

Glavni problemi radnog zakonodavstva u Srbiji

Prof. Bojan Urdarević | Asistent Jovana Misailović



Glavni problemi radnog zakonodavstva u Srbiji

Prof. Bojan Urdarević | Asistent Jovana Misailović



Projekat „Radna prava i dostojanstven rad u socio-ekonomskim reformama u Srbiji - Crno na belo“,
uz podršku Međunarodnog centra Olof Palme

Beograd, 2025.

Uvod

Zakon o radu¹ osnovni je zakon koji reguliše rad. Kada se u nekom zakonu ili drugom propisu nađe izraz „u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad“ dileme nema – misli se na opšti režim radnog odnosa koji je predmet regulisanja Zakona o radu. Budući da postoji čitav niz specifičnih delatnosti, kao i različiti režimi radnog odnosa (posebni, specijalni), potpuno je normalno i očekivano da postoje i drugi zakonski propisi koji će takve delatnosti regulisati. Međutim, kada se pribegava praksi da neke elemente koji spadaju u opšti režim radnog odnosa država reguliše posebnim propisima, možemo da govorimo o nepotrebnom fragmentisanju regulative.

Zakon o radu postavlja osnove sistema rada, on je u centru pažnje kako javnosti tako i sindikata i radnika uopšte. Izmene Zakona o radu privlače i medijsku pažnju, one moraju biti dobro argumentovane i utemeljene na realnim potrebama za izmenama. Javna rasprava se u tom slučaju ne samo očekuje od strane stručne javnosti, već je i izričito predviđena Poslovníkom o radu Vlade Republike Srbije. Iz tog razloga, daleko je lakše i jednostavnije (ali naravno i nepravilnije) izmeniti sistem donošenjem nekog „pomoćnog zakona“, nekada čak i podzakonskog akta, kojim se neko pravo iz oblasti radnog i socijalnog prava menja u svojoj suštini, obesmišljava ili značajno umanjuje ili ograničava. Takvi primeri su više-struki i obuhvataju: Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova², Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u

1 Sl. glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje.

2 Sl. glasnik RS, br. 105/2004, 104/2009 i 50/2018.

određenim delatnostima³, Zakon o agencijskom zapošljavanju⁴, Zakon o štrajku⁵, Zakon o socijalno-ekonomskom savetu⁶, itd. Svi ovi zakoni mogu biti deo Zakona o radu, a nekima se direktno regulišu prava i obaveze zaposlenih u posebnim režimima rada.

Posledice ovakvog postupanja su međutim daleko šire od „praktičnosti“ kojoj zakonodavna i izvršna vlast teže. Ono podriva sistem u samim temeljima, ruši pravnu sigurnost, a poslodavce, sudove i druge pojedince, pravna lica, organe i institucije koji primenjuju propise i moraju da ih tumače, stavlja u veoma nezavidan položaj.⁷

Osim praktičnog umanjenja prava, posledica ovakvog postupanja jeste i faktičko oduzimanje značaja Zakonu o radu, jer fragmentirano zakonodavstvo ne samo što pruža mogućnosti za lakše izmene i stvaranje posebnih režima rada tamo gde za tim ne postoji potreba, već ti posebni režimi rada teže da preuzmu primat nad klasičnim oblicima rada u radnom odnosu.

Ideologija koja stoji iza ovakvog rezonovanja zakonodavca je u svojoj osnovi pogrešna. Naime, nigde nije dokazano da je „trka do dna“ odnosno stvaranje konkurentne prednosti u odnosu na druge države u pogledu jeftine cene rada, jedini put do svetskog tržišta. Sa tim u vezi, nije jedini uslov za privlačenje stranog kapitala jeftina radna snaga, a što je svojevremeno bilo i ostalo deo strateških dokumenata Vlade Republike Srbije.⁸

Prema poslednjem Izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu⁹ Srbija je umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Ostvaren je ograničen napredak, naročito usvajanjem plana sprovode-

3 Sl. glasnik RS, br. 50/2018.

4 Sl. glasnik RS, br. 86/2019.

5 Sl. list SRJ, br. 29/96 i Sl. glasnik RS, br. 101/2005 – dr zakon i 103/2012 – odluka US.


6 Sl. glasnik RS, br. 125/2004.

7 M. Reljanović, Alternativno radno zakonodavstvo, Beograd, 2019, str. 255.

8 Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja, br. 22/2006-3 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2006/22/1>.

9 [izvestaj_24.pdf](#)

nja Garancije za mlade za period 2023-2026. godine i pokretanjem pilot projekta Garancija za mlade u januaru 2024. godine. U Izveštaju se navodi, između ostalog, da u narednom periodu Srbija treba da otpočne konsultacije o novom Zakonu o radu, te da izbegne dalje odlaganje sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 19. Osim navedenog, novi Zakon o štrajku još uvek nije usvojen, a neophodna je i izmena zakonskog okvira u cilju jačanja bipartitnog i tripartitnog socijalnog dijaloga na svim nivoima. Ovo posebno vredi s obzirom na procenu da se socijalni dijalog u Srbiji ocenjuje kao vrlo slab, a posebno u pogledu učešća socijalnih partnera u razvoju za njih značajnih politika.



Izazovi za radno zakonodavstvo Srbije – potreba za unapređenjem postojećeg zakonodavnog okvira

Danas, poseban izazov za savremena radna zakonodavstva predstavlja razvoj tehnologije i nauke, pojava novih profesionalnih rizika (npr. psihosocijalni rizici na radu), ali i pojava novih oblika organizovanja poslodavaca, kao što je to slučaj sa multinacionalnim preduzećima. Posebno je prisutna tendencija deregulacije radnog prava, koja stimuliše poslodavce na stvaranje jednostranih izvora autonomnog prava, kao i na postavku da korporativna odgovornost može da bude zamena za delatnost inspeksijskih i drugih državnih organa koji vrše nadzor nad primenom propisa. Ozbiljnost navedenih izazova postaje veća ukoliko se uzme u obzir nedovoljni broj inspektora, kao i njihova nedovoljna obučenost, neretko praćeni političkim uticajem, što u konačnici ima za cilj vršenje nadzora nad zanemarljivo malim brojem poslodavaca. Na ovo se nadovezuju i blage kazne koje mogu izreći inspektori rada i koje se nikako ne mogu smatrati odgovarajućim i srazmernim sankcijama. Rad

inspektora često biva obesmišljen neažurnošću prekršajnih sudova, a veliki problem predstavlja i nedostatak specijalizacije inspektora rada, tačnije obučavanje inspektora da zaštite posebno ranjive kategorije radnika (migrante, žene, osobe sa invaliditetom).

Trenutno, neki od najvećih nedostataka radnog zakonodavstva su:

- Pojedine odredbe Zakona o radu ostale su neusklađene sa Direktivama EU i drugim relevantnim međunarodnim radnim standardima;
- Poslodavci i zaposleni susreću se sa brojnim problemima u vezi sa praktičnom primenom Zakona o radu i drugih propisa iz oblasti radnih odnosa;
- Inspeksijska zaštita se pokazuje kao nedovoljna;
- Sudska praksa je i dalje neujednačena u pogledu primene odredaba Zakona o radu, što je, delom, posledica nejasnih, odnosno nedorečenih odredaba Zakona o radu;
- Nepostojanje adekvatnog pravnog okvira koji bi omogućio brzo i pouzdano digitalno administriranje prava i obaveza iz radnog odnosa;
- Trend deregulacije pozitivnog radnog zakonodavstva doveo je do toga da su mnogi radnopravni instituti (ustupljeni zaposleni, sezonski radnici, itd) regulisani posebnim zakonima i nemaju uporište u Zakonu o radu kao osnovnim zakonom kojim se reguliše materija iz oblasti radnih odnosa. Sve ove institute neophodno je prvenstveno vratiti u Zakon o radu, a onda upućujućom normom ih eventualno vezati za poseban propis. U suprotnom, Zakon o radu će postati samo „programsko načelo“ koje se neće primenjivati, jer će materija radnih odnosa biti regulisana posebnim zakonima.

U cilju daljeg unapređenja radnog zakonodavstva, predlažemo sledeće:

1. Garantovanje određenih prava po osnovu rada licima koja se ne nalaze u standardnom radnom odnosu

Prvo i osnovno sporno pitanje koje je koncepcijske prirode odnosi se na potpuno neprepoznavanje različitih vidova subordiniranog (podređenog) rada u Zakonu o radu i omogućavanje određenih prava po osnovu rada onima koji obavljaju rad za drugog na taj način. U tom smislu, domaći zakonodavac poznaje i pruža zaštitu samo subordiniranom radu koji se obavlja za drugog, a na osnovu ugovora o radu. Na taj način, kreiran je pojam zaposlenog koji je postavljen previše usko jer se gotovo sva prava regulisana Zakonom o radu odnose na lica koja su zaključila sa poslodavcem ugovor o radu. U smislu čl. 5 st. 1. Zakona o radu, zaposleni je „fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca“. To znači da se samo ona lica koja rade u okviru radnog odnosa, na osnovu ugovora o radu, smatraju zaposlenim. S druge strane, pojam radnik je generički pojam koji obuhvata sva lica koja ostvaruju prihode od svog rada, bez obzira na osnov njihovog angažovanja. Stoga, u ovu kategoriju često spadaju i lica koja rade za drugog i pod vlašću drugog, ali s obzirom da nemaju zaključen ugovor o radu ne potpadaju pod režim zaposlenog lica, pa samim tim i ne mogu da ostvare neka od najosnovnijih prava – pravo na minimalnu zaradu, pravo na ograničeno radno vreme, pravo na odmore i odsustva itd.¹⁰ Ovakvo normiranje je suprotno međunarodnim radnim standardima. Na primer, prema čl. 7 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima „svako lice ima pravo na pravične i povoljne uslove rada“. Komitet je pojasnio u Opštem komentaru br. 23 da izraz „svako lice“ podrazumeva sve vrste radno angažovanih lica, uključujući i samozaposlene, lica koja rade bez naknade, lica koja rade u porodičnom domaćinstvu, kao i bilo koju drugu kategoriju lica koja ulaže rad.¹¹

10 B. Urdarević, et. al, Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019, str. 48.

11 Opšti komentar komiteta za socijalna, ekonomska i kulturna prava br. 23/2016, str. 3.

Pored ovoga, domašaj Zakona o radu u potpunosti ignoriše postojanje rada van radnog odnosa, pa se tako članom 2. određuje: „Odredbe ovog zakona primenjuju se na zaposlene koji rade na teritoriji Republike Srbije, kod domaćeg ili stranog pravnog, odnosno fizičkog lica (u daljem tekstu: poslodavac), kao i na zaposlene koji su upućeni na rad u inostranstvo od strane poslodavca ako zakonom nije drukčije određeno. Odredbe ovog zakona primenjuju se i na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno. Odredbe ovog zakona primenjuju se i na zaposlene kod poslodavaca u oblasti saobraćaja, ako posebnim propisom nije drukčije određeno. 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.“ Dakle, predmet regulisanja je položaj zaposlenog – ostala radno angažovana lica se ne pominju. S druge strane, nijedan od ugovora za obavljanje rada van radnog odnosa nije regulisan na potpun i zadovoljavajući način, a postojeća regulativa osim što odgovara na mali broj nedoumica u vezi radnopravnog položaja lica angažovanih van radnog odnosa, otvara daleko veći broj pitanja – pravnih praznina prilikom čijeg popunjavanja praksa varira i uglavnom ide na štetu radnika. Zakon čak ne navodi ni kako se ova kategorija lica naziva, pa se u radnom pravu koriste izrazi „radno angažovana lica“ ili „lica angažovana van radnog odnosa“; često se koristi i obligacionopravni termin „poslenik“. Posebnim zakonima radno angažovana lica imaju minimalna prava koja im mogu doneti neko približavanje položaju zaposlenog. Na primer, ona su zaštićena od zlostavljanja na radu i diskriminacije u oblasti rada, imaju pravo na zdravstveno osiguranje, u određenim modalitetima na staž penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i prava po osnovu bezbednosti i zdravlja na radu. Ova prava međutim ni izbliza nisu dovoljna da se reguliše položaj na način koji bi odgovarao poštovanju minimuma dostojanstvenih uslova rada ovih radnika.

Konačno, prepoznavanje različitih modaliteta subordiniranog rada i pružanje zaštite licima koja taj rad obavljaju je neophodno jer je nametnuto novom dinamikom u radnim odnosima. Savremene tendencije razvoja radnog zakonodavstva imaju u vidu radnika sa „drugačijim konturama“ od onog s kraja XX veka. Sve je veća potreba za fleksibilizacijom rada, smanje-

njem broja radnih sati radnika, obavljanja posla na daljinu, kroz neretko sve veće korišćenje tehnologije i veštačke inteligencije u samom procesu rada. U takvom ambijentu, nastala je i nova vrsta radnika – „radnik na digitalnoj platformi“, koji je trenutno potpuno nevidljiv za veliki broj pravnih sistema. Jedan od važnih koraka u iznalaženju rešenja za ove radnike predstavlja i reforma radnog i poreskog sistema, na koju još uvek čekamo.

2. Redefinisanje pojma poslodavac

Pored neophodnosti za redefinisanjem pojma zaposleni, postoje i određene nedoumice u pogledu definisanja pojma poslodavac. Naime, naše radno pravo, kao i u većini država u okruženju, izgrađeno je po modelu dvostranog pravnog odnosa koji se uspostavlja između zaposlenog i poslodavca, uz tradicionalni način organizacije obavljanja delatnosti, po kom poslodavac kontroliše i koordinira čitavim proizvodnim ili uslužnim lancem – od dobijanja sirovina do izrade gotovih proizvoda/sveobuhvatnog pružanja usluga. Kvalifikacija poslodavca, otud, predstavlja naročito delikatno pravno pitanje u slučaju podugovaranja, franšizinga, digitalnog/platformskog rada i drugih slučajeva koji u većoj ili manjoj meri odstupaju od tradicionalnog načina organizacije obavljanja delatnosti. Nova tendencija, nametnuta globalizacijom i digitalizacijom dovodi do toga da se danas sve češće pojavljuju trostrani, pa i **četvorostrani** pravni odnosi povodom rada za drugog. U literaturi se kao odgovor na ovo pitanje sve više govori o funkcionalnoj koncepciji poslodavca, koja ga definiše kao „subjekat ili kombinaciju subjekata koji imaju odlučujuću ulogu u vršenju relacionih funkcija zapošljavanja, a koji su kao takvi, uređeni ili kontrolisani u svakom području radnog prava.“¹² Drugim rečima, poslodavac ne mora uvek biti samo jedan subjekat koji se nalazi naspram radnika, (kako glasi trenutno zakonsko rešenje), već poslodava-

12 Lj. Kovačević, Zasnivanje radnog odnosa, Beograd, 2021, str. 441.

vačka ovlašćenja mogu da vrše i veći broj preduzeća, gde bi se u svakom konkretnom slučaju proveravalo da li je uticaj određenog preduzeća na radnika takav da se ono može kvalifikovati kao poslodavac. Takođe, danas u svetu modernih tehnologija i platformskog rada, za kvalifikaciju radnog odnosa zahteva se da radnik radi neposredno, ili posredno u interesu zajedničkog poslodavca. Pojedina radna zakonodavstva (npr. belgijsko) nedavno su uvela u zakone o radnim odnosima koncepciju grupe poslodavaca, prema kojoj funkciju poslodavca mogu istovremeno da obavljaju dva ili više preduzeća, dok se u pojedinim državama od slučaja do slučaja procenjuje ko radnicima izdaje naloge, nadzire njihov rad i vrši druge poslodavačke funkcije, a što znači da se ovo lice onda ima smatrati poslodavcem, bez obzira na to što je radnik izvorno zaključio ugovor o radu sa trećim licem. Ovo su samo neki primeri uz uporednog prava o kojima treba razmisliti prilikom pisanja novog Zakona o radu.

3. Detaljnije regulisanje rada kod kuće i rada na daljinu u Zakonu o radu

Neophodno je u budućem Zakonu o radu preciznije definisati rad kod kuće i rad na daljinu, jer su isti prema trenutno važećem zakonskom rešenju svedeni isključivo na modalitete radnog odnosa van prostorija poslodavca. U tom smislu, treba razmisliti o relativizaciji pojma „mesta rada“ kao obaveznog elementa ugovora o radu i istovremeno konkretizovati obavezu „naknade drugih troškova rada i načina njihovog utvrđivanja“. Da bi organizacija modernog poslovanja mogla da isprati potrebu brze tranzicije neophodno je promeniti odredbe koje se odnose na prekovremeni rad i njegovom načinu kompenzacije (kroz novčanu naknadu ili slobodne dane). Trenutno su rad od kuće i rad na daljinu regulisani dvojako i to Zakonom o radu i članovima 44-46 Zakona o bezbednosti i

zdravlju na radu¹³. Potonji propisuje da je prilikom rada od kuće i rada na daljinu poslodavac dužan da obezbedi bezbednost i zdravlje na radu u saradnji sa zaposlenim, kao i uslove za bezbedan i zdrav rad, sredstva za rad izdata od strane poslodavca, da definiše proces rada u vezi sa izvršenjem poslova za koje je zaposleni zadužen i propiše preventivne mere za bezbedan i zdrav rad. Bez obzira na to što rad od kuće ili na daljinu nisu pod direktnom kontrolom poslodavca, ovakva vrsta rada može biti obuhvaćena aktom o proceni rizika na radnom mestu i u radnoj okolini, sa preciziranim opisom procesa rada i procenom rizika od nastanka povreda ili oštećenja zdravlja na radu. Mnogi delovi ovih odredbi trebalo je da se nađu prevashodno u Zakonu o radu, tako da bi u nekim budućim izmenama bilo neophodno da se „presele“ tamo. Ovo iz razloga što je Zakonom o radu neophodno urediti još neke dodatne elemente koje bi ugovor o radu u slučaju rada van prostorije poslodavca morao da ispunjava, a posebnu pažnju treba obratiti na pitanje uređenja rasporeda radnog vremena, preraspodela radnog vremena, noćnog rada, odmora i odsustva, kao i pitanje zarade odnosno izjednačavanje zarade kada zaposleni radi u sedištu i van sedišta poslodavca.

4. Redefinisati deo Zakona o radu koji se odnosi na obračun i strukturu zarade

Treba razmisliti o pojednostavljivanju strukture i načina obračuna zarade, ali i drugih troškova u vezi sa radom, jer je trenutno rešenje vrlo kompleksno. Na primer, radni učinak, definisan je kao vrlo „apstraktan pojam“ koji mnogim zaposlenima, ali i poslodavcima zadaje glavobolju. Potrebno je drugačije ga definisati, ali ga zadržati kao jedan od osnovnih elemenata zarade u skladu sa čl. 106 Zakona o radu. Istovremeno, treba naglasiti da se elementi za utvrđivanje osnovne zarade i radnog učinka isključivo moraju utvrditi u skladu sa kolektivnim ugovorom i Pravilnikom o radu.

13 Sl. glasnik RS, br. 35/2023.

Zakonom bi trebalo definisati najniže iznose naknade zarade u slučaju pripravnosti, ishrane u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora. Takođe, minimalna cena rada, pomnožena sa prosečnim fondom radnih sati u toku meseca ne može biti niža od minimalne potrošačke korpe.

5. Preispitati i redefinisati koncept disciplinske odgovornosti

Jedan od osnovnih zadataka zakonodavca je da ograniči poslodavčeva disciplinska ovlašćenja jer u suprotnom može doći do samovolje poslodavca prilikom kažnjavanja i otpuštanja zaposlenih. Moderna tendencija disciplinskog postupka danas vodi ka njegovom pojednostavljivanju, ali osnovna prava zaposlenih moraju biti zaštićena kroz zakonom regulisan postupak, kako bi se barem formalno obezbedila ravnopravnost subjekata radnog odnosa. Poslodavac bi morao da ima obavezu da upozna zaposlene sa pravilima disciplinskog postupka, tokom izricanja disciplinske mere i ostvarivanjem prava na prigovor. Nijedno od ovih prava nije regulisano Zakonom o radu, već je ostavljeno opštem aktu (pravilnikom o radu ili kolektivnom ugovoru) da se pozabavi ovim pitanjem, što je vrlo loše zakonsko rešenje. Ovo, pre svega, iz razloga što su kolektivni ugovori dominantno prisutni u javnom sektoru, a pravilnici o radu najčešće na sadrže ove odredbe.

U tom smislu predložimo reintegraciju disciplinskog postupka u zakonski okvir, tako što će ponovo biti uvedena dvostepenost i omogućeno zaposlenom da se žali u internom postupku (pred poslodavcem) na bilo koje rešenje poslodavca kojim je odlučeno o pravima i obavezama zaposlenog. Verujemo da će na ovaj način biti izbegnuto nepotrebno zatrpavanje sudova svakojakim tužbenim zahtevima, kao i da se jedan značajan broj sporova može uspešno rešiti u internom postupku.

Zakonodavac je poslednjom novelom Zakona o radu iz 2014. godine iz teksta zakona izostavio poslodavčevu obavezu da sindikatu čiji je zaposleni član dostavi na mišljenje upozorenje o postojanju razloga za otkaz ugovora o radu. Ova odredba je značajno ublažena čl. 181 Zakona o radu prema kome „zaposleni uz izjašnjenje može da priloži mišljenje sindikata čiji je član, a poslodavac je dužan da isto razmotri.“ Mišljenja smo da bi trebalo vratiti prethodnu odredbu, jer postojeća relativizuje položaj sindikata i na neki način ga i obesmišljava u postupku otkaza ugovora o radu zaposlenom. Takođe, treba obezbediti adekvatnu pravnu zaštitu i sindikalnim i radničkim predstavnicima koji prilikom obavljanja svoje funkcije ne smeju biti na meti poslodavaca i trpeti bilo kakve štetne posledice u vezi sa tim.

6. Brisati iz Zakona o radu odredbu prema kojoj udaljenje zaposlenog sa rada može da traje do pravosnažnog okončanja krivičnog postupka

Brisati član 167. st. 2 Zakona o radu koji propisuje da „ako je protiv zaposlenog započeto krivično gonjenje zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom, udaljenje može da traje do pravosnažnog okončanja tog krivičnog postupka.“ Slična odredba nalazi se i u članu 116. Zakona o državnim službenicima: „državni službenik protiv koga je pokrenut krivični postupak zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom može da se udalji sa rada do okončanja krivičnog postupka, ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu državnog organa.“ Obe odredbe su štetne, neustavne i predstavljaju izvor vrlo čestih **šikanoznih** mera prema zaposlenom ili državnom službeniku. Sama okolnost da je krivično gonjenje započeto, ne znači da je zaposleni kriv, vrlo često se ne podigne ni optužnica, a zaposleni/službenik

biva udaljen sa rada, uz trećinu, odnosno četvrtinu zarade ili plate koju onda prima do okončanja postupka koji formalno nije ni započeo. Odlična mera za obračun sa uzbunjivačima, neistomišljenicima ili onima koji na „neki način smetaju“.

7. Regulisati pravo na isključivanje zaposlenog

Regulisati „pravo na isključivanje“ Zakonom o radu, a ne samo posebnim propisom. Naime, Zakon o javnom informisanju i medijima po prvi put utvrđuje određena prava novinara na radu i u vezi sa radom, od kojih je vrlo značajno pravo novinara da u toku nedeljnog i godišnjeg odmora, u skladu sa rasporedom radnog vremena i rasporedom korišćenja godišnjeg odmora koji donese poslodavac, ne odgovara na komunikaciju poslodavca, bez obzira na koji način je ona izvršena (telefonski poziv, elektronske poruke i slično), osim ako tokom njegovog odsustva nisu nastupile vanredne okolnosti u zemlji, a tiču se oblasti koju zaposleni pokriva. Na ovaj način je po prvi put u naše zakonodavstvo uvedeno pravo na isključenje, kao jedno od najmlađih radnih prava, već prisutno u zakonodavstvima pojedinih evropskih država. U potpunosti smatramo da je mesto ovom pravu, pre svega, u Zakonu o radu, ali za sada moraćemo da se zadovoljimo ovakvim parcijalnim rešenjem, koje je opravdano ako uzmemo u obzir novinarsku profesiju, gde se nalozi od strane poslodavca izdaju tokom celog dana.

Pravom na isključivanje bi se omogućilo da poslodavci ne smeju da zahtevaju od zaposlenog dostupnost nakon isteka radnog vremena, a zaposleni bi mogli efikasnije da usklađuju svoje profesionalne i porodične obaveze. U delu usklađivanja profesionalnih i radnih obaveza neophodno je predvideti u Zakonu o radu i odredbu prema kojoj očevi imaju pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta u određenom trajanju (mini-

mum 10 dana), a sve u skladu sa odredbama Direktive EU 2019/1158 od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja. Neophodno je osigurati mehanizme za rešavanje pritužbi zaposlenih u pogledu prava na isključivanje, a svako učenje i osposobljavanje na daljinu u vezi sa radom se treba smatrati radnom aktivnošću koja se odvija u slobodno vreme bez naknade zarade. Pravo na isključivanje, kao i prava u vezi sa njim koja se tiču usklađivanja poslovnih i porodičnih obaveza posebno su važna za digitalne radnike i neophodno ih je uključiti u kodekse i kolektivne ugovore.

8. Normativno uređivanje agencijskog zapošljavanja kao modela za zapošljavanje platformskih radnika koji rade na lokalnu (*gigwork*)¹⁴

Narodna skupština Republike Srbije je 2019. godine donela Zakon o agencijskom zapošljavanju,¹⁵ koji je počeo sa primenom od 1.3.2020. godine, osim odredbi koje uređuju uslove za rad agencije koje su u primeni od 1.1.2020. godine. Agencijsko zapošljavanje podrazumeva trostrani pravni odnos između zaposlenog, agencije za privremeno zapošljavanje (dalje: agencija) i poslodavca korisnika. Zaposleni zasniva radni odnos sa agencijom ali tamo ne ostvaruje rad. Agencija ga ustupa poslodavcu-korisniku koji ima potrebu za njegovim radom, a na osnovu posebnog ugovora koji zaključuju agencija i poslodavac korisnik. Zaposleni tako ostvaruje rad i učestvuje u procesu rada kod poslodavca korisnika, iako sa njime nema zaključen ugovor o radu, niti bilo koji drugi ugovor (pravni

14 Ex ante analiza normativnog uređivanja platformskog rada u Republici Srbiji, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Centar za istraživanje javnih politika, Beograd, 2024.

15 Sl. glasnik RS, br. 86/2019.

posao u najširem smislu). Odnos između ustupljenog zaposlenog i poslodavca korisnika je dakle posredan i zavisi od ugovora o radu koji je zaključen između agencije i zaposlenog i ugovora o ustupanju zaposlenog koji je agencija zaključila sa poslodavcem korisnikom.

Ovakav mehanizam ugovaranja rada stvara veoma specifične odnose između sve tri strane. Potrebno je zaštititi ustupljenog zaposlenog od povrede radnih prava koja ostvaruje kod poslodavca korisnika iako mu je poslodavac zapravo agencija; sa druge strane, potrebno je urediti međusobne odnose agencije i poslodavca korisnika, od kojih zavisi ne samo kvalitet prava i ukupan položaj ustupljenog zaposlenog, već i forma i sadržina saradnje dva poslodavca (direktnog i indirektnog).

Poslodavac korisnik pribegava angažovanju zaposlenih putem agencije iz više razloga, a najčešće ukoliko je potrebno da u kratkom roku pribavi veći broj specijalizovanih radnika, kao i u slučajevima kada je potrebno rešiti problem kratkotrajnog povećanja broja zaposlenih usled privremenog porasta obima posla. Neretko međutim poslodavci pribegavaju ovom načinu angažovanja i u situacijama kada ne žele dodatne administrativne obaveze povodom oglašavanja slobodnih poslova, procesa selekcije kandidata, pa i kasnijeg zaključenja ugovora o radu i administriranja radnog odnosa. Ipak, trebalo bi napomenuti da primena Zakona ne isključuje u potpunosti administraciju povodom ostvarivanja prava ustupljenog zaposlenog - imajući u vidu da on niz prava ostvaruje na mestu rada, kao i povodom rada kod poslodavca korisnika, nemoguće je u potpunosti prepuštiti sve takve poslove agenciji.

Pre donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju, ova oblast bila je neuređena i izvor značajnih zloupotreba, baš kao i što je to sada slučaj sa platformskim radnicima. Ipak, za razliku od platformskih radnika, daleko pre donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju, usvojena je Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. o agencijama za privremeno zapošljavanje. Naziv zvaničnog preвода direktive je pomalo „nesrećan“, jer se ne radi o privremenom zapošljavanju, već privremenom ustupanju zaposlenog koji se sa agencijom za zapošljavanje nalazi u radnom odnosu.

Po uzoru na institut ustupanja zaposlenih želimo da regulišemo i pitanje ustupanja platformskih radnika i tako ga sistemski uredimo radnim zakonodavstvom. Svesni da je platformski rad heterogen, Zakonom o radu uredili bismo samo platforme koje rade na lokalnu (gigwork). To je i logično s obzirom na činjenicu da se Zakon o radu primenjuje na teritoriji Republike Srbije. Drugim rečima, platformski rad, u smislu zakona o radu bismo definisali kao plaćeni rad koji se na osnovu ugovora o radu obavlja za digitalnu radnu platformu ili agenciju za zapošljavanje platformskih radnika korišćenjem digitalne tehnologije. Ideja je da se ovom definicijom obuhvati samo tzv. *gigwork*, kao oblik rada kod koga usluga mora da bude izvršena na određenoj lokaciji i u određeno vreme.

S obzirom na već postojeću praksu, a smatrajući da platforme pružaju otpor tome da budu tretirane kao poslodavci, ostavili smo prostor da se radni odnos može zasnovati ili sa platformom direktno, ili sa agencijom za zapošljavanje platformskih radnika.

U svakom slučaju i digitalna platforma i agencija moraju biti upisani u evidenciju (registar) ministarstva nadležnog za rad. Odredbe Zakona o radu primenjivaće se na sve digitalne platforme i agencije koje obavljaju rad na teritoriji Republike Srbije.

Po uzoru na agencijsko zapošljavanje, neophodno je predvideti uslove za rad ovih agencija, koje bi zbog specifičnosti delovanja trebalo da se razlikuju od klasičnih agencija za zapošljavanje. Ministarstvo nadležno za poslove rada će izdati dozvolu za rad ovim agencijama pod zakonom određenim uslovima, a nadzor nad radom agencija vršiće i inspekcija rada. Postupak, način izdavanja i oduzimanja dozvole kao i njen period važenja biće uređen zakonom.

Ovakvim definisanjem pokušali smo da izbegnemo lutanja u davanju odgovora na pitanje ko je poslodavac ovim radnicima, pa tako ovaj pravni odnos može biti trostran, ukoliko digitalna platforma prihvati da bude poslodavac, ili **četvorostran**, ukoliko je agencija za zapošljavanje poslodavac. Ovaj drugi model nam se čini adekvatnim upravo za platforme koje posluju na lokalnu (prevoz putnika, dostava hrane i robe, poslovi čišćenja...)

Pored navedenog, neophodno je detaljno regulisati ugovor o radu koji se zaključuje između platformskog radnika i agencije, kao i elemente ugovora koji se zaključuje između agencije i digitalne platforme. Ovde treba napomenuti da prilikom definisanja sadržine ovih ugovora treba imati u vidu da agencija vrlo često ne može da zna način organizacije rada i ocenjivanja od strane platforme. Treba insistirati na tome da agencija sa kojom digitalna platforma posluje ima pravo na informacije koje se odnose na transparentnost u korišćenju automatizovanih sistema praćenja i donošenja odluka (algoritamsko upravljanje). Drugim rečima, platforma je u obavezi da agenciji i radničkim predstavnicima pruži obaveštenja o algoritmima koje koriste, uključujući i parametre koji objašnjavaju kako algoritmi sistema veštačke inteligencije funkcionišu, i procenu uticaja algoritamskih odluka na zaštitu podataka o ličnosti i po ljudska prava.

Ovakvim normativnim uređenjem izbegavamo procenu postojanja radnog odnosa, što proizlazi iz teksta Direktive EU koja se odnosi na poboljšanje radnih uslova platformskih radnika, odnosno pretpostavke postojanja radnog odnosa, već ovim radnicima omogućavamo korišćenje svih prava iz radnog odnosa kod agencije i radnopravnu zaštitu dok rad obavljaju na teritoriji Republike Srbije.

9. Pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade usled privremene sprečenosti za rad

Radno zakonodavstvo ne sadrži posebne odredbe o postupku utvrđivanja, odnosno dokazivanja okolnosti zbog kojih zaposlenom pripada pravo na odsustvo zbog privremene sprečenosti za rad. Najopštije posmatrano zaposleni može da koristi pravo na odsustvo zbog privremene sprečenosti za rad samo onda kada je stvarno bolestan i kada je njegova sprečenost za rad potvrđena nalazom lekara i pod uslovom da odsustvo koristi u svrhu lečenja i osposobljavanja za rad. Za razliku od uporednopravnih rešenja u kojima se Zakonom o radu iscrpno ili indikativno nabrajaju ponašanja kojima zaposleni zloupotrebljava pravo na odsustvo, prema trenutno važećem rešenju otkazni razlog označava se pojmom „zloupotreba prava na odsustvo zbog privremene sprečenosti za rad.“

Drugim rečima, neophodno je promeniti ovu odredbu i konkretizovati šta zloupotreba ovog prava znači. Ovo posebno iz razloga usklađivanja Zakona o radu i Zakona o zdravstvenom osiguranju koji taksativno nabraja slučajeve u kojima zbog zloupotrebe ovog prava zaposlenom ne pripada pravo na novčanu naknadu zbog privremene sprečenosti za rad. Trenutnim zakonskim rešenjem nije utvrđen opis sadržine prava na odsustvo zbog privremene sprečenosti za rad, niti je bilo gde definisano da li je za postojanje zloupotrebe ovog prava potrebno da je za poslodavca nastala određena šteta ili druge nepovoljne posledice. Neophodno je precizno utvrditi u kojim sve slučajevima postoji zloupotreba prava na ovo odsustvo, budući da poslodavci, kao ni socijalni partneri, u kolektivnom ugovoru, ne utvrđuju ponašanja kojima zaposleni odstupaju od cilja vršenja ovog prava. Ukoliko bi ova ponašanja našla mesto u Zakonu o radu, zaposleni i poslodavci bi imali jasniju sliku o interesima koje treba ostvariti kvalifikacijom zloupotrebe odsustva kao opravdanog otkaznog razloga.

10. Uređivanje oblasti kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga u Zakonu o radu

Pre svega, neophodno je pokrenuti postupak ratifikacije Konvencije broj 154 Međunarodne organizacije rada o promociji kolektivnog pregovaranja. Neophodnost ratifikacije ovog instrumenta bila je naglašena u Programu dostojanstvenog rada za Srbiju 2013-2017, ali se od toga iz nekog razloga odustalo, pa tako u poslednjem Programu dostojanstvenog rada za Srbiju za 2019-2022. se ratifikacija ovog dokumenta ni ne pominje.

Pored ratifikacije pomenute konvencije, neophodno je Zakonom o radu detaljnije regulisati sam proces kolektivnog pregovaranja, ali bez preterane formalizacije. Na taj način bi sve etape u kolektivnom pregovaranju bile svima unapred poznate, a prema njima bi se odredili i jasni zakonski rokovi od značaja za postupak kolektivnog pregovaranja.

U pogledu reprezentativnosti socijalnih partnera, pre svega, treba izvršiti usklađivanje Zakona o radu i Uredbe o klasifikaciji delatnosti iz 2010. godine. Naime, važeći Zakon o radu koristi termine „grana, grupa, podgrupa i delatnost“, dok Uredba o klasifikaciji delatnosti koristi termine „sektor, oblast, grana i grupa.“ Republički zavod za statistiku koristi klasifikaciju iz Uredbe, pa je tako neretko teško izvući relevantne podatke prilikom utvrđivanja reprezentativnosti u skladu sa klasifikacijom iz Zakona o radu.

U vezi sa prethodnim, neophodno je omogućiti sindikatima da učlanjuju sva lica koja se nalaze u subordiniranom radu, a ne samo zaposlene. Definicija sindikata iz člana 6. Zakona o radu, gde se on definiše kao „samostalna, demokratska i nezavisna organizacija zaposlenih...“ nije u duhu međunarodnih standarda rada, pa čak ni Ustava Republike Srbije. Podsećanja radi, Ustav Srbije u članu 55. stav 1, između ostalog, „jemči slobodu sindikalnog udruživanja“, a onda tu istu slobodu Zakon o radu

ograničava i svodi je isključivo na pravo zaposlenih. Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 87 o slobodi sindikalnog udruživanja u čl. 2 propisuje da „radnici i poslodavci, bez ikakvih izuzetaka, imaju pravo da bez prethodnog odobrenja obrazuju organizacije po svom izboru, kao i da pristupaju ovim organizacijama, pod uslovom da se pridržavaju njihovog statuta“. Stoga, nikako se ne može prihvatiti odredba iz čl. 206 Zakona o radu po kojoj se „zaposlenima jamči sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja, uz upis u registar“, jer na ovaj način se neposredno uskraćuje pravo na sindikalno organizovanje svim onim radnicima koji obavljaju rad po nekom drugom pravnom osnovu koji nije ugovor o radu. Dakle, već na samom početku – u terminološkom određenju pojma zaposleni, postoji kolizija sa međunarodnim radnim standardima.

U delu Odbora koji utvrđuje reprezentativnost smatramo da u cilju veće transparentnosti i objektivnosti postupka sticanja reprezentativnosti, socijalni partneri imenuju predstavnike iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti radnog i socijalnog prava. Ovaj Obor bi trebalo da nađe mesto pri Socijalno-ekonomskom savetu, a ne pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Neophodno je redefinisati pojam proširenog dejstva kolektivnog ugovora, posebno ako se uzme u obzir da prema međunarodnim radnim standardima „svako proširenje kolektivnih ugovora treba da se sprovede uz tripartitnu analizu posledica koje bi isto imalo na sektor na koji se primenjuje.“ Visoka pokrivenost kolektivnim pregovaranjem glavni je preduslov za ravnomerniju raspodelu zarada, ali i za promociju inkluzivnije strategije rasta. Predlažemo brisanje praga iz člana 257 stav 2 Zakona o radu prema kome je neophodno da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti. Umesto toga, sasvim je dovoljno ostaviti da odluka o proširenju mora biti doneta u javnom interesu.

Konačno, participacija zaposlenih u upravljanju nije Zakonom uređena na adekvatan način, već samo načelno i to kroz odredbe o pravu zaposlenih na informisanje, konsultovanje i izražavanje stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada. Pored toga, postoji i zakonska odredba o uspo-

stavljanju saveta zaposlenih predviđena čl. 205 Zakona o radu, ali koja u praksi nije zaživela u dovoljnoj meri. Napominjemo da se materija koja reguliše savet zaposlenih u uporednom pravu uređuje posebnim zakonom, a ne samo jednim njegovim članom. Od posebne je važnosti regulisati početak postupka informisanja i konsultacija u slučaju kolektivnog otpuštanja, kao i adekvatne kazne za poslodavca koji povredi obavezu informisanja i konsultovanja. U vezi sa prethodnim, budućim Zakonom o radu može se urediti i pitanje izbora predstavnika zaposlenih u preduzećima u kojima ne postoji sindikat. Isto tako, neophodno je definisati šta predstavljaju „informacije neophodne za obavljanje sindikalnih aktivnosti“ iz člana 210. st. 1 Zakona o radu, jer vrlo često poslodavac ne pruža sindikatima uvid u podatke koji su od značaja za kolektivno pregovaranje.

Zaključak

Ovo su bili samo neki od nedostataka ili nedorečenosti postojećeg Zakona o radu. Svakako da izmene radnopravnog okvira treba da idu ruku pod ruku sa izmenama poreskopavnog okvira, odnosno poreskih propisa, kako bi se obezbedio adekvatan poreski tretman radnika koji obavljaju rad u nekim od novih oblika rada. Međutim, da bi došlo do usvajanja novog, modernog radnog zakonodavstva, neophodno je ispunjenje tri prethodna (vanpravna) uslova. Prvi, da radna i socijalna prava konačno postanu deo političkog ambijenta, gde se neće samo pominjati u predizbornim kampanjama, već da konačno političke stranke ozbiljno shvate neophodnost i važnost stavljanja akcenta na unapređene uslova rada i dostojanstva na radu radnika. U tom cilju predlažemo da se u nekom budućem Zakonu o ministarstvima, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja spoji sa Ministarstvom privrede i nastane novo Ministarstvo za rad i privredu. Na taj način, konačno, politika će priznati važnost rada kao privrednog činioca i na primeru pokazati da su poslovi zapošljavanja u najtešnjoj vezi upravo sa privrednim ambijentom jedne države. Nema privrede bez rada i obrnuto.

Drugi uslov vezan je za okolnost da se Republika Srbija već više od decenije nalazi u dvostrukom prekršaju odnosno povredi prava na rad, te je neophodno da se iz tog „začaranog kruga“ što pre izađe. Prvo, regulišući rad van radnog odnosa na način kojim se velikom broju lica uskraćuju prava iz radnog odnosa, država onemogućuje da oni ostvare osnovna ljudska prava na radu (pravo na ograničeno radno vreme, pravo na odmore i odsustva, pravo na zaradu, pravo na prestanak radnog odnosa iz opravdanog razloga, pravo na sindikalno udruživanje i kolektivno pregovaranje, itd). Drugo, poslednjim izmenama i dopunama Zakona o

budžetskom sistemu¹⁶ konkretno člana 27k mere kontrolisanog zapošljavanja u javnom sektoru produžene su do 2026. godine. Ova zabrana, koja predstavlja svojevrsno ograničavanje prava na radu, uvedena je prvi put u decembru 2013. godine i imala je za cilj da donese brze budžetske uštede i smanji broj zaposlenih u javnom sektoru koji je prema tadašnjim procenama činio oko 800.000 zaposlenih. Prvobitni planovi predviđali su da zabrana traje dve godine a ušlo se u jedanaestu godinu. Posledice su, između ostalog, potkapacitetne institucije, kao što su poreska uprava, inspektorati i sve javne službe (zdravstvo, prosveta, kultura, socijalna zaštita, itd), ali posebno i izuzetno negativan uticaj na žene i mlade radnike. U svakom slučaju, implementacija predložene mere došla je vrlo proizvoljno, bez sistematskih, argumentovanih i pouzdanih izveštaja i objektivnih analiza o pozitivnim, odnosno negativnim posledicama ove odluke. Država u prethodnom periodu nije uspela da stvori operativne preduslove da pređe na decentralizovan sistem upravljanja kadrovima, te će se i dalje oslanjati na ovu meru koja je već ostavila trajne negativne posledice na kvalitet rada važnih segmenata državnog sektora.

Konačno, treći uslov je da postoji istinska zainteresovanost i iskrena želja reprezentativnih socijalnih partnera da je usvajanje novog radnog i socijalnog zakonodavstva neophodnost koja nije samo u njihovom, već i u opštem društvenom interesu.

Svest o društvenoj zajednici u kojoj živimo i problemima u njoj, a koji su vrlo često vezani za radna i socijalna prava i položaj radnika, trebalo bi uvek da imaju prednost u odnosu na ostale globalne teme, na koje najčešće ne možemo da utičemo. Da bi se ovakav zaokret (sa globalnog na lokalno) napravio, neophodno je da dođe do promene građanske svesti, a to traži vreme – kojeg nažalost imamo sve manje.

16 Sl. glasnik RS, br. 54/2009....92/2023.

ЦРНО на БЕЛО



FONDACIJA
CENTAR ZA
DEMOKRATIJU

30 godina



www.centaronline.org