



Mario Reljanović

PREPORUKE ZA SPREČAVANJE RADNE EKSPLOATACIJE

Beograd, 2020.

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope



Uvod	3
1. Mogućnosti za unapređenje zaštite zaposlenih pri upućivanju na privremeni rad u inostranstvo	4
2. Mogućnosti za unapređenje sistema suzbijanja rada bez pravnog osnova.....	6
3. Odgovornost posrednika u zapošljavanju za istinitost oglašениh uslova rada i sprovođenje nadzora u postupku zapošljavanja.....	8
4. Preporuke u vezi sa suzbijanjem zloupotreba u oblasti omladinsko-studentskog zadrugarstva	11
1. Normativni okvir uređenja studentsko-omladinskih zadruga.....	11
1.1. Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva su oglašena neustavnim i nezakonitim	11
1.2. Zakon o zadrugama	12
1.3. Izmene Zakona o radu	13
1.4. Zakon o porezu na dohodak građana	14
1.5. Zakon o visokom obrazovanju	14
2. Predlozi unapređenja sistema radnog angažovanja mladih	15
2.1. Varijanta 1.....	15
2.2. Varijanta 2	15
5. Preporučene izmene u režimu obavljanja privremenih i povremenih poslova, uključujući sezonske radnike	17
6. Preporuke za izmenu krivičnog zakonodavstva	19
7. Mogućnosti unapređivanja rada na određeno vreme.....	21
8. Mogućnosti unapređivanja rada putem agencija za privremeno zapošljavanje.....	24
9. Radna eksploatacija kroz uvođenje radne obaveze u vanrednom stanju.....	27
10. Radna eksploatacija stranih državljana koji rade u Republici Srbiji	30

U periodu od aprila 2019. godine, kada su formulisane preporuke radne grupe za sprečavanje radne eksploatacije mladih, do septembra 2020. godine kada je nastala konačna verzija proširenih preporuka koje obuhvataju celu radnu populaciju, tržište rada karakteriše kako nastavak već obrađenih vidova radne eksploatacije tako i pojava, odnosno dalja eskalacija drugih načina radnog eksploatisanja. Kao i do sada, radna eksploatacija se javlja kako usled primene zakonodavstva koje je omogućava, tako i usled kršenja radnopravnih propisa.

Nedostaci u normativnom okviru i praksi njegove primene koji dovode do radne eksploatacije najšireg kruga lica ovog puta su istraženi imajući u vidu ne samo najvažnije sistemske probleme, već i probleme koji nastaju u različitim posebnim režimima rada.

Preporuke koje su formulisane imajući u vidu prethodno napisano, dugoročne politike zapošljavanja, opšte tendencije na tržištu rada, kao i nove specifične okolnosti nastale globalnom pojavom virusa COVID-19, obuhvataju kratku analizu problema i nude konkretno rešenje za ublažavanje posledica trenutnog stanja ili potpuno rešavanje problemske situacije. Neke od njih su usmerene na kratkoročna rešenja, dok druga zahtevaju složenije i dugoročnije poteze u više sektora unutar izvršne vlasti i državne uprave.

Sve problemske celine koje su sadržale preporuke iz 2019. godine su zadržane, pre svega zbog činjenice da nijedan od analiziranih problema nije rešen. Pored njih, dodati su i novouočeni izazovi koji se javljaju na tržištu rada i koji direktno ili posredno dovode radnike u poziciju radne eksploatacije.

Imajući u vidu novousvojeni Akcioni plan za poglavlje 19 i predstojeće aktivnosti na njegovom sprovođenju koje će nužno dovesti do izmena u određenim propisima, od kojih se neke mogu najaviti kao ključne i sistemske, ovaj dokument bi pre svega trebalo posmatrati kao predlog za polaznu tačku u normiranjima određenih aspekata novih radnih odnosa, na način koji bi svim radnicima omogućio realizaciju prava na dostojantven rad i sprečio najveći broj uočenih mehanizama radne eksploatacije.

U Beogradu, 20. 8. 2020. godine

1. MOGUĆNOSTI ZA UNAPREĐENJE ZAŠTITE ZAPOSLENIH PRI UPUĆIVANJU NA PRIVREMENI RAD U INOSTRANSTVO

Imajući u vidu širok spektar potencijalnih zloupotreba, kao i iskustva nadležnih inspekcijskih organa, preporučuju se sledeće mere:

1. Potrebno je uvesti obavezu inspekcije rada da izvrši **vanredni inspekcijski nadzor** po dobijanju informacije od Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja **kada više od jednog privrednog lica registrovanog na istoj adresi upućuje zaposlene na privremeni rad u inostranstvo** zbog potencijalne zloupotrebe. Ove zloupotrebe su najčešće kada dva ili više privrednih lica koja su registrovana na istoj adresi upućuju zaposlene na privremeni rad u inostranstvo kod istog stranog poslodavca. U tom smislu bi trebalo izmeniti Pravilnik CROSO, tako da se uvede obaveza obaveštavanja inspekcije rada prilikom uočavanja sumnjivih prijava ovog tipa, kao i potpisati Protokol o saradnji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja kojim bi se detaljnije regulisale navedene i slične situacije u kojima CROSO može pružiti inspekciji rada informacije od značaja za vanrednu kontrolu poslodavaca.
2. **Vraćanje obaveze poslodavca koji zaposlene upućuje na privremeni rad u inostranstvo da dostavlja obaveštenje o upućivanju zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** u Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i o njihovoj zaštiti. Potrebno je i da Ministarstvo za rad ponovo počne da objavljuje pomenuta obaveštenja na internet sajtu Ministarstva za rad.
3. **Objavljivanje spiska poslodavaca kod kojih su utvrđene nepravilnosti ili neprijavljeni zaposleni pri privremenom upućivanju zaposlenih na rad u inostranstvo na sajtu Ministarstva rada** po uzoru na Spisak poslodavaca kod kojih su zatečena lica na radu na crno.
4. **Uvođenje obaveze poslodavca da** pre upućivanja zaposlenog na privremeni rad u inostranstvo zaposlenom **dostavi potvrdu prijave na obavezno socijalno osiguranje** u skladu sa aneksom ugovora o radu koji se potpisuje u skladu sa Zakonom o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti.

5. **Uračunavanje perioda provedenog na radu u inostranstvu u ograničenje trajanja rada na određeno vreme**, odnosno brisanje ili drugačije regulisanje materije koja je predmet odredbi iz člana 8. stavovi 2. i 3. Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti.

2. MOGUĆNOSTI ZA UNAPREĐENJE SISTEMA SUZBIJANJA RADA BEZ PRAVNOG OSNOVA

Imajući u vidu rasprostranjenost faktičkog rada u svim starosnim kategorijama radno sposobnih lica, a naročitu ugroženost mladih u ovakvom položaju, kao i ograničenost poslova kojima se mogu baviti, zatim i nedostatak radnog iskustva i poznavanja svojih radnih prava, preporučuju se sledeća potencijalna unapređenja pravnog okvira za suzbijanje rada bez pravnog osnova („rada na crno“):

- 1. Inspektor rada može da naloži poslodavcu da zaposli radnika bez ugovora o radu, ili drugog ugovora o radnom angažovanju, a kojeg je inspektor zatekao na radu.** Ovo ovlašćenje bi trebalo proširiti i detaljno regulisati u Zakonu o radu mogućnošću da radnik koji nije zaključio ugovor sa poslodavcem može samostalno da se obrati inspektoru rada, van mesta rada, kada na osnovu priloženih dokumenata inspektor rada može da utvrdi postojanje faktičkog rada. Ovo je značajno pre svega zbog nemogućnosti inspektora rada da zateknu zaposlene na crno kod poslodavca (inspektori se najave pa poslodavac ukloni takve radnike, ili po dolasku inspektora radnici pobegnu, ili fingiraju neki drugi razlog svog prisustva u prostorijama poslodavca i slično), kao i zbog činjenice da radnici na crno često ne žele da se izjasne o svom statusu u toku izvođenja inspeksijskog nadzora, u strahu od odmazde poslodavca, dok poslodavac obavezu držanja ugovora o radu na mestu rada često pravda raznim okolnostima. Istovremeno, ovi radnici često imaju veoma obimnu dokumentaciju koja dokazuje njihovo redovno prisustvo na radu i učešće u procesu rada (prijavne liste za dolazak na posao i odlazak sa posla, liste radnog učinka, potpisane druge dokumente, kao što su prijemnice i slično; dešava se da su radnici koji rade bez ugovora kod istog poslodavca spremni da daju izjavu jedni o drugima u vezi sa radnopravnim statusom koji imaju) pa bi trebalo omogućiti i ovakav način suzbijanja faktičkog rada, koji bi svakako pogodovao i inspektorima rada i radnicima u tom položaju.
- 2. Uvođenje posebne prekršajne kazne ako poslodavac ne ispuni nalog inspektora rada da zaposli radnika na crno.** Ova kazna bi se posebno normirala u prekršajnim odredbama Zakona o radu i računala bi se po neprijavljenom zaposlenom, bez obzira na to da li je inspektor rada s tim u vezi podneo jednu prekršajnu prijavu ili više njih. Prekršajne kazne za poslodavca za neprijavljivanje radnika morale bi se propisati bez mogućnosti umanjenja ispod zakonskog minimuma, posebno kod ponavljanja prekršaja.
- 3. Uvođenje mogućnosti da inspektor rada naloži vraćanje na rad radnika koji je radio na crno (uz potpisivanje ugovora o radu na neodređeno vreme), a sa kojim je poslodavac prekinuo faktički odnos;** izričito normiranje mogućnosti da radnik

koji tvrdi da je radio bez pravnog osnova može u roku od 60 dana od dana prestanka faktičkog rada da pokrene radni spor radi utvrđenja statusa zaposlenog i vraćanja na rad zbog nezakonitog otkaza (procesni položaj ovog lica bio bi izjednačen sa licem iz člana 191. Zakona o radu). Ovaj momenat je takođe značajan jer u praksi ni inspekcija rada ni sudovi nisu blagonakloni prema radniku na crno koji traži utvrđenje svog radnopravnog statusa nakon što ga poslodavac „otpusti“, odnosno prekine faktički odnos koji je postojao.

4. **Uvođenje prava na naknadu štete u iznosu od 12 prosečnih zarada na nivou Republike ili 12 prosečnih zarada koje bi zaposleni dobio da je radio** (u zavisnosti od toga šta je povoljnije po radnika) **ukoliko poslodavac nakon naloga inspektora rada ne zaključi ugovor sa zaposlenim već prekine njihov faktički odnos.** Ovo pravo bi imao radnik kod kojeg je prestao faktički rad nakon što je inspektor rada naložio poslodavcu da sa njime zaključi ugovor o radu na neodređeno vreme, i to kao naknada štete (alternativa: ako se usvoji pravo radnika da može da pokrene radni spor, onda bi ova naknada mogla biti posmatrana kao pravo na supstituciju reintegracije, u smislu člana 191. Zakona o radu).
5. **Nenajavljene kontrole inspektora rada moraju biti pravilo kod sumnje na rad na crno.** Svako najavljuvanje ih obesmišljava. Takođe, trebalo bi preispitati Zakon o inspekcijском nadzoru u delu koji uvodi najavljene kontrole kao pravilo – ono svakako važi za redovan inspekcijски nadzor ali nikako ne može važiti za vanredni inspekcijски nadzor. Komitet za primenu standarda Međunarodne organizacije rada zaključio je na konferenciji u junu 2019. godine da najava nadzora predstavlja kršenje Konvencije 81 MOR o inspekciji rada. Iako je Republici Srbiji ostavljen kratak rok da reaguje usvajanjem izmenama Zakona o inspekcijском nadzoru i omogući nenajavljene kontrole inspektora rada, ni godinu dana nakon isteka roka državni organi nisu odgovorili na ovu međunarodnu obavezu.

3. ODGOVORNOST POSREDNIKA U ZAPOŠLJAVANJU ZA ISTINITOST OGLAŠENIH USLOVA RADA I SPROVOĐENJE NADZORA U POSTUPKU ZAPOŠLJAVANJA

Imajući u vidu veliki broj zloupotreba poslodavaca prilikom oglašavanja slobodnih radnih mesta, kako uz posredovanje Nacionalne službe za zapošljavanje, tako i direktnim oglašavanjem ili posredovanjem drugih agencija za zapošljavanje, kao i sistemskim nedostacima koji ne predviđaju odgovornije ponašanje posrednika u zapošljavanju, izdvajaju se preporuke koje su usmerene ka nužnim izmenama propisa i praksi kako bi se preokrenuo negativan trend prevarnog oglašavanja koje rezultira radnom eksploatacijom lica.

1. Utvrđivanje odgovornosti Nacionalne službe za zapošljavanje za zakonitost oglasa koje objavi

Moguće mere su:

- obavezna provera zakonitosti oglasa (poslodavci ne mogu automatski postavljati oglase na sajt NSZ i na drugi način oglašavati slobodne poslove). Postoji obrazac oglasa koji određuje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,
- obaveza posrednika u zapošljavanju da poslodavca upozori na nezakonitost oglašanih uslova za zapošljavanje,
- prekid saradnje sa poslodavcima (do godinu dana) koji ne poštuju upozorenje posrednika u zapošljavanju, kontinuirano objavljuju (ili pokušavaju da objave) oglase nezakonite sadržine, ili na drugi način prekrše obavezu potpunog i istinitog oglašavanja uslova rada,
- obaveštavanje tržišne inspekcije o nezakonitom oglašavanju.

2. Utvrđivanje odgovornosti poslodavca i Nacionalne službe za zapošljavanje za istinitost oglašanih uslova rada

Moguće mere su:

- poslodavac i NSZ bi morali da zaključe ugovor o posredovanju u zapošljavanju,
- lice koje traži posao i NSZ morali bi da zaključe ugovor o posredovanju u zapošljavanju,
- ukoliko su uslovi rada nezakoniti, protiv posrednika u zapošljavanju ili drugog lica koje je omogućilo takvo oglašavanje mora biti pokrenut disciplinski postupak prema Zakonu o radu,
- poslodavac bi morao da odgovara za prekršaj ako zaposlenom ponudi uslove rada

koji nisu u skladu sa oglašanim. Vezati u Zakonu o oglašavanju prekršaj obaveze iz člana 6. Zakona (trenutno može da se traži rešenjem da poslodavac ispravi uslove rada koji postoje u odnosu na oglašene). Za član 11. istog zakona već postoji prekršajna odgovornost ali nije jasno da li može da se primeni u ovoj situaciji. Predlog: uvezati te dve situacije (6. i 11) i predvideti prekršajnu odgovornost za član 6, i to tako što bi član 78. stav 1. tačka 2) Zakona o prekršajima glasila: „2) postupi suprotno članovima 6. i 11. ovog zakona”.

3. Vršenje nadzora nad posredovanjem za zapošljavanje u inostranstvu

Moguće mere su:

- ugovor o posredovanju u zapošljavanju morao bi biti obavezan element ugovaranja usluga sa agencijama za posredovanje u zapošljavanju; ugovor bi morao da predvidi uslove rada koji će biti obezbeđeni licu koje traži posao u inostranstvu;
- obaveza agencije morala bi biti da obavesti NSZ o posredovanju radi zapošljavanja u inostranstvu i obavezno dostavljanje ugovora o posredovanju sa licem koje traži posao i ugovora koji je lice zaključilo sa stranim poslodavcem uz posredovanje agencije.

4. Izmeniti Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti tako da poslodavac čiji su računi u blokadi duže od 30 dana, a što se proverava u odgovarajućoj evidenciji NBS, ne sme da se oglašava putem NSZ, s obzirom na to da blokada računa ukazuje da poslodavac ne može da ispunjava obaveze u pogledu isplate zarade i doprinosa. Iste mere bi trebalo da se odnose i na agencije za posredovanje u zapošljavanju.

5. Zabraniti da se omladinske i studentske zadruge registruju kao agencije za zapošljavanje. Trenutno dve omladinske zadruge imaju dozvole za posredovanje u zapošljavanju, sa tendencijom da ih bude više. Takođe, trebalo bi zabraniti da lice koje je izgubilo dozvolu za posredovanje u zapošljavanju može da učestvuje u osnivanju studentsko-omladinske zadruge.

6. Izričito zabraniti omladinskim i studentskim zadrugama da upućuju svoje zadrugare na privremeni rad u inostranstvo. Ovo je i sada zabranjeno, imajući u vidu da zakon dozvoljava upućivanje samo zaposlenih lica, a lica angažovana putem zadruga nisu u radnom odnosu; ali bi zabrana trebalo da bude izričito naglašena u zakonu imajući u vidu negativnu praksu koja je uočena, kao i potencijalne izmene u režimu rada zadrugara (videti deo o suzbijanju zloupotreba u oblasti omladinsko-studentskog zadrugarstva).

7. Sporazum o priznanju prekršaja mora imati snagu izvršne isprave – dopuniti član

41. Zakona o izvršenju i obezbeđenju tako da sporazum o priznanju prekršaja bude izvršna isprava, u skladu sa Zakonom o prekršajima. U tom smislu se predlaže da se doda nova tačka 8) u članu 41. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koja bi glasila: „8) sporazum o priznanju prekršaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prekršaji“, dok bi sadašnja tačka 8) postala tačka 9).

4. PREPORUKE U VEZI SA SUZBIJANJEM ZLOUPOTREBA U OBLASTI OMLADINSKO-STUDENTSKOG ZADRUGARSTVA

U oblasti rada studentsko-omladinskih zadruga uočene su mnoge nepravilnosti koje utiču na položaj radno angažovanih lica putem zadruga, ali i nužno vode radnoj eksploataciji, konstantnom kršenju zakona i drugih propisa i izigravanju principa zadrugarstva. Imajući u vidu ove okolnosti, sledi kratka elaboracija postojećeg normativnog i faktičkog stanja, i određeni zaključci i preporuke.

1. Normativni okvir uređenja studentsko-omladinskih zadruga

1.1. Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva su oglašena neustavnim i nezakonitim

Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva (Službeni list SRJ, br. 20/98 i 7/2000 – odluka SUS, Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 47/2010) donošenjem Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS, br. 112/2015) izgubila su zakonski osnov svog postojanja. Zakon o zadrugama ne predviđa postojanje opštih pravila kojima se uređuje zakonska oblast zadrugarstva. Ovo je logično, jer su Opšta pravila pisana za prethodno zakonsko rešenje kada je postojao jedan zadružni savez; sada Zakon o zadrugama dozvoljava da ih bude više i svaki zadružni savez može doneti svoja pravila.

Takođe, ne postoji osnov da se Opštim pravilima uređuju pitanja jer je donet na osnovu javnih ovlašćenja zadružnog saveza koja ne postoje u važećem Zakonu o zadrugama. Član 2. Opštih pravila predviđa „Opšta pravila su akt donet za sprovođenje zakonom propisanih javnih ovlašćenja“. Zakon o zadrugama, međutim, ne predviđa javna ovlašćenja ovog tipa. Odlukom Ustavnog suda IUo-1231/2010 od 20. 2. 2018. godine (Službeni glasnik RS, br. 15/2018) utvrđeno je da opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva nisu u saglasnosti sa Ustavom i Zakonom i ona su prestala da važe. Veoma je uznemirujuće da se i pored toga tekst Opštih pravila nalazi u bazama važećih propisa, kao i da ih studentsko-omladinske zadruge primenjuju u svakodnevnom radu.

Imajući u vidu sve napisano, oblast delovanja studentsko-omladinskih zadruga trebalo bi urediti drugim aktom. Ovo je naročito važno imajući u vidu da je pitanje rada ovih zadruga trenutno praktično regulisano samo sa nekoliko odredaba Zakona o zadrugama, koje nisu

ni izdaleka dovoljne da obezbede ostvarivanje zadrugarstva na način koji je u duhu zakona i ideje zadružnog sistema, odnosno zadružne imovine.

1.2. Zakon o zadrugama

Zakon o zadrugama morao bi da pretrpi nekoliko izmena koje su nužne kako bi se zadrugari zaštitili od zloupotreba i kako bi prestala njihova radna eksploatacija suprotno zakonu i smislu zadrugarstva.

Član 11. stav 8. Zakona o zadrugama glasi: „Studentsko-omladinske zadruge, na organizovan način obezbeđuju zadrugarima obavljanje privremenih i povremenih poslova kod privrednih subjekata u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast rada, a u cilju sticanja dopunskih sredstava za školovanje i zadovoljenje osnovnih socijalnih, kulturnih i drugih ličnih i zajedničkih potreba“.

Član 23. stavovi 5. i 6. Zakona o zadrugama glase:

„Status zadrugara studentsko-omladinske zadruge može steći lice koje nije mlađe od 15 godina ni starije od 30 godina.“

„Zadrugar studentsko-omladinske zadruge mlađi od 18 godina može da obavlja privremene i povremene poslove pod uslovima propisanim odredbama koje uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada.“

Ukoliko se napravi presek trenutnog stanja, a tumačeći čl. 23. st. 5. Zakona o zadrugama, postoje tri pravne situacije:

- rad dece uzrasta 15–18 godina života,
- rad studenata uzrasta 18–26 godina života i
- rad ostalih lica uzrasta 26–30 godina života.

Prve dve kategorije su po našim propisima oslobođene plaćanja poreza i doprinosa po osnovu socijalnog osiguranja, te u tom smislu i predstavljaju najinteresantnije grupe za radnu eksploataciju. Poređenja radi, student od 25 godina je daleko jeftiniji za zadrugu, odnosno korisnika rada nego student od 27 godina jer je ovaj drugi obveznik svih doprinosa, te u tom smislu i nema razlike između njegovog rada i radnog odnosa sa stanovišta doprinosa. Ako bi dva studenta obavljala isti posao, jedan ima 25, drugi 27 godina, bili bi nejednako plaćeni, jer bi ovaj od 27 godina morao da plati poreze i doprinose kojih je ovaj od 25 oslobođen, tako da bi u konačnom obračunu zarade dobio manje novca. Posebno je pitanje interesantno sa stanovišta korisnosti tih doprinosa, odnosno da li se nekom „isplati“ da mu se „upišu“ doprinosi za tri dana koliko je radio. Gotovo je izvesno da bi veliki broj studenata prihvatio da ne plati doprinose za posao koji tako kratko traje,

a da dobije više novca. Upravo zbog toga da se ne bi pravila razlika koja se može shvatiti i kao diskriminatorna, predlog je da se godine sa 30 smanje na 26 koliko traje redovno školovanje. Ovo je u skladu i sa propisima o socijalnom osiguranju, kao i Zakonom o porezu na dohodak građana (član 13. stav 2: „Zaradom, u smislu ovog zakona, smatraju se i ugovorena naknada i druga primanja koja se ostvaruju obavljanjem privremenih i povremenih poslova na osnovu ugovora zaključenog neposredno sa poslodavcem, kao i na osnovu ugovora zaključenog preko omladinske ili studentske zadruge, osim sa licem do navršanih 26 godina života, ako je na školovanju u ustanovama srednjeg, višeg i visokog obrazovanja“).

Pod redovnim školovanjem podrazumeva se redovno i kontinuirano izvršavanje obaveza predviđenih studijskim planom i programom u cilju stručnog usavršavanja studenta, u toku redovnih studija, bez obzira na to da li je upisan na budžetskom ili samofinansirajućem delu liste, na privatnom ili fakultetu čiji je osnivač država i bez obzira na nivo i vrstu studija. Bitno je da se osoba školuje u kontinuitetu, da ispunjava svoje studijske obaveze u datim rokovima (nebitno je da li je prosek 6 ili 10).

Takođe, predlog je da član 23. stav 7. Zakona o zadrugama glasi: „Zadrukar studentsko-omladinske zadruge koji obavlja privremene i povremene poslove koji imaju obeležja radnog odnosa, ima sva prava i obaveze iz radnog odnosa.“

Trebalo bi izričito zabraniti učešće studentsko-omladinskih zadruga na tenderima, budući da one po prirodi ne mogu angažovati radnike na poslovima trajnog karaktera, kao i imajući u vidu da poreske olakšice koje su date zadrugama automatski ih stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na druge potencijalne ponuđače. Dodatno, trebalo bi zabraniti tendere – a ova praksa je već dobro zabeležena i učestala – koji se odnose isključivo na ponuđače koji su studentsko-omladinske zadruge. S tim u vezi, trebalo bi zabraniti i oglašavanje poslova koji traju duže od maksimalne dužine trajanja ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova – ovde je reč o očigledno nezakonitom oglašavanju.

Konačno, predlog je da se zabrani studentsko-omladinskim zadrugama slanje zadrugara na rad u inostranstvo. Iako je ovo trenutno zabranjeno samom prirodom ugovora o privremenim i povremenim poslovima, postoji suprotna i pravno neutemeljena praksa studentsko-omladinskih zadruga. Ova zabrana morala bi da opstane i ukoliko se privremeni i povremeni poslovi u budućnosti budu smatrali oblikom radnog odnosa na određeno vreme.

1.3. Izmene Zakona o radu

U Zakonu o radu nužno je izmeniti sledeće članove:

U členu 197. piše: „Poslodavac može za obavljanje poslova koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini...“. Privremenost angažovanja ne može biti takva da se proteže na vremenski period koji je duži od nekoliko meseci. Zbog toga produženje potencijalnog trajanja ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova na 120 dana, čak i duže prema nekim predlozima koji su se pojavili u javnosti, ne može odgovarati prirodi i karakteru ovog ugovora, odnosno prirodi poslova zbog kojih se zaključuje. Svako trajanje poslova duže od tri ili četiri meseca zahteva zaključenje ugovora o radu.

Pažnja se mora posvetiti i členu 198: „Poslodavac može za obavljanje privremenih i povremenih poslova da zaključi ugovor sa licem koje je član omladinske ili studentske zadruge u skladu sa propisima o zadrugama.“ Ovde je racionalno ostavljen prostor da se omladinsko i studentsko zadrugarstvo reguliše posebnim zakonom ili podzakonskim aktom. Ono se, međutim, više ne može regulisati opštim pravilima, a razlozi za to su izneti u prethodnom tekstu; tako da se ne može tumačiti kao pravni osnov za donošenje nekih novih opštih pravila koja bi važila za sve zadružne saveze (budući da sam Zakon o zadrugama predviđa mogućnost osnivanja više zadružnih saveza).

1.4. Zakon o porezu na dohodak građana

Kontrola nad radom zadruga treba da krene od Poreske uprave, po Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji jer se upravo tu može efikasno sprečiti rad lica starijih od 30 godina života preko zadruga. Preko JMBG Poreska uprava u postupku kontrole mora da zna da li je neko lice koje obavlja poslove preko omladinskih i studentskih zadruga starije od 30 godina, ili nije, i u skladu sa tim da pokrene prekršajni postupak. U tom smislu doneto je interno *Uputstvo za postupanje pri izdavanju prekršajnog naloga, podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i u postupku pred prekršajnim sudom*. Ovlastiti poreske organe da izriču mandatne kazne Zadrugama kao privrednim subjektima ukoliko su im osnivači ili članovi stariji od 30 godina (odnosno 26 godina, prema predlogu radne grupe).

1.5. Zakon o visokom obrazovanju

Zakon o visokom obrazovanju ne poznaje oblast studentsko-omladinskih zadruga. Istovremeno ne predviđa nikakve olakšice za studente koji istovremeno rade i studiraju. Problem je aktuelan ako se zna da veliki broj studenata prirodnih nauka često koristi završnu godinu studija ili master studije za pronalaženje zaposlenja sa punim radnim vremenom. Bolonjski proces, obavezna prisutnost na predavanjima i vežbama neretko ne dozvoljava fleksibilizaciju, jer ova oblast nije uređena.

2. Predlozi unapređenja sistema radnog angažovanja mladih

2.1. Varijanta 1

U ovoj varijanti polazi se od toga da se zadrže termin i pojam „omladinsko i studentsko zadrugarstvo“, te da kao i do sada te poslove obavljaju zadruge uz eventualne korekcije postojećih zakonskih rešenja. Neke od njih su navedene u prethodnom delu teksta. Akcenat je na primeni propisa i kontroli njihovog sprovođenja.

Važno je naglasiti i da se Akcionim planom za poglavlje 19 predviđa ukidanje rada van radnog odnosa (mera 1.2.4 u okviru usaglašavanja sa Direktivom 1999/70/EZ o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme), čime bi se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova takođe ukinuo ili sveo na neku od varijanti radnog odnosa na određeno vreme. Oba ova rešenja su pogodna za podizanje kvaliteta radnog položaja zadrugara, tako da bi ih trebalo pozdraviti i osigurati da izmene u Zakonu o radu budu praćene adekvatnim i istovremenim izmenama Zakona o zadrugama. Samo podvođenje zadrugara pod pojam zaposlenog, odnosno lica u radnom odnosu, sprečilo bi veći deo mehanizama radne eksploatacije koji se dešavaju ali ne bi dovelo do njihovog iskorenjivanja bez uvođenja stroge kontrole rada zadruga koja trenutno ne postoji.

2.2. Varijanta 2

U ovoj varijanti polazi se od toga da se posebno tretira rad učenika i rad studenata. Ne postoji jedinstven koncept omladinskih i studentskih zadruga.

Rad učenika mogao bi da se nazove „ugovor o povremenom radu učenika“. Poslove posredovanja u zapošljavanju u ovoj situaciji obavljale bi srednje škole za učenike svoje škole. Ministarstvo rada i Ministarstvo prosvete doneli bi Pravilnik o posredovanju u zapošljavanju učenika, a na osnovu Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (koji treba izmeniti). Ugovor bi potpisivao maloletnik uz supotpis zakonskog zastupnika i korisnika. Ugovor bi sadržavao obavezne elemente: visinu zarade, ograničeno radno vreme, odmore i odsustva, nadzor itd. Važno: učenik bi se mogao angažovati samo za vreme zimskog, prolećnog i letnjeg raspusta, čije trajanje za svaku kalendarsku godinu propisuje ministar prosvete.

Rad studenata 18–26 godina bio bi pod pokroviteljstvom studentskih centara. Neophodno je izmeniti Zakon o visokom obrazovanju, konkretno član 69, gde bi svaki univerzitet imao svoj studentski centar. Postupak bi bio regulisan Pravilnikom o posredovanju pri zapošljavanju studenata, po kojem bi se zaključivao ugovor o radu na privremenim i

povremenim poslovima (neophodno je izvršiti izmenu Zakona o radu pa predvideti novu vrstu radnog odnosa koji bi se odnosio na studente). Zaposleni studenti bili bi zaštićeni normama radnog zakonodavstva u pogledu odmora, radnog vremena i tako dalje, ali se zarada koju ostvare ne bi smatrala dohotkom na koji se plaća porez.

5. PREPORUČENE IZMENE U REŽIMU OBAVLJANJA PRIVREMENIH I POVREMENIH POSLOVA, UKLJUČUJUĆI SEZONSKO RADNIKE

Imajući u vidu postojeće masovne zloupotrebe ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, činjenicu da se ovaj režim rada van radnog odnosa zloupotrebljava, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, kao i da je reč o prevaziđenom, uporedno gledano jedinstvenom konceptu koji vodi urušavanju prava radno angažovanih lica, predlaže se da se – u skladu sa Nacrtom akcionog plana za poglavlje 19 i procesom usaglašavanja radnog prava sa pravnim tekovinama Evropske unije – ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova u budućem normiranju smatra oblikom radnog odnosa na određeno vreme, pri čemu bi njegova specifičnost bila u izuzetno kratkom trajanju ovakvog angažovanja. Nisu razmatrane nužne izmene ostalih zakona (Zakon o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima i drugi) čije bi se izmene, odnosno potencijalno ukidanje, morale podrazumevati ako se usvoji predložena izmena Zakona o radu.

Važno je naglasiti i da se Akcionim planom za poglavlje 19 predviđa ukidanje rada van radnog odnosa (mera 1.2.4 u okviru usaglašavanja sa Direktivom 1999/70/EZ o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme), čime bi se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova takođe ukinuo, ili sveo na neku od varijanti radnog odnosa na određeno vreme.

Izmenama pravne prirode, odnosno ukidanjem ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova kao oblika rada van radnog odnosa, i njegovim eventualnim regulisanjem kao podvrste radnog odnosa na određeno vreme, prestala bi potreba za postojanjem Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS, br. 50/2018). Sezonski radnici su prema ovom Zakonu u posebnom režimu rada na privremenim i povremenim poslovima, koji omogućava značajno duže radno vreme u odnosu na standarde iz Zakona o radu i međunarodne standarde (sedam dana u nedelji po 12 časova dnevno) uz minimalni odmor od 30 minuta samo ukoliko radi osam časova dnevno ili duže. Takođe, radnopravni status sezonskih radnika je izuzetno nesiguran, imajući u vidu takozvani usmeni ugovor o radnom angažovanju koji ne pruža niti minimum pravne sigurnosti i otvara mogućnosti izuzetnih zloupotreba. U samom Zakonu prisutna je i zloupotreba instituta minimalne zarade koji je upotrebljen suprotno svojoj svrsi iz Zakona o radu. Navedeni nedostaci govore u prilog prestanka važenja ovog zakona, što će biti i nužno potrebno ukoliko se sezonski radnici nađu u statusu zaposlenih lica nakon pomenutog usklađivanja Zakona o radu sa Direktivom 1999/70/EZ.

1. U Zakonu o radu, u članu 37. stavovi 1. do 3. menjaju se i glase:

Ugovor o radu može da se zaključi na određeno vreme, za zasnivanje radnog odnosa čije je trajanje unapred određeno objektivnim razlozima koji su opravdani rokom ili izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja, za vreme trajanja tih potreba.

Za obavljanje privremenih i povremenih poslova, koji ne traju duže od 90 dana u toku kalendarske godine, poslodavac može zaključiti ugovor o radu na određeno vreme radi obavljanja privremenih i povremenih poslova.

Poslodavac može zaključiti najviše dva ugovora o radu iz stava 1. ovog člana na osnovu kojih se radni odnos sa istim zaposlenim zasniva za period koji sa prekidima ili bez prekida ne može biti duži od 24 meseca.

2. Članovi 197. i 198. Zakona o radu se brišu.

6. PREPORUKE ZA IZMENU KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA

Imajući u vidu iskustva inspekcijskih organa i organizacije ASTRA, kao i praktično izobičajavanje krivičnogpravnog sankcionisanja kršenja radnog i socijalnog zakonodavstva, nužne su izmene koje bi podrazumevale najmanje dve intervencije u okviru Krivičnog zakonika.

1. Izmena krivičnog dela iz člana 163. Krivičnog zakonika, tako da se preciznije odredi poseban oblik kršenja prava iz radnog odnosa i prava iz socijalnog osiguranja, kroz neisplaćivanje zarada

Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja

Član 163.

Ko se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i osoba sa invaliditetom ili pravima iz socijalnog osiguranja i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se lice koje svesno ne isplati tri ili više zarada u periodu od šest meseci.

Nema krivičnog dela iz stava 2. ovog člana ako je do neisplate zarade došlo usled stečaja poslodavca.

Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se lice koje daje netačne podatke u obračunu zarade.

Predlog vezan za izmenu ovog krivičnog dela glasi:

U Zakonu o radu trebalo bi regulisati isplatu zarade isključivo putem bankovnog računa.

2. Uvođenje novog krivičnog dela kojim bi se prepoznala, inkriminisala i sankcionisala nedozvoljena praksa poslodavaca koja vodi radnoj eksploataciji lica

Trgovina radnom snagom

Član XXXX.

Ko prevarnim oglašavanjem, lažnim prikazivanjem, prikrivanjem činjenica, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi u pogledu uslova rada, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, zadržavanjem ličnih isprava ili korišćenjem teških prilika drugog, a u nameri da sebi ili drugome pribavi protivpravnu imovinsku korist, radno eksploatiše drugo lice kazniće se zatvorom od 2 do 11 godina.

Za delo iz stava 1. ovog člana kazniće se i lice koje je učesnik ili je moralo znati da učestvuje u izvršenju krivičnog dela iz stava 1. ovog člana kaznom zatvora od 1 do 10 godina.

Za delo iz stava 1. i stava 2. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu učinilac će se kazniti kaznom zatvora od najmanje četiri godine.

Ako je usled dela iz stava 1. do 3. ovog člana nastupila teška telesna povreda nekog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od 5 do 10 godina, a ako je nastupila teška telesna povreda maloletnog lica, usled dela iz stava 3. ovog člana, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od najmanje 7 godina.

Ako je usled dela iz stava 1. do 3. ovog člana nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od najmanje 10 godina.

Ko se bavi vršenjem krivičnog dela iz stava 1. i 2. ovog člana, ili je delo izvršeno od strane, kazniće se kaznom zatvora od najmanje 5 godina.

Ako je delo iz stava 1. i 3. ovog člana izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od najmanje 9 godina.

Pristanak lica na radnu eksploataciju ne utiče na postojanje krivičnog dela iz stava 1. i 3. ovog člana.

Napomena: Izraz „radna eksploatacija“ koji se koristi u ovom članu nije definisan Krivičnim zakonikom i u proceni šta je radna eksploatacija koristiće se iskustva primene i tumačenja odredbi Krivičnog zakonika u pogledu krivičnog dela „Trgovina ljudima“.

7. MOGUĆNOSTI UNAPREĐIVANJA RADA NA ODREĐENO VREME

Rad na određeno vreme izgubio je svoju prvobitnu svrhu, predviđenu Zakonom o radu. Iako se radni odnos na određeno vreme može, na osnovu člana 37. Zakona o radu, zaključiti isključivo radi obavljanja poslova „čije je trajanje unapred određeno objektivnim razlozima koji su opravdani rokom ili izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja, za vreme trajanja tih potreba“, u praksi se ugovor o radu na određeno vreme zaključuje gotovo kao pravilo. Pri tome se često koristi zlonamerno i pogrešno tumačenje odredbe iz člana 37. stav 4. tačka 4), prema kojoj novoosnovani poslodavac može zaključiti ugovor o radu na određeno vreme sa zaposlenim u trajanju do 36 meseci, bez ikakvih ograničenja. Ova odredba predstavlja izuzetak ali samo u smislu trajanja rada na određeno vreme (36 umesto opšteg pravila od 24 meseca) a ne i u smislu razloga za zaključenje ugovora o radu na određeno vreme. Inspekcija rada međutim ne kontroliše ovakvu vrstu nezakonitog postupanja, odnosno tumači Zakon o radu na isti način kao i nesavesni poslodavci, što dovodi do apsurdnih rešenja u praksi da svi, ili gotovo svi, zaposleni kod jednog poslodavca imaju ugovore o radu na određeno vreme. Ovo je naročito sporno u slučajevima direktnih stranih investicija, gde se otvara više stotina novih poslova – a svi su naizgled neizvesni i traju samo određeno vreme.

Kako ovakvo nezakonito postupanje poslodavca utiče na radnu eksploataciju? Tako što se neizvesnost produžetka radnog odnosa koristi kao ucenjivački potencijal, pa se zaposleni „dobrovoljno“ odriču nekih svojih prava, uključujući i ona kojih se prema zakonu ne mogu odreći. Ugovori sa zaposlenima se zaključuju na mesec dana do tri meseca – zakon ne poznaje ograničenja u dinamici i broju ugovora koji se mogu sukcesivno zaključiti dokle god je njihovo ukupno trajanje do 24 meseca, ali je ovo najčešća praksa. Zaposleni se na taj način dovode u stanje konstantne brige da li će sačuvati posao. Ukoliko istekne ugovor o radu na određeno vreme radni odnos prestaje automatski, što znači da nema potrebe za otkaznim postupkom ili postojanjem nekog zakonom dozvoljenog otkaznog razloga. Ne postoji ni otkazni rok niti zaposleni poseduje bilo koje pravo povodom prestanka radnog odnosa (nema otpremnine ili bilo koje druge naknade). Poslodavci koriste ovakvu poziciju da bi primorali zaposlene da rade u uslovima rada koji su drugačiji od ugovorenih, a često i ispod zakonskog minimuma. Ovo dovodi do prakse da se zaposleni odriču ograničenja radnog vremena (rade prekovremeno duže od zakonskog maksimuma), prava na dnevni i nedeljni odmor (raspored radnog vremena je takav da se ne poštuju minimalni sati odmora između dva radna dana ili dve radne nedelje) pa i godišnji odmor (koji ne smeju da zatraže i ne protive se ignorisanju ovog prava od strane poslodavca iako im zakon daje mogućnost da traže naknadu štete), prava na plaćeni prekovremeni rad (koji se ili ne plaća ili se plaća daleko manje radnih sati od onoga što je zaposleni zaista radio), i tako dalje. Naročito su

opasne situacije u kojima se zaposleni odriču prava na bezbednosti i zaštitu zdravlja na radu i poslove obavljaju u uslovima koji su štetni po zdravlje ili opasni po život. Konačno, oni se odriču i kolektivnih prava – pravo na štrajk i pravo na sindikalno organizovanje i delovanje su faktički zabranjeni. Sve navedeno dovodi zaposlene u izuzetno tešku faktičku poziciju, bez adekvatne i efikasne zaštite, tako da se javljaju slučajevi kontinuirane i planirane eksploatacije.

Imajući u vidu navedeno, preporučuju se izmene Zakona o radu tako da se radni odnos na određeno vreme svede na nivo izuzetka, kako je i predviđen i kako to odgovara njegovoj prirodi:

- Najpre se mora prestati sa praksom tolerisanja zaključivanja ugovora o radu na određeno vreme sa zaposlenima i kada nisu ispunjeni uslovi za tako nešto. Trenutno postoji tendencija izobičajavanja radnog odnosa na neodređeno vreme, uz aktivnu i pasivnu podršku državnih organa i institucija, koja mora prestati. Najpre je potrebno da i inspekcija rada i sudovi zauzmu jasne stavove da su ugovori o radu na određeno vreme nedozvoljeni kada nisu ispunjeni uslovi predviđeni članom 37. stavom 1. Zakona o radu.
- Potrebno je ograničiti trajanje radnog odnosa na određeno vreme na 12 meseci, kao što je bio slučaj pre izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine. Izuzetke koji sada postoje u članu 37. stav 4. Zakona o radu trebalo bi svesti na najosnovnije, i to one koji su se jasno definisali kao potrebni u prethodnom periodu, u zakonodavstvu ili sudskoj praksi – kao što su zamena odsutnog radnika i radni odnos sa strancem.
- Potrebno je ograničiti mogućnosti zaključenja sukcesivnih ugovora o radu sa istim licem, ne samo u pogledu ukupnog trajanja (predlog 12 meseci) već i prema broju ugovora koji se zaključuju. U uporednom pravu postoje različita rešenja ali se čini da je logično da poslodavac ne može zaključiti više od dva sukcesivna ugovora na određeno vreme. Ukoliko se dogodi da je potreba za radom zaposlenog takve prirode da je potrebno i po treći put produžiti ugovor, mora se smatrati da postoji kontinuirana potreba za obavljanjem određenog posla, odnosno da se za obavljanje tih poslova mora zaključiti ugovor o radu na neodređeno vreme.
- Potrebno je ograničiti trajanje rada na određeno vreme prema vrsti poslova koji se obavljaju a ne prema ličnosti zaposlenog. Današnje rešenje omogućava da se po isteku 24 meseca rada jednog lica na nekim poslovima na iste poslove na određeno vreme zaposli drugo lice, čime se rok trajanja ugovora o radu na određeno vreme resetuje od nule. Novim normativnim rešenjem tako nešto ne bi bilo moguće i nakon isteka maksimalnog perioda trajanja radnog odnosa na određeno vreme poslodavac bi morao da zaposli lice na neodređeno vreme, bez obzira na to koliko lica je prethodno obavljalo te poslove (u toku maksimalnog zakonskog trajanja radnog odnosa na određeno vreme).
- Potrebno je razviti mehanizam zaštite zaposlenog kojem je istekao ugovor o radu na određeno vreme, a potreba za njegovim radom i dalje postoji. U tom slučaju bi

poslodavac morao da bude dužan da obrazloži zašto umesto dotadašnjeg zaposlenog prima u radni odnos neko drugo lice – ovo je trenutno jedan od osnovnih mehanizama zloupotrebe postojećeg nepreciznog zakonskog rešenja.

8. MOGUĆNOSTI UNAPREĐIVANJA RADA PUTEM AGENCIJA ZA PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE

Zakon o agencijskom zapošljavanju (Službeni glasnik RS, br. 86/2019) formalizovao je položaj agencijskih radnika (takozvanih „radnika na lizing“) koji su duže od deset godina radili u nenormiranoj zoni radnog prava, suprotno zakonu ali uz aktivnu ulogu države da se takva faktička situacija dozvoli. Usvajanje zakona i početak njegove primene od 1. 3. 2020. godine označio je kraj takvog perioda ali nije doneo zadovoljavajuće uređenje položaja agencijskih radnika (ustupljenih zaposlenih).

Za ustupljene zaposlene koji rade putem agencija na određeno vreme, važe ista ona ograničenja koja su već analizirana u prethodnom tekstu za opšti režim rada na određeno vreme. Pored toga, ovi zaposleni su u posebno teškom položaju koji se zasniva na činjenici da je agencija ta koja produžuje njihove ugovore na određeno vreme dok rad obavljaju kod poslodavca korisnika, što neminovno dovodi do kolizije između rešenja iz Zakona o radu i Zakona o agencijskom zapošljavanju. Na primer, sporno je da li je moguće trajanje rada na određeno vreme od 36 meseci ako je agencija novoosnovani poslodavac, ako je poslodavac korisnik novosnovan, ili je potrebno da oboje ispunjavaju ovaj uslov? U takvim nedorečenostima najčešće se postupa na štetu ustupljenog zaposlenog, dok ni nadzorni organi (inspekcija rada) nisu sigurni kako da tumače protivrečne zakonske norme.

Ustupljeni zaposleni koji se nalaze u režimu rada na neodređeno vreme su samo naizgled u boljem položaju. Na osnovu rešenja iz Zakona o agencijskom zapošljavanju, njihov status se takođe može označiti kao prekaran jer je moguće vrlo lako i gotovo bez finansijskih obaveza na strani agencije (kao ni poslodavca korisnika) raskinuti ovaj ugovor. Ovo je naročito jednostavno korišćenjem instituta „viška zaposlenih“ između dva ustupanja zaposlenog (član 24.). Takvo normiranje ne samo da faktički izjednačava ustupljene zaposlene na neodređeno vreme sa ustupljenim zaposlenima na određeno vreme u pogledu neizvesnosti opstanka radnog odnosa već i legalizuje ustupanje zaposlenog kao trajan radnopravni status, iako bi ono po svojoj prirodi moralo da bude privremenog karaktera. Konačno, činjenica da radni odnos na neodređeno vreme ne nosi posebne finansijske obaveze agencije prema ustupljenom zaposlenom a istovremeno omogućava zloupotrebu zakonskog rešenja kojim se izigravaju odredbe zakona o uporednom zaposlenom, ove ustupljene zaposlene stavlja u posebno težak položaj koji neminovno vodi radnoj eksploataciji na minimumu zakonom garantovanih prava, bez obzira na vrstu posla koji obavljaju i vrednost rada koji ulažu kod poslodavca korisnika.

Dešavanja u toku vanrednog stanja uzrokovanog epidemijom virusa COVID-19, naročito u martu i aprilu 2020. godine, pokazala su izuzetnu ranjivost ove kategorije zaposlenih – oni

su, samo nekoliko nedelja po početku primene Zakona o agencijskom zapošljavanju, bili u prvim grupama radnika koji su otpušteni, a ta tendencija se nastavila i kod poslodavaca koji su u kasnijim mesecima pristupili otpuštanju. Ovo se dešavalo pre svega zbog činjenice da je trostrani odnos između agencije, poslodavca korisnika i ustupljenog zaposlenog regulisan tako da ne postoji direktna veza između ustupljenog zaposlenog i poslodavca korisnika kod kojeg zaposleni obavlja rad, što je potpuno suprotno klasičnom shvatanju radnog odnosa ali i što stavlja poslodavca korisnika u izuzetno povoljnu poziciju kada je reč o postupanjima prema ovim zaposlenima, koja su formalno dozvoljena a faktički eksploatatorska i nemoralna. Veći deo rizika od nezakonitog postupanja preuzima agencija, što je sasvim vidljivo i u Zakonu o agencijskom zapošljavanju – u slučaju nezakonitog otkaza, ustupljeni zaposleni može tužiti agenciju ali ne i poslodavca korisnika (član 23). Imajući u vidu obavezu da agencijski rad bude normiran u radnom zakonodavstvu Republike Srbije koja postoji na međunarodnom nivou, što njegovo potpuno ukidanje trenutno čini nemogućim, preporučuje se da se više pažnje posveti zaštiti ustupljenih zaposlenih i mogućnostima ograničenja domašaja agencijskog rada.

U tom smislu se naročito preporučuje:

- › Potpuna zabrana agencijskog rada za maloletna lica.
- › Potpuna zabrana korišćenja usluga agencija za privremeno zapošljavanje za sve korisnike budžetskih sredstava.
- › Zabrana rada putem agencija za taksativno nabrojane profesije u kojima postoji povećani rizik po život i zdravlje zaposlenih, kao i one poslove kod kojih je potrebno da poslodavac izvrši kompleksne i dugotrajnije dodatne obuke zaposlenog da bi ovaj mogao pravilno da ih obavlja.
- › Uvođenje opšte granice od 10% angažovanih ustupljenih zaposlenih u odnosu na ukupan broj svih radno angažovanih lica kod poslodavca korisnika, bez obzira na prirodu ugovora o ustupanju (na određeno ili na neodređeno vreme) ili broj radnika kod poslodavca korisnika (uz potencijalni izuzetak za male poslodavce koji imaju do 20 radnika po svim ugovorima o radnom angažovanju).
- › Detaljnije i preciznije regulisanje kolektivnih prava ustupljenih zaposlenih, tako da njihovo postojanje ne bude samo nominalno već se može očekivati da ih u praksi koriste u cilju poboljšanja svog radnopravnog položaja kako kod agencije, tako i kod poslodavca korisnika.
- › Poboljšanje položaja ustupljenih zaposlenih na određeno vreme kojima je otkazan ugovor o radu pre isteka perioda na koji je zaključen, odnosno poboljšanje položaja

ustupljenih zaposlenih na neodređeno vreme za čijim radom je prestala potreba.

- › Pooštavanje uslova za bavljenje delatnošću ustupanja zaposlenih normiranjem mogućnosti stvaranja strukovnih udruženja agencija za ustupanje zaposlenih sa javnim ovlašćenjima (vršenje nadzora nad radom agencija, pokretanje postupaka za oduzimanje dozvola agencijama koje postupaju protivzakonito).
- › Pooštavanje mehanizama odgovornosti poslodavaca korisnika u slučaju nezakonitog postupanja prema ustupljenom zaposlenom.

9. RADNA EKSPLOATACIJA KROZ UVOĐENJE RADNE OBAVEZE U VANREDNOM STANJU

Radna obaveza zamišljena je kao specifičan način radnog angažovanja u izuzetnim situacijama u kojima postoji stvarna i značajna opasnost po stanovništvo. Radna obaveza se, shodno tome, može uvesti samo u ratnom i vanrednom stanju (član 50. Zakona o odbrani, Službeni glasnik RS, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018). Ona je regulisana Zakonom o odbrani i Zakonom o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi (Službeni glasnik RS, br. 88/2009, 95/2010 i 36/2018). Ovakav način regulisanja stvara značajne probleme, budući da je sistem radne obaveze prilagođen ratnom stanju, a ne vanrednim okolnostima kao što je epidemija zarazne bolesti koja je nastupila tokom 2020. godine. Način regulisanja radne obaveze je sporan iz dva razloga i oba vode ishodu radne eksploatacije koja podrazumeva prekomeran i neadekvatan režim rada, odnosno kršenju niza radnopravnih standarda u okolnostima u kojima očigledno ne postoji potreba za takvim merama.

Najpre, radna obaveza je prilagođena ratnom stanju. Ovo nije neočekivano jer je regulisana zakonima koje predlaže Ministarstvo odbrane. Iako je takva regulacija normalna i očekivana za stanje neposredne vojne opasnosti odnosno potreba odbrane zemlje, neprimenjiva je u mirnodopskim vanrednim okolnostima, kao što je epidemija zaraznih bolesti. Na primer, radna obaveza se uvodi u skladu sa ratnim rasporedom lica – nije realno očekivati da će ovako uvedena radna obaveza biti od bilo kakve koristi za odbranu od kvalitativno drugačije pretnje bezbednosti, kao što je zdravstvena. Čak i više od toga, zakoni kojima je regulisana su toliko fokusirani na vojnu pretnju da se u članu 50. Zakona o odbrani radna obaveza vezuje isključivo za poslove i zadatke odbrane, u skladu sa Planom odbrane. Sasvim je jasno da je ovako nešto neprimenjivo za raznorodne situacije, kao što su prirodne katastrofe (poplave, zemljotresi), medicinske pretnje (zarazne bolesti) i druge okolnosti koje mogu dovesti do uvođenja vanrednog stanja.

Radna obaveza je međutim u vreme vanrednog stanja bila utvrđivana baš na način i u skladu sa analiziranim propisima. Iako su oni krajnje neadekvatni, tumačenjem koje je bilo lišeno formalizma i fokusiralo se na realne potrebe zaštite stanovništva radna obaveza utvrđena je najvećem broju medicinskih radnika, ali i nekim drugim licima koji su radila na poslovima od značaja za sprovođenje medicinskih epidemioloških mera i drugih poslova vezanih za lečenje obolelih lica.

Radnopravni položaj lica u režimu radne obaveze je međutim veoma diskutabilan. Iako odredbe o radnim pravima deluju relativno racionalno kada je reč o ratnom stanju i nužnosti delovanja na poslovima odbrane od vojne pretnje, one nisu nikako u skladu sa poslovima koji

se obavljaju za vreme vanrednog stanja. Lica koja se nalaze pod radnom obavezom ostaju u radnom odnosu sa matičnim poslodavcem ali mogu biti upućena kod drugog poslodavca da obavljaju poslove. Pri tome je veći broj njihovih radnih prava suspendovan. Tako je u režimu radne obaveze moguće raditi duže od punog radnog vremena, kao i duže od opšteg ograničenja prekovremenog rada. Ovo automatski znači da ne važe ni pravila o odmorima, kao ni odsustvima (osim onih koja su uzrokovana privremenom nesposobnošću za rad). Iako se vojni propisi pozivaju na radnopravne propise, primena Zakona o radu nije garantovana. Lice koje se nalazi u režimu rada pod radnom obavezom radi duže a plaćeno je manje nego što bi za isti rad bilo plaćeno u radnom odnosu (član 52. Zakona o odbrani i član 92. u vezi člana 68. Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi). Zakoni dozvoljavaju da lice odbije vršenje radne obaveze samo iz razloga koji su izričito predviđeni zakonom. Svaki drugi razlog, kao i odbijanje bez obrazloženja, vodi prekidu radnog odnosa lica – što je veoma karakteristična posledica i poseban otkazni razlog koji ne postoji u redovnim okolnostima.

Navedena rešenja nisu u potpunosti neuobičajena. Vanredne okolnosti (nezavisno od ratnog stanja) iziskuju posebnu organizaciju rada, što je nesumnjivo potrebno i u slučajevima epidemije i u drugim okolnostima u kojima postoji velika opasnost po stanovništvo. Nerazumno je međutim ostaviti pravne praznine koje trenutno postoje, kada je reč o uređenju radne obaveze. One mogu voditi novim spornim situacijama i dodatnom pogoršanju radnopravnog položaja lica u režimu radne obaveze. Tako je na primer u toku vanrednog stanja od marta do maja 2020. godine lice koje je zaposleno u zdravstvu moglo da dobije usmeni nalog u režimu radne obaveze i da se praktično na dnevnoj bazi rotira kod raznih poslodavaca. Ovako nešto vodilo je ne samo konfuziji zbog nepostojanja centralizovane (ili bilo kakve evidencije) rotacije medicinskih radnika u medicinskim ustanovama, koja je očigledno određivana na dnevnom nivou bez prethodnog planiranja, već i sporenjima prilikom ostvarivanja radnih prava iz radne obaveze nakon što je vanredno stanje ukinuto – na primer, pojedini medicinski radnici nisu mogli da dokažu u kojim zdravstvenim ustanovama su proveli određeni broj radnih dana, budući da nije postojala nikakva evidencija o njihovom premeštaju i radu.

U vezi sa režimom radne obaveze pojavila se još jedna vrsta negativna prakse. Naime, Ministarstvo zdravlja i Vlada Republike Srbije primenjuju režim radne obaveze na zdravstvene radnike (na osnovu usmenih uputstava i pisanog uputstva takozvanog Kriznog štaba koji je Vlada osnovala mimo zakona) i u redovnim okolnostima nakon ukidanja vanrednog stanja. Ovako nešto je neustavno i nezakonito, ne samo zbog činjenice da na zakonu neutemeljeni Krizni štab i usmeni nalozi funkcionera ministarstva i Vlade nisu valjani pravni osnovi, već i zbog činjenice da je radnu obavezu zakonom nemoguće uvesti bez proglašenja ratnog ili vanrednog stanja. Proglašenje vanredne situacije nema nikakvih dodirnih tačaka sa uvođenjem radne obaveze i svako postupanje po ovakvim nalogima vodiće do niza radnih sporova u budućnosti, a postoji realna osnova i za krivičnu odgovornost onih koji ovakva faktička rešenja nameću kao pravno utemeljena.

Na osnovu svega analiziranog moguće je doneti određene **preporuke**:

- › Potrebno je da se prestane sa praksom uvođenja radne obaveze u redovnim okolnostima, kao i da se naknadi šteta koja je zdravstvenim radnicima naneta nezakonitim postupanjem Ministarstva zdravlja i direktora medicinskih ustanova koji su primenjivali očigledno nezakonite odluke Kriznog štaba i usmene naloge funkcionera Ministarstva zdravlja.
- › Potrebno je da se normativno razdvoji radna obaveza u vanrednom stanju od radne obaveze u ratnom stanju. Može se normirati i neki oblik radne obaveze u vanrednim okolnostima ako se smatra da je tako nešto neophodno. Idealno mesto u pravnom sistemu za normiranje ovih pitanja nalazi se u Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS, broj 87/2018).
- › Neophodno je posvetiti veću pažnju radnim pravima obveznika radne obaveze u vanrednom stanju. Najpre, ovo podrazumeva da se jasno uputi na Zakon o radu u odnosu na sva prava koja lice zadržava i u uslovima vršenja radne obaveze. Potom, u odnosu na specifične aspekte rada, kao što je radno vreme, moraju se postaviti granice i utvrditi osnovni raspored radnog vremena u skladu sa međunarodnim standardima, kao i okolnosti u kojima odgovorno lice može, uz pisani trag, te standarde privremeno suspendovati. Konačno, naknada koja se dobija mora odgovarati uloženom radu i svako smanjenje iznosa naknade u odnosu na zaradu koju je lice primalo, koje je prema sadašnjim propisima moguće iako radi više radnih sati nego u radnom odnosu, mora biti nedozvoljeno. Iako je važno da se u pojedinim situacijama reaguje brzo, rešenje koje je primenjivano u toku vanrednog stanja od marta do maja 2020. godine o usmenim nalogima za premeštaj lica nije dobro i mora se izmeniti. Takođe, trebala bi se preispitati i lista razloga zašto neko može da odbije vršenje radne obaveze, kao i obezbediti (trenutno nepostojeći) mehanizam nezavisnog spoljnog nadzora nad primenom radnopravnih propisa nad licima u režimu radne obaveze (kao očigledno rešenje nameće se inspekcija rada).

10. RADNA EKSPLOATACIJA STRANIH DRŽAVLJANA KOJI RADE U REPUBLICI SRBIJI

Stanje na tržištu rada u Republici Srbiji se značajno izmenilo tokom prethodnih desetak godina, najpre zbog drastično povećanja odliva radne snage u inostranstvo, nepovoljnih demografskih tendencija, kao i zbog stvaranja većeg broja nesigurnih i slabo plaćenih poslova u nepovoljnim uslovima rada. Ovi faktori su u kombinaciji doveli do nedostatka određenih profesionalnih profila na tržištu rada, i to pre svega u oblasti zanatskih i manuelnih poslova, kao i poslova za koje je potrebno niže formalno obrazovanje. Nedostaju i izvršiocu u pojedinim profesijama za koje se traži visoko obrazovanje (kao što je zdravstvo), ali su te tendencije za sada još uvek manje izražene zbog manje potražnje za ovim obrazovnim profilima. Opisana tendencija nije karakteristična samo za Srbiju i poznata je od ranije u regionu, najpre u državama koje su postale članice Evropske unije, ali poslednjih godina i u drugim zemljama koje se smatraju velikim izvorima radnih migracija stanovništva ka Evropskoj uniji (Bosna i Hercegovina, Makedonija). Poremećaji na tržištu rada dovode do stvaranja dva procesa koji se odvijaju paralelno – poboljšanja uslova rada za one radnike čije su profesije u domenu visoke potražnje a male ponude, kao i do uvoza radne snage iz drugih država. Potonji proces doveo je do pojave još jednog veoma specifičnog modela radne eksploatacije stranih državljana koji dolaze na rad u Republiku Srbiju.

Mehanizam koji se koristi je sledeći: strani državljani (po pravilu iz azijskih zemalja, kao što su Turska, Indija, Kina...) dolaze da rade za strane kompanije koje posluju u Srbiji. Radnopravni položaj tih lica je naizgled jasan, i do sada se nije postavljao kao sporno pitanje. Naime, ovi radnici bi morali imati iste minimalne uslove rada, odnosno ista radna prava kao domaći radnici – nakon što prođu proceduru pribavljanja radne dozvole. Oni su zaštićeni članom 2. Zakona o radu, stavovima 1. i 4: „Odredbe ovog zakona primenjuju se na zaposlene koji rade na teritoriji Republike Srbije, kod domaćeg ili stranog pravnog, odnosno fizičkog lica, kao i na zaposlene koji su upućeni na rad u inostranstvo od strane poslodavca ako zakonom nije drukčije određeno“ i „Odredbe ovog zakona primenjuju se na zaposlene strane državljanke i lica bez državljanstva koji rade kod poslodavca na teritoriji Republike Srbije, ako zakonom nije drukčije određeno“; i članom 4. stavom 1. Zakona o zapošljavanju stranaca: „Stranac koji se zapošljava u Republici u skladu sa ovim zakonom, ima jednaka prava i obaveze u pogledu rada, zapošljavanja i samozapošljavanja kao i državljani Republike, ako su ispunjeni uslovi u skladu sa zakonom.“

Međutim, praksa pokazuje nekoliko nepravilnosti u njihovom angažovanju:

- › Mnogi od radnika koji su se obratili inspekciji rada ili na koje je inspekcija rada naišla pri obavljanju redovnog ili vanrednog nadzora, nemaju radne dozvole i ne mogu raditi legalno u Republici Srbiji.

- › Nekima od njih su oduzete isprave (pasoši), navodno radi pribavljanja radnih dozvola.
- › Mnogi od njih, praktično po pravilu, primaju zaradu u matičnim zemljama, dok im poslodavac u Srbiji daje minimalan deo zarade ili im ne daje uopšte – to ih dovodi u stanje da osim nepoznavanja jezika i propisa, nemaju ni sredstva koja su potrebna da bi otputovali iz Srbije.
- › Prilikom vršenja nadzora, inspekcija rada se odrekla nadležnosti nad ovim radnicima navodeći da je nadležna samo za proveru njihovih radnih dozvola, dok se na te radnike primenjuje strano radno pravo i za njihov položaj je nadležna inspekcija rada iz koje potiče poslodavac. Ovo tumačenje ne samo da nije u skladu sa zakonom već se može posmatrati i kao odricanje od suvereniteta države Srbije nad određenim licima i određenim teritorijama (po pravilu gradilištima na kojima su strani državljani angažovani). Ceo problem je još drastičniji kada se ima u vidu da ove kompanije po pravilu fingiraju inostranost radne snage (kao pravna lica jesu registrovana u inostranstvu, ali radnici koje su angažovali nisu državljani tih država niti imaju radne dozvole u tim državama), a pri tome u velikom broju uočenih slučajeva ovakve zloupotrebe koriste državna, budžetska sredstva Republike Srbije, jer su angažovane kao izvođači na infrastrukturnim projektima koje direktno ili indirektno finansira država.

Budući da se radi o opasnom trendu i tumačenju propisa na nezakonit i naustavan način, koje je indirektno podržano i od strane Ministarstva za rad, u narednom periodu se moraju preduzeti hitne aktivnosti na obustavi i sprečavanju dalje zloupotrebe rada stranih državljana, koje imaju sasvim sigurno oblike radne eksploatacije a u pojedinim slučajevima i naznake trgovine ljudima i stavljanja lica u položaj sličan ropstvu.

- › Potrebno je precizirati citirane zakonske odredbe, tako da se otkloni svaka sumnja i onemogućiti zlonamerno tumačenje da Republika Srbija nema nadležnost nad uslovima rada stranih državljana.
- › Potrebno je bez odlaganja izdati obavezujuće uputstvo inspektorima rada da su u ovim slučajevima, prema važećem zakonodavstvu, nadležni da reaguju i da ostave poslodavcima primeren rok da ugovorene uslove rada prilagode važećem domaćem radnom zakonodavstvu.
- › Nužno je sankcionisati svako dalje ponavljanje ovih prekršaja, kao i angažovati nadležno javno tužilaštvo da pokrene prekrivični postupak radi utvrđivanja postojanja izvršenja krivičnih dela trgovine ljudima i zasnivanje ropskog odnosa.



Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope



Ova kampanja je deo projekta „Prevenција i borba protiv trgovine ljudima u Srbiji“, koji se sprovodi u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“, koji sprovodi Savet Evrope. Stavovi izneti u ovoj publikaciji ni na koji način ne predstavljaju zvanično mišljenje bilo koje od navedenih strana.