

RADNO PRAVO U SRBIJI U 2017. GODINI¹

1. NORMATIVNE PROMENE

1.1 Doneti zakoni, izmene i dopune zakona

Zakon o dualnom obrazovanju prošao je javnu raspravu, utvrđen je na sednici Vlade Republike Srbije kao predlog zakona i usvojen u Narodnoj skupštini u 8. novembra 2017. godine. Zakon predviđa radno angažovanje dece na školovanju u srednjim stručnim (trogodišnjim i četvorogodišnjim) školama, putem takozvanog „učenja kroz rad“. Javna rasprava, kao i skupštinska rasprava, bile su prožete različitim mišljenjima i kritikama stručne javnosti. Zakon sadrži nekoliko veoma spornih rešenja, koja će u praksi dovesti do veoma teškog radnopravnog položaja dece koja „uče kroz rad“.

Osnovna sporna rešenja u zakonu su sledeća:

- Zakon pristanak roditelja za radno angažovanje kod poslodavca svodi na formalnost, jer se bez pristanka roditelja dete neće moći školovati u školi koju je izabralo i upisalo.
- Ne postoji logičko obrazloženje za parametre trajanja rada kod poslodavca tokom tri ili četiri godine srednje škole – zakon postavlja samo opštu granicu trajanja dnevnog i nedeljnog radnog vremena na šest časova, odnosno 30 časova. „Učenje kroz rad“ će obuhvatiti od 20% do čak 80% ukupnog fonda časova stručnih nastavnih predmeta. Može se postaviti pitanje zašto je potrebno da učenici provedu toliko vremena kod poslodavca da bi savladali neke poslove za koje inače odrasli, kada se zapošljavaju kod tih istih poslodavaca, prolaze neuporedivo kraću obuku?
- Izričito se isključuje zaključenje ugovora o radu sa decom na dualnom obrazovanju, što može dovesti do veoma teških uslova rada koje može da im nametne poslodavac, a da pri tome ne prekrši zakon. Na primer, poslodavac ne mora da im obezbedi pravo na odmor u toku dnevnog rada (pauzu) identičnu kao ostalim zaposlenima. Ugovor o učenju kroz rad, koji potpisuju roditelji deteta ili sam učenik ukoliko je punoletan (što se može dogoditi u trećem ili četvrtom razredu srednje škole) nije ugovor o radu niti garantuje detetu bilo koje pravo iz radnog odnosa.
- Deca na dualnom obrazovanju biće plaćena manje od minimalne zarade (70% minimalne cene rada po svakom satu provedenom na „učenju kroz rad“), što je nezabeleženo u uporednoj praksi i sasvim sigurno približava njihov status pojedinim zabranjenim oblicima rada.
- Zakonom su data ogromna ovlašćenja Privrednoj komori Srbije, koja je nedržavno interesno udruženje poslodavaca. Odredbe zakona imaju veoma visok koruptivni potencijal, a čak i da se on ne ostvari sam Zakon je manjkav kada je reč o uslovima koje neki poslodavac mora da ispuni da bi ušao u sistem dualnog obrazovanja i u njemu delovao (ne postoje zakonske odredbe o oduzimanju potvrde o ispunjenju uslova poslodavcu – pretpostavka je da će se to desiti kada prestane da ispunjava uslove propisane zakonom ali nema niti jedne upućuje odredbe na to ko će, na čiju inicijativu i u kojem postupku to učiniti).

¹ Stanje na dan 18.12.2017. godine.

Zakon ne rešava ni neka od pitanja koja će se zasigurno postaviti u praksi. Na primer, kako će dete koje je ranije krenulo u školu (sa šest godina) moći da radi u prvom razredu srednje škole (sa 14 godina), kada je to apsolutno zabranjeno pre 15 godine kako Zakonom o radu, tako i Konvencijom 138 Međunarodne organizacije rada o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa?

Ostaje da se vidi kakve će efekte usvajanje i primena Zakona imati na radnopravni položaj dece. Kada je reč o tržištu rada, može se očekivati da će efekti biti dvojaki. Sa jedne strane, ovakav način radnog angažovanja dece dovešće do povećanja procenta radno aktivnog stanovništva u toj uzrasnoj kategoriji. Sa druge strane, može se realn očekivati da primena zakona neće uticati na povećanje zapošljivosti dece nakon završenog procesa dualnog obrazovanja, jer će se poslodavci za obavljanje tih istih poslova odlučivati za – novu generaciju dece na dualnom obrazovanju. Štaviše, efekat bi mogao biti i povećanje nezaposlenosti, budući da Zakon o dualnom obrazovanju ne sadrži zaštitnu odredbu prema kojoj poslodavci ne bi mogli da otpuštaju svoje zaposlene kako bi ih zamenili decom na dualnom obrazovanju.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu usvojen je 14. decembra. Na ovaj tekst Socijalno-ekonomski savet nije dao svoje mišljenje, niti je sprovedena javna rasprava, iako se radi o osnovnom propisu koji uređuje opšti režim radnih odnosa i rada van radnog odnosa. Izmene i dopune Zakona o radu donele su suštinski tri novine. Jedna se tiče obaveze poslodavca da prijavi zaposlenog pre njegovog stupanja na rad – i to je pozitivno rešenje koje bi u praksi moglo da dovede do još efikasnijeg suzbijanja rada na crno, dok je druga novina uvođenje evidencije prekovremenog rada – onako kako je zamišljena i regulisana, teško će doprineti boljem uvidu u ostvareni prekovremeni rad zaposlenih, kod onih poslodavaca koji već krše zakon. Bez efikasnih kontrolnih mehanizama, takvim poslodavcima neće biti previše teško da jednostavno falsifikuju evidencije, ili da kao i do sada izvrše pritisak na zaposlene da prekovremeni rad ne prijavljuju. Treća novina predstavlja uređenje načina dostavljanja upozorenja pred otkaz ugovora o radu, što je zapravo pokušaj popune pravne praznine, odnosno nepreciznosti, jer se izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine ovaj detalj nije regulisao. Za dostavljanje upozorenja predviđena je ista procedura kao za dostavljanje rešenja o otkazu ugovora o radu, što je saglasno dobroj praksi koja je uspostavljena kod poslodavaca.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca usvojen je 14. decembra. Izmenama režim zapošljavanja stranaca nije suštinski promenjen, reč je o preciziranjima rešenja za pitanja koja su se u praksi pojavila kao sporna. Radna dozvola za upućena lica zaposlena kod stranog poslodavca oročena je na najduže dve godine, kao i radna dozvola za kretanje u okviru privrednog društva. Dodata je i nova vrsta radne dozvole za osposobljavanje i usavršavanje, koja traje koliko traje obuka lica a najduže godinu dana, uz mogućnost produžetka za još godinu dana.²

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti usvojen je 14. decembra. Usvajanjem ovog propisa nisu učinjene suštinske izmene kada je reč o politici zapošljavanja. Predviđeno je da će Nacionalna služba moći da snosi troškove dodatnog obrazovanja i obuke na zahtev poslodavca, kao i troškove obuke za potrebe poslodavca za sticanje dodatnih znanja i veština i cilju održanja zaposlenja kod poslodavca, koje je do sada isključivo snosio poslodavac, što će svakako biti stimulatívna mera za poslodavce

² Članovi 4. - 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca.

prilikom zapošljavanja sa evidencije NSZ, kao i permanentnog usavršavanja zaposlenih. Kada je reč o normiranju osiguranja za slučaj nezaposlenosti, izmenama člana 69. u potpunosti je promenjen obračun naknade za slučaj nezaposlenosti. Sada se naknada izračunava na dnevnom nivou, i to kroz množenje ličnog koeficijenta nezaposlenog lica sa osnovicom dnevne novčane naknade, koja iznosi 1000 dinara. Lični koeficijent nezaposlenog lica je odnos zarade koje je lice imalo u prethodnih 12 meseci pre korišćenja prava iz osiguranja i prosečne godišnje zarade na nivou Republike Srbije. Iznos naknade se dobija množenjem dnevnog iznosa sa brojem kalendarskih dana u mesecu i ne može biti niži od 22.390 niti viši od 51.905 dinara – ovi iznosi će se, baš kao i osnovica dnevne novčane naknade, periodično usklađivati prema indeksu potrošačkih cena.

Zakon o zaposlenima u javnim službama prošao je javnu raspravu tokom jeseni 2017. godine i izazvao je veoma burne kritike sindikata. Socijalno-ekonomski savet nije dao pozitivno mišljenje o tekstu zakona. I pored toga, uvršten je naknadno na dnevni red Narodne skupštine i usvojen 14. decembra.

Tekst propisa sadrži nekoliko veoma kontroverznih i potencijalno neustavnih rešenja, koja nisu normativno dovoljno detaljno uređena i koja mogu biti predmet značajnih zloupotreba u praksi. Od spornih rešenja, čini se da su najviše negativne pažnje izazvala sledeća:

- „Dodatno opterećenje na radu“ predviđa mogućnost da zaposleni, u vremenski ograničenom trajanju, radi i one poslove koji nisu predmet njegovog ugovora o radu. Ovo je izuzetno sporno sa stanovišta da poslodavac može praktično jednostanim aktom izmeniti ugovor o radu koji je nastao kao saglasnost volja ugovornih strana. Za ovakav dodatni posao zaposleni će se plaćati manje nego za prekovremeni rad, pa je mogućnost zloupotrebe velika.

- Javnim službama se, kroz institut upućivanja zaposlenih, praktično daje mogućnost da preuzmu funkciju agencija za privremeno ustupanje zaposlenih, jer zakon odnos između zaposlenog koji se upućuje i dve javne službe koje ga razmenjuju, definiše na način koji je izuzetno blizak definiciji „lizinga zaposlenih“. Iako je stručna javnost izrazila mišljenje da je ovako nešto povremeno potrebno u zdravstvenom sistemu zbog nedostatka specijalizovanih lekara u određenim oblastima, postavlja se pitanje zašto bi se ovakva norma primenjivala i u drugim sistemima javnih službi.

- Nespretno nomotehničko rešenje predviđeno kod odredbi za prekovremeni rad praktično uvodi „beskonačni rad“ kao obavezu zaposlenih u javnim službama, što je svakako neustavno i suprotno nizu međunarodnih instrumenata kojima se ograničava radno vreme zaposlenih. Sintaksa rečenice u normi koja glasi (član 85. stavovi 1. i 2.): „Zaposleni je dužan da nastavi pružanje usluge korisniku javne službe i nakon isteka svog radnog vremena ako bi prekidom rada mogao da ugrozi život i zdravlje korisnika, dok traje neophodnost pružanja usluge a najkasnije dok mu se ne obezbedi zamena. Prekovremeni rad u slučaju iz stava 1. ovog člana može da traje i duže od ograničenja utvrđenog opštim propisom o radu i obavlja se na osnovu procene zaposlenog o neophodnosti takvog rada bez naloga poslodavca.“ Norma očigledno ostavlja prostor za različita tumačenja. Svakako nije jasno zašto bi se ovo odnosilo na sve zaposlene u javnim službama, a dok bi prvi uslov pruduženog rada (ugrožavanje života i zdravlja korisnika) i mogao da se logički opravda, preostali svakako moraju da budu tretirani sa stanovišta opštih ograničenja radnog vremena – što ovde nije slučaj. Takođe, norma ovako kako je napisana može se tumačiti kao da su uslovi postavljeni akternativno (a ne kumulativno) što bi dovelo do zaista apsurdnih situacija i zloupotreba u praksi.

- Osim navedenog, primedba sindikata zaposlenih u javnim službama bila je i da će se zarade novim načinom obračuna umanjiti a različiti osnovi za uvećanje zarada obrisati iz zakona.

Jedna od osnovnih nedoumica kada je reč o donošenju ovakvog zakona, jeste zapravo potreba za njegovim postojanjem. Iako je praktično najavljen u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o platama u javnom sektoru³ rešenja koja su ovim propisom uređena praktično su neprimenjiva na sve javne službe, koje su izuzetno raznorodne i obuhvataju profesije u rasponu od veterinarskog inspektora, preko naučnih radnika, socijalnih radnika, bibliotekara, do zdravstvenih i prosvetnih radnika. I sama nomotehnika izrade zakona pokazuje ovaj apsurd, budući da su za mnoga „opšta“ rešenja predviđeni nizovi izuzetaka koji praktično oduzimaju karakter opštosti takvom „opštem“ rešenju.

Novi *Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom* usvojen je 14. decembra. U delu koji se tiče ostvarivanja prava na naknadu za vreme porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, koje je propisana Zakonom o radu, zakon uvodi značajne novine. Osnovicu naknade zarade čini prosek osnovica na koje su plaćeni doprinosi u periodu od 18 meseci pre početka korišćenja porodijskog odsustva ili pre početka korišćenja privremene sprečenosti za rad usled održavanja trudnoće (*Zakon koristi neprecizan deskriptivan izraz „odsustvo zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće“*). Ova osnovica predstavlja bruto iznos buduće naknade zarade. Iznos koji se na ovaj način dobija ne može biti niži od minimalne zarade u tom mesecu, ako je lice koje prima naknadu ostvarilo bar šest meseci staža u periodu od 18 meseci pre korišćenja ovog prava. Iako je ovakvo rešenje dobro jer omogućava korišćenje ovog prava i onim roditeljima koji nisu u radnom odnosu (što je do sada isključivo bio slučaj) već ostvaruju prihode iz drugih ugovora o radnom angažovanju, sasvim je izvesno da će njegova primena dovesti do povećanja broja korisnika prava uz istovremeno *drastično smanjenje* iznosa naknade. Odredbe prema kojima je potrebno imati 18 meseci (umesto dosadašnjih šest) kao i da je neto osnovica primanja koja se računa jednaka bruto iznosu naknade zarade, potpuno će obesmisлити ovo pravo i svesti ga na iznos minimalne zarade u velikom broju slučajeva. U slučaju kada lice nije ostvarilo ni šest minimalnih osnovica predviđenih zakonom, praktično neće imati donju granicu iznosa koji će po svemu sudeći biti krajnje simboličan. Takođe, ograničenje koje je uneto u zakonsko rešenje da se u period koji ulazi u obračun ne računa period koji trudnica provede sprečena za rad radi održavanja trudnoće, duboko je suprotan smislu i svrsi ovog prava. Sva navedena rešenja, suprotna su Konvenciji 183 o zaštiti materinstva Međunarodne organizacije rada, kojom je predviđeno da naknada koja se prima ne može iznositi manje od dve trećine zarade koju je lice primalo pre odlaska na porodijsko odsustvo.

1.2 Radne verzije zakona i javne rasprave

Nakon što je 2016. godine povučen iz skupštinske procedure *Zakon o ravnopravnosti polova*, sličnu sudbinu doživeo je i *Zakon o rodnoj ravnopravnosti* u septembru 2017. godine koji nije prošao glasanje na Vladi Republike Srbije. Osnovni razlog za to što nije utvrđen predlog zakona na Vladi, koji bi potom bio upućen u skupštinsku proceduru na usvajanje, bilo je protivljenje ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Đorđevića, koji je naveo da

³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, Sl. glasnik RS, br. 108/2016, član 1. stav 5.

bi zakon bio neprimenjiv u praksi ali bez detalja na koji deo zakona se to tačno odnosi.⁴ Zakon je upućen Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na dodatne komentare ali se do pisanja ovog izveštaja ne zna da li su komentari dati i da li su njima precizirani (i otklonjeni) potencijalni problemi koje je ovo Ministarstvo uočilo u primeni zakona.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova prošao je javnu raspravu u maju i junu 2017. godine⁵ ali nije utvrđen kao predlog zakona na Vladi Republike Srbije niti postoje najave kada će ući u skupštinsku proceduru za usvajanje iako je njegovo usvajanje prvobitno bilo predviđeno za kraj 2017. godine⁶. Izmene koje su prošle kroz javnu raspravu predviđaju širu nadležnost Agencije za mirno rešavanje radnih sporova, koja bi obuhvatala i javni sektor, kao i sporove koji nastanu povodom utvrđivanja reprezentativnosti sindikata kod poslodavca, utvrđivanja minimuma procesa rada za vreme štrajka, isplate zarade i plate (bez obzira da li je reč o minimalnoj ili drugoj zaradi i plati), isplate otpremnine pri odlasku u penziju.⁷ Na žalost, i dalje se kao postupak za mirno rešavanje individualnih sporova prepoznaje samo arbitraža, što je svakako veoma nekvalitetno rešenje za koje ne postoji racionalno obrazloženje – ovo je donekle ublaženo predloženim izmenama prema kojima u toku postupka arbitar ne mora doneti rešenje već strane u sporu mogu zaključiti sporazum (u slučajevima diskriminacije i zlostavljanja na radu postupak se može okončati isključivo sporazumom a ukoliko sporazuma nema, može se voditi sudski postupak o istoj stvari).

1.3 Radne grupe koje nisu završile sa radom

Veći broj radnih grupa koje su obrazovane tokom 2016. i 2017. godine, nije proizveo konačnu radnu verziju propisa.

Zakon o agencijama za privremeno zapošljavanje bio je u fokusu stručne javnosti tokom većeg dela godine. Imajući u vidu najave da će zakon biti donet do sredine godine, organizovan je veći broj stručnih rasprava od strane sindikata, organizacija civilnog društva, Privredne komore Srbije. Rezultat rada radne grupe koja je osnovana još u februaru 2016. godine je međutim izostao. Radna verzija je prema nekim informacijama iz sindikata bila blizu usaglašavanja (osnovna važna pitanja koja nisu bila rešena su ona koja se odnose na naknadu štete i bezbednost i zdravlje na radu) ali u toku dužeg perioda 2017. godine, radna grupa se nije sastajala. Nakon dolaska novog ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, radna grupa je promenila nekoliko članova i nastavila da radi u oktobru mesecu. Najranije što se može očekivati je da se predlog zakona pojavi na prolećnom zasedanju Narodne skupštine (čemu će prethoditi javna rasprava).

⁴ *Sukob u vladi zbog zakona o rodnoj ravnopravnosti*, <http://rs.n1info.com/a317249/Vesti/Vesti/Zasto-nacrt-Zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti-ne-moze-dalje.html>; *Dok se ministri prepiru, zakon o ravnopravnosti na čekanju*, <http://rs.n1info.com/a318643/Vesti/Vesti/Dok-se-ministri-svadjaju-zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti-na-cekvanju.html>.

⁵ *Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o mirnom rešavanju radnih sporova*, <https://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-mirnom-resava.html>.

⁶ *Nacrt Zakona o izmenama i dopunama zakona o mirnom rešavanju radnih sporova: U nadležnost Agencije za rešavanje sporova trebalo bi da pređu i kolektivni radni sporovi u smislu minimuma procesa rada*, <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160617/160617-vest7.html>.

⁷ Tekst Nacrta dostupan je na adresi: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010617/010617-vest15.html>.

Zakon o vaučerima za sezonski rad se nije pojavio na javnoj raspravi, iako je još početkom godine najavljeno njegovo usvajanje. Budući da ne postoji tekst koji bi se mogao smatrati zvaničnom (ili radnom) verzijom, rešenja koja bi ovaj zakon sadržao ostaju nepoznata. Iz medija su se mogle čuti neke neprecizne najave da je zakon rađen prema istovrsnom propisu Republike Hrvatske, kao i da će omogućiti registraciju sezonskih radnika i uplaćivanje doprinosa za penzijsko-invalidsko i zdravstveno osiguranje. Detalji o mehanizmima registracije i funkcionisanju sistema vaučera nisu poznati u trenutku pisanja ovog izveštaja.

Zakon o socijalnom preduzetništvu, kao i *Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu* i *Strategija o bezbednosti i zdravlju na radu* nisu dovršene iako su najavljivane do kraja 2017. godine. Prema nepotvrđenim podacima, radne grupe za pisanje ovih akata su raspuštene i ne zna se kada će nove biti obrazovane.

Izмене i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju su najavljivane bez utvrđenog vremenskog okvira za njihovo donošenje. Osnovna novina koja je bila predviđena ovim izmenama i dopunama bilo je ukidanje penala za prevremenu starosnu penziju, nakon što lice koje je ostvarilo pravo na penziju ispuni uslove koji se tiču starosne granice i staža osiguranja predviđenih za punu penziju. Prema rečima sindikata, ova inicijativa je naišla na negativno mišljenje Međunarodnog monetarnog fonda, nakon čega je radna grupa rasformirana. Neizvesno je da li će se nastaviti sa procedurom izmena i dopuna ovog zakona.

1.4 Usvojeni podzakonski akti

U oblasti dečjeg rada usvojeno je nekoliko podzakonskih akata: *Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu*, *Posebni protokol za inspektore rada za zaštitu dece od zloupotrebe dečjeg rada* (sa pratećim instrukcijama za primenu) i *kontrolne liste za inspektore rada za inspekcijski nadzor dečjeg rada*. Svi navedeni propisi sačinjeni su uz pomoć Međunarodne organizacije rada i predstavljaju ispunjavanje obaveze transponovanja odredbi iz Konvencije 180 Međunarodne organizacije rada o najgorim oblicima zloupotrebe dečjeg rada kao i veće angažovanje inspektora rada i drugih nadležnih državnih službi u rešavanju pitanja zloupotrebe dečjeg rada.

Uredba o utvrđivanju posebnih prava pravosudnih funkcionera i zaposlenih u pravosudnim organima i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija sa teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija usvojena je od strane Vlade Republike Srbije i objavljena u Službenom glasniku RS 25.10.2017. godine⁸. Uredbom se određenim zaposlenim sa teritorije Kosova i Metohije uvodi pravo na takozvanu „posebnu penziju“ koja nije do sada bila poznata u pravnom sistemu Republike Srbije. Ovaj propis je sporan i potencijalno neustavan i nezakonit iz više razloga. Sporno je ovlašćenje Vlade Republike Srbije da ga donese, odnosno ustavni i zakonski osnov (navedeni ustavni i zakonski osnovi su besmisleni – Vlada se poziva na član Ustava koji daje ovlašćenje Vladi da donosi podzakonske akte, a kao zakonski osnov naveden je odgovarajući član Zakona o vladi – nijedan od ta dva osnova ne daje ovlašćenje Vladi da uredbama menja zakone, kao ni da uvodi prava i obaveze; takvo ovlašćenje Vlada ni ne poseduje prema važećem Ustavu i zakonima). Potom, ovim aktom se menja Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, što je neustavno činiti podzakonskim aktom. Dalje, uvođenje prava na

⁸ Službeni glasnik RS, broj 95/2017.

penziju određenim kategorijama lica samo prema njihovom radnom mestu (funkcijama) i geografskoj odrednici, predstavlja očigledan primer neposredne diskriminacije. Nezakonit je i diskriminišući i način utvrđivanja visine „posebne penzije“ koja se ovom Uredbom uvodi, iako zakonski propisi takav pravni institut ne poznaju.

1.5 Najave za 2018. i nerealizovane ideje o radnim grupama

Osim zakona na kojima je već započet rad radnih grupa a koji bi trebalo da budu dovršeni tokom 2018. godine, kao najveća buduća novina u oblasti radnog prava navodi se donošenje novog Zakona o radu. Prema javno dostupnim informacijama je međutim neizvesno koliko je proces pisanja odmakao, kao ni kako će novi zakon biti koncipiran. Izvesno je da će njime morati da se dovrši postupak harmonizacije sa međunarodnim standardima i pravom Evropske unije, kao i da će morati da sadrži odgovore na primedbe koje su date u izveštaju o skriningu za Poglavlje 19. Osim toga, nije bilo zvaničnih informacija o novim zakonskim rešenjima pa se može govoriti i o tehnici pisanja novog zakona na osnovama postojećeg, uz nužne izmene i izmene koje se tiču dalje realizacije aktuelnih politika Vlade Republike Srbije.

Ministar Đorđević je za proleće 2018. godine najavio usvajanje novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Iako je radna grupa za pisanje ovog zakona zvanično formirana još 2016. godine, do sada nije poznato da li se sastajala kao ni da li postoje radne verzije zakona.⁹

Iako je prethodni ministar Vulin najavljivao Zakon o kolektivnom pregovaranju i socijalnom dijalogu i Zakon o reprezentativnosti sindikata, čini se da oni nisu više aktuelni i da će se ova pitanja (verovatno) rešavati novim Zakonom o radu.

2. ŠTRAJKOVI

Iako se može reći da su 2017. godinu u smislu borbe za prava zaposlenih obeležili štrajkovi, naročito oni koji su organizovani u letnjem periodu, zaključci koji se mogu izvući su različiti. Dok je sa jedne strane pozitivno to što su zaposleni iskazali svoje nezadovoljstvo legalnim i legitimnim sredstvima, sa druge strane sam način otpočinjanja, vođenja i okončanja štrajkova, kao i ponašanje svih strana u toku štrajkova (zaposlenih, sindikata, poslodavaca i države) sasvim sigurno ostavljaju više razloga za brigu uočenim sistemskim nedostacima i nužnošću korenitih promena u načinu vođenja socijalnog dijaloga.

U letnjim štrajkovima je u jednom trenutku štrajkovalo oko 3000 radnika u raznim fabrikama.¹⁰ Štrajkovi u FIAT-u i Gorenju, radikalizacija i nova aktuelizacija štrajka-protesta u Goši, kao i štrajk preduzeća Ratko Mitrović, obuhvatili su potpuno različite situacije i zaposlene u različitom položaju. Dok su FIAT i Gorenje profitna preduzeća koja dobro posluju u Srbiji, Goša je primer užasnog položaja zaposlenih koji nisu primili zarade u periodu od nekoliko godina. Ova tri štrajka imala su specifičan tok i završetak i svaki od njih vredi posebno analizirati.

Štrajk u FIAT-u završen je sporazumom koji je doneo zaposlenima samo delimično ispunjenje zahteva, među kojima je najvažniji onaj za povećanjem zarade. Ovaj štrajk je najpre bio medijski ignorisan (osim nekoliko izuzetaka) da bi u narednoj fazi štrajkači bili izloženi

⁹ Đorđević najavio usvajanje zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, loc.cit.

¹⁰ Štrajkovi se šire Srbijom, a rešenja problema nisu na vidiku, <http://rs.n1info.com/a283856/Biznis/Strajkovi-u-Srbiji.html>.

izuzetnom pritisku političara na vlasti. Poslodavac je tvrdio da ne može da pregovara jer mu unutrašnji propisi kompanije to zabranjuju, iako se takav stav kosio sa važećim zakonodavstvom Republike Srbije, kao i aktuelnim kolektivnim ugovorom u toj kompaniji. Država je podržala poslodavca, čime je poslala izuzetno negativnu poruku kako štrajkačima, tako i svim zaposlenim građanima u državi. Konačno, kada su pregovori otpočeli iz njih je izuzet jedan od dva reprezentativna sindikata, UGS Nezavisnost, a preostali sindikat u pregovorima, Savez samostalnih sindikata Srbije, dogovorio je sporazum o prekidu štrajka koji je u najvećoj meri bio ispod minimuma štrajkačkih zahteva. Kao poseban znak lošeg zaključenja pregovora, u sporazum je ubačena i klauzula kojom se sindikat u ime zaposlenih obavezuje da će se nadalje uzdržavati od štrajka. Iako je reč o klauzuli koja ne može imati pravnu važnost (jer je suprotna Ustavu i zakonu) i koja se obično nalazi u sporazumima kao znak dobre volje i zadovoljstva postignutim kompromisom, ovde je sasvim izvesno ona ubačena kao znak dobre volje države da će poslodavcu biti sve dozvoljeno, odnosno kao poruka zaposlenima da će svako buduće zakonito angažovanje na odbrani njihovih prava biti sankcionisano. Posebno je značajna činjenica da je štrajk u FIAT-u bio štrajk svih zaposlenih, koji su organizovali sami zaposleni. Kada su sindikati preuzeli pregovaranje, štrajk je praktično izgubio svaku energiju i dobio administrativno-politički tok.

Štrajk u Gorenju koincidirao je sa štrajkom u FIAT-u ali je imao potpuno drugačiji razvoj. Medijski slabo ispraćen, štrajk je odmah bio impuls za iniciranje pregovora između zaposlenih i poslodavca. Kao rezultat pregovora proistekao je dogovor o povećanju zarada i poboljšanju uslova rada. Nije došlo – niti je bilo ko od aktera to tražio – do intervencije države, posredovanja, pretnji i kršenja zakona. Zapravo, štrajk u Gorenju sproveden je po svim pravilima ponašanja i kulture socijalnog dijaloga. Iako je sigurno da zaposlenima prvobitni zahtevi nisu ispunjeni u potpunosti, čini se da su obe strane bile zadovoljne ishodom a ceo postupak je dokaz da je vrlo lako uspostaviti dijalog u okolnostima u kojima poslodavac prava zaposlenih tretira u zadatim zakonskim okvirima.

Štrajk-protest radnika Goše otpočeo je nekoliko meseci pre pomenutih štrajkova. Slovački vlasnik je naime kompletnu zaradu firme, uključujući i novac predviđen za zarade i doprinose zaposlenima, kao i plaćanje poreza na zarade državi, izneo iz zemlje i ostavio je u veoma teškom finansijskom stanju, uz ogromna dugovanja zaposlenima. Nakon toga je Gošu preuzela kiparska firma, za koju radnici sumnjaju da je pod istim vlasnikom iz Slovačke. Protiv bivšeg vlasnika, kao i drugih odgovornih lica, podnete su krivične prijave. Radnici Goše su odbili da im sindikati organizuju protest, usled čega nisu dobili njihovu podršku prilikom protesta u Beogradu ispred zgrade Vlade Republike Srbije. Njihov protest bio je, poput štrajka zaposlenih u FIAT-u, praćen političkim pritiskom državnih funkcionera. Protest je završen obećanjem da će se proizvodnja u Goši nastaviti. U novembru su poverioci Goše zatražili otvaranje stečajnog postupka u toj fabrici.¹¹ Do dana pisanja ovog izveštaja, nisu procesuirane krivične prijave protiv odgovornih lica, niti je poznato ko je novi vlasnik fabrike i da li je u pitanju isto fizičko lice iz Slovačke.

Štrajkovi u Srbiji nisu prestali u prvom talasu ali aktuelni štrajkovi svakako nisu adekvatno medijski ispraćeni. Pred početak školske godine kao i tokom septembra štrajkovali su

¹¹ *Goša ponovo „na ivici“ zbog zahteva za pokretanjem stečaja*, <http://rs.n1info.com/a339212/Biznis/Predlozeno-uvodjenje-stecaja-u-Gosu-zaposleni-protiv-toga-kaze-Milan-Vujcic.html>.

zaposleni u prosveti¹², dok je u trenutku pisanja ovog izveštaja u toku je štrajk zaposlenih u Pošti Srbije¹³.

Na osnovu iskustava iz svih pomenutih štrajkova, može se zaključiti da postoji otpor zaposlenih prema procesima obespravljanja koji se dešavaju, a naročito za procese tolerisanja nezakonitog ponašanja poslodavca prema zaposlenima, od strane države. Indikativno je da su oni štrajkovi u kojima nisu učestvovali sindikati postigli bolji efekat po zaposlene. I ovo je jedna od mnogobrojnih naznaka da je potrebno promeniti najmanje dve stvari u trenutnim političkim okvirima. Sa jedne strane, socijalni dijalog mora pretpostaviti ili nemešanje države, ili pomoć države u dobroj veri obema stranama. Otvoreno stavljanje na stranu poslodavca ne samo što nije zakonito, već je i kontraproduktivno jer isključivo može dovesti do produbljanja nezakonitosti u radu poslodavca i posledičnih socijalnih tenzija. Sa druge strane, sindikati su administrativne mašine koje zastupaju toliko mnogo konfliktnih interesa različitih frakcija i pojedinaca u njima, da se po pravilu u situacijama kada je potrebno ostaviti te razlike i solidarno pomoći zaposlenima – nevezano od činjenice da li su u pitanju članovi sindikata, ili ne – one upravo pojavljuju kao prevladavajući motivatori rada sindikalnih funkcionera. Time sindikati po pravilu iznevere zaposlene i još jednom potvrde tezu da sa ovakvim normativnim i faktičkim okvirom ne mogu predstavljati snagu koja će se boriti za preokretanje zvaničnih državnih politika rada i zaposljljavanja na republičkom nivou, odnosno za jasno definisane interese radnika na nižim nivoima, uključujući i pojedinačne poslodavce. Nužnost reforme koncepta sindikalizma je otuda jedan od neminovnih zaključaka štrajkova u toku 2017. godine.

3. STANJE NA TRŽIŠTU RADA

Iako formalno nezaposlenost pada, kao i broj nezaposlenih, postoje različiti razlozi zašto se to dešava bez uticaja po rast BDP-a, kao i bez uticaja na život građana. Kada je reč o stopi nezaposlenosti, stručne analize pokazuju da statistika ne prati realna kretanja na tržištu, kao i da ne odgovara faktičkom stanju. Apsolutni broj nezaposlenih se svakako smanjuje pre svega zbog odliva radno sposobnog stanovništva iz zemlje, koje poprima razmere koje su vidljive čak i u kvartalnim pregledima. Pri tome, siva brojka nezaposlenih, koja se tradicionalno kreće oko 1,5 do dva miliona ljudi, ukazuje na to da statistički podaci ne mogu da pokažu pravo stanje na tržištu rada na kojem preovlađuju siva ekonomija i rad na crno.

Uslovi rada zaposlenih i drugih radno angažvanih lica su takođe veoma loši. Procena je da suprotno zakonu oko 650.000 zaposlenih prima minimalnu zaradu, a oko 350.000 zaposlenih ne prima zaradu ili je prima sa značajnim zakašnjenjem. Osim toga, pomenute stručne analize ukazuju da je broj novih radnih mesta (poslova) po strukturi takav da se tržište rada u Srbiji oblikuje isključivo za najjednostavnije poslove i za prekarne oblike rada u kojima dominiraju rad na određeno vreme, privremeni i povremeni poslovi i rad preko studentskih zadruga i agencija za privremeno zapošljavanje.¹⁴

¹² U štrajku 30.000 prosvetara skraćeni časovi 1. septembra u 750 škola, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-strajku-30000-prosvetara-skraceni-casovi-1-septembra-u-750-skola/32dhgb5>; Štrajk prosvetnih radnika, <https://www.vesti.rs/%C5%A0trajk-prosvetara/>.

¹³ U „Pošti Srbije“ vlada TOTALNI HAOS, a direktorka pokušava da ga zaustavi na najgori mogući način, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-posti-srbije-vlada-totalni-haos-a-direktorka-pokusava-da-ga-zaustavi-na-najgori/p1f5k7j>.

¹⁴ Sarita Bradaš, *Statistika i dostojanstven rad: Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada*, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/fcd-analiza-statistika-i-dostojanstven-rad.pdf>.

Uticaj Zakona o dualnom obrazovanju na tržište rada već je pojašnjen u prethodnom tekstu. Kada je reč o potencijalnom uticaju zakona koji su u pripremi i čija je sadržina već poznata u manjoj ili većoj meri, čini se da će na tržište rada naročito uticati Zakon o agencijama za privremeno zapošljavanje, koji bi trebalo da uvede normativni red u ovu delatnost i poboljša položaj lica koja su zaposlena na ovaj način.

4. OSTALI DOGAĐAJI

U januaru 2017. godine premijer Aleksandar Vučić naložio je osnivanje radne grupe koja bi se bavila isključivo mehanizmima da se implementiraju u zakonodavstvo zahtevi Saveta stranih investitora koji se nalaze u takozvanoj „Beloj knjizi“ koju ovo udruženje objavljuje na godišnjem nivou. U ovom dokumentu se nalaze zahtevi koji bi, u slučaju da postanu deo normative, značili dalje urušavanje prava zaposlenih: brisanje radnog učinka kao elementa zarade, mogućnost da se trudnice otpuštaju kao višak zaposlenih, brisanje svih ograničenja za zaključenje ugovora o radu na određeno vreme, neograničeno trajanje prekovremenog rada, i slično.

Ustavni sud je doneo odluku da je član 179. stav 3. tačka 5) Zakona o radu neustavan, i to zbog kršenja pretpostavke nevinosti. Ova odredba je glasila: „Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji ne poštuje radnu disciplinu, i to... 5) ako njegovo ponašanje predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak za krivično delo.“ Odluka o neustavnosti doneta je 17.11.2016, a konačno objavljena u Službenom glasniku 13/2017 od 24.2.2017. Prema mišljenju sudija Ustavnog suda, poslodavcu su ovim rešenjem „data ovlašćenja koja može imati samo sud“ i prekršena su načela vladavine prava, pravne sigurnosti i jednakosti svih pred Ustavom i zakonom.

U toku 2017. godine *došlo je do promene ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja*. Izborom nove Vlade Republike Srbije 29.06.2017. godine, ovu funkciju je preuzeo Zoran Đorđević.

U oktobru 2017. godine Vlada je reagovala na zahtev poslodavaca Hesteel Serbia (Železara Smederevo) da pooštri kontrolu bolovanja u toj kompaniji. Kineski investitor se žalio na zloupotrebu bolovanja od strane zaposlenih, a ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i ministar zdravlja su povodom toga najavili jaču kontrolu bolovanja u ovoj fabrici, kao i „pilot projekat“ kontrole bolovanja – u trenutku pisanja ovog izveštaja nije jasno na šta se tačno mislilo, kao ni da li će projekat zaživeti i kod kojih poslodavaca. Budući da kontrola bolovanja zaposlenih nije u nadležnosti Vlade Republike Srbije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić je pokrenuo postupak nadzora.¹⁵ Valjalo bi napomenuti da Zakon o radu poznaje zaštitu poslodavca u slučaju zloupotrebe bolovanja i predviđa mehanizme za njeno otkrivanje. I pored toga, čini se da je i u ovom slučaju država pokazala da su investitori iznad zakona i da će ih podržati u daljem kršenju prava zaposlenih, koja se u takvim situacijama faktički ostvaruju ispod zakonskih minimuma.

¹⁵ Šabić: *Postupak nadzora zbog kontrole bolovanja u Železari*, <http://rs.n1info.com/a333025/Vesti/Vesti/Sabic-Postupak-nadzora-zbog-kontrole-bolovanja-u-Zelezari.html>.

5. ZAKLJUČAK

Razvoj radnog prava i primena propisa iz ove oblasti u toku 2017. godine, pokazali su da će ostati aktuelna ista politika zapošljavanja i investicija, kao i da postojeći problemi u primeni propisa na štetu zaposlenih, kao i kršenje propisa od strane poslodavaca, neće dobiti svoj pravni niti politički epilog. Iako je najavljivan veliki broj novih propisa, promena ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dovela je do zastoja u njihovoj izradi, tako da je paket zakona usvojen tek krajem godine. Svakako su sadržinski najnekvalitetniji Zakon o dualnom obrazovanju i Zakon o zaposlenima u javnim službama, dok se za ostale propise može reći da sadrže rešenja različitog kvaliteta.

Najavljeni propisi, kao i dalji tok „reformne“ radnog zakonodavstva, takođe ukazuju na činjenicu da će se erozija radnih prava i nedostatak njihove efikasne zaštite nastaviti i u narednom periodu. Naredna godina će međutim, ukoliko se najave donošenja novih zakona realizuju, biti godina u kojoj će i korisnici socijalnih davanja biti dovedeni u još goru situaciju kada je reč o uslovima za ostvarivanje pojedinih prava, kao i kada je reč o obimu i kvalitetu tih prava.

Kao što je već napomenuto, socijalne tenzije, štrajkovi i protesti koji su se odigrali (i još uvek traju) u toku 2017. godine, nužno navode na zaključak da država aktivno opstruira socijalni dijalog, kao i da je potrebna značajna i ozbiljna reforma sistema sindikalnog organizovanja, kako bi sindikati mogli da odgovore na izazove koji su postavljeni pred zaposlene u Srbiji sprovođenjem aktuelnih državnih politika.