoređene po pojedinim kategorijama poslodavaca (Jatobá, 2002, p. 15).

Inspektori su ovlašćeni i da vrše *testove i uviđaje*, uključujući uzimanje (usmenih i pisanih) izjava poslodavaca, ovlašćenih lica, zaposlenih, kao i radno angažovanih lica o pitanjima od značaja za primenu merodavnih propisa. Za tim sledi i ovlašćenje za pregledanje, kopiranje i prepisivanje poslovnih knjiga, (opštih i pojedinačnih) pravnih akata, evidencije i druge dokumentacije čije je vođenje propisano merodavnim zakonodavstvom. Inspektori rada su, takođe, ovlašćeni i da pregledaju i proveravaju poslovne prostorije i druga mesta rada kod poslodavaca, postrojenja, uređaje, opremu, sredstva rada i druge predmete od značaja za inspeksijski nadzor, kao i da uzimaju potrebne uzorke materijala i supstanci koje se koriste na mestu rada radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja.

Uspešnom radu inspekcije rada bitno doprinose i *posebna ovlašćenja koja inspektori rada imaju u oblasti zaštite zdravlja i bezbednosti na radu*, budući da se nastojanje poslodavaca da snize troškove rada, nažalost, redovno ostvaruje kroz zaobilaženje primene propisâ o bezbednosti i zdravlju na radu. Ovo tim pre što je proces globalizacije uticao na premeštanje industrijske proizvodnje u države, koje redovno obezbeđuju niže standarde zaštite zdravlja i bezbednosti na radu, a što možda najbolje ilustruje uznemiravajući podatak da se godišnje prijavi 2,2 miliona slučajeva u kojima su radnici preminuli zbog povrede na radu ili profesionalne bolesti (Arrigo, Casale & Fasani, 2011, p. 3).<sup>14</sup> S druge strane, ne treba zanemariti

<sup>14</sup> U državama članicama EU, broj preminulih radnika iznosi oko 168.000 radnika godišnje,

ni pojavu novih formi rada i novih oblika organizacije rada koji podrazumevaju pojavu stresa na radu i niza drugih psihosocijalnih rizika, o čemu, između ostalog, svedoči i činjenica da mentalni poremećaji čine jedan od tri najčešća uzroka privremene sprečenosti zaposlenih za rad (Arrigo, Casale & Fasani, 2011, p. 4; vid. Graversgaard, 2004, pp. 65-76; Starheim & Rasmussen, 2014, pp. 53-70). Inspektori su, otud, ovlašćeni da preduzimaju mere koje imaju za cilj otklanjanje uočenih nepravilnosti u postrojenjima i metodima rada koje mogu da ugroze zdravlje i bezbednost radnikâ, kao i da pred nadležnim državnim organima pokreću postupke koji radnicima omogućavaju odgovarajuću zaštitu (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 13). Na to se nadovezuje obaveza poslodavaca da obavestavaju inspekciju rada o povredama na radu i profesionalnim bolestima (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 14) ne bi li se i na taj način pravilno uočile aktivnosti s povećanim rizikom, kao i najosetljivije kategorije radnika, posebno kada je reč o radnicima u malim i srednjim preduzećima (Ellis, 2005, pp. 54-59).

Inspektori su samostalni u radu u granicama zakonskih ovlašćenja, tako da mogu da nadziru mesta rada onoliko često i opsežno koliko je to neophodno da se obezbedi delotvorna primena radnopravnih propisa. Njihovoj diskrecionoj proceni je, pritom, prepušteno da odluče da li će nadziranim subjektima izdati upozorenje, dati savet i preporuku, izreći kaznu ili će protiv njih pokrenuti postupak pred nadležnim državnim organom (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 16-17).<sup>15</sup> To, dalje, znači da inspektori rada preduzimaju mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama (tj. koje su srazmerne prirodi i ozbiljnosti povreda merodavnih propisa) i kojima se cilj inspeksijskog nadzora postiže na način koji je najpovoljniji po nadziranog subjekta. To uključuje i staranje o srazmernosti mera inspekcije rada ekonomskoj snazi poslodavca, kako bi štetne posledice primene mera bile svedene na najmanji obim, uz mogućnost očuvanja kontinuiteta poslovanja poslodavca.

## 7. Činioci delotvornog funkcionisanja inspekcije rada

Konvencijom MOR-a br. 81 precizirani su najvažniji činioci delotvornog funkcionisanja sistema inspeksijskog nadzora. Prvi od njih je *nadzor nad radom inspekcije rada od strane organa centralne vlasti*, kojim se obezbeđuje i kontroliše dok oko sedam miliona radnika svake godine doživi povredu na radu. Report on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI), st. R).

<sup>15</sup> „Naglašenoj ulozi i značaju, ali i odgovornosti koju ima inspekcija rada više odgovara koncept diskrecione ocene inspektora rada u izboru odgovarajućih (najprimerenijih) mera, nego obavezivanje inspektora rada da, u zakonom o radu predviđenim slučajevima, preduzima jednu određenu meru” (Lubarda, 2002, p. 50).

zakonitost u vršenju poslova inspekcijskog nadzora (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 4). Osim toga, javna vlast treba da obezbedi *saradnju inspekcije rada s drugim subjektima* – drugim inspekcijama, organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, pravosudnim i drugim državnim organima i svim zainteresovanim subjektima s javnim ovlašćenjima (npr. s nosiocima obaveznog socijalnog osiguranja, poreskom upravom, nezavisnim kontrolnim telima, naučnoistraživačkim ustanovama, univerzitetima) – po pitanjima iz zajedničkih, odnosno povezanih delokruga rada (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 5). Uspostavljanje saradnje, pritom, ima za cilj sveobuhvatnost i veću delotvornost inspekcijskog nadzora, izbegavanje preklapanja i nepotrebnog ponavljanja inspekcijskog nadzora, ali i usklađivanje aktivnosti inspekcije rada i drugih subjekata kroz međusobno obaveštavanje, razmenu podataka, pružanje pomoći, saradnju u utvrđivanju programa rada i u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspekcijskog nadzora, uvođenje jedinstvenog softverskog rešenja za sve inspekcije i slično. Inspekcija rada treba da saraduje i sa sindikatima, poslodavcima, udruženjima poslodavaca i drugim subjektima privatnog prava, naročito u cilju preventivnog delovanja, kao i unapređenja odgovornosti ovih lica i inspekcije rada u procesu primene i nadzora nad primenom merodavnih propisa. To naročito podrazumeva organizovanje informativnih i obrazovnih tribina i drugih događaja, kao i konsultativne sastanke s predstavnicima privatnog sektora i drugim zainteresovanim licima. Ipak, aktivnosti inspekcije rada *ne* mogu biti supstituisane kontrolnim aktivnostima predstavnika zaposlenih, posebno imajući u vidu neravnopravnost subjekata radnog odnosa, koja je najvidljivija u radnim sredinama u kojima nije osnovan sindikat ili je stopa sindikalizacije niska (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1080; vid. Willemez, 2017, pp. 103-130).

Posebno važan činilac delotvornosti inspekcijskog nadzora predstavljaju *dovoljni kapaciteti inspekcije rada*. U tom smislu se od država ugovornica Konvencije MOR-a br. 81 zahteva da „broj inspektora rada bude dovoljan da se obezbedi delotvorno obavljanje dužnosti inspektorata i da se određuje s obzirom na: a) značaj dužnosti koje inspektori obavljaju, posebno – i) broj, prirodu, veličinu i položaj mesta rada podvrgnutih nadzoru; ii) broj i kategorije zaposlenih na takvim mestima rada; i iii) broj i složenost pravnih propisa koje treba primenjivati; b) materijalna sredstva koja su inspektorima stavljena na raspolaganje; i c) praktične uslove u kojima se inspekcijske posete moraju obavljati da bi bile delotvorne” (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 10). U praksi ugovornih tela je, pritom, kao poželjan broj inspektora rada u industrijalizovanim državama s tržišnom ekonomijom preporučan standard od *jednog inspektora rada na svakih 10.000 radnika*, u tranzicionim ekonomijama taj standard podrazumeva *jednog inspektora na svakih 20.000 radnika*, dok se za manje razvijene države vezuje standard od *jednog*

*inspektora na 40.000 radnika* (Weil, 2008, p. 351). Ove standarde treba, međutim, pooštriti, uvek kada su inspekciji rada, pored osnovnih, poverene i neke druge funkcije (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1083), premda se opravdanim čini i zaključak da nijedna inspekcija rada nikada neće imati dovoljan broj inspektora rada.

S tim u vezi treba imati u vidu da važnu pretpostavku delotvornog funkcionisanja inspekcije rada predstavlja uspostavljanje i stalno ažuriranje *baza podataka o nadziranim subjektima*. Ugovornice Konvencije MOR-a br. 81 su, tako, dužne da obezbeđuju tačne i blagovremene informacije o broju i raspoređenosti subjekata čiji se rad nadzire, kao i radnika koji su zaštićeni nadzorom, jer u suprotnom nema mogućnosti za pravilnu procenu visine sredstava potrebnih za rad inspekcije rada (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1083). Ovi podaci omogućavaju inspekciji da pravilno odredi svoje prioritete i ciljeve, da planira svoje aktivnosti i da na najbolji način raspodeljuje dostupna materijalna i finansijska sredstva. Planiranje aktivnosti inspekcije rada, otud, pretpostavlja određivanje nadziranih subjekata i dinamike posete ovim poslodavcima, kao i određivanje prioriteta u nadzoru, posebno imajući u vidu razlike između velikih, srednjih i malih poslodavaca. Na osnovu predmetnih informacija, inspekcija rada može da locira poslodavce podložne nadzoru, da sačini listu prioriteta, da odredi dužinu inspeksijskih poseta, da precizira realan broj mesečnih poseta po inspektoru rada, da identifikuje i zadovolji potrebu za radom inspektorâ u timu i tsl. (Đurić, 2005, pp. 122-123). Odgovarajući podaci, takođe, omogućavaju i uočavanje pravilnosti u ispoljavanju povreda merodavnih propisa i osmišljavanje preventivnih mera (Casale & Fasani, 2012, p. 7). Načelna sloboda koju države imaju u pogledu organizacije inspekcije rada ograničena je i zahtevom da se u aktivnosti inspekcije rada uključe medicinski stručnjaci, inženjeri, kao i stručnjaci za električnu energiju i hemiju, a u cilju obezbeđivanja kvalitetnog nadzora nad primenom pravnih propisa o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu, kao i pravilne i potpune procene rizikâ, u smislu ispitivanja posledica koje proces, sredstva i načini rada proizvode po zdravlje i bezbednost radnikâ (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 9).

Konačno, važan činilac delotvornosti funkcionisanja inspekcije rada predstavlja i *obezbeđivanje odgovarajućih prostorno-tehničkih uslova za rad inspektorâ rada*, u smislu obezbeđivanja dobro opremljenih lokalnih kancelarija (nameštajem, sredstvima za komunikaciju, opremom za merenje temperature, buke i drugih agenasa), koje su dostupne svim zainteresovanim licima, a u nedostatku odgovarajućeg javnog prevoza – i prevoznih sredstava neophodnih za izvršavanje radnih zadataka (Konvencija MOR-a br. 81, čl. 11). Takođe, inspektori rada imaju pravo na naknadu putnih troškova i drugih troškova neophodnih za izvršavanje poverenih zadataka, jer je mobilnost inspektorâ preduslov njihove uspešnosti, naročito u pogledu nadzora na geografski udaljenim mestima rada (Dubbart & Ebert, 2018a, p. 1084).

## 8. Osobnosti inspekcijskog nadzora u poljoprivredi

U mnogim državama, poljoprivredni radnici čine veliki deo radno aktivnog stanovništva, ali je njihova radnopravna zaštita neretko niža (i formalno i u praksi) od zaštite u drugim granama privrede. To se u nekim nerazvijenim državama koje poljoprivrednim radnicima obezbeđuju radnopravnu zaštitu može objasniti i činjenicom da nemali broj radnika u poljoprivredi nije upoznat s postojanjem i sadržinom zaštitnog zakonodavstva, između ostalog i zbog činjenice da je jedan deo ovih radnika nepismen ili ne razume službeni jezik određene države, ili se pak pre povinuje plemenskim običajima nego državnim zakonima (Daza, 2005, p. 18). Osim toga, primenu radnog zakonodavstva na poljoprivredne radnike redovno otežava i sezonska priroda poljoprivrednih poslova, u smislu tesne povezanosti radne aktivnosti s klimatskim i ekološkim procesima i ciklusima, zbog čega potreba poslodavca za obavljanje sezonskih poslova može trajati svega nekoliko dana u mesecu, a ponekad se dešava i da poslodavac ima potrebu da maltene dan za danom odlučuje da li će (nadalje) angažovati sezonskog radnika ili ne, što usložnjava i poskupljuje prijavljivanje sezonskih radnika nosiocima obaveznog socijalnog osiguranja i poreskoj upravi (Končar, 2020, p. 54). Konačno, ne treba gubiti iz vida ni nedovoljne kapacitete inspekcija rada, zbog čega neretko izostaje informisanje i savetovanje poljoprivrednih preduzeća, ali i obilazak njihovih prostorija (Daza, 2005, p. 18). Ti rizici postaju ozbiljniji ako se ima u vidu brojnost nezgoda na radu u poljoprivredi: poslednjih decenija, svake godine je oko 170.000 poljoprivrednih radnika preminulo usled nezgoda na radu, dok je 1,1 milion poljoprivrednih radnika bio suočen s akutnim trovanjem pesticidima (von Richthofen, 2002, p. 244).

Neke od ovih okolnosti uvažene su usvajanjem Konvencije MOR-a br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi (Dubbert & Ebert, 2018b, p. 1107). Njene odredbe osmišljene su po uzoru na odredbe Konvencije MOR-a br. 81, štaviše, nemali broj tih odredaba je čak identičan. Ipak, Konvencija MOR-a br. 129 predstavlja važan *novum*, jer omogućava proširivanje inspekcijskog nadzora na sve poljoprivredne radnike, uključujući i radnike koji nisu zasnovali radni odnos. U područje primene ove konvencije, pritom, ne ulaze sva preduzeća u ruralnim područjima, već samo poslodavci u oblasti poljoprivrede, dok su, kada je reč o radnicima, u personalno područje primene uključeni i zakupci poljoprivrednog zemljišta koji ne angažuju druga lica za rad, napoličari i slične kategorije poljoprivrednih radnika, članovi poljoprivrednih zadruga, kao i članovi porodica vlasnikâ poljoprivrednih preduzeća (Konvencija MOR-a br. 129 o inspekciji u poljoprivredi, čl. 5).

Funkcije inspekcije rada su uređene bezmalo identično kao u Konvenciji MOR-a br. 81, s tim što se uvođenje funkcije mirenja, kao dodatne funkcije in-

spekcije rada u poljoprivredi, smatra prihvatljivim. Ovo stoga što u oblasti poljoprivrede redovno nisu uspostavljeni delotvorni mehanizmi za rešavanje radnih sporova, zbog čega je važna mogućnost korišćenja mirenja, ali samo ako su inspektori prethodno obučeni za mirno rešavanje sporova (Dubbert & Ebert, 2018b, p. 1110). Ta mogućnost uređena je Preporukom MOR-a br. 133, koja, međutim, potvrđuje da u slučaju da ne postoje institucije za mirno rešavanje radnih sporova u poljoprivredi, inspektori rada mogu samo povremeno postupati kao miritelji ili arbitri, uz obavezu država da preduzimaju potrebne mere ne bi li se oni postepeno oslobodili ove dužnosti, a zbog potrebe da srazmerno više vremena posvete zadacima koji spadaju u osnovne funkcije inspekcije rada (Preporuka MOR-a br. 133, st. 3).

Osobnost u odnosu na pravni režim inspekcije rada u industriji i trgovini predstavlja i rešenje po kom u sistem inspekcije rada u poljoprivredi mogu biti uključeni i predstavnici profesionalnih organizacija. Reč je, preciznije, o mogućnosti da aktivnosti predstavnika profesionalnih organizacija budu dopuna aktivnostima inspektorâ rada. Ovakvo rešenje inspirisano je pravnim sistemima nekih država članica MOR-a, posebno onih iz istočne Evrope, u kojima su sindikati bili odgovorni za inspeksijski nadzor, „ruku pod ruku” s inspekcijom rada (Dubbert & Ebert, 2018b, p. 1111). Ipak, u slučaju delegiranja određenih inspeksijskih ovlašćenja sindikatima, neophodna je implementacija načela rada inspektora rada, posebno načela koja se tiču stabilnosti angažovanja, te nezavisnosti i nepristrasnosti lica koja vrše nadzor. Štaviše, Konvencija MOR-a br. 129 dopušta ugovornicama da određena inspeksijska ovlašćenja povere i regionalnim i lokalnim javnim ustanovama, da bi se i na taj način unapredila pokrivenost udaljenih mesta rada sistemom nadzora, ako su ustanove bliže nadziranim subjektima od kancelarija inspekcije rada (Konvencija MOR-a br. 129, čl. 12, st. 2). Potonje rešenje se, međutim, s pravom kritikuje, jer u ovom slučaju postoji rizik povrede načela nepristrasnosti, kao i rizik da će inspeksijska ovlašćenja obavljati lica koja za to nisu adekvatno obučena (Dubbert & Ebert, 2018b, pp. 1112-1113).

## 9. Zaključak

Standardima MOR-a postavljena su dragocena načela za funkcionisanje inspekcije rada (von Richthofen, 2002, pp. 12-13). Prvo od tih načela podrazumeva da inspeksijski nadzor predstavlja *javnu funkciju*, koja je usmerena na usklađivanje uslova rada i odgovarajućih radnji i akata poslodavaca s merodavnim pravnim propisima. U tom smislu, inspektori rada uživaju položaj službenih lica i nezavisnost u radu, ali imaju i niz dužnosti od kojih se neke protežu i na period

po prestanku radnog odnosa. Naredno načelo tiče se *saradnje inspekcije rada s poslodavcima i radnicima*, a zbog nastojanja da se najveći mogući broj problema vezanih za zaštitu radnikâ reši na nivou preduzeća ili druge radne sredine, i to kroz dijalog poslodavca i radnikâ i uz savete inspektora rada. Treće načelo na kom počiva rad inspekcije rada tiče se njene *saradnje s drugim subjektima (javnog i privatnog prava)* kako bi se na odgovarajući način rešili svi složeni tehnički i pravni problemi o kojima inspektori rada, i pored sve obučenosti, ne mogu imati dovoljno znanja. Nadalje, rad inspekcije rada počiva na *načelu usmerenosti inspeksijskog nadzora ka prevenciji*, kao i na *načelu univerzalnosti*, koje podrazumeva širenje inspeksijskih ovlašćenja ka što je moguće većem broju radnika u svim aktivnostima. Ovo stoga što se, u svetlu koncepcije dostojanstvenog rada i garantija radnih prava, ne može tolerisati postojanje sveta rada u kom je nekim radnicima priuštена zaštita, kojoj drugi radnici, nažalost, nemaju pristupa.

U prošlom veku, primena navedenih načela dovela je do značajnog razvoja pravnog i institucionalnog okvira inspeksijskog nadzora u svetu rada. Uprkos tome, savremeni inspektori rada suočavaju se s brojnim izazovima i preprekama, između ostalog i stoga što su ekonomske i finansijske krize redovno praćene nastojanjima poslodavaca da snize troškove rada zaobilaznjem primene radnopravnih, socijalnopravnih i poreskoprnih propisa, kao i tendencijom da poslodavci, zbog visoke stope nezaposlenosti, vrše mnogo šira ovlašćenja od onih koje im zakoni priznaju. Ne treba gubiti iz vida ni to da u savremenom svetu rada ozbiljnu prepreku za delotvoran inspeksijski nadzor predstavlja i činjenica da se nemali broj radnika, poput radnika angažovanih na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, nalazi izvan personalnog područja primene radnog zakonodavstva. Takođe, nemali broj radnika radi „na crno”, baš kao što je i pojava novih formi rada, ali i sve rasprostranjenija praksa rada posredstvom agencija za zapošljavanje, podugovaranja i drugih oblika takozvane eksteralizacije rada zamaglila pravni položaj radnikâ. U tom smislu, ima mesta zaključku da se osnovnim obeležjima inspekcije rada, koja određuju njen identitet u državama s latinskim modelom inspekcije rada, a koja se tiču opšteg nadzora nad celokupnim radnim zakonodavstvom, suprotstavlja razvoj radnog prava i, šire, razvoj uređivanja rada za drugog (Bessière, 2021, p. 66). Osim toga, poseban izazov za savremene inspekcije rada predstavljaju i razvoj tehnologije i nauke, pojava novih profesionalnih rizika, poput psihosocijalnih rizika na radu, ali i pojava novih oblika organizovanja poslodavaca, kao što je to slučaj s multinacionalnim preduzećima (Bessière, 2021, p. 66; vid. Alhambra, Ter Haar & Kun, 2013). Konačno, treba se osvrnuti i na tendenciju deregulacije radnog prava, koja, između ostalog, uključuje i podsticanje poslodavaca na stvaranje jednostranih izvora autonomnog radnog prava, kao i na postavku da korporativna društvena odgovor-

nost može da supstituiše deo aktivnosti inspekcije rada i drugih državnih organa (Baker, 2005, p. vii).

Ozbiljnost navedenih izazova postaje veća ako se ima u vidu problem nedovoljnog broja i neodgovarajuće obučenosti inspektorâ rada, a što ima za posledicu sprovođenje nadzora nad neprihvatljivo skromnim brojem poslodavaca. Mala verovatnoća da će kod njih stvarno biti realizovana inspeksijska poseta ohrabruje poslodavce da nastave sa zaobilaženjem primene radnopravnih propisa (Teague, 2009, p. 210). Na to se nadovezuju i blage kazne koje mogu izreći inspektori rada, jer se ne mogu smatrati odvratajućim i srazmernim sankcijama. Osim toga, dešava se da rad inspektorâ rada biva obesmišljen neažurnošću prekršajnih sudova, koja dovodi do zastarelosti. Konačno, poseban problem predstavlja i izostanak specijalizacije inspektorâ rada za pojedina radnopravna pitanja, na primer za pitanje zaštite od diskriminacije na radu (vid. Debrecéniová, 2013, pp. 23-35), zaštite od zlostavljanja na radu i zaštite drugih aspekata dostojanstva na radu, odnosno za zaštitu određenih posebno osetljivih kategorija radnika (npr. migranata, posebno subjekata neregularnih migracija), budući da inspektori „opšte prakse” teško mogu uspešno vršiti specijalizovane nadzore (Paul, 1996, p. 395).

Svaki od naznačenih izazova zahteva osobene odgovore. Tako se u pogledu problema koji se tiče nedovoljnih kapaciteta inspekcije rada kao moguće rešenje predlaže pomeranje težišta inspeksijskog nadzora ka „strateškom inspeksijskom nadzoru”, uz nastojanje da se postojeći broj inspektora rada i sredstva koja su im dostupna koriste na najefikasniji način (Ramsay & ter Haar, 2021, p. 39). Naznačene promene podstakle su mnoge države da reformišu sisteme inspekcije rada, pre svega kako bi se unapredili odgovori na promene u svetu rada, nadomestili nedovoljni kapaciteti inspekcije rada, te smanjio rizik od korupcije. Važno mesto u tim reformama ima i strateško planiranje inspeksijskog nadzora, koje, dalje, treba da predstavlja osnovu za proaktivne ciljane intervencije.

Ipak, ne smeju se gubiti iz vida ni reforme nekih nacionalnih sistema inspekcije rada, kao ni reforme širih nacionalnih sistema inspeksijskog nadzora koje su preduzimane, pre svega, u cilju privlačenja stranih investitora, a koje u nemalom broju slučajeva otežavaju funkcionisanje inspekcije rada (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2020, pp. 3-4). To naročito podrazumeva uvođenje moratorijuma na inspeksijski nadzor, u smislu suspenzije poseta inspektorâ rada tokom određenog perioda. Isto vredi i za propisivanje zakonske obaveze inspekcije rada da poslodavcima prethodno najavljuje svoje posete, kao i za značajno ograničavanje nenajavljenih poseta preduzećima. Nadalje, primenu standarda iz konvencija MOR-a br. 81 i 129 ugrožavaju i pravila po kojima inspekcija rada može izvršiti nadzor samo ako za to dobije saglasnost drugog državnog organa, kao i pravila kojima se područje inspekcij-

skog nadzora ograničava samo na određene subjekte ili samo na primenu kontrolnih lista, ili se pak vremenski ograničava na strogo određeni period. Konačno, primenu univerzalnih međunarodnih standarda o inspekciji rada ugrožava i znatno snižavanje broja inspektora rada i/ili suštinska redukcija resursa koje oni koriste, propisivanje maksimalnog broja ili učestalosti inspekcijskih poseta u referentnom periodu, kao i izuzimanje znatnog broja poslodavaca iz inspekcijskog nadzora, posebno novoosnovanih poslodavaca. Za tim sledi i poveravanje dodatnih dužnosti inspektorima rada, što ugrožava efikasnost obavljanja njihovih primarnih dužnosti, ali i njihovu nepristrasnost. Takođe, primenu univerzalnih međunarodnih standarda ugrožava i slabljenje uloge centralne javne vlasti, kroz poveravanje pojedinih inspekcijskih poslova organima decentralizovanih teritorijalnih jedinica, ali i preraspodela funkcija inspekcije rada među različitim organima državne uprave.

Da rezimiramo. Inspekciju rada treba smatrati *čuvarom i moćnim garantom dostojanstvenog rada* (Casale & Fasani, 2012, p. ix). Osim toga, inspekcija rada je i važan *činilac očuvanja stabilnosti tržišta rada* jer određeni broj poslodavaca ne želi da dobrovoljno obezbedi svojim zaposlenima čak ni minimum radnopravne zaštite, a što ima za posledicu ne samo povredu radnih prava zaposlenih već i konkurentski pritisak na ostale poslodavce da snižavaju troškove rada zaobilaznjem primene merodavnih pravnih propisa (Teague, 2009, p. 207). Zbog ovih svojih funkcija, inspekcija rada može znatno da doprinese unapređenju uslova rada jer od njene efikasnosti zavisi delotvornost radnog zakonodavstva, posebno u radnim sredinama u kojima radnici nisu sindikalno organizovani (Cœuret, Gauriau & Miné, 2006, p. 30). Kao važni činioci uspešnog rada inspekcije rada nameću se obezbeđivanje odgovarajućih sredstava za rad, vidljivost inspekcije rada i poverenje radnikâ i poslodavaca u ovaj organ, spremnost inspektorâ rada da deluju proaktivno, mogućnost primene odvratajućih sankcija i spremnost inspektorâ da učestvuju u aktivnostima vezanim za savetovanje i podučavanje socijalnih partnera u oblasti primene merodavnih propisa (Dickens, 2012b, p. 217). Tome treba dodati i potrebu preciznog uređivanja međusobnog odnosa nadzora koji sprovodi inspekcija rada i nadzora od strane drugih državnih organa, posebno u oblastima u kojima se njihove nadležnosti preklapaju (Mirjanić, 2004, pp. 73, 81). To je, primera radi, bilo posebno vidljivo u domaćem pravu, do stupanja na snagu Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji je proširio ovlašćenja inspekcije rada i na nadzor neregistrovanih subjekata. Do tada, nadzor nad neregistrovanim subjektima koji nemaju svojstvo trgovca vršile su tržišna i poreska inspekcija, bez jasnog razgraničenja nadležnosti (Brković, Urdarević, 2020, p. 258). Kada je pak reč o važećem pravu, može se uočiti potreba za uređivanjem odnosa inspekcije rada i drugih subjekata koji učestvuju u nadzoru nad primenom merodavnih

propisa. To naročito vredi za druge inspekcije jer dvostruki i višestruki inspekcijski nadzor vode rasipanju i onako skromnih kapaciteta i sredstava inspekcija, pre svega zbog izostanka jasnog razgraničenja nadležnosti između različitih upravnih organa i inspekcijских službi koje imaju ovlašćenja u istim sektorima. Nadzorna funkcija inspekcije rada neretko se preklapa i s funkcijama nezavisnih kontrolnih tela, budući da ona nadziru primenu propisa čiju primenu nadzire i inspekcija rada, kada je reč o obezbeđivanju delotvorne zaštite tražilaca zaposlenja i zaposlenih od diskriminacije, zaštite njihove privatnosti, kao i njihovih drugih prava (cf. Reljanović, 2019, pp. 193-194; Kovačević, 2022).

### Literatura

- Albracht, G. 2005a. Globalization, Workplace and Health. *Labour Education*, (3-4), pp. 1-8.
- Albracht, G. 2005b. Integrated Labour Inspection Systems: The Strategy of the ILO. *Labour Education*, (3-4), pp. 67-78.
- Alhambra, A. G.-M., Ter Haar, B. & Kun, A. 2013. Independent Monitoring of Private Transnational Regulation of Labour Standards: A Proposal for a 'Transnational Labour Inspectorate' System. In: Ales, E. & Senatori, I. (eds.), *The Transnational Dimension of Labour Relations. A New Order in the Making?*. Torino: G. Giappichelli Editore, pp. 254-291.
- Andrees, B., Hancilova, B. & Wickramasekara, P. 2008. Irregular Employment of Migrants: An ILO Perspective. In: Kupiszewski, M. & Mattila, H. (eds.), *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights*. Budapest: International Organization for Migration, pp. 297-317.
- Anyfantis, I., Boustras, G. & Karageorgiou, A. 2016. How Labour Inspectorates Have Responded to the Crisis in the Worst Affected Countries – The Example of Greece. *HesaMag*, 14, pp. 34-37.
- Appendix IV: Documents. 1986. In: Hepple, B. (ed.), *The Making of Labour Law in Europe: A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*. London/New York: Mansell, pp. 367-386.
- Arrigo, G., Casale, G. & Fasani, M. 2011. *A Guide to Selected Labour Inspection Systems (With Special Reference to OSH)*. Geneva: International Labour Organization.
- Auvergnon, P. 2011. *Etude sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail: le cas de la France*. Genève: Bureau international du Travail.
- Baker, J. 2005. Editorial. *Labour Education*, (3-4), pp. v-viii.

- BaltiĆ, A. 1965. *Osnovi radnog prava Jugoslavije – Sistem radnih odnosa Jugoslavije*. Beograd: Savremena administracija.
- Berntsen, L. & de Lange, T. 2018. Employer Sanctions: Instruments of Labour Market Regulation, Migration Control, and Worker Protection. In: Rijken, C. & de Lange, T. (eds.), *Towards a Decent Labour Market for Low Waged Migrant Workers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 207-230.
- Bessière, J. 2005. *L'inspection du travail. Rapport à Monsieur le Ministre délégué aux relations du travail*. Paris.
- Bessière, J. 2012. L'inspection du travail - entre stabilité et évolutions. In: Waquet, P. (dir.), *13 paradoxes en droit du travail*. Paris: Édition Lamy/Wolters Kluwer France, pp. 63-69.
- Brković, R. & Urdarević, B. 2020. *Radno pravo sa elementima socijalnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- Capitant, H. & Cuhe, P. 1921. *Cours de législation industrielle*. Paris: Librairie Dalloz.
- Casale, G. & Fasani, M. 2012. *International Labour Standards and Guiding Principles on Labour Administration and Labour Inspection*. Geneva: International Labour Office.
- Cholewinski, R. 2018. ILO Conventions 97 and 143. In: Ales, E., Bell, M., Deiner, O. & Robin-Olivier, S. (eds.), *International and European Labour Law – A Commentary*. Baden-Baden/München/Oxford, Portland: Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, pp. 848-867.
- Cœuret, A., Gauriau, B. & Miné, M. 2006. *Droit du travail*. Paris: Sirey/Dalloz.
- Daza, J. L. 2005. Labour Inspection and the Informal Economy. *Labour Education*, (3-4), pp. 15-21.
- Debrecéniová, J. 2013. *Ex officio* Investigations into Violations of the Principle of Equal Treatment: The Role of Labour Inspectorates and Other Bodies. *European Anti-Discrimination Law Review*, 17, pp. 23-35.
- Dickens, L. 2012a. Introduction – Making Employment Rights Effective: Issues of Enforcement and Compliance. In: Dickens L. (ed.), *Making Employment Rights Effective. Issues of Enforcement and Compliance*. Oxford / Portland: Hart Publishing, pp. 1-6.
- Dickens, L. 2012b. Fairer Workplaces: Making Employment Rights Effective. In: Dickens L. (ed.), *Making Employment Rights Effective. Issues of Enforcement and Compliance*. Oxford / Portland: Hart Publishing, pp. 204-228.
- Didry, C. 1998. L'inspection du travail et les conventions collectives entre 1892 et 1936. In: Robert, J.-L. (sous la dir. de), *Inspecteurs et inspection du travail sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République*. Paris: La documentation française, pp. 190-203.

- Dodier, N. 1988. Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité: la place du droit dans la justification des relevés d'infraction. *Sciences sociales et santé*, 6 (1), pp. 7-28. Dostupno na: <https://doi.org/10.3406/sosan.1988.1082> (8. 1. 2022).
- Dubbert, S. & Christian Ebert, F. 2018a. ILO Convention 81 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81). In: Ales, E., Bell, M., Deinert, O. & Robin-Olivier, S. (eds.), *International and European Labour Law – A Commentary*. Baden-Baden /München/Oxford, Portland: Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, pp. 1073-1093.
- Dubbert, S. & Christian Ebert, F. 2018b. ILO Convention 129 - Labour Inspection Convention (Agriculture), 1969 (No. 129). In: Ales, E., Bell, M., Deinert, O. & Robin-Olivier, S. (eds.), *International and European Labour Law – A Commentary*. Baden-Baden/München/Oxford, Portland: Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, pp. 1106-1120.
- Đurić, Ž. 2005. Integracija inspekcije rada u Srbiji – novi pristup u vršenju nadzora. Dva systemska pitanja. *Radno i socijalno pravo*, (1-6), pp. 115-124.
- Ellis, A. F. 2005. Occupational Health and Safety Inspection in Western Europe: Policies, Practices and Experiences. *Labour Education*, (3-4), pp. 54-59.
- Fisk, C. & Malamud, D. 2009. The NLRB in Administrative Law Exile: Problems with Its Structure and Function and Suggestions for Reform. *Duke Law Journal*, 58 (8), pp. 2013-2085. Dostupno na: <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol58/iss8/3> (27. 3. 2022).
- Graversgaard, J. 2004. Key Role of Labour Inspection: How to Inspect Psycho-social Problems in the Workplace? In: Iavicoli, S. et al. (eds.), *Stress at Work in Enlarging Europe*. Rome: National Institute for Occupational Safety and Prevention, pp. 65-76.
- Gregory, D. 1985. The National Labor Relations Board and the Politics of Labor Law. *Boston College Law Review*, 27 (1), pp. 39-52. Dostupno na: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol27/iss1/2> (27. 3. 2022).
- Hepple, B. 2012. Agency Enforcement of Workplace Equality. In: Dickens L. (ed.), *Making Employment Rights Effective. Issues of Enforcement and Compliance*. Oxford / Portland: Hart Publishing, pp. 49-66.
- International Labour Office. 2012. *Good Practices in Labour Inspection and HIV and AIDS*. Geneva.
- Jatobá, V. 2002. *Labour Inspection within a Modernized Labour Administration*. Lima: International Labour Office.
- Kovačević, Lj. 2021. *Zasnivanje radnog odnosa*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

- Kovačević, Lj. 2022. Jedan vek inspekcije rada u Srbiji: Razvoj i aktuelni izazovi. U: Ignjatović, Đ. (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji - XII deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (u štampi).
- Končar, L. 2020. O položaju i iskustvima sezonskih radnica u poljoprivredi u savremenoj Srbiji. Može li se govoriti o elementima strukturnog nasilja?. *Antropologija*, (3), pp. 47-78.
- Lipovčić, S. 2019. Inspeksijski nadzor kao instrument borbe protiv faktičkog rada u domaćem i međunarodnom pravu. *Strani pravni život*, 63 (3), pp. 107-117. Dostupno na: <https://doi.org/10.5937/spz63-22550> (28. 1. 2022).
- Lubarda, B. A. 2002. Inspeksijski nadzor prema Zakonu o radu. *Radno i socijalno pravo*, (1-3), pp. 48-55.
- Lund, J. & Roovers, B. 2008. Through the Looking Glass. Does the Labor Department's New Form LM-2 Really Deliver Greater Transparency?. *Labor Studies Journal*, 33 (3), pp. 303-329. Dostupno na: <https://doi.org/10.1177/0160449X07307525> (27. 3. 2022).
- Mantouvalou, V. 2014. *Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The Case of the United Kingdom*. Geneva: International Labour Office.
- Marković, G. 2015. Novine u propisima o nadzoru nad primenom propisa o radu. U: Ivošević, Z. (ur.), *Novine u Zakonu o radu*. Beograd: Glosarijum, pp. 191-213.
- Miljković, M. 2007. Inspekcija rada i zaštita prava zaposlenih. *Pravo i privreda*, (9-12), pp. 40-50.
- Mirjanić, Ž. 2004. Inspekcija rada i reforme inspekcije. *Radno i socijalno pravo*, (1-6), pp. 67-81.
- Morris, G. S. 2012. The Development of Statutory Employment Rights in Britain and Enforcement Mechanisms. In: Dickens L. (ed.), *Making Employment Rights Effective. Issues of enforcement and compliance*. Oxford / Portland: Hart Publishing, pp. 7-28.
- Olea, M. A. & Guerrero, F. E. 2014. Spain. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Paul, A. 1996. Inspection du travail et Inspection ouvrière dans le discours de la CGT de la genèse de l'institution à l'entre-deux guerres. *Droit et société*, 33, pp. 389-404. Dostupno na: <https://doi.org/10.3406/dreso.1996.1377> (10. 1. 2022).
- Pélissier, J., Auzero, G. & Dockès, E. 2013. *Droit du travail*. Paris: Dalloz.
- Philip, K, Lieuw-Kie-Song, M., Tsukamoto, M. & Overbeck, A. 2020. Employment Matters too Much to Society to Leave to Markets Alone. *Professionalità studi* (1), pp. 152-177.

- Pichrt, J. & Štefko, M. 2014. Czech Republic. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Pieters, D. 2006. *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Pires, R. 2021. Governing Labour Regulations in the Future of Work: Lessons from Labour Inspection in Brazil. In: Heyes, J. & Rychly, L. (eds.), *The Governance of Labour Administration. Reforms, Innovations and Challenges*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 91-112. Dostupno na: <https://doi.org/10.4337/9781802203158.00013> (10. 2. 2021).
- Piore, M. J. & Schrank, A. 2008. Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World. *International Labour Review*, 147 (1), pp. 1-23. Dostupno na: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00021.x> (20. 1. 2022).
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. *n. d. Undocumented Migrant Workers: Guidelines for Developing an Effective Complaints Mechanism in Cases of Labour Exploitation or Abuse*. Brussels.
- Ponsaers, P. & De Cuyper, R. 1981. L'inspection du travail: mission de l'autorité ou affaire privée?. *Déviance et société*, 5 (4), pp. 347-367. Dostupno na: <https://doi.org/10.3406/ds.1981.1094> (2. 2. 2022).
- Pljakić, Lj. 1998. Pravne posledice inspekcijskog nadzora i kontrole u oblasti radnih odnosa. *Radno i socijalno pravo*, (3-6), pp. 198-205.
- Popović, T. 1980. *Radno pravo*. Beograd: Službeni list SFRJ.
- Ramm, T. 1986. *Laissez-faire and State Protection of Workers*. In: Hepple, B. (ed.), *The Making of Labour Law in Europe: A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*. London/New York: Mansell, pp. 72-113.
- Ramsay, S. & ter Haar, B. 2021. Labour Inspection: More than an Exercise in Ethics. *The Global Labour Rights Reporter*, 1 (1), pp. 39-43.
- Reljanović, M. 2019. *Alternativno radno zakonodavstvo*. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe / Centar za dostojanstven rad.
- Reljanović, M. & Misailović, J. 2021. *Rešavanje radnih sporova*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Sakuraba, R. 2013. Effectiveness of Labour Law and the Role of Labour Inspection in Japan. *Kobe University Law Review*, 47, pp. 35-50. Dostupno na: [info://doi/10.24546/81005582](https://doi.org/10.24546/81005582) (11. 2. 2022).
- Scelle, G. 1927. *Précis élémentaire de législation industrielle*. Paris: Recueil Sirey.
- Starheim, L. & Bøgehus Rasmussen, M. 2014. Labour Inspection Strategies Addressing the Psychosocial Work Environment. *Policy and Practice in Health*

- and Safety*, 12 (1), pp. 53-70. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/14774003.2014.11667797> (7. 2. 2022).
- Teague, P. 2009. Reforming the Anglo-Saxon Model of Labour Inspection: The case of the Republic of Ireland. *European Journal of Industrial Relations*, 15 (2), pp. 207-225. Dostupno na: <https://doi.org/10.1177/0959680109103603> (23. 1. 2022).
- Tiano, V. 2003. Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques. *Travail et Emploi*, 96, pp. 67-83.
- Tomić, Z. R. 2021. *Opšte upravno pravo. Organizaciono – Materijalno – Procesno*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Valticos, N. 1979. *International Labour Law*. Deventer: Springer-Science + Business Media.
- von Richthofen, W. 2002. *Labour Inspection: A Guide to the Profession*. Geneva: International Labour Office.
- Walters, D. 2016. Labour Inspection and Health and Safety in the EU. *HesaMag*, 14, pp. 12-17.
- Weil, D. 2008. A Strategic Approach to Labour Inspection. *International Labour Review*, 147 (4), pp. 349-375. Dostupno na: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x> (13. 2. 2022).
- Willemez, L. 2017. Une pédagogie du droit sous contrainte. Les syndicalistes et les inspecteurs du travail dans l'activité de consultation juridique. *Politix*, 118(2), pp. 103-130. Dostupno na: <https://doi.org/10.3917/pox.118.0103> (14. 2. 2022).

### Izvori prava i praksa ugovornih nadzornih tela

- Versajski mirovni ugovor (1919).
- ILO Centenary Declaration for the Future of Work (2019).
- Konvencija MOR-a br. 81 o inspekciji rada, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 5/1956.
- Konvencija MOR-a br. 129 o inspekciji u poljoprivredi, *Službeni list SFRJ*, br. 22/1975.
- Preporuka MOR-a br. 5 o inspekciji rada /zdravstvene službe/ (1919)
- Preporuka MOR-a br. 20 o inspekciji rada (1923).
- Preporuka MOR-a br. 28 o inspekciji uslovâ rada pomoraca (1926)
- Preporuka MOR-a br. 81 o inspekciji rada (1947).
- Preporuka MOR-a br. 133 o inspekciji rada u poljoprivredi (1969).
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. 2020. *Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and Labour Inspection*

*(Agriculture) Convention, 1969 (No. 129) - General observation*, Geneva: International Labour Office.

European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008.

Report on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI)).

International Association of Labour Inspection. 2008. Global Code of Integrity for Labour Inspection.

Zakon o inspeksijskom nadzoru, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018.

---

**Ljubinka M. Kovačević**

Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

e-mail: *ljubinka@ius.bg.ac.rs*

**EFFECTIVENESS OF LABOUR LEGISLATION  
AND THE ROLE OF LABOUR INSPECTION IN LIGHT  
OF INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION STANDARD**

Summary

Regulation of labour relations is accompanied by adoption of measures pivotal to ensuring effective implementation of labour legislation. One of the most important measures is labour inspection. During the last century, a solid legal and institutional framework for labour inspection had been developed in most of the world, with many countries using the standards contained in the International Labour Organization conventions no. 81 and 129 as inspiration or model. Nevertheless, labour inspectors face many challenges and obstacles, because the proliferation of labour regulations and the emergence of new occupational risks and new forms of work are not accompanied by appropriate mechanisms to ensure effective protection of labour rights. This also applies to the emergence of economic and financial crises, which are regularly linked to employers' efforts to reduce the cost of work by bypassing the labour, social and tax regulations. We should not lose sight of the fact that a large number of workers are outside of the personal scope of application of labour legislation, which, in the contemporary world of work, is a serious obstacle to successful labour inspection. In addition, a large number of workers performs undeclared work, and the so-called externalization of work has blurred the legal position of workers, calling into question the traditional distinction between employment and independent work for others, but also the traditional (unitary) concept of an employer, as its prerogatives are now exercised by two or more entities. The seriousness of these challenges becomes even greater if we take into account the insufficient number of labour inspectors and their inadequate training, which often results in the unacceptably modest number of (registered and unregistered) entities being inspected. The low probability of inspection actually taking place will further encourage employers to continue to circumvent the applicable regulations. This is bolstered by the lenient penalties that the labour inspectors have at their disposal, as well as the fact that their work is often rendered meaningless by the negligence of the misdemeanor courts. Another problem is the lack of specialization of labour inspectors for

---

certain labour issues, such as the protection of particularly sensitive categories of workers. The authoress seeks to examine the goals, functions and prerogatives of labour inspectors in view of the International Labour Organization standards, as well as to review them taking into consideration the current trends in labour law, like economic and political turn towards neoliberalism, economic and financial crises as well as the intense international migrations.

**Keywords:** implementation of labour legislation, labour inspection, international labour law.

**Primljeno:** 25. 2. 2022.

**Izmenjeno:** 27. 3. 2022.

**Prihvaćeno:** 4. 4. 2022.