



Ivan Sekulović

## Modeli zaštite lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Evropskoj uniji<sup>1</sup>

**C**ilj ove analize je da pruži doprinos kvalitetu debate o zaštiti lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Republici Srbiji i procesu pravnog usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa relevantnim pravom Evropske unije u ovoj oblasti.

Jedno istraživanje čiji su rezultati objavljeni 2011. godine utvrdilo je četiri tipa nacionalnih pravnih sistema koji uređuju rad preko agencija za privremeni rad: zakonodavno usmeren, zasnovan na socijalnom dijalogu, tržišno usmeren i tržište u razvoju<sup>2</sup>. Na osnovu toga, za potrebe ove analize odabran je uzorak od četiri države članice EU kao tipičnih predstavnika navedenih modela: Belgije, Nemačke, Ujedinjenog Kraljevstva i Poljske (tekst u okviru<sup>3</sup>).

Definisanje pojma „radnika“ uvek je bilo izazovno. Pojačane promene u procesu proizvodnje, na tržištima rada i u društvenim odnosima učinili su ovaj zadatak još težim. Sam pojam „rada“ ugrožen je od strane inovacija koje uzrokuju promene u

### Šta propisuje Direktiva EU?

Cilj Direktive 2008/104/EZ o radu preko agencija za privremeni rad je da uspostavi harmonizovan okvir za zaštitu radnika preko agencija za privremeni rad na nivou EU. Direktiva uređuje ovu vrstu rada na veoma širok način i ostavlja državama članicama dovoljno prostora da po svom izboru unaprede uslove radnika. Prema načelu jednakog tretmana, osnovni uslovi rada i zapošljavanja ove vrste radnika treba da budu najmanje oni koji bi bili na snazi da su radnici angažovani neposredno od strane preduzeća-korisnika.

Posebna pažnja posvećena je obavezi preduzeća-korisnika da uskladi svoja interna pravila sa zahtevima u pogledu zaštite trudnica, majki male dece, dece, mladih, kao i jednakog tretmana žena i muškaraca i borbe protiv diskriminacije. Pored toga, radnicima mora biti obezbeđen pristup prostorijama i uslugama u okviru preduzeća-korisnika, naročito menzama, uslugama za brigu o deci i uslugama prevoza, pod jednakim uslovima koji važe za radnike zaposlene neposredno od strane tog preduzeća. Takođe, propisana je obaveza država članica da obezbede adekvatne upravne i sudske procedure za primenu obaveza koje proizlaze iz Direktive.

<sup>1</sup> Analiza je nastala na osnovu seminarskog rada *Protection of workers employed through temporary agency work: Legal framework in the EU and selected Member States* odbranjenog na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u okviru poslediplomskog studijskog programa *Master in European Integration*, pod mentorstvom prof. dr Ljubinke Kovačević.

<sup>2</sup> Istraživanje sprovedeno od strane *Boston Consulting Group* i Svetske konfederacije poslodavaca (CIETT). Izvor: The European Parliament, *The Role and Activities of Employment Agencies*, [http://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_57.pdf](http://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_57.pdf). Ipak, potrebno je primetiti da su autori jednog drugog istraživanja zaključili da je teško utvrditi neki siguran tip ili model. Izvor: E. Voss *et al.*, *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue*, Eurociett, Hamburg 2013.

<sup>3</sup> Glavni izvor podataka: The European Parliament, *op. cit.*

## Stanje u Republici Srbiji

Prema analizi Fondacije „Centar za demokratiju“, u Srbiji oko dva odsto radno angažovanih lica obavlja rad preko agencija za privremeni rad. Rad preko agencija za privremeni rad u Srbiji se pojavio 2000-tih godina i još uvek nije pravno uređen, što je zvanično potvrđeno Skrinig izveštajem za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Republika Srbija je obavezna da, u okviru tog poglavlja, transponuje Direktivu o radu preko agencija za privremeni rad u domaće zakonodavstvo.

Vlada je do sada dozvoljavala razvoj ovog vida radnog angažovanja u sivoj zoni, uprkos mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja prema kojem agencije koje obavljaju ovu vrstu angažovanja radnika ne mogu da vrše privremeno upućivanje zaposlenih na rad kod drugog poslodavca, jer to ne dozvoljava Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Na hitnost rešavanja ovog pitanja ukazivali su i Evropska komisija i Savet ministara finansija i privrede EU. Ministarstvo je još 2016. godine osnovalo radnu grupu za izradu nacрта zakona kojim će biti uređena ova oblast, a prema Planu rada Vlade za 2018. godinu, njegovo usvajanje predviđeno je do kraja ove godine.

oblasti tehnologije, što je prepoznatljiva odlika Industrije 4.0. Autori studije Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada<sup>4</sup> zaključili su da moć rada da gradi pozitivan društveni identitet ljudi, kao i njihovo samopouzdanje i osećanje smislenosti može biti ugrožena njegovom zamenom od strane algoritama. Koncept likvidne modernosti, čiji je tvorac sociolog Zigmunt Bauman<sup>5</sup>, deluje kao sasvim odgovarajuća sintagma za opisivanje topljenja društvenih okvira čiji smo svedoci, naročito na savremenim tržištima rada. „Napuklo“ radno mesto<sup>6</sup> (*Fissured workplace*), kako ga opisuje vodeći svetski ekspert za politiku zapošljavanja, Dejvid Vejl, ima razarajući uticaj na mesto, status i percepciju radnika na tržištu rada i u društvu. Istaknuti antropolog Dejvid Harvi zaključio je da je „raspoloživi radnik“ postao prototip radnika u procesu neoliberalizacije<sup>7</sup>. Može se tvrditi da su lica koja „kruže“ od statusa nezaposlenih do angažovanja preko agencija za privremeni rad i nazad u najgorem položaju od svih savremenih radnika, s obzirom na to da trpe „značajan gubitak u prihodima“<sup>8</sup>.

Nesumnjivo je da je rad preko agencija za privremeni rad rastući trend u svetu, pokrenut talasom neoliberalne deregulacije osamdesetih godina prošlog veka i dodatno podstaknut fleksibilizacijom tržišta rada. Rast u sektoru privremenog rada u Evropskoj uniji omogućen je njegovim regulisanjem u protekle dve decenije<sup>9</sup>. Međutim, zbog njegove prociklične prirode, rad preko agencija za privremeni rad u blagom je opadanju u EU, usled posledica Svetske ekonomske krize 2008. godine. Prema najnovijim podacima, u 2015. godini 1,9% zaposlenih u Evropskoj uniji angažovano je preko agencija za privremeni rad<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Eurofound, *Future of manufacturing, Game changing technologies: Exploring the impact on production processes and work*,

[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/fomeef18001en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/fomeef18001en.pdf)

<sup>5</sup> Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge 2000.

<sup>6</sup> Guy Davidov, “Indirect Employment: Should Lead Companies be Liable?”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2015.

<sup>7</sup> David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York 2005.

<sup>8</sup> The European Parliament, *op. cit.*

<sup>9</sup> Eurofound, *Representativeness of the European social partner organizations: Temporary agency work sector*, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_comparative\\_analytical\\_report/field\\_ef\\_documents/ef1581\\_rrepresentativeness\\_of\\_the\\_european\\_social\\_partner\\_organisations\\_-\\_tempaw.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1581_rrepresentativeness_of_the_european_social_partner_organisations_-_tempaw.pdf)

<sup>10</sup> Eurofound, *Labor market change – Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1746en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1746en.pdf)

S druge strane, i Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2008/104/EZ od 19. novembra 2008. godine o privremenom radu preko agencija (u daljem tekstu: Direktiva o radu preko agencija za privremeni rad) i Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje br. 181 Međunarodne organizacije rada zauzimaju pozitivan pristup po pitanju uloge koju privatne agencije za zapošljavanje mogu da igraju u posredovanju između ponude i tražnje na tržištu rada i, istovremeno, u sprečavanju zloupotreba, unapređenjem uslova rada radnika angažovanih preko agencija za privremeni rad<sup>11</sup>.

Rad preko agencija za privremeni rad je trilateralni radni odnos između agencije za privremeni rad, radnika preko agencije za privremeni rad i korisnika, najčešće preduzeća. Međutim, iako većina evropskih zemalja reguliše rad preko agencija za privremeni rad, retko koja ga pravno definiše nacionalnim zakonodavstvom. Izuzetak je Belgija koja svojim Zakonom o privremenom radu i ugovoru o radu za obavljanje privremenog rada (*Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work*) definiše privremeni rad kao „aktivnost koja se vrši na osnovu ugovora o privremenom radu sa ciljem da radnika stavi na raspolaganje korisniku u svrhu njegovog angažovanja na slobodnom radnom mestu”<sup>12</sup>. Slično je i sa definicijom ove vrste rada u naučnoj literaturi. Uglavnom se tvrdi da je njegova glavna karakteristika to što proširuje standardni radni odnos između poslodavca i radnika uvođenjem trećeg učesnika – agencije za privremeni rad – čime se pretvara u trilateralni odnos<sup>13</sup>.

Kada je reč o definisanju pojma radnika angažovanog preko agencije za privremeni rad, situacija je slična kao u pogledu rada preko agencija za privremeni rad. Ponovo, u Belgiji je istim zakonom definisana ova vrsta radnika (*intérimaire*) kao „radnik koji je angažovan na osnovu ugovora o privremenom radu u svrhu njegovog stavljanja na

## Pravni okvir Kraljevine Belgije

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Belgiji je 2,3 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Belgija ima jedno od najuređenijih tržišta ove vrste rada. Osnovni zakon u ovoj oblasti donet je 1987. godine i uređivao je privremeni rad, rad preko agencija za privremeni rad i angažovanje radnika za potrebe korisnika. Agencije za privremeni rad moraju pribaviti niz sertifikata, dok inostrane agencije koje nemaju sedište u Belgiji moraju dobiti licencu. Rad preko agencija za privremeni rad zabranjen je u nekoliko sektora, između ostalog, u državnoj upravi.

Zaštita radnika obezbeđuje se pravno obavezujućim kodeksima, kao i namenskim fondovima uspostavljenim od strane socijalnih partnera i Vlade. Radnici dobijaju bonus na kraju godine od Socijalnog fonda za radnike angažovane preko agencija za privremeni rad, finansiranog od strane tih agencija. Fond pokriva i troškove naknade za slučaj nezaposlenosti i odsustva sa rada zbog bolesti. Takođe, obaveštava sindikate o svakom privremenom povećanju rada i zamene radnika. Agencija je zakonski poslodavac, dok je preduzeće-korisnik nadležno za primenu propisa koji se tiču zapošljavanja. Novi zakon o fleksibilnom radu usvojen je prošle godine i uveo je mogućnost produženja ugovora o radu preko agencija za privremeni rad na neograničeni period. S druge strane, uvedeno je pravo radnika na zaradu u periodu između radnih angažmana.

<sup>11</sup> The European Parliament, *op. cit.*

<sup>12</sup> Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table_name=loi)

<sup>13</sup> S. Laleta, A. Križanović, “Temporary agency work in Croatian, European and comparative law”, *Review of the Faculty of Law of the University of Rijeka*, Rijeka 2015, 306.

## Pravni okvir Savezne Republike Nemačke

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Nemačkoj je 2,6 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Nemački model rada preko agencija za privremeni rad zasnovan je na socijalnom dijalogu. Osnovni zakon u ovoj oblasti donet je još 1972. godine, a izmenjen je prošle godine. Položaj agencija umereno je regulisan. Za obavljanje rada potrebno je da dobiju licencu, plate naknadu, kao i garanciju za svakog radnika. Postoje sektorske zabrane rada preko agencija za privremeni rad, kao što je to slučaj u građevinarstvu, i to za glavnu građevinsku delatnost. Tržište je uglavnom regulisano kolektivnim ugovorima.

Kada je reč o zaštiti radnika, agencija ima sve obaveze i dužnosti prema radniku kao poslodavac, u koje spadaju plaćeni godišnji odmor i plaćanje socijalnog osiguranja i poreza. Uvedena je i minimalna zarada 2012. za radnike preko agencija. U 2016. usvojen je zakon kojim je reformisan rad preko agencija za privremeni rad. Glavna novina je ograničavanje ove vrste rada na najduže 18 meseci (uz mogućnost izuzetaka putem kolektivnih ugovora). Pored toga, propisano je da posle devet meseci od početka angažovanja radnici moraju da budu jednako plaćeni kao stalno zaposleni radnici u preduzeću-korisniku.

raspolaganje jednom ili više korisnika“<sup>14</sup>. S druge strane, Direktiva o radu preko agencija za privremeni rad definiše radnika preko agencije za privremeni rad kao „radnika sa ugovorom o radu ili radnim odnosom sa agencijom za privremeni rad čija je svrha da bude dodeljen preduzeću-korisniku kako bi obavljao privremeni rad pod njegovim nadzorom i usmerenjem”<sup>15</sup>.

U svakom slučaju, rad preko agencija za privremeni rad je doživeo preobražaj od oblika oko koga su se lomila koplja (kao u Francuskoj, gde su sindikati zahtevali zabranu ove vrste rada<sup>16</sup>) do načelno prihvaćenog koncepta, kako od strane poslodavaca, tako i sindikata. Međutim, kada je reč o dugoročnom uticaju rada preko agencija za privremeni rad, još uvek nema nedvosmislenih podataka<sup>17</sup>.

Ključni doprinos za usklađivanje nacionalnih propisa na globalnom nivou dala je Međunarodna organizacija rada preko svoje konvencije, kao i Evropska unija putem Direktive. Ipak, raznolikost nacionalnih propisa u Evropi u ovoj oblasti i dalje preovladava. Kako je zaključeno u studiji Evropskog parlamenta iz 2013. godine, može se reći da je pribegavanje radu preko agencija za privremeni rad pre izuzetak nego pravilo<sup>18</sup>. Studije slučaja četiri države članice Evropske unije u ovoj analizi potvrđuju ove tvrdnje. Pored toga, veliki je značaj nadležnosti vlade za informisanje, žalbene procedure i nadzor koji se pokazuju delotvornijim u odnosu na autonomne procedure uspostavljene od strane sektorskih udruženja.

\* \* \*

Imajući u vidu sve navedeno, a naročito studije slučaja država članica Evropske unije, mogu se formulirati sledeći zaključci i uputiti sledeće

<sup>14</sup> Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table_name=loi), 14 June 2018.

<sup>15</sup> Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, *Official Journal* L 327/2008.

<sup>16</sup> Julien Cortot, *La protection du travailleur intérimaire en droit du travail*, Université de Lille, Lille 2001.

<sup>17</sup> The European Parliament, *op. cit.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, 13.



preporuke donosiocima odluka u Republici Srbiji u cilju regulisanja rada preko agencija za privremeni rad u skladu sa međunarodnim standardima:

- Srbija može biti klasifikovana kao tržište u razvoju kada je reč o radu preko agencija za privremeni rad, imajući u vidu nizak nivo usaglašenosti pravnog okvira sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti;
- Usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa Direktivom o radu preko agencija za privremeni rad i Konvencijom o privatnim agencijama za zapošljavanje Međunarodne organizacije rada doprineo bi kako povećanju zaštite prava radnika angažovanih na ovaj način, tako i uspostavljanju jednakih uslova poslovanja za agencije za privremeni rad;
- Imajući u vidu socijalno-ekonomske indikatore, trebalo bi pažljivo uvesti standarde MOR i EU; trebalo bi da bude sprovedena temeljna *ex ante* analiza uticaja na društvo predloženih propisa (po ugledu na primer dobre prakse u Ujedinjenom Kraljevstvu), u tesnoj saradnji sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva;
- Preporučuje se uspostavljanje standarda koji bi išli u prilog i radnicima i poslodavcima (agencijama i preduzećima-korisnicima), po ugledu na one koji se primenjuju u Belgiji i Poljskoj. Ovo se naročito odnosi na zaštitu radnika (kao što je uspostavljanje Socijalnog fonda za radnike u Belgiji) i na mogućnost osnivanja agencije bez neophodnog početnog kapitala (kao što je to slučaj u Poljskoj);
- Na osnovu nemačkog modela, Vlada Republike Srbije trebalo bi da podstiče rad i dijalog reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca u pogledu članstva radnika koji su angažovani preko agencija za privremeni rad i agencija za privremeni rad, uključujući i kroz njihovo učestvovanje u radu Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije;
- Vlada Republike Srbije trebalo bi da revidira Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike kako bi uvrstila u prioritete razvoj i nadzor nad radom preko agencija za privremeni rad.

### Pravni okvir Ujedinjenog Kraljevstva

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Ujedinjenom Kraljevstvu je 0,5 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Pravni okvir dopušta relativno slobodno poslovanje agencija. Prvi propis kojim je uređen status i funkcionisanje agencija usvojen je još 1973. godine (Zakon o agencijama za zapošljavanje). U postupku transponovanja Direktive EU sprovedena je analiza efekata pre početka njene primene. Agencije nemaju obavezu dobijanja licence, uz određene izuzetke, na primer u sektoru poljoprivrede. Nema sektorskog kolektivnog pregovaranja po pitanju rada preko agencija za privremeni rad. Glavno sredstvo regulisanja njihovog rada su kodeksi.

Kada je reč o zaštiti radnika koji rade preko agencija, odredbe o jednakom tretmanu, propisane Direktivom EU, primenjuju se tek nakon isteka perioda od 12 nedelja od početka angažovanja radnika. Pored toga, Ujedinjeno Kraljevstvo iskoristilo je mogućnost tzv. švedske derogacije Direktive EU, što znači da između perioda angažovanja radnik ima pravo na 50 odsto osnovne zarade koja mu je isplaćivana u periodu od 12 nedelja koji je prethodio početku angažovanja, a taj iznos svakako ne može biti manji od nacionalne minimalne zarade. Preduzeće-korisnik odgovorno je za nadzor i usmeravanje rada radnika, kao i za pružanje informacija radnicima o zaradi, naknadi za prekovremeni rad, pravu na godišnji odmor, itd.

## Pravni okvir Republike Poljske

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Poljskoj je 0,8 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Poljska je tržište u razvoju, iako je jedna od tri države članice koje su izjavile da nije potrebno usklađivanje domaćih propisa sa Direktivom EU, jer su svi standardi koje ona propisuje već bili usvojeni. Prvi propisi u ovoj oblasti usvojeni su 2001. Status agencija za privremeni rad umereno je uređen. Agencije moraju da se registruju, ali se ne traži početni kapital. Autonomno uređenje i sindikati nemaju značajnu ulogu u pogledu rada agencija.

Kada je reč o zaštiti radnika, agencije imaju ulogu poslodavca i u obavezi su da plaćaju poreze i staraju se o primeni svih propisa. S druge strane, preduzeće-korisnik ima obavezu da pruži agenciji informacije o zaradi i pravilima bezbednosti i zdravlja na radu. Radnici imaju pravo na dva dana plaćenog odsustva za svaki mesec svoje raspoloživosti preduzeću-korisniku. Takođe, ne smeju biti dodeljeni preduzeću-korisniku za obavljanje naročito opasnih poslova i za poslove na radnom mestu stalno zaposlenog radnika koji je u štrajku.

Pored navedenih zaključaka i preporuka, trebalo bi sprovesti dalja istraživanja i aktivnosti u ovoj oblasti, kao što su:

- Usporednopravna analiza okvira odabranih država članica Evropske unije u pogledu transponovanja i primene Direktive o radu agencija za privremeni rad;
- Istraživanje dobre prakse u Evropskoj uniji i svetu u oblasti rada preko agencija za privremeni rad;
- Uspostavljanje nezavisne Opservatorije uslova rada, sa mandatom da obezbeđuje precizne i brze procene situacije na tržištu rada, uključujući i podatke i trendove o radu preko agencija za privremeni rad. Ova opservatorija bi mogla biti uspostavljena u okviru Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije, uz podršku Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada, i sa potencijalnim obuhvatom podataka i aktivnosti u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Autor je saradnik Fondacije Centar za demokratiju