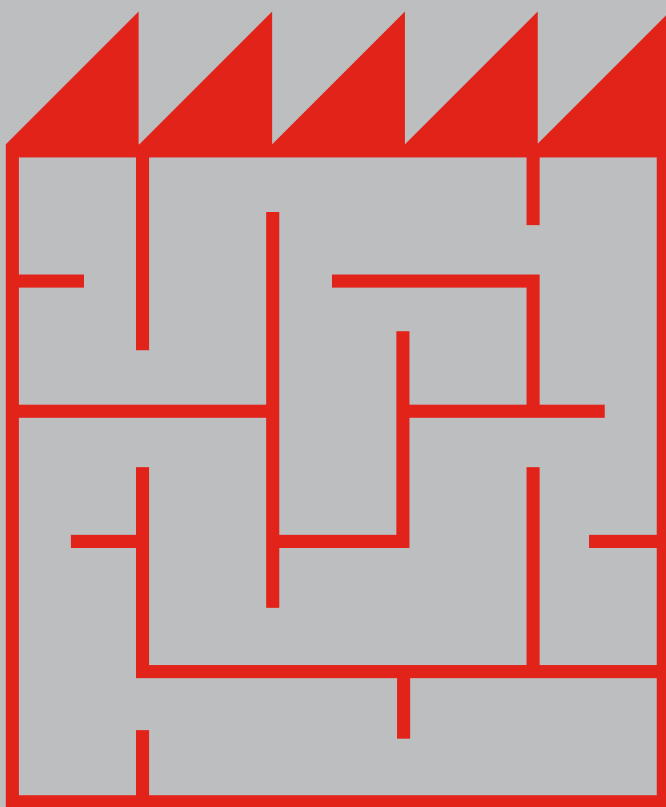


Mario Reljanović

**ALTERNATIVNO  
RADNO  
ZAKONODAVSTVO**



Mario Reljanović

**ALTERNATIVNO RADNO  
ZAKONODAVSTVO**

## IMPRESSUM

Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*

Izdavači: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe  
i Centar za dostojanstven rad

Za izdavače: Krunoslav Stojaković i Mario Reljanović

Urednik: Luka Matić

Redaktura i korektura: Luka Matić

Dizajn: KURS

Tiraž: 200

Štampa: Alta Nova

Godina izdanja: 2019

## RECENZENTI

Prof. dr Zoran Stojiljković,  
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Bojan Urdarević,  
Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Prof. dr Senad Jašarević,  
Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Publikaciju nije dozvoljeno prodavati.

Podržano od strane Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe sredstvima nemačkog Saveznog ministarstva inostranih poslova. Ova publikacija ili njeni delovi mogu biti besplatno korišćeni uz odgovarajuću referencu na originalnu publikaciju. Sadržaj publikacije ne odražava nužno poziciju Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe. Stavovi i informacije iznesene u tekstu odgovornost su autora.

# Sadržaj

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>DEO I UVODNA RAZMATRANJA</b>                                         | <b>9</b>  |
| 1. Zašto je potrebno razmišljati o alternativama?                       | 9         |
| 2. Novi pristup pojmu zaposlenog i njegovoj sadržini                    | 18        |
| 3. Koliko su ugrožena prava zaposlenih?                                 | 30        |
| 4. Položaj sindikata u savremenim radnim odnosima                       | 33        |
| 5. Pravci prekarizacije – već nam je bilo bolje                         | 37        |
| <br>                                                                    |           |
| <b>DEO II</b>                                                           |           |
| <b>INDIVIDUALNA PRAVA ZAPOSLENIH<br/>U SRBIJI – DEVOLUCIJA TEKOVINA</b> | <b>41</b> |
| <b>1. Modaliteti zapošljavanja i rada</b>                               | <b>41</b> |
| 1.1 Zapošljavanje kao put ka radnoj eksploataciji                       | 41        |
| 1.2 Rad na određeno vreme                                               | 47        |
| 1.3 Omladinske zadruge kao subjekti zapošljavanja                       | 50        |
| 1.4 Ustupanje zaposlenih                                                | 53        |
| 1.5 Zloupotrebe ugovora o radnom angažovanju i rad na crno              | 62        |
| 1.6 Zloupotreba volontiranja                                            | 66        |
| 1.7 Zapošljavanje dece i dečiji rad kroz dualno obrazovanje             | 68        |
| 1.8 Radni odnos bez plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje          | 73        |
| 1.9 Rad na sezonskim poslovima bez pisanog ugovora                      | 75        |
| 1.10 Diskriminacija pri zapošljavanju                                   | 78        |
| 1.11 Predlozi izmena zakonodavstva i pristupa problemima                | 81        |
| <br>                                                                    |           |
| <b>2. Neograničena zloupotreba ograničenog radnog vremena</b>           | <b>95</b> |
| 2.1 Radno vreme i raspored radnog vremena                               | 96        |
| 2.2 Prekovremeni rad i preraspodela radnog vremena                      | 99        |

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.3 Odmori                                                               | 103        |
| 2.4 Odsustva                                                             | 112        |
| 2.5 Privremena sprečenost za rad                                         | 115        |
| 2.6 Predlozi izmena zakonodavstva                                        | 119        |
| <b>3. Zarada i pojeftinjenje radnika</b>                                 | <b>125</b> |
| 3.1 Pojam zarade i njena struktura                                       | 125        |
| 3.2 Pojeftinjenje radne snage putem izmena zakona<br>o radu 2014. Godine | 129        |
| 3.3 Pojeftinjenje radne snage putem nezakonitog delovanja<br>poslodavaca | 132        |
| 3.4 Radna norma                                                          | 136        |
| 3.5 Druga primanja zaposlenog i učešće u dobiti poslodavca               | 139        |
| 3.6 Minimalna zarada                                                     | 144        |
| 3.7 Naknade lica koja nisu u radnom odnosu                               | 150        |
| 3.8 Predlozi izmena zakonodavstva i primena postojećih propisa           | 152        |
| <b>4. Rad i pravo na privatnost</b>                                      | <b>156</b> |
| <b>5. Obesmišljavanje radnog prava</b>                                   | <b>163</b> |
| 5.1 Izobičajavanje radnog prava                                          | 165        |
| 5.2 Fragmentisanje regulative – umanjenje značaja zakona o radu          | 168        |
| <b>6. Zaštita radnika</b>                                                | <b>172</b> |
| 6.1 Prestanak radnog odnosa i drugih ugovora<br>o radnom angažovanju     | 172        |
| 6.2 Zaštita na radu i posebna zaštita pojedinih kategorija radnika       | 182        |
| 6.3 Zlostavljanje na radu                                                | 185        |
| 6.4 Mehanizmi zaštite zaposlenih od nezakonitog ponašanja<br>poslodavca  | 190        |
| 6.5 Stečaj i prava radnika                                               | 202        |
| 6.6 Predlozi izmena zakonodavstva                                        | 203        |

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>DEO III</b>                                                               |            |
| <b>KOLEKTIVNA PRAVA IZMEĐU NORME I REALNOSTI</b>                             | <b>209</b> |
| <b>1. Kakvi nam sindikati trebaju?</b>                                       | <b>209</b> |
| 1.1 Kriza sindikata i načela solidarnosti                                    | 209        |
| 1.2 Sindikati u Srbiji – odraz nemoći pred predatorskim kapitalizmom         | 213        |
| 1.3 Model budućeg sindikata                                                  | 222        |
| <b>2. Učešće zaposlenih u odlučivanju i pravo na informisanje zaposlenih</b> | <b>238</b> |
| <b>3. Socijalni dijalog u novom odnosu snaga</b>                             | <b>243</b> |
| 3.1 Utvrđivanje reprezentativnosti kao politička odluka                      | 243        |
| 3.2 Državno destimulisanje kolektivnog pregovaranja                          | 246        |
| 3.3 Tripartizam plus – osnova za stvaranje kulture socijalnog dijaloga       | 249        |
| 3.4 Privid dijaloga i stvarni potencijal socijalno-ekonomskih saveta         | 252        |
| 3.5 Nužne izmene zakonskih propisa                                           | 255        |
| <b>4. Kako (i zašto) štrajkovati?</b>                                        | <b>259</b> |
| 4.1 Problemi sa primenom zakona o štrajku                                    | 259        |
| 4.2 Potencijalne zakonske izmene                                             | 266        |
| 4.3 Kako štrajk učiniti efikasnim oruđem radničke borbe                      | 276        |
| <b>DEO IV UMETO ZAKLJUČKA – PLAN AKCIJE</b>                                  | <b>283</b> |
| 1. Osnovni principi promene propisa i politika                               | 283        |
| 2. Promene u radničkoj percepciji sopstvenog položaja                        | 287        |
| 3. Da li je drugačiji sistem utopija i šta ako ga ne ostvarimo?              | 293        |
| <b>KORIŠĆENA LITERATURA I DRUGI IZVORI</b>                                   | <b>301</b> |



*Svi pojmovi koji se koriste u ovom tekstu u muškom rodu  
obuhvataju iste pojmove u ženskom rodu.*





# DEO I

## UVODNA RAZMATRANJA

### 1. ZAŠTO JE POTREBNO RAZMIŠLJATI O ALTERNATIVAMA?

**B**auk socijalizma i radništva u bivšim socijalističkim zemljama je realnost koja je prisutna još od pada berlinskog zida i istočnog bloka. Raspad Sovjetskog saveza kao da je označio ne samo kraj jedne ere u ekonomskim i spoljnopolitičkim odnosima, već je u istorijski kontekst poslao socijalizam kao potencijalni koncept organizacije društva i proizvodnih odnosa. Može se debatovati koliko je komunizam zaslužio takav tretman ali je sasvim sigurno da je tokom decenija druge polovine XX veka sistematski stvarana njegova dis-kreditacija tako da sam pomen asocira na negativne stvari – nedostatak ljudskih prava i sloboda, jednopartijski sistem, državni monopol nad proizvodnjom, centralizaciju države, konačno i na nizak životni standard i život u većitoj izolaciji i strahu. Takav pristup komunizmu tokom devedesetih godina XX veka doveo je do potpunog otklona od njegove ideje, etiketirajući ga kao opasnog, prevaziđenog, nehumanog.

Kada je komunizam skrajnut na političku marginu, moglo se pristupiti izgradnji novog sistema u bivšim socijalističkim državama. Nije međutim u srži takvog sistema nijedna nova ideja, naprotiv reč je o reciklaži nekih starijih pristupa kapitalističkog sistemu i parlamentarnoj

demokratiji. Neoliberalizam nije takođe ograničen samo na bivše socijalističke zemlje; one su ipak najzanimljivije za analiziranje jer su ostavljene u datom istorijskom trenutku u potpunost na milost i nemilost ovoj novoj-staraj društvenoj filosofiji, koju su dogmatski prigrlile kao siguran izlaz iz komunističkog nasleđa. Slednice socijalističkih država su se različito pozicionirale u takvom novom sistemu ali je za sve njih zajedničko da igraju sporednu ulogu – drugo se nije ni moglo očekivati, budući da je neoliberalistička teorija veoma jednostavna: ko ima kapital, ima moć. A kapital dostojan ravnopravnog nastupa na svetskom tržištu, ove države nisu imale. Imali su ga pojedinci, koji su kroz primarnu akumulaciju kapitala tokom devedesetih godina XX veka, uglavnom izvedenu koruptivnim zahvatima i sumnjivim privatizacijama, iskočili kao nova generacija uspešnih poslovnih ljudi – tajkuna. Otuda je ova reč, koja u nekim kulturama ima pozitivnu konotaciju, u slednicama socijalističkih država isključivo upotrebljena u negativnom, čak i pežorativnom kontekstu. Države su dakle ostale na periferiji tržišta kapitala i tako su im nametnuta pravila ponašanja u narednim decenijama.

Kako to izgleda, biti na periferiji tržišta kapitala? Prema pomenutoj paradigmi neoliberalizma to praktično znači raspolagati minimalnom i zanemarivom moći da se utiče na svetske ekonomske tokove. U početnom stadijumu, da bi privukle kapital ove države rasprodaju svu zaostavštinu prethodnog sistema. Neke se zaustavljaju na profitnim državnim preduzećima, druge prodaju i javna i komunalna preduzeća. Često se ovakve privatizacije zasnivaju na namernom osiromašenju preduzeća radi umanjenja njegove vrednosti pre prodaje; ponekad se privatizacija vrši samo zbog određenog segmenta proizvodnje dok se ostali zanemaruju bez obzira na to da li su prethodno bili profitabilni. Nekada se vrši samo zbog vrednosti zemljišta na kojem se proizvodni kapaciteti nalaze. Ovakve privatizacije praćene su masovnim otpuštanjima, pa nezaposlenost naglo raste. Država je manje ili više nezainteresovana za ove tokove, jer je dogmatska „nevidljiva ruka tržišta“ tu da sve uredi. Radno zakonodavstvo se menja, u korist poslodavaca, ali ne toliko drastično.

Druga faza međutim donosi novu nestašicu kapitala. Nakon što su privatizacije sprovedene, država se suočava sa značajno smanjenom proizvodnjom, iz napred opisanih razloga. Nezaposlenost je shodno tome značajno uvećana, a prodato je sve što se moglo prodati. Na red dolazi mantra o malim i srednjim preduzećima, preduzetnicima koji će pokrenuti privredu. U državama koje su svesne svojih realnih mogućnosti, administracija se smanjuje radi smanjenja javne potrošnje a porezi i drugi fiskalni nameti se prilagođavaju razvojnom potencijalu preduzetništva. U drugim državama u kojima je politička elita sebi obezbedila ogromne povlastice i čija javna potrošnja nije u skladu sa ekonomskim mogućnostima, rešenje se pronalazi u dodatnom zaduživanju. Gornja granica zaduživanja se međutim vrlo brzo dostiže a da se novac koji je zadužen nije iskoristio ni na šta što bi ga moglo povratiti – javna potrošnja u cilju bogaćenja političke oligarhije, jednostavno nije održiva. Otuda se brzo prelazi na treću fazu.

Treća faza podrazumeva privlačenje stranih investicija. To se po pravilu čini ne ulazeći mnogo u suštinu investicionih politika – jednostavno, država se trudi da bude konkurentna na krajnoj periferiji kapitala, gde se našla i odakle se čini da nema izlaza. Poreklo kapitala koji pristize se ne proverava, a ono što on nudi je daleko od koristi koje bi se mogle ostvariti u redovnim tržišnim uslovima. Država, drugim rečima, ulazi u takozvanu „trku do dna“, pridružuje se skupu onih zemalja koje nude ekstremno povoljne uslove za investiranje a koji se suštinski svode na to da vlasnik kapitala uloži minimum sredstava za koja će dobiti maksimalan profit. Takvim „investitorima“ se daju najrazličitije pogodnosti:

- ne ispituje se poreklo novca koji ulažu;
- često se kao „strani investitori“ pojavljuju kompanije koje su zapravo u vlasništvu domaćih državljana a koje su osnovane u inostranstvu radi izbegavanja plaćanja poreza;
- daju se poreske i druge olakšice;
- daju se subvencije;

- poklanja se ili besplatno ustupa na dugoročno korišćenje infrastrukture, objekti, praktično sve osim proizvodne tehnologije, koju investitor donosi sa sobom;
- omogućava se lako iznošenje kapitala iz zemlje bez obaveze re-investiranja profita koji se ostvari;
- omogućava se korišćenje nezaštićene i eksploatisane radne snage.

Poslednja tačka ključna je za analizu koja sledi. Naime, „investitori“<sup>1</sup> kao poslodavci se pojavljuju sa jasnom vizijom da maksimalno iskoriste beneficije koje im država pruža i da maksimiziraju svoj profit. Istovremeno ne daju garancije koliko će proizvodnju zadržati u zemlji u kojoj se nalaze i nemaju praktično nikakve obaveze prema zaposlenima u smislu stručnog usavršavanja i napredovanja. Otuda se investira u najjednostavnije i najlošije plaćene manuelne poslove, na kojima je profitna stopa potencijalno najveća. Logična posledica ovakvog stanja jeste da životni standard najsporije raste u državama koje su najviše uključene u „trku do dna“, kao što su na primer Srbija i Makedonija.<sup>2</sup> Zašto je to tako? Pre svega zbog stanja na tržištu rada. Ukoliko se izabere investicija u poslove koje mogu obavljati visokokvalifikovani kadrovi, konkurencija na tržištu rada biće manja pa će i izbor biti sužen a uslovi rada će morati da budu prilagođeni tome (dakle, bolji po zaposlene). Na manuelnim jednostavnim poslovima se zarađuje najviše zato što poslodavac ne ulaže ništa u obuku zaposlenih, a zbog velike

- 
- 1 Ovaj izraz će uvek biti upotrebljen pod navodnicima u toku analize, na onim mestima gde je potrebno naglasiti postojanje paradoksa koji je karakterističan za „trku do dna“, postojanje poslodavaca koji se najavljuju kao nosioci krupnog kapitala a koji u realnosti ulažu proporcionalno male iznose novca u odnosu na koristi koje imaju od državne pomoći i profita koji ubiraju i iznose iz zemlje.
  - 2 Životni standard najsporije raste u Srbiji i Makedoniji, [https://www.danas.rs/ekonomija/zivotni-standard-najsporije-raste-u-srbiji-i-makedoniji/?fbclid=IwAR3JAJ9EMLaFko7WpDgpkmtMFE4uEM7GXdQsve3m--V-GYfF4EDwRu\\_hIZ6k](https://www.danas.rs/ekonomija/zivotni-standard-najsporije-raste-u-srbiji-i-makedoniji/?fbclid=IwAR3JAJ9EMLaFko7WpDgpkmtMFE4uEM7GXdQsve3m--V-GYfF4EDwRu_hIZ6k).

konkurencije radne snage (koja je rezultat niske zaposlenosti u državi) može radnicima – bez obzira na formalni stepen obrazovanja, iskustvo, specijalizaciju, rezultate i vrednost ostvarenog rada – ponuditi najniže zakonom propisane uslove rada. Čak ni takve uslove poslodavci neće poštovati, ukoliko od države dobije prećutnu saglasnost za svoje nezakonite postupke – analiza koja sledi obuhvata samo neke od desetina zabeleženih slučajeva kršenja radnih prava.

Da bi ovakva politika privlačenja „investitora“ uspeła, potrebno je izvršiti značajne izmene u postojećem radnom zakonodavstvu, koje je u bivšim komunističkim državama uglavnom sačuvano na nivou značajno nižem u odnosu na osamdesete godine XX veka ali istovremeno značajno višem od ciljanog nivoa maksimalne eksploatacije uz minimalnu zaštitu radnika. Proces *devolucije radnog zakonodavstva* nije ekskluzivno namenjen tržištima rada u bivšim socijalističkim i drugim perifernim državama. Naprotiv, u celom svetu, uključujući i visokorazvijene evropske države, trend koji traje već gotovo trideset godina jeste lagano i kontinuirano umanjenje prava zaposlenih. Razlozi za ovo relativno su jednostavni – nakon što je stvoren istočni blok a socijalizam postao realnost u životima ljudi zapadne Evrope, moralo se pokazati da i kapitalizam ima „ljudsko lice“, odnosno da može da prati i premaši razvoj ekonomskih i socijalnih prava, a naročito prava radnika, koji se javio u socijalističkim zemljama. Otuda je značajan period hladnog rata istovremeno i period razvoja radničkih prava širom Evrope i sveta. Sistemi koji nastaju mogu se nazvati socijaldemokratskim u klasičnom smislu tog izraza, jer su pružali veliku sigurnost i široku paletu prava zaposlenima, uz pristojne zarade i razvijen socijalni dijalog. Kada se međutim istočni blok raspao a komunizam dospao u istorijske udžbenike, neoliberalna teorija u tim istim razvijenim zemljama se pre svega koncentrisala na lagano umanjenje prava radnika, umrtvljivanje i prevazilaženje sindikata, marginalizaciju radničke borbe, kolektivnih prava i solidarnosti, na račun novih fleksibilnih načina zapošljavanja i faktičko oduzimanje radnicima pozicije koju su

do tada zauzimali u socijalnim politikama država. Nepotrebno je reći da je ovaj proces imao različite varijacije i ostavio različite posledice u državama različite ekonomske snage. Ekonomski kolonijalizam i eksportovanje manuelnih i slabo plaćenih poslova van države, odnosno poveravanje njihovog obavljanja emigrantskim radnicima unutar države, omogućilo je većini zemalja ekonomskog centra koje raspoložu najvećim kapitalom da svoje građane ostave u relativno dobrom položaju kada je reč o primanjima i socijalnim davanjima. Ovo ipak ne znači da radno pravo i u tim državama nije pretrpelo značajne promene, na štetu radnika.

Kakav je položaj Srbije u priči o globalnim ekonomskim promenama? Čini se da je ona prošla sve opisane faze i da je ušla u stadijum „trke do dna“ sa intenziviranjem priče o politikama investiranja još od 2012. godine, a naročito posle izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine. Od tada pa do danas postoji set politika koje se primenjuju bez kritičkog osvrta, tačnije koje su izuzete od kritika političkih elita, kako na vlasti tako i u opoziciji. Ove politike dovele su do značajnih promena u radnim i socijalnim pravima građana. Njihove osnovne premise su:

- što veća radna eksploatacija u zakonskim okvirima;
- korišćenje ignorantskog stava države prema zaštiti radnika i kršenju njihovih osnovnih prava;
- smanjenje nezaposlenosti putem kratkoročnih angažovanja na najjednostavnijim poslovima;
- smanjenje javne potrošnje kroz smanjenje davanja iz socijalnog osiguranja i socijalne zaštite;
- privlačenje stranog kapitala predatorskog tipa (kapitala koji „napada“ slabe ekonomije i koristi odumiranje države u sektoru radnih i socijalnih prava, da bi kratkoročno ostvario enormne profite kroz radnu eksploataciju) kroz nuđenje subvencija i drugih benefita uz minimalne troškove „investitora“ i nesmetano iznošenje profita van zemlje.

Imajući u vidu navedene postulate ekonomske politike, ne čudi što se poslednjih pet godina u Srbiji uporedo odvijaju dva procesa, koja su po svojoj prirodi komplementarna i služe ostvarivanju istih ciljeva: pojeftinjenje radne snage i destimulisanje radnika da se bore za svoja osnovna prava. Kao zvanična politika se u poslednjih deset i više godina javlja snishodljivo ponašanje prema stranim „investitorima“ dok se drugi razvojni projekti stavljaju na čekanje ili realizuju po istim principima stvaranja profita manjem, politički odabranom krugu ljudi. Direktne posledice ovakve politike su:

- prestano osiromašenje stanovništva;
- predstavljanje predatorskog kapitalizma i divljih investicija kao jedine mogućnosti da se pokrene proizvodnja, smanji nezaposlenost i utiče na smanjenje siromaštva;
- veliki broj kratkoročnih neperspektivnih poslova na kojima se ugovara zakonski minimum uslova rada, koji se često ne poštuje;
- onemogućavanje radnika da koriste svoje pravo na pristup pravdi, kroz obesmišljavanje sistema sudske i vansudske zaštite;
- isključivanje čitavih kategorija stanovništva iz mera socijalne zaštite, kao i ukupno umanjenje socijalnih davanja;
- povlačenje države iz zaštite radnika obrazloženjem da su u pitanju privatni interesi radnika i poslodavaca, u kojima država ne može da učestvuje;
- aktivno ili pasivno omogućavanje nezakonitog ponašanja poslodavaca;
- potpuno obesmišljavanje i faktičko ukidanje socijalnog dijaloga i svodenje kolektivnog pregovaranja na javni sektor, uz minimalne izuzetke;
- obesmišljavanje rada partizovanih i birokratizovanih sindikata i destimulisanje sindikalnog organizovanja i delovanja (često i protivzakonita zabrana sindikata od strane poslodavaca a uz toleranciju države).



Nije teško pretpostaviti da se ovakve posledice značajno odražavaju i na svakog pojedinačnog građanina, koji je po pravilu demotivisan, usmeren na nalaženje bilo kakvog zaposlenja (ili održavanja trenutnog zaposlenja po bilo koju cenu), kao i krajnje nepoverljiv prema oblicima kolektivnog organizovanja, sindikatima i kolektivnom pregovaranju. Umesto kolektivnih interesa pojedinci obično na prvo mesto stavljaju svoje individualne, kao i interese svoje porodice, budući da su dovedeni u ekonomski neizdrživu situaciju. Otuda situacija na tržištu rada diktira uslove zapošljavanja, pa je podzaposlenost postala redovna pojava, a ekonomske migracije utiču na do sada nezabeležen odliv visokoobrazovanih ljudi u inostranstvo. Tržište rada međutim ovakve migracione tokove praktično ne oseća (osim kroz zvaničnu statistiku koja beleži neprestani pad nezaposlenosti) jer je potražnja za poslovima koje bi emigranti u druge zemlje obavljali u Srbiji minimalna, dok za jednostavne manuelne poslove i dalje postoji ponuda koja je višestruko veća od potražnje – što garantuje održanje socijalno neodrživih uslova rada na duži rok.

Ova studija ima za cilj da pokaže koje alternative postojećem dogmatiskom prihvatanju divljeg neoliberalizma i predatorskog kapitalizma u Srbiji postoje, kao i kako se one mogu implementirati kroz izmene radnog zakonodavstva. Prvi deo studije odnosi se na kritičku analizu osnovnih postulata na kojima počivaju nedavne i najavljene buduće izmene propisa. Potom će se u naredna dva dela predstaviti individualna i kolektivna prava zaposlenih, uz predloge konkretnih izmena propisa koje bi mogle dovesti do implementacije alternativnih rešenja za normiranje radnih odnosa. Konačno, u zaključnim razmatranjima će se posvetiti pažnja sintezi svega iznetog u ocenu sistema koji bi potencijalno mogao da funkcioniše kao samostalan i uspešan, u datim okolnostima u Srbiji.

Osnovna hipoteza kojom se analiza rukovodi jeste da su alternative trenutnom stanju ne samo moguće (u normativnom i ekonomskom

smislu) već i nužne i racionalne, jer aktuelne politike ne mogu održati čak ni trenutno stanje na duži rok. Budući da u trci do dna dno zapravo ne postoji, jer se uvek može otići korak niže od konkurenata u privlačenju investicija, jedini dugoročni plan može biti napuštanje trenutnih odnosa i jačanje kontrolne i socijalne uloge države. U analizi se odlazi i korak dalje pa se osim nužnosti postojanja alternativa, one razvijaju a ponekad i konkretno normativno uobličavaju. Kroz istraživanje se dakle postavljaju pitanja ali se daju i odgovori, koji mogu biti tumačeni i primenjeni u daljoj praksi i politikama u skladu sa individualnim pogledima i stavovima, ali suštinski nude rešenja zasnovana na nekim univerzalnim vrednostima koja predstavljaju civilizacijsko dostignuće, koja se zasnivaju na osnovama ljudskih prava i sloboda i nadogradnji kroz praksu univerzalnih i regionalnih instrumenata i tela, i čija primena niti u jednom trenutku ne sme postati upitna.

Metodologija koja je primenjena u istraživanju relativno je jednostavna i odnosi se na normativnu analizu postojećeg stanja, kritičku analizu i sintezu dobijenih rezultata. Kritika koja će biti upućena postojećim rešenjima, inspirisana je kako pravničkim obrazovanjem autora, ekonomskim logikama i socijalističkim pogledom na svet, tako i na direktnim i indirektnim iskustvima sa kršenjima radnih prava u poslednjoj deceniji. Tekst nije opterećen uporednopravnim kao ni istorijskopравnim aspektom, iako oni postoje u dovoljnoj meri da izvrše svoju osnovnu ulogu – pokažu da su ideje koje su predstavljene već videne i primenjene, odnosno da se mogu realizovati u povoljnim okolnostima koje bi u Srbiji trebalo stvoriti. Razlog oduzimanja većeg značaja ovim metodima istraživanja leži pre svega u činjenici da je stav autora da ne postoji univerzalni recept za alternativan nastup na svetskom tržištu rada i kapitala; postoje samo bazične ideje koje nose neke univerzalne vrednosti, a koje se moraju implementirati imajući u vidu posebnosti okruženja u kojem će biti primenjene.

Ideološki posmatrano, ova studija ne pokušava da opravda ili vrati u igru komunizam, ni u jednoj njegovoj poznatoj formi. Osnovni

principi na kojima bi se izgradio alternativni sistem imaju istina do-  
dirljivih tačaka sa pojedinim dostignućima socijalističkih država, ali se  
oni uklapaju u predložene izmene imajući u vidu realnost proizvodnih  
odnosa u svetu, kao i sve anomalije do kojih je implementacija tih prin-  
cipa u socijalističkim državama vremenom dovela. Osnovni postulati su  
vraćanje univerzalnim principima o kvalitetu prava zaposlenih, o dosto-  
janstvenom radu i dostojanstvenoj zaradi, vraćanju poverenja u državu  
kao zaštitnicu vladavine prava i vraćanje poverenja u pojedine institute  
koje smo (namerno) zaboravili da nas ne podsećaju na prošla vremena  
samoupravnog socijalizma i partijskog centrizma. Alternativa koja se  
nudi nema sa druge strane nikakvih zajedničkih tačaka sa neoliberal-  
nim idejama koje se podmeću kao nužno zlo; upravo suprotno, jedan od  
osnovnih zadataka autora jeste da pokažu da su u savremenim uslovi-  
ma ovakve ideologije kontraproduktivne, neodržive i povoljne samo za  
dalje širenje jaza između bogatih i siromašnih slojeva društva.

## **2. NOVI PRISTUP POJMU ZAPOSLENOG I NJEGOVOJ SADRŽINI**

Zakon o radu<sup>3</sup> Republike Srbije pojam zaposlenog uvodi u cilju radne  
eksploatacije. Naime, zaposleni su jedini titulari prava iz radnog od-  
nosa, dok ostala radno angažovana lica ta prava po pravilu nemaju  
(osim pojedinih izuzetaka, o kojima će kasnije biti reči). Tako je na-  
činjena veštačka podela na „zaposlene“ i „radnike“ (radno angažova-  
na lica, poslenike), koja se obilato koristi da bi se radnicima uskratila  
čak i minimalna zakonska prava. Uporedno gledano, nigde ne postoji  
tako odsečna razlika između dva režima radnog angažovanja. Dok se  
praktično celo radno zakonodavstvo odnosi na radni odnos, iz ovog

---

3 Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013,  
75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017.

konteksta su izuzeta lica koja su radno angažovana prema ostalim imenovanim i neimenovanim ugovorima o radnom angažovanju. Na prve, one koji su u radnom odnosu i nose „titulu“ zaposlenog, primenjuje se klasično radno pravo. Na druge se ono primenjuje veoma ograničeno i na nivou izuzetka, Zakon o radu ove režime minimalno reguliše, dok se na sve ono što nije regulisano primenjuju pravila obligacionog prava. Ovakvo normiranje otvara mogućnost za veliki broj potencijalnih zloupotreba, koje se u praksi i dešavaju.

Član 5. stav 1. Zakona o radu veoma jednostavno definiše zaposlenog: „Zaposleni, u smislu ovog zakona, jeste fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca.“ I takvom jednostavnom formulacijom, uzrokuje niz problema u sistemu radnog prava. Izuzimanjem radno angažovanih lica iz pojma zaposlenog oni ostaju na pravnoj vetrometini, izloženi različitim tumačenjima i *ad hoc* popunjavanjem pravnih praznina koja postoje u režimima rada van radnog odnosa. Istovremeno, u Zakonu o radu ne postoji definicija radnog odnosa koja bi pomogla da se shvati (odnosno, približi) režim rada u radnom odnosu sa radom van radnog odnosa.

Koliko Zakon o radu ignoriše rad van radnog odnosa i sve one koji nisu zaposleni u smislu tog propisa, jasno je i kada se analiziraju neke druge odredbe:

- Domašaj Zakona o radu 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 državljane 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.

- Shodno prethodnoj tački, Zakon o radu posvećuje minimalnu pažnju ovim modalitetima. Kao modalitete rada van radnog odnosa, navodi: ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova (dva člana), ugovor o delu (jedan član), ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju (jedan član), ugovor o dopunskom radu (jedan član). Nijedan od ovih ugovora 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“. U ovoj analizi će uporedo biti primenjeni ovi termini, dok će se termin „radnik“ koristiti da označi svako lice koje ulaže rad, bez obzira na to da li se nalazi u radnom odnosu.
- Posebnim zakonima radno angažovana lica imaju minimalna prava koja im mogu doneti neko približavanje položaju zaposlenom. Na primer, ona su zaštićena od zlostavljanja na radu<sup>4</sup> i diskriminacije u oblasti rada<sup>5</sup>, imaju pravo na zdravstveno osiguranje<sup>6</sup>, u određenim modalitetima na staž penzijskog

---

4 Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010, čl. 2.

5 Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009, čl. 16.

6 Zakon o zdravstvenom osiguranju Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US, 119/2012, 99/2014,

osiguranja<sup>7</sup>, i tako dalje. Ova prava međutim ni izbliza nisu dovoljna da se reguliše položaj na način koji bi odgovarao poštovanju minimuma dostojanstvenih uslova rada.

Zašto je sve ovo važno? Radni odnos nije odnos jednakih strana. Naprotiv, poslodavac je neko ko je uvek u prednosti, kao vlasnik sredstava za rad. Otuda se u prethodnih 150 godina razvija radno pravo kao način intervenisanja države u pravni okvir na strani zaposlenih, kako bi se faktička nejednakost koja postoji u odnosu radnik-poslodavac donekle ublažila postavljanjem pravnog okvira i standarda u kojima se ugovorne strane (radnik i poslodavac) moraju kretati. Izostavljanjem radnika iz pojma zaposlenog, čitava armija radno angažovanih lica izostavljena je iz tog zaštitnog okvira, praktično iz najvećeg broja dostignuća modernog radnog prava. Ili, grubo rečeno, položaj takvih lica gotovo da je jednak položaju zaposlenih pre pojave modernog radnog prava – ona dakle rade prema pravilima iz XIX veka.

Rad van radnog odnosa nije međutim proizvod novog doba, niti liberalnog pristupa tržištu rada. Naprotiv, ovi modaliteti su postojali i ranije, u doba SFR Jugoslavije, i bili korišćeni za obavljanje određenih specifičnih poslova. Razlike koje postoje u ranijim i sadašnjim načinima angažovanja van radnog odnosa su međutim drastične:

- Procenat angažovanih van radnog odnosa je u nekim prethodnim periodima bio zanemariv i odnosio se samo na sezonske poslove ili neke specifične poslove – baš onako kako su i za mišljeni,

---

123/2014, 126/2014 - odluka US, 106/2015 i 10/2016 - dr. zakon, čl. 17. U pitanju je zdravstveno osiguranje ograničenog kapaciteta.

7 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018. Zakonom su regulisani osiguranici prema ugovorima o delu i ugovorima o obavljanu privremenih i povremenih poslova (članovi 11. i 12.).

da se koriste u onim situacijama kada je necelishodno zasnivati radni odnos za neka jednokratna angažovanja. Udeo tih ugovora u ukupnom procentu zaposlenih bio je niži od jednog procenta tokom osamdesetih godina XX veka. Danas međutim preti da postane pravilo. Prema statističkim pokazateljima, samo u periodu 2014-2016. procenat udela angažovanih u nestandardnim oblicima zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti je skočio sa 68,4% na 74,3%.<sup>8</sup>

- Poslovi na kojima se danas lica angažuju po ugovorima van radnog odnosa daleko prevazilaze svrhu zbog kojih su ovi ugovori našli svoje mesto u pravnom sistemu. Gotovo po pravilu je u pitanju obavljanje poslova iz osnovne delatnosti poslodavca, kao i poslova koji nisu privremenog (ili povremenog) karaktera, pa se može postaviti pitanje kako je to moguće i da li je moguće tumačiti Zakon o radu na način koji dozvoljava gotovo neograničen promet ovih ugovora? Sudska praksa je pokušala da stane na put takvim zloupotrebama ali u ograničenom pravnom kontekstu u kojem deluje, takvi pokušaji – inače hvale vredni – nisu dovoljno efikasni da se anomalije otklone. Na primer, dobra sudska praksa je na stanovištu da se na privremenim i povremenim poslovima ne mogu angažovati lica za obavljanje poslova koji su sistematizovani Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova<sup>9</sup>,

---

8 Gorana Krstić, *Efekte količine i kvaliteta rada na blagostanje i nejdnakost dohotka u Srbiji*, u: A. Kostić (ur.) *Ekonomija – zaposlenost i rad u Srbiji u XXI veku*, Beograd, 2018, str. 165. Pod nestandardnim oblicima zaposlenosti se podrazumeva (ekonomska kategorija) radnog angažovanja van radnog odnosa na neodređeno vreme (samozaposleni bez zaposlenih radnika, privremeno zaposleni, zaposleni sa nepunim radnim vremenom i neformalno zaposleni).

9 Videti na primer presudu Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1163/2013 od 12.2.2014. godine, presudu Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 2137/2011. od 25.5.2011. godine, rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1571/2014 od 26.2.2015. godine, presudu Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 1372/2014 od 24.4.2015. godine, presudu Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 870/2015. od

koji je svaki poslodavac dužan da ima ukoliko ima više od deset zaposlenih. Ovo tumačenje propisa međutim ne može da spreči zloupotrebe koje se tiču određivanja koja će mesta poslodavac sistematizovati – pa se tako dešava da određeni poslovi ne nađu svoje mesto u takvom pravilniku, bez obzira što je evidentno da se radi o kontinuiranoj potrebi za izvršiocima takvih poslova. Takođe, sudovi ne mogu da spreče upliv politike u normiranje, pa tako danas na primer postoji inicijativa takozvanih stranih investitora da se pravilo o obavezi postojanja pravilnika izmeni i da obaveza njegovog donošenja ne postoji ukoliko poslodavac ima manje od 50 zaposlenih – formalno, da bi se olakšala administracija poslodavcu; faktički, da bi se ova uporna i konzistentna sudska praksa zaštite radnika zaobišla.<sup>10</sup>

- Kontrole i sprečavanje zloupotreba svih navedenih nedostataka u sistemu, praktično ne postoje. Radnici su prepušteni sami sebi, kao i dugim sudskim sporovima koje vode. Vansudska zaštita postoji samo formalno, o čemu će reći biti kasnije u tekstu. To naravno dovodi do stvaranja atmosfere nekažnjivosti poslodavaca, a same radnike destimuliše da se bore za svoja prava.

Sve navedeno dovodi do niza zloupotreba. Karakterističan ugovor koji se masovno zloupotrebljava (što ne znači da zloupotrebe ne postoje i u režimima drugih ugovora o radnom angažovanju) jeste ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Neke od „pogodnosti“ koje ovaj ugovor pruža poslodavcima jesu one koje se odnose na troškove poslenika. Tako poslenik nema pravo na plaćeni godišnji odmor, plaćeno odsustvo, naknadu za prekovremeni rad (niti bilo kakvo ograničenje

---

6.5.2015. godine, kao i Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-947/2015-02 od 8.10.2015. godine.

10 Mario Reljanović, *Prema Beloj knjizi – crno nam se piše*, <https://pescanik.net/prema-beloj-knjizi-crno-nam-se-pise/>.



radnog vremena), pravo na minimalnu zaradu (zapravo nema pravo na zaradu uopšte, a novac koji dobija naziva se naknadom). Poslenik nema ni prava koja se odnose na udruživanje, štrajk, kolektivno pregovaranje. Sa druge strane, poslodavac može da mu nametne obaveze koje su iste onima koje ima zaposleni – radno vreme, radne zadatke, učešće u svakodnevnom i redovnom procesu rada. Kao što je napomenuto, dovoljno je da takvi poslovi ne budu sistematizovani, pa da ova kvo postupanje poslodavca sa stanovišta državnog nadzora primene radnopravnih propisa – bude legalno.

Zloupotrebe međutim postaju značajnije kada je reč o kršenju i ono malo pravila koja postoje u Zakonu o radu, kada je reč o realizaciji ovog ugovora. Tako se Zakonom o radu trajanje ugovora ograničava na 120 radnih dana u kalendarskoj godini<sup>11</sup> (postoji inicijativa da se ovaj inače predugi period koji faktički iznosi oko šest meseci, produži na 180 dana<sup>12</sup>). Ovo je obesmišljavanje „privremenosti“ poslova koji se obavljaju već prema samoj zakonskoj normi, jer je moguće da neko obavlja poslove prema ovom ugovoru poslednjih šest meseci u jednoj kalendarskoj godini i prvih šest meseci u narednoj kalendarskoj godini – dakle, gotovo godinu dana u kontinuitetu. Ni ovo nije dovoljno poslodavcima, pa se tako odredba o trajanju ugovora masovno krši i dešava se da u javnost dođu priče o radnicima koji rade na „privremenim poslovima“ po nekoliko godina<sup>13</sup>. Naravno, postavlja se pitanje kako je tako nešto moguće i

---

11 ZoR, čl. 197.

12 Mario Reljanović, *Prema Beloj knjizi – crno nam se piše, loc.cit.*

13 Nekoliko novinarskih istraživanja na tu temu: *Višegodišnji privremeni i povremeni poslovi u Beogradskom vodovodu*, <http://radnik.rs/2018/05/visegodisnji-privremeni-i-povremeni-poslovi-u-beogradskom-vodovodu/>; *Komunalci po ugovoru tvrde da rade pod „robovskim“ uslovima*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a225502/Komunalci-rade-godina-ma-po-ugovoru.html>; *Privremeni poslovi – problemi stalni*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/363431/Privremeni-poslovi-problemi-stalni>; *I kontradiverziona ekipa radi preko omladinske*, <https://www.blic.rs/biznis/i-kontradiverziona-ekipa-radi-preko-omladinske/7d45wwx>.

kako nadležna inspekcija rada ne reaguje, ali stvari postaju malo jasnije kada se vidi da najveći broj takvih zloupotreba dolazi iz državnog sektora, naročito javnih komunalnih preduzeća.<sup>14</sup> Država je, jednostavno rečeno, na ovaj način sebi obezbedila jeftinu i potpuno nezaštićenu radnu snagu – otuda inicijative da se nešto promeni i da se ovaj ugovor normativno pridruži vrstama ugovora o radu, nisu do sada imale nikakve šanse da budu uspešne.<sup>15</sup> Koliko je odnos države prema ovoj vrsti radnog angažovanja pogrešan, dovoljno slikovito opisuje (neobavezujuće) stručno mišljenje da je moguće angažovati isto lice kod istog poslodavca

---

14 Dva istraživanja o zloupotrebi ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u javnom preduzeću: *Protest radnika EPS-a zbog privremenih i povremenih poslova*, <http://radnik.rs/2018/06/protest-radnika-eps-a-zbog-privremenih-i-povremenih-poslova/>; *Višegodišnji rad u EPS-u po privremenim i povremenim poslovima*, <http://radnik.rs/2018/12/visegodisnji-rad-u-eps-u-po-privremenim-i-povremenim-poslovima/?fbclid=IwAR2rLBBkZzhENJMmVLs4nky9BWIGSowsf9zFsRl6OX70ngh3rJ-736klxV98>.

15 Ova situacija će se možda izmeniti u sklopu usaglašavanja prava Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. Nacrt Akcionog plana za poglavlje 19 (Akциони plan za postepeno transponovanje pravnih tekovina Evropske unije u zakonodavstvo Republike Srbije i kreiranje neophodnih kapaciteta za njihovu primenu u svim oblastima koje su obuhvaćene Poglavljem 19, čija izrada je predviđena Skrining izveštajem za poglavlje 19 Evropske komisije kao prethodna obaveza da bi se pristupilo pregovorima u ovoj oblasti, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf)) predviđa da privremeni i povremeni poslovi tokom usaglašavanja sa tekstom *Direktive 1999/70/EK o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme* (Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP), postanu modalitet rada u radnom odnosu na određeno vreme (strana 58 treće radne verzije nacrta). U trenutku pisanja ovog teksta tekst Akcionog plana je na javnoj raspravi i nije poznato da li će ovakva inicijativa biti prihvaćena u njegovom konačnom formatu – ukoliko bude tako, problem zloupotrebe ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova mogao bi biti eliminisan usvajanjem izmena i dopuna Zakona o radu (ili u okviru donošenja novog Zakona o radu) u periodu 2020. – 2022. godina.

na neograničenom broju uzastopnih ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, ukoliko se opis poslova koje to lice obavlja promeni<sup>16</sup> – takvo tumačenje ne samo što je protivno prirodi ovog ugovora, već i otvara potpuno nove prilike za „legalne“ zloupotrebe.

Nije samo neopravdano razlikovanje rada u radnom odnosu i rada van radnog odnosa ono što čini moderno shvatanja pojma zaposlenog. Naprotiv, iako je sama pravna definicija praktično nepromenjena u odnosu na neka ranija razdoblja, faktički položaj zaposlenog značajno se promenio. Tako se danas ne priča o podeli na radni odnos i radno angažovanje van radnog odnosa, već o podeli na prekarni rad i dostojanstven rad. Prekarni rad pri tome obuhvata i modalitete rada u radnom odnosu, koji su na neki način oročeni ili su kroz zakonske intervencije uređeni drugačije u odnosu na „osnovni“ model radnog odnosa na neodređeno vreme.

Oblici prekarnog rada ograničenjem trajanja radnog odnosa u Zakonu o radu su: radni odnos na određeno vreme, pripravnički radni odnos, radni odnos uz probni rad. Lica zaposlena u takvim modalitetima radnog odnosa uživaju formalnopravno sva prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih (dakle, onih koji su zaključili ugovor o radu). U praksi, njihov faktički položaj može biti značajno različit od propisanog. Primeri takvih zloupotreba su konstantni i značajni:

- Od zaposlenih se traži da se odreknu određenih individualnih prava koja im po zakonu pripadaju, kako bi im radni odnos bio produžen i nakon isteka ugovora o radu na određeno vreme. Ovo odricanje se najčešće tiče troškova koje poslodavac ima prema zaposlenom – kao što je plaćanje prekovremenog rada, rada noću i neradnim danima. Neretko se zaposleni odriču i prava kojih se ne mogu odreći, i to kroz pasivno ponašanje prema poslodavcu koji ih zanemaruje – kao što je slučaj sa pravom na godišnji odmor.

---

16 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, broj 011-00-483/2015-02 od 8.5.2015. godine.

Poslodavac je u nekim slučajevima i veoma aktivan u kršenju prava – na primer, pretnje zaposlenima koji koriste zakonsko pravo na bolovanje u slučaju privremene sprečenosti za rad.

- Zaposleni se uskraćuju za zakonite uslove rada – ova situacija praktično proističe iz prethodne ali je važno naglasiti da nemogućnošću korišćenja niza garantovanih zakonskih prava, čak ni na njihovom minimumu koji nije niti sme biti upitan, položaj zaposlenog kada je reč o uslovima rada može biti drastično promenjen u odnosu na sliku koju pružaju zakonodavstvo, kao i drugi propisi i autonomni akti. Tako se dešavaju situacije da zaposleni nemaju ni osnovna sredstva potrebna za bezbednost i zaštitu zdravlja na radu, da ne mogu da koriste toalet, da su izloženi zlostavljanju na radu i diskriminaciji, a da se od njih očekuje da na takve otežane i nezakonite uslove rada ne reaguju traženjem zaštite – pod pretnjom neproduženja ugovora o radu po isteku trenutno važećeg.
- Zaposleni se uskraćuju za korišćenje kolektivnih prava, i to je već situacija koja je postala simptomatična. Može se zapravo reći da postoji čitava taktika poslodavaca kako se zaposleni dovode u situaciju da ne mogu ili ne smeju da koriste svoja prava, naročito pravo na udruživanje u sindikalne organizacije i pravo na sindikalnu aktivnost kod poslodavca. Temelj takve prakse je nezakonita upotreba ugovora o radu na određeno vreme, nakon čega se (neformalno) zabranjuje udruživanje a svako ko se ogлуši o takvu zabranu jednostavno biva odstranjen iz kolektiva tako što mu se ugovor o radu po isteku perioda na koji je zaključen – ne produži. Iako je formalno posmatrano ovakvo postupanje zakonito – ne postoji mogućnost da se zakon protumači tako da je poslodavac dužan da po isteku ugovora o radu na određeno vreme ponovo angažuje istu osobu<sup>17</sup> – ovde je zapravo reč o višestrukom

---

17 Osim izuzetka koji se odnosi na trudnice i porodilje, iz člana 187. stav 2. Zakona o radu ali se tu radi o produženju postojećeg ugovora o radu na odre-

kršenju zakona, koje se od strane inspekcije rada tradicionalno ne konstatuje.

Pravni sistem nije naravno originalno zamišljen na ovaj način, već je izvitoperen uticajem tendencija poslodavaca za povećanjem profita i indiferentnim odnosom države prema kršenjima radnih prava. Većina pomenutih zloupotreba dolazi zbog nesankcionisanja pogrešne (nezakonite) primene odredbe o mogućnosti zaključenja ugovora o radu na određeno vreme sa zaposlenim, samo ukoliko su ispunjeni neki specifični zahtevi. Zloupotreba se sastoji u masovnom zaključenju ugovora o radu na određeno vreme, bez intervencije inspektora rada ili drugih nadležnih organa i institucija. O ovome će biti reči u daljem tekstu, a na ovom mestu je potrebno konstatovati ovakve vrste zloupotreba, koje u kombinaciji sa drugim kršenjima radnih prava zaposlenih mogu toliko eskalirati da je sasvim jasno zašto se ova kategorija radnika – koja je formalno u boljem položaju od onih van radnog odnosa – može smatrati prekarnim radnicima u širem smislu.

I zaposleni u agencijama za privremeno zapošljavanje (kako su pogrešno nazvane), koje se bave ustupanjem zaposlenih drugim poslodavcima, takođe su formalnopravno u radnom odnosu. Njihov faktički položaj je međutim takav da su oni višestruko ranjivi i da takođe spadaju u grupu prekarnih radnika. Iako je harmonizacija sa pravom Evropske unije značila da se iz načina angažovanja radnika putem agencija izbrišu privremeni i povremeni poslovi radni odnos koji postoji između agencije i ustupljenog radnika nije uvek garant da će se poštovati sva njegova prava, budući da on radi kod poslodavca-korisnika, sa kojim nema zaključen ugovor niti bilo kakav drugi direktni pravni osnov

---

đeno vreme po sili zakona, ne i o zaključenju novog ugovora o radu. Drugi potencijalni izuzetak postoji ako poslodavac svoje odbijanje da produži ugovor sa zaposlenim na određeno vreme obrazloži nekim diskriminatorskim razlogom – tada će postojati diskriminacija na radu i zaposleni će moći svoja prava da zaštiti pred sudom.

angažovanja – njegov položaj definisan je zakonom i ugovorima o ustupanju (između agencije i poslodavca korisnika) i o radu (između radnika i agencije). I o ovoj grupi lica biće više reči u nastavku analize.

Šta bi se dakle moglo zaključiti iz osvrta u novoj sadržini pojma zaposlenog? Pre svega, da je takozvana liberalizacija tržišta rada dovela do pojave čitavog niza nesigurnih oblika radnog angažovanja, kao i da je pojam zaposlenog namerno ograničen samo na određene radnike, dok sve veći broj njih ostaje izvan njegovog domašaja. Ovo ne samo što doводи do prekarizacije rada, nepovoljnih uslova rada i manje cene rada, nego se zapravo uklapa u politike koje su aktuelne a koje se trude da poslodavcima obezbede što ranjiviju i slabije plaćenu radnu snagu, u cilju uvećanja njihovog profita. Poslodavci su istovremeno privilegovani i u drugim oblastima pravne regulative, kao što su porezi i reinvestiranje, pa tako nije čudno što su socijalne razlike koje nastaju u društvu sve izraženije – prema nekim istraživanjima, i najveće u Evropi.<sup>18</sup> Ograničenje domašaja pojma zaposlenog i promena njegove sadržine nije dakle slučajnost, anomalija u sistemu koja je nastala nekom omaškom, već je posledica favorizovanja poslodavaca na račun radnika. Ili da se vratimo na priču o ravnoteži u radnom odnosu – jedan od osnovnih instrumenata trajnog i sistemskog poremećaja te ravnoteže leži upravo u ovakvim zakonskim rešenjima i praksi njihove primene. Progon radnika iz Zakona o radu omogućio je da se ostvareni korpus radnih prava uskrati velikom broju lica. Izopštavanje pojma „radnik“ iz radnog prava, ironično je i pogrešno. Ono međutim nije nenamerno, već je jasan indikator kakve politike država primenjuje kada je reč o raskidu ne samo sa nasleđem samoupravnog socijalizma – kako devolucija položaja radnika uporno pokušava da se predstavi – već i sa osnovnim civilizacijskim i globalnim dostignućima dostojanstvenog rada.

---

18 Maja Krek, *Kakav je zaista materijalni položaj stanovništva Srbije*, <https://www.noviplamen.net/glavna/kakav-je-zaista-materijalni-polozaj-stanovnistva-srbije/>.

### 3. KOLIKO SU UGROŽENA PRAVA ZAPOSLENIH?

Proces urušavanja prava zaposlenih (i radnika uopšte) je kontinuiran i ne može se uzeti neka određena tačka u vremenu koja predstavlja prekretnicu. Još napuštanjem koncepta samoupravljanja početkom devedesetih godina prošlog veka, položaj radnika postao je kvalitativno drugačiji. Iako su njihova formalna prava bila značajno smanjena u odnosu na osamdesete, prava devastacija položaja radnika tokom devedesetih nije se toliko ogledala u zakonskim rešenjima, koliko u faktičkom stanju – hiperinflacija, dugoročni rad bez primanja zarade, prinudni godišnji odmori, viškovi koji se nisu efikasno usmeravali na tržište rada i kolaps proizvodnje u gotovo svim privrednim granama, doveli su do dugoročnih poremećaja u shvatanju radnog odnosa, odnosa ponude i potražnje na tržištu rada, kao i do slabljenja komponenti socijalne zaštite i socijalnog osiguranja (počev od penzijskog fonda).

Dvehiljadite su međutim dovele do još dve značajne promene, koje su nastavile pogoršanje položaja radnika – masovne privatizacije (koja je svakako postojala i u devedesetim godinama ali nije bilo tako izražena) i stvaranja novog koncepta „savremenih“ radnih odnosa koji odgovaraju liberalizovanim tržištima. Privatizacija je dovela do daljih poremećaja na tržištu rada, koji ni do današnjih dana nisu otklonjeni. Odnos ponude i potražnje postao je takav da je poslodavac mogao da računa na više desetina, čak i stotina kandidata za obavljanje svakog posla koji je mogao da ponudi na tržištu. Tako nešto je logično dovelo do pogoršanja uslova rada, koji su se po pravilu sveli na zakonom određeni minimum. Drugi proces koji se istovremeno odigravao, uvođenja liberalnih koncepata na tržište rada, doveo je do toga da se pomenuti zakonski minimum spušta ispod granice dostojanstvenog života radnika. Ako je privatizacija omogućila da se „opere“ kapital koji je nastao u mutnim devedesetim godinama, država je svojim pozicioniranjem u odnosu na poslodavce i radnike omogućila da se takav

kapital dalje umnožava pod značajno manjim troškovima radne snage. I više od toga, vremenom je ignorantska pozicija države dovela i do pojave masovnih kršenja prava radnika, kao i do stvaranja i održavanja neobjašnjivih nedostataka u pravnom sistemu i primeni prava, koji su po pravilu bili kreirani namerno i na štetu radnika.

Ako se gledaju izdaci poslodavca u 2018. godini u odnosu na 2014. godinu, može se primetiti trend „pojeftinjenja“ radne snage:

|                                                              | <b>ZoR 2014.</b>                                                                      | <b>ZoR 2018.</b>                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>otpremnina kod prestanka radnog odnosa</b>                | najmanje jedna trećina zarade za svaku navršenu godinu radnog staža, za ceo radni vek | najmanje jedna trećina zarade za svaku navršenu godinu radnog staža kod trenutnog poslodavca (ili povezanih poslodavaca)                                  |
| <b>otpremnina pri odlasku u penziju</b>                      | dve prosečne zarade u Republici Srbiji u trenutku odlaska u penziju                   | tri prosečne zarade u Republici Srbiji u trenutku odlaska u penziju                                                                                       |
| <b>uvećanje za minuli rad</b>                                | 0,4% po godini staža, za ceo radni vek                                                | 0,4% po godini staža ostvarenog kod trenutnog poslodavca                                                                                                  |
| <b>uvećanje za smenski rad</b>                               | 26% od osnovne zarade                                                                 | ne postoji                                                                                                                                                |
| <b>naknada štete kod nezakonitog otkaza</b>                  | zaposleni može da traži naknadu svake vrste štete bez izuzetka                        | uvodi se izuzetak – ako je otkaz nezakonit iz formalnih razloga, naknada ne može biti veća od šest zarada zaposlenog i ne postoji mogućnost reintegracije |
| <b>otkazni rok kada ugovor otkazuje poslodavac</b>           | kod otkaza zbog nedovoljne stručnosti ili rezultata rada, iznosi jedan do tri meseca  | kod otkaza zbog nedovoljne stručnosti ili rezultata rada, iznosi 8-30 dana                                                                                |
| <b>putni troškovi za dolazak na posao i odlazak sa posla</b> | u potpunosti naknađuje poslodavac, prema mestu prebivališta zaposlenog                | naknađuje poslodavac prema mestu prebivališta zaposlenog u trenutku zasnivanja radnog odnosa – promena prebivališta ne mora biti relevantna               |

*Tabela 1: Uporedni prikaz umanjenja pojedinih troškova poslodavca prema zaposlenom - 2014. u poređenju sa 2018. godinom*



Jasno je dakle da takozvana liberalizacija tržišta rada pre svega teži uvećanju profita poslodavaca. Održavanje slabe potražnje i visoke ponude radne snage, kao i otvaranje nekvalitetnih poslova za koje se angažuju prekvalifikovana lica sa primanjima u nivou minimalne zarade, dovodi do urušavanja ne samo koncepta dostojanstvenog rada, već i do toga da se radom ne može zaraditi čak ni za osnovne potrebe pojedinca ili domaćinstva. U takvoj atmosferi još jedna komponenta značajno utiče na položaj radnika – pored nametanja teških uslova rada, radnicima se onemogućava efikasan pristup pravdi, odnosno sužavaju se njihove mogućnosti da se za svoja prava izbore vansudskim ili sudskim putem. Ova komponenta ima dvojaku ulogu – ona dovodi do pravnog obesmišljavanja zaštite prava radnika ali dovodi i do psihološkog efekta odvratanja radnika da se uopšte bore za svoja prava na ove načine.

Sve komponente zajedno imaju jedinstveni efekat na radnika – on je u položaju da prihvati bilo kakvo radno angažovanje, pod zakonitim ili nezakonitim uslovima; u toku rada će pristati na uslove rada koji su nezakoniti i odreći će se većeg dela svojih prava kako bi zadržao posao. Nakon što poslodavac izvuče u ekonomskom smislu od radnika sve što može, on će ga odbaciti i odreći ga se – radnik će pri tome ostati bez pomoći države, uz simbolična socijalna davanja (ako ih uopšte ima), sa minimalnom i nedovoljnom pravnom zaštitom i gotovo nikakvim mogućnostima da svoja prava zaštiti čak iako je postupanje poslodavca bilo očigledno nezakonito, bahato i sistematski i masovno usmereno na više desetina pa i stotina radnika istovremeno.

Prava zaposlenih su ugrožena u svakom smislu, na osnovu svega što je prethodno napisano može se lako zaključiti da nije nimalo lako opstati na radu (i generalno) u uslovima u kojima poslodavac želi da iskoristi neku od postojećih sistemskih „grešaka“ i svoj dominantan položaj u radnom odnosu. Još je međutim teže radno angažovanim licima, kod kojih se gotovo ni ne može pričati o ugrožavanju prava, jer ona radna prava uglavnom ni nemaju. Ugovori o angažovanju van radnog odnosa faktički su fokusirani na obaveze poslenika, dok su

prava svedena na neke simbolične iznose naknade, tek toliko dovoljne da bi lice nastavilo da radi kod poslodavca. Druga prava i potrebe radnika su sasvim zanemarene.

Može se reći da je potreba za alternativnim rešenjima upravo najjača u ovoj tački razmišljanja o reformi radnog prava u Srbiji – da li se pod uslovima u kojima trenutno rade, radnicima može ponuditi neka druga mogućnost? Ako se neka rešenja i mogu (mada i to teško) opravdati ekonomskim potrebama i potrebama tržišta, za mnoga od rešenja koja će biti analizirana i kritikovana ne postoji racionalno opravdanje, niti se država trudi da ga stvori i predoči stručnoj i najširoj javnosti. Takva rešenja su usmerena protiv radnika ne zato što tako mora, nego zato što tako nameću uski krugovi vlasnika kapitala i političari koji imaju pojedinačne interese da te uske krugove poslušaju i njihove želje pretoče u norme. Otuda je moguće pričati o efikasnim alternativama i postojanju prostora za izmene zakona koje neće dovesti do kraja privrede u Srbiji, već će uticati na prestanak tretiranja radne snage kao robovske, prekinuti radnu eksploataciju i dati nadu radnicima da uslovi rada zaista mogu biti bolji.

#### **4. POLOŽAJ SINDIKATA U SAVREMENIM RADNIM ODNOSIMA**

Doći do nekog rešenja koje se tiče položaja radnika bez saglasnosti sindikata, u većini kapitalističkih zemalja je donedavno bilo nemoguće. Tradicija i kultura pregovaranja socijalnih partnera i konstruktivan (a ne destruktivan) stav države su nešto što se podrazumevalo. Ova situacija se i u tim državama drastično menja poslednjih godina. Sa druge strane, u Srbiji kao državi koja nema uspešnu tradiciju sindikalizma i socijalnog dijaloga, a istovremeno neguje kroz svoje politike posebno opasan oblik predatorskog kapitalizma, logično je da socijalni dijalog ne postoji a sindikati su lišeni gotovo svakog smisla postojanja.

Savremeni radni odnosi inače nisu blagonakloni prema postojanju sindikata. Naime, sindikati se zasnivaju na praksama kolektiviteta i solidarnosti, dok se većina novih poslova zasniva na individualnosti i naporima da se kolektivitet prevaziđe. Otuda postoji kriza sindikata u celom svetu – opada broj članova, čime opada njihova finansijska moć i uticaj na članstvo, poslodavca, državu. Iz tog magičnog kruga propasti klasične sindikalne ideje, mnogi sindikati se nisu iščupali.

U Srbiji je situacija još gora. Individualizacija rada nema realan efekat na delovanje sindikata, jer je ogroman broj novootvorenih poslova upravo sušta suprotnost modernim poslovima sa visokoobrazovanim izvršiocima – naprotiv, reč je o najjednostavnijim poslovima za čije obavljanje nije potrebno nikakvo formalno obrazovanje. Uslovi rada su, kao što je napomenuto, u konstantnom opadanju. To su, krajnje ironično ali i logično, uslovi u kojima bi sindikati mogli da naiđu na široku podršku radnika koji bi u njima pronašli svoj oslonac za borbu i utočište od kršenja prava. Tako nešto se međutim ne dešava. Sindikati su u Srbiji percipirani pre svega kao glomazne administrativne tvorevine koje nemaju kapacitete da sačuvaju i brane interese radnika i koje se uglavnom fokusiraju na uske partikularne interese. Sami sindikat nisu učinili puno da bi takav stav promenili. U centru njihove pažnje je povećanje članstva i postizanje reprezentativnosti kako bi se ušlo u kolektivno pregovaranje, ili kako bi se koristile beneficije koje država pruža za reprezentativne sindikate na republičkom nivou (članstva u nadzornim odborima, tripartitnim telima, i slično). Istovremeno, rad van radnog odnosa, zaposleni na određeno vreme, lica angažovana putem omladinskih i studentskih zadruga ili agencija za ustupanje zaposlenih – ceo korpus novozaposlenih koji su izuzetno ranjivi – ostaje izvan domašaja interesa sindikata. Ovo dovodi do nezadovoljstva sindikatima. Dodatno otežavajuća je činjenica da se pravne praznine koji postoje u Zakonu o radu koriste da poslodavci imaju „svoje“ sindikate, ili da vrše značajan uticaj na sindikate koji su kod njih osnovani. Rezultat je rapidno gubljenje članstva i veoma loša pozicija sindikata,

koju oni brane sredstvima koja su direktno suprotna principima njihovog postojanja – što će biti detaljno analizirano u kasnijem tekstu.

Sindikati ne vide interes u delovanju izvan poslodavca, u zajednici, kao pomoć i podrška onima od kojih inače ne mogu imati nijednu od prethodno navedenih koristi (članarinu, reprezentativnost). Sindikati se takođe bave politikom ali ne na nivou i na način koji se od njih očekuje – umesto da se bore argumentima prilikom stvaranja nepovoljnih propisa po zaposlene, služe se (neutemeljenim) pretnjama opštih protesta koje će započeti; suprotno, tamo gde se od njih očekuje buntovna sindikalna akcija, obično povlače poteze koji služe okončanju postojećeg spora na štetu zaposlenih koje predstavljaju (primer štrajka u FIAT-u 2017. godine, kao i štrajka prosvetnih radnika 2015. godine).

Sve opisano dovodi sindikate u stanje preživljavanja, pa se ne može govoriti o njima kao o mobilizatorskoj snazi, još manje kao o pružiocima podrške tamo gde je potrebna prema principima solidarnosti i zajedničke akcije. Nisu naravno svi sindikati identični, niti su njihove reakcije na različite izazove istovetne. Oni se međutim najširoj populaciji, kroz medijski praćene skupove i druge događaje, predstavljaju na ovaj način. Sindikalna borba se ne može voditi samo u unapred selektovanim segmentima, za koje se proceni da će sindikatima doneti neku korist. Stručnost sindikalnih službi, naročito kada je reč o većim sindikalnim organizacijama, ne može se dovesti u pitanje. Pa ipak se dešava da se sindikati pohvale nekim zakonskim rešenjima koja su navodno uvrštena u propis na njihov predlog, a da pri tome nisu svesni da takva zakonska rešenja ne odgovaraju interesima zaposlenih koje oni navodno štite – kao što je bio slučaj sa odredbom iz člana 3. stava 5. Zakona o radu, koja je postala deo zakona na insistiranje sindikata 2014. godine. Navedenom odredbom se poslodavac onemogućava da donese pravilnik o radu, ukoliko odbije da kolektivno pregovara sa reprezentativnim sindikatom. Prethodna pretpostavka je da ova odredba ne nalazi svoje mesto u primeni previše često jer se „dobra volja“ poslodavca za pregovaranjem može vrlo lako fingirati.

Postavlja se međutim dodatno pitanje kako je u interesu zaposlenih da nemaju ni kolektivni ugovor, ni pravilnik o radu, kada se pravilnikom o radu (baš kao i kolektivnim ugovorom) mogu predvideti jedino veći obim i kvalitet prava za zaposlene, nego što je predviđeno zakonom. Dolazi se do zaključka da poslodavac može relativno lako drugim opštim aktima prevazići nedostatak pravilnika o radu ali da zaposleni ne mogu taj nedostatak da prevaziđu jer će se na njih primenjivati direktno zakon, umesto potencijalno povoljnijih odredaba pravilnika.<sup>19</sup> Još jedan primer iracionalnog ponašanja sindikata jeste izbacivanje poglavlja o takozvanom „lizingu radnika“ iz Zakona o radu 2014. godine, uz obrazloženje da oni ne priznaju ovakav modalitet angažovanja. Jedini efekat koji je time postignut jeste da su radnici koji rade na ovaj način ostali u pravnom vakuumu (za sada) pet godina duže nego što je to mogao da bude slučaj.

Ne postoji čarobna formula koja sindikate može da izvuče iz trenutne nezavidne pozicije. Ali se čini da ni u samim sindikatima ne postoji jaka volja da se tako nešto dogodi. Na makro nivou oni tako nastavljaju da postoje kao glomazne organizacije čiji se interesi ne poklapaju nužno sa dobrobiti radnika, ili kao organizacije koje radnike jednostavno ignorišu. Na mikro planu postoji čitava paleta raznolikosti sindikata – od onih koji zaista čine sve što mogu u sindikalnoj borbi i angažovanju da bi se nešto promenilo u korist zaposlenih, do onih koji su osnovani samo da bi ostvarili određene pogodnosti kod poslodavca, ili koji funkcionišu kao produžena ruka poslodavca. Kao što će biti detaljno predstavljeno u daljem tekstu, moguće je temeljno reorganizovati sindikate i vratiti ih izvornim principima solidarnosti i

---

19 Nasuprot ovom utisku autora, sindikati ističu da je svrha ovakvog normiranja postignuta jer je zabeleženo više primera gde su poslodavci koji inicijalno nisu želeli da pregovaraju, promenili svoj stav nakon što su suočeni sa nemogućnošću donošenja pravilnika o radu. U takvim situacijama kolektivni pregovori su se obično završavali uspešno, odnosno dolazilo je do usvajanja kolektivnog ugovora kod poslodavca.

opšteg dobra, društveno korisnog rada i oslonca svim radnicima, bez obzira da li se uklapaju u njihove agende i da li od tih lica sindikati mogu ostvariti neku korist. Sindikati međutim moraju biti mesta okupljanja radi opšteg interesa svih, a ne radi ostvarivanja karijere ili realizacije privatnih interesa nekolicine. Apatija koja vlada među radnicima, kao i njihov strah od izražavanja nezadovoljstva, posledica su toga što se svako od njih oseća sam i bespomoćan protiv poslodavca, sistema, države koja ga destimuliše da se buni i da traži zakonom garantovana prava. Sindikat može u budućnosti postati mesto podrške takvim pojedincima, koji će svojim učešćem i angažovanjem (ne nužno svojom članarinom, ili ubrajanjem u broj zaposlenih za ostvarivanje reprezentativnosti) višestruko vratiti sindikatu uloženo. Bez takvog shvaćanja, za sindikate u Srbiji nema budućnosti.

## **5. PRAVCI PREKARIZACIJE – VEĆ NAM JE BILO BOLJE**

Svakako je nezahvalno razmišljati o tome koliko bi vremena trebalo da se neke od analiziranih sistemskih grešaka eliminišu, a njihove posledice trajno otklone. Činjenica je međutim da su trenutne politike neprihvatljive a izmene radnog zakonodavstva koje se vrše neodržive na duži rok. Zbog toga je promišljanje o alternativama i načinu njihovog sprovođenja, kada se za to ukaže politička šansa, veoma značajno u ovoj fazi predatorskog kapitalizma koji je aktuelan godinama unazad ali koji će vremenom postati sve zahtevniji prema državi – koja će opet taj pritisak savladavati tako što će njegov teret prevaljivati radnicima. U tom smislu, reakcija države biće očekivana – popuštanje pred interesima kapitala će se nastaviti, sve dok se osnovna politika percepcije položaja Srbije na tržištu rada i kapitala ne promeni.

Pravci prekarizacije su uglavnom usmereni na vitalne delove funkcionisanja sistema. Oni će detaljno biti pojašnjeni i analizirani u ostatku teksta. Osnovni modeli koji se uočavaju su sledeći:

- fleksibilizacija rada bez sigurnosti angažovanja, uz nove modalitete zapošljavanja;
- smanjenje troškova koje poslodavac ima prema radniku, uz povećanje profita;
- umanjene individualnih prava zaposlenih;
- obesmišljavanje vršenja pojedinih prava;
- veće vezivanje radnika za proces rada, uz legalnu maksimizaciju radnog vremena;
- efektivna zabrana korišćenja kolektivnih prava, uz istovremenu kontrolu postojećih sindikata;
- slabljenje uloge države i državnog okvira regulisanja, uz istovremeno ubijanje kolektivnog pregovaranja;
- slabljenje uloge državnih organa i institucija u zaštiti radničkih prava, uz naročito otežavanje pristupa sudskoj zaštiti.

Navedeni pravci nisu jedini, niti se mogu posmatrati jedni odvojeni od drugih. Zbog toga će im se posvetiti pažnja u smislu pojedinačne analize, ali uvek uz zadržavanje svesti o funkcionalnoj celini sistema. Ono što je za sve njih zajedničko, jeste da su usmereni protiv radnika i radničkih prava, a na promovisanje sistema maksimizacije profita uz minimizaciju odgovornosti poslodavaca. Prekarizacija je uvek obavijena omotom legalnosti, pa se tako već vrši, i vršiće se u narednim godinama, pod izgovorima nužnosti izmena Zakona o radu i drugih zakona. Najčešće pod izgovorom obaveze harmonizacije domaćeg pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije, iako je niz izmena koje su izvršene sa tom pričom zapravo na nivou prava EU potpuno nepoznat, i nikakva „harmonizacija“ nije zapravo bila potrebna.

Zbog svega rečenog, ponekad se ironično odgovara na pitanje „Kada će nam biti bolje?“ – „Već nam je bilo bolje!“ Ipak, analiza koja sledi ima za cilj da pokaže da postojeći sistem nije jedini koji se može instalirati u Srbiji, kao i da nije tačno da ekonomski i svaki drugi opstanak države zavisi upravo od toga koliko će radnicima biti umanjena prava u narednim godinama.

Situacija postaje još teža kada se posmatra politika umanjena prava radnika u kombinaciji sa novom politikom socijalnih davanja. Kao prava nezainteresovana liberalna ekonomija, Srbija naglo uništava svoje socijalne funkcije i dalje otežava položaj onih najranjivijih. Ove politike su u korelaciji i deo su šireg odnosa države prema građanima.

Najveći deo problema koji će biti izloženi su dakle normativne prirode, pa je tako analiza prevashodno pravna, i to radnopravna. Kao pomoćni instrumenti se međutim koriste i ekonomski i statistički pokazatelji. Činjenica je da je uticaj razorenog tržišta rada na trenutno stanje apatije među radnicima ogroman – oni se jednostavno zadovoljavaju svojim položajem u strahu da alternativno zaposlenje ne postoji. Takođe, za neka rešenja će se jednostavno ukazati na moguće promene drugih politika, koje su odvojene, ali opet usko povezane sa radnim zakonodavstvom. Jedna od njih, na primer, jeste politika oporezivanja poslodavaca, kao i politika nesmetanog iznošenja viška vrednosti iz Srbije.

Odgovori dakle nisu jednostavni, ali će biti dati u obliku koji je relativno uprošćen kako bi se efekti potencijalnih izmena lakše prikazali. Pravci prekarizacije nam otkrivaju planove daljih izmena na gore – trendovi koji postoje mogu se međutim sistemskim izmenama zakonodavstva vrlo brzo preokrenuti i dati pozitivne efekte u relativno kratkom vremenskom roku. Za tako nešto mora postojati politička volja i spremnost da se krene alternativnim putevima koji znače ne samo vraćanje dostojanstva radnicima, nego i daleko racionalniju javnu potrošnju, manju zavisnost od međunarodnih finansijskih institucija i veće oslanjanje na sopstvene potencijale. Rešenja koja će biti predstavljena takođe znače i raskid sa dosadašnjim negativnim praksama, efikasnije i nezavisno sudstvo, uređen sistem javne uprave i smanjenje korupcije. U kombinaciji ovih faktora, može se tražiti izlaz iz krize radnih prava i put ka prevazilaženju trenutnih politika. Odgovori koji će biti dati u odnosu na svaki posmatrani pravac prekarizacije rada su dakle definitivni u normativnom smislu ali su prema svojoj prirodi parcijalni jer mogu da postoje samo u sistemu koji je kvalitativno drugačiji, i tako se moraju posmatrati.





## DEO II

# INDIVIDUALNA PRAVA ZAPOSLENIH U SRBIJI – DEVOLUCIJA TEKOVINA

### 1. MODALITETI ZAPOŠLJAVANJA I RADA

#### 1.1 ZAPOŠLJAVANJE KAO PUT KA RADNOJ EKSPLOATACIJI

**U** sistemu koji je sačinjen u svrhu lakše radne eksploatacije zaposlenih, logično je pronaći različite anomalije i suštinske nedostatke. Zapošljavanje je veoma važan postupak koji determiniše budući odnos između radnika i poslodavca. Ono uključuje nekoliko faza:

- *Eksterno ili interno oglašavanje potreba za novim radnicima.* Prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>20</sup>, poslodavac ne mora da oglasi potrebu za prijemom novih zaposlenih. Ukoliko ipak to učini, može da se obrati kako Nacionalnoj službi za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ), tako i privatnim agencijama za posredovanje u zapošljavanju. Kandidati koje upute NSZ ili agencije za posredovanje u zapošljavanju, neće imati prioritet niti bilo kakvu drugu prednost pri odlučivanju o

---

20 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.

zapošljavanju. Poslodavac može pokrenuti i sopstvene spoljne mehanizme potrage za kandidatima (putem oglašavanja u medijima, svojim objektima, na drugim javnim mestima specijalizovanim sajtovima, i tome slično), kao i internim raspitivanjem putem preporuka. Konačno, moguće je sprovesti i interni konkurs za popunu upražnjenog mesta premeštajem na te poslove nekoga od trenutno zaposlenih kod tog poslodavca – Zakon o radu nakon izmena iz 2014. godine uvodi obavezu poslodavca da zaposlene sa nepunim radnim vremenom informiše o otvorenim pozicijama sa punim radnim vremenom.<sup>21</sup> Veliki poslodavci često pribegavaju stvaranju „internog tržišta rada“ kako bi određene radne pozicije popunili zaposlenima koji su se već dokazali i čiji kvaliteti rada nisu upitni. Takođe, interno tržište rada funkcioniše efikasnije i daleko je jeftiniji način popune upražnjenih izvršilačkih pozicija.

- *Proces selekcije.* Proces selekcije između kandidata za zapošljavanje je u potpunosti prepušten poslodavcu, zakon ne reguliše niti jedan njegov aspekt (osim normi koje imaju za cilj da spreče diskriminatorno ponašanje poslodavca, o čemu će više reći biti u kasnijem tekstu). Poslodavac može urediti izbor prema manje ili više transparentnim kriterijumima (na primer, kroz subjektivni utisak i izbor, ili kroz objektivni sistem bodovanja). Logika ovakvog deregulisanja postupka selekcije pre svega se zasniva na činjenici da je poslodavac taj koji zna kakav profil radnika mu je najpotrebniji, najisplativiji i nakvalitetniji. Iako se može donekle shvatiti, ova logika pada na testu u velikim sistemima u kojima se osim opšteg interesa poslodavca da izabere najboljeg kandidata javljaju i razni partikularni interesi na koje poslodavac ne može da utiče, ili ih uopšte nije svestan, a koji dovode do negativne selekcije prema kriterijumima koji nemaju veze sa poslom,

---

21 Član 40. stav 3. Zakona o radu.

nepotizma, pa i do korupcije odnosno takozvane „kupovine radnih mesta“ (koja se može javiti kod svih poslodavaca ali se obično vezuje za državu kao poslodavca, naročito za javna preduzeća).

- *Pregovaranje o uslovima rada.* Iako Zakon o radu govori o pregovaranju prilikom ugovaranja uslova rada, činjenica je da se u savremenim radnim odnosima ono sve ređe koristi i da se uglavnom ugovor o radu posmatra kao ugovor po pristupu – njegova sadržina je unapred određena od strane poslodavca, a potencijalni zaposleni može odlučiti samo da li će ga potpisati, ili neće. Ovakvo stanje nije samo posledica „generičkih“ poslova koji se uređuju na istovetan način, već i stanja na tržištu rada gde velika konkurencija radne snage dovodi do nesrazmerne razlike u pregovaračkim pozicijama poslodavca i kandidata. Jednostavno rečeno, ukoliko kandidat ne želi da prihvati nametnute uslove rada, poslodavac ima na tržištu veliki izbor potencijalnih zamena za njega. Zbog toga se mnoge dispozitivne odredbe Zakona o radu kojima se dopušta ugovaranje uslova rada u skladu sa dogovorom dve strane uglavnom ne koriste, ili se koriste samo kod zapošljavanja na poslove za čijim obavljanjem postoji deficit stručne radne snage i gde volja zaposlenog lakše može doći do izražaja.
- *Zaključenje ugovora o radu (ili drugog ugovora o radnom angažovanju) i uključivanje radnika u proces rada (stupanje na rad, raspoređivanje, i slično).* Poslednja faza zapošljavanja obuhvata niz postupaka, kao što su zaključenje dogovorenih uslova rada, potom stupanje na rad i uključivanje u proces rada. Prava i obaveze zaposlenog i poslodavca su u ovoj fazi komplementarne, kao što će to biti slučaj i kroz ceo period trajanja radnog odnosa. Tako zaposleni ima istovremeno i pravo i obavezu da stupi na rad, ili opravda svoj izostanak. Poslodavac mora da omogućiti zaposlenom kako stupanje na rad, tako i raspoređivanje, odnosno upoznavanje sa procesom rada i uključivanje u proces rada.

Kao što se može videti, postupak se može značajno razlikovati u odnosu na pristup poslodavca, kao i na vrstu poslova i predviđeni način angažovanja. Ono što je zajedničko različitim varijacijama jeste da se pre svega postupak zapošljavanja uprošćava i svodi na formalizam pre nego na suštinsku proveru znanja i sposobnosti radnika. To se dešava zbog činjenice da su radnici lako zamenljivi (velika ponuda na tržištu rada) kao i da se mogu relativno lako otpustiti, bez obzira da li se radi o radnom odnosu ili drugim vrstama radnog angažovanja van radnog odnosa. Radnicima se većina postupka predstavlja kao strogo formalna i nepodložna izmenama, ugovori koji se nude su unapred definisani po principu jednostavnog pristupa bez uticaja na sadržinu prava, obaveza i odgovornosti („uzmi ili ostavi“) i ceo postupak se često realizuje tako da radnik nije prilikom uključivanja u proces rada sasvim siguran u svoj pravni položaj, kao ni u to kako će njegov tipičan radni dan izgledati.

Postoji čitav niz potencijalnih načina da se radnici dovedu u poziciju da budu radno eksploatisani još pri samom zapošljavanju, odnosno radnom angažovanju. Neki od najčešćih su:

- *Zapošljavanje na druge poslove u odnosu na oglašene/očekivane.* Situacija u kojoj se kandidat prijavljuje na oglas za jedan posao a poslodavac mu ponudi drugi, nije na prvi pogled neobična. Ukoliko je oglašeno mesto već popunjeno, ili kandidat ne ispunjava uslove za te poslove ali poslodavac misli da bi mogao da obavlja neke druge, sasvim je prirodno – i u interesu obe strane – da se ta situacija reši na jednostavan i efikasan način tako što će poslodavac ponuditi kandidatu da radi na poslovima za koje se nije prijavio. Ove okolnosti međutim mogu biti zloupotrebene a dešava se i da poslovi koji su oglašeni uopšte ne postoje, već je primarni cilj poslodavca bio da se kandidat prijavi privučen atraktivnim ponuđenim uslovima rada. Tako nije nepoznata vrsta zloupotrebe kada poslodavac u toku razgovora za posao sa kandidatom ispituje njegovo imovinsko stanje, porodično stanje i generalno

finansijske prilike, kako bi utvrdio da li se kandidat nalazi u stanju intenzivne potrage i značajne potrebe za zaposlenjem. Ako to bude slučaj, poslodavac će obavestiti kandidata da je oglašeno mesto već popunjeno (iako zapravo nije ni postojalo) ali da može da mu ponudi druge poslove, naravno pod lošijim uslovima.

- *Zapošljavanje pod drugim uslovima rada u odnosu na oglašene/očekivane.* Slično prethodnom primeru, poslodavac može oglasiti jedne uslove rada ali kada stekne detaljniju sliku o broju kandidata i njihovom finansijskom i socijalnom statusu, te uslove može promeniti u toku samog postupka zapošljavanja. Iako je ovo prevarno ponašanje koje nije dozvoljeno, u praksi se dešavaju slične ali i gore situacije. U gradaciji nepravilnog ponašanja poslodavca sledeći stepen može biti ugovaranje uslova rada kao što su oglašeni ali uz (prethodnu ili naknadnu) napomenu zaposlenom da se poslodavac faktički njih neće pridržavati. Ovo je najčešće slučaj sa radnim vremenom, zaradom i plaćenim prekovremenim radom, gde se formalno ugovara zakonski minimum prava (nekada čak i više od toga) a zaposleni faktički obavljaju poslove ispod tog minimuma.
- *Zapošljavanje pod drugim pravnim osnovom u odnosu na oglašeni/očekivani.* Poslodavac može predstaviti određene poslove kao trajne i kontinuirane, uz mogućnost usavršavanja i napredovanja zaposlenog. Međutim, prilikom ugovaranja uslova rada i zaključenja ugovora, poslodavac iznenada menja priču i nudi kandidatu ugovor na određeno vreme, ugovor uz probni rad, pa čak i ugovor o privremenim i povremenim poslovima ili ugovor o volontiranju uz faktičku (i neizvesnu) isplatu zarade i ostvarivanje nekih drugih radnih prava. Kao i kod prethodnog slučaja ovakvo ponašanje spada u prevarna i zaposleni može odbiti zaključenje ugovora i tražiti naknadu štete, ili može zaključiti ugovor a nakon toga tražiti od suda da utvrdi prave (faktičke) uslove rada, postojanje radnog odnosa i naknadu štete.

- *Rad bez pravnog osnova.* Najgori oblik eksploatacije radnika putem izmena pravnog osnova koji je originalno ponuđen, svakako jeste da do potpisivanja ugovora o radu ili radnom angažovanju uopšte ne dođe, odnosno da se radnik nađe u režimu takozvanog faktičkog rada, ili rada „na crno“. Poslodavac pri tome retko izričito odbija da potpiše ugovor, već sa potpisivanjem odugovlači dokle god je to moguće. Kada dođe do neke sporne situacije, radnik na faktičkom radu će se po prvi put susresti sa ograničenjima svog položaja, a poslodavac će po pravilu probati da raskine svaki faktički odnos sa njime. Zakon o radu sadrži kvalitetno rešenje<sup>22</sup> prema kojem se lice koje radi bez pravnog osnova, a njegov rad sadrži sve odlike radnog odnosa, smatra zaposlenim na neodređeno vreme. Problem naravno nastaje kada na sudu treba dokazati taj status, dok se kao poseban poteškoća već tradicionalno uočava i trajanje ovih postupaka koji su po svojoj prirodi naročito hitni ali se nikada tako ne rešavaju.
- *Uvođenje u sistem nezakonite radne eksploatacije u položaju sličnom ropstvu, odnosno trgovina ljudima radi radne eksploatacije.* Poslednji modalitet potencijalnih zloupotreba svakako je i najdrastičniji i predstavlja jedno ili više krivičnih dela, uključujući i razne oblike trgovine ljudima.<sup>23</sup> Do ovih zloupotreba obično dolazi kada se oglašavaju atraktivni poslovi u inostranstvu a da se pri tome iz oglasa ne može videti ko je poslodavac, kao i u drugim slučajevima kada se navodno postojanje upražnjenih radnih mesta samo

---

22 Član 32. stav 2. Zakona o radu.

23 Krivična dela „Trgovina ljudima“ član 388. Krivičnog zakonika (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016, u daljem tekstu: KZ), „Nedozvoljeni prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi“ (član 390. KZ), „Prikazivanje, pribavljanje i posedovanje pornografskog materijala i iskorišćavanje maloletnog lica za pornografiju (član 185. KZ), „Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu“ (član 150. KZ), i druga.

koristi kao mamac za regrutovanje lica za uvlačenje u mehanizme trgovine ljudima zbog seksualne i radne eksploatacije.<sup>24</sup>

U nastavku teksta biće obrađene vrste zapošljavanja, odnosno radnog angažovanja, kao i rada u opštem režimu radnog odnosa, iz aspekta pravnog položaja radnika u pojedinim modalitetima. Osnovni cilj ovakvog pristupa jeste da se ukaže na pogrešnu postavku sistema, kao i na oduzimanje značaja Zakonu o radu kroz uvođenje niza takozvanih „bočnih zakona“ koji stvaraju paralelne režime rada i koji derogiraju manji ili veći broj prava koja radnicima pripadaju prema Zakonu o radu.

## 1.2 RAD NA ODREĐENO VREME

Izmene koje su učinjene kada je reč o regulisanju rada na određeno vreme 2014. godine su neprihvatljive. Radni odnos na neodređeno vreme jeste, i mora biti, osnovni i primarni način radnog angažovanja. Izmene idu u prilog relativizaciji ovog pravila i uvode kako produženo trajanje rada na određeno vreme (24 umesto 12 meseci) tako i niz izuzetaka od pravila o trajanju koji dalje za magljuju granicu dozvoljenosti upotrebe ugovora o radu na određeno vreme. Definicija rada na određeno vreme je ipak još uvek sasvim jasna: „Ugovor o radu može da se zaključi na određeno vreme, za zasnivanje radnog odnosa čije je trajanje unapred određeno objektivnim razlozima koji su opravdani rokom ili izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja, za vreme trajanja tih potreba.“<sup>25</sup> „Objektivni razlozi“ su kao pravni standard podložni tumačenju ali se svakako može reći da definicija nije nekvalitetna jer ističe da je rad na određeno vreme samo

---

24 Videti: Aleksandar Pantelić, Kristina Balnožan, Kristina Varničić, *Rizici pri zapošljavanju*, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018., str. 99-111.

25 Član 37. stav 1. Zakona o radu.



izuzetak pod okolnostima koje tako nešto diktiraju – u svakom drugom slučaju poslodavac može da razmišlja jedino o angažovanju lica na neodređeno vreme. Kao što će se videti u daljem tekstu, ova odredba jeste dovoljno precizna ali se u praksi veoma tendenciozno tumači na štetu zaposlenih.

Negativne strane rada regulative su svakako rešenje prema kojem poslodavac može da zaključi neograničen broj ugovora o radu (na primer, 24 ugovora u trajanju od po mesec dana) iako nije realno zamisliti situaciju gde bi tako nešto bilo neophodno u praksi. Rešenja iz uporednih zakonodavstava, prema kojima rad na određeno vreme može trajati do neke unapred predviđene granice ali se može produžavati samo ograničen broj puta (jednom, dva puta) predlagan je 2014. godine prilikom poslednjih izmena ovih odredbi ali bez uspeha. Ovo jasno govori da rešenje o neograničenom broju ugovora na određeno vreme nije odraz potrebe poslodavaca koja proističe iz procesa rada, već način da se legalizuje zloupotreba ovog ugovora tako što se zaposleni na određeno vreme konstantno drže pod kontrolom uz pretnju prestanka radnog odnosa nakon isteka tekućeg ugovora. Na ovaj način poslodavci prisiljavaju zaposlene da rade pod nepovoljnim uslovima rada, često lošijim od ugovorenih i ispod minimalnih zakonskih standarda, kao i da se dobrovoljno odreknu, odnosno da ne praktikuju svoja različita prava koja imaju prema zakonu (a naročito pravo na sindikalno udruživanje i delovanje).

Izuzeci koji su normirani<sup>26</sup> su toliko široki da zapravo mogu da se zamisle kao pravilo i potpuno novi sistem koji postoji nezavisno od osnovne odredbe. Neki od njih su potpuno nelogični. Na primer, izuzetak koji daje mogućnost novoosnovanom poslodavcu (koji je upisan u registar kraće od godinu dana) da zapošljava na određeno vreme do 36 meseci – praktično produžava mogućnost korišćenja rada na određeno vreme tokom prve četiri godine rada poslodavca, što je daleko više od

---

26 Član 37. stavovi 4. i 5. Zakona o radu.

perioda koji bi se mogao smatrati uobičajenim da poslodavac dođe do optimalnog broja zaposlenih u odnosu na obim poslova koje izvršavaju. Izuzetak koji omogućava zaposlenom kojem je ostalo manje od pet godina do penzije da radi u režimu radnog odnosa na određeno vreme dok ne ispuni uslove za starosnu penziju, samo naizgled je u korist tog zaposlenog. Zašto međutim zakonodavac smatra da zaposleni kao svoj jedini životni cilj u preostalom radnom veku postavlja ispunjenje uslova za penziju, nije jasno. Zašto ne bi nastavio da radi i nakon tog perioda, kada mu zakon to dozvoljava? Takođe, poslodavac po navršanju radnog veka ima druge mehanizme da okonča radni odnos zaposlenom ukoliko to želi. Budući da se uslovi za sticanje prava na starosnu penziju kod muškaraca poklapaju sa navršanjem radnog veka, a kod žena se ide ka takvoj harmonizaciji, ovo rešenje ne samo da je nelogično već je i potpuno nepotrebno. Konačno, izuzetak koji se tiče obavljanja „projekata“ (pojma koji nije definisan u Zakonu o radu, niti bilo kojem drugom zakonu koji reguliše radna prava) prema kojem neko lice može ceo radni vek da provede u radnom odnosu na određeno vreme, postavljen je previše široko, nefunkcionalan je i podložan velikim zloupotrebama. Svi izuzeci zajedno čine široko polje „posebnosti“ koje potpuno izmiče racionalnosti postavljanja ovakvih izuzetaka.

Ono što je međutim posebno neprihvatljivo jeste praksa nadzora nad primenom pravila. Primećeno je da inspekcija rada ne reaguje i ne percipira kao nedozvoljenu praksu kada poslodavci sve svoje zaposlene, ili veliku većinu njih, drže na ugovorima o radu na određeno vreme. Ovo nije zakonito ponašanje poslodavca, a reakcija nadležnih nadzornih organa ne postoji. Prema već utvrđenoj definiciji rada na određeno vreme, ovaj modalitet se koristi samo kada su u pitanju izuzetne okolnosti – fluktuacija obima posla, izvršavanje poslova za koje se unapred zna da će trajati samo određeno vreme, sezonski poslovi koji se mogu unapred isplanirati, i slično. Nije moguće da neki poslodavac celokupan proces rada proglasi „privremenim“. A upravo se to dešava u praksi, kada poslodavci koriste radni odnos na određeno

vreme, tačnije njegov već citirani izuzetak koji važi za novoosnovane poslodavce, da bi celokupan broj zaposlenih angažovali na ugovorima u trajanju od mesec dana do šest meseci.<sup>27</sup> Ovo međutim nije, i ne može biti, zakonito. Zato što kod takvih poslodavaca u najvećem broju slučajeva uopšte nisu ispunjeni uslovi da bi se uopšte primenio rad na određeno vreme, još manje njegov izuzetak o radu u trajanju do 36 meseci. Naprotiv, ovi poslodavci su uglavnom javnosti predstavljeni kao investitori koji imaju odličnu poziciju na tržištima na koja plasiraju svoje proizvode, kao stabilni proizvođači u dugoročnim smislu. Kako se onda može njihova proizvodnja smatrati privremenom? Ne može, ali njihovo postupanje nema veze sa poslovnim planovima i plasiranjem proizvoda, već sa zastrašivanjem zaposlenih. Činjenica da inspekcija rada ovakvu praksu tumači kao dozvoljenu, uz zaklanjanje iza strogo formalnog čitanja Zakona o radu prema kojem je uvek dozvoljeno koristiti izuzetke od rada na određeno vreme, čak i kada ne postoje zakonom propisani uslovi za tako nešto, dovoljno govori o kritičnoj potrebi za reformu sistema nadzora nad primenom radnopravnih propisa.

### 1.3 OMLADINSKE ZADRUGE KAO SUBJEKTI ZAPOŠLJAVANJA

Jedan od osnovnih režima zloupotrebe prilikom radnog angažovanja lica vezan je za Zakon o zadrugama<sup>28</sup> i takozvane studentsko-omladinske zadruge. Prema članu 11. stav 8. ovog Zakona, „Studentsko-omladinske zadruge, na organizovan način obezbeđuju zadrugarima obavljanje

---

27 I nakon isteka perioda u kojem se primenjuje izuzetak ne dešavaju se neke značajnije promene kada je reč o procentu zaposlenih na određeno vreme u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Jedina razlika u ovom slučaju jeste u tome što ovakvu praksu ne može opravdati čak ni navedeno pogrešno tumačenje izuzetka od opšteg pravila rada na određeno vreme.

28 Zakon o zadrugama, Službeni glasnik RS, br. 112/2015.

privremenih i povremenih poslova kod privrednih subjekata u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast rada, a u cilju sticanja dopunskih sredstava za školovanje i zadovoljenje osnovnih socijalnih, kulturnih i drugih ličnih i zajedničkih potreba.“ Iako je Zakon donet 2015. godine kada je već postojala duga tradicija zloupotrebe studentskih zadruga, nijedna druga odredba ovog propisa nije posvećena radnom angažovanju u studentsko-omladinskom zadrugarstvu<sup>29</sup>. Ostala su nerešena mnogobrojna pitanja i problemi u praksi, od kojih se jedan od posebno fascinantnih odnosi na „Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva“<sup>30</sup> koja nikada nisu bila usaglašena sa Zakonom o zadrugama, niti zakon sadrži osnov prema kojem bi se ona održala na pravnoj snazi. Ustavni sud je zbog toga još 2018. godine utvrdio da Opšta pravila nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, i ista je ukinuo.<sup>31</sup> Ova odluka se međutim aktivno ignoriše, pa se potpuno neshvatljivo Opšta pravila i danas nalaze u bazama propisa kao važeća, a zadruge ih i dalje primenjuju kao da su na snazi. Sasvim je očigledno da se studentske zadruge osnivaju i rade protivno pravilima, prirodi i svrsi zadrugarstva. Osnivaju ih lica značajno starija od 30 godina, što je zakonsko ograničenje, u cilju sticanja profita i radne eksploatacije mladih.<sup>32</sup> One su zapravo postale servisi za posredovanje u zapošljavanju, entitet koji se nalazi na sredini puta između (još uvek neregulisanih) agencija za ustupanje zaposlenih i klasičnih agencija za posredovanje

---

29 Sam zakonski tekst sadrži još nekoliko normi specifičnih za studentsko-omladinske zadruge, na primer da članovi mogu imati od 15 do 30 godina života (član 23. stav 5.).

30 Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva, Službeni list SRJ, br. 20/98 i 7/2000 - odluka SUS, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 47/2010.

31 Odluka Ustavnog suda broj IUo-1231/2010 od 20.02.2018. godine, Službeni glasnik RS 15/2018.

32 Dijana Petrović, Svetlana Jovanović, *Radno angažovanje posredstvom studentskih zadruga*, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *op.cit.*, str. 119-124.

u zapošljavanju. Zakon stvara povoljnu klimu za tako nešto, a nadzor nad zadrugama praktično ne postoji. Samim tim što predviđa isključivo ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova kao način radnog angažovanja mladih, nastaje niz problema. Najpre, ovo znači da su radno angažovana lica gotovo potpuno pravno nezaštićena. Kao što je već istaknuto, ugovor o privremenim i povremenim poslovima ne pruža ni minimum prava koja bi garantovala dostojanstvene uslove rada a nameće obaveze poslenicima koje su praktično identične onima u radnom odnosu. Zbog toga veoma čudi ovakav izbor zakonodavca, tim pre što problemi sa režimom privremenih i povremenih poslova u oblasti zadrugarstva nisu ni novi niti sporadični – naprotiv, oni su posledica sistematskog zanemarivanja propisa i korišćenja širokog polja deregulisanosti koje postoji duže vreme.<sup>33</sup>

Mogu se izdvojiti različiti oblici zloupotreba koji su zabeleženi u praksi:

- Angažovanje mladih na neprimerenim poslovima i pod uslovima koji ne odgovaraju standardima dostojanstvenog rada, odnosno predstavljaju klasičnu radnu eksploataciju.
- Sasvim je jasno da se u mnogim zadrugama primena pravila jedan zadrugar – jedan glas čak ni ne fingira; one su u vlasništvu jednog ili više lica i služe isključivo sticanju profita putem posredovanja u radnom angažovanju. Zakon o zadrugama je pri tome veoma nejasan kada definiše da se status zadrugara ne može steći samo uplatom članarine, odnosno uloga<sup>34</sup>, ali ne reguliše ništa bliže o tome kako se ovaj status stiče.
- Često se dešava da se ne poštuju ugovoreni uslovi rada, a u tom slučaju je sudska zaštita praktično jedini oblik zaštite koji preostaje mladim ljudima koji su se radno angažovali na ovaj način.

---

33 *Staz mora da upiše i omladinska*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:569083-Staz-mora-da-upise-i-omladinska>.

34 Član 23. stav 3. Zakona o zadrugama.

Kada dolazi do spora između zadrugara i vlasnika zadruge, ugovor o privremenim i povremenim poslovima se po pravilu raskida od strane zadruge. Ovo je naročito slučaj kada su zadruge u nekoj obavezi prema zadrugaru prema drugim propisima – na primer, kada dođe do povrede na radu. Sa druge strane, poslenik u ovom slučaju može voditi samo klasičnu parnicu sa zahtevom za naknadu štete, koju mora dokazati – ne postoji dakle nikakva mogućnost radnopravne zaštite.

- Putem zadruge se često angažuju i oni koji nikako ne mogu biti zadrugari, osobe starije od 30 godina, pa čak i penzioneri. Oni se ponekad angažuju i na tuđe ime (lice koje faktički obavlja poslove svesno i planirano preuzima identitet osobe mlađe od 30 godina) što praktično dovodi do toga da poslodavac koji koristi takve radnike ne zna pravi identitet osobe koja za njega radi. Ovi problemi izlaze iz domena radnog prava i ulaze u domen krivičnog prava.

Navedene situacije direktan su proizvod benevolentnog odnosa države prema kršenju propisa. Tako nešto ne čudi, znajući da je upravo država jedan od najvažnijih i najvećih „korisnika usluga“ studentsko-omladinskih zadruga. Samo detaljna revizija pravila zadrugarstva, kao i stroga kontrola njihovog poštovanja, mogu dovesti do uređenja ove materije na način koji odgovara prirodi zadrugarstva – udruživanju radi radnog angažovanja mladih, na siguran način, na privremenim radnim zaduženjima, pod uslovima koji su vezani za radni odnos i ne omogućavaju radnu eksploataciju.

## 1.4 USTUPANJE ZAPOSLENIH

Ustupanje zaposlenih je relativno nov način eksploatacije zaposlenih. Nasuprot klasičnom radnom odnosu koji se zasniva između zaposlenog i poslodavca, ovde se pojavljuje i treća strana – agencija za

ustupanje zaposlenih, koja uslovno rečeno posreduje između tražioca posla i poslodavca koji ima potrebu za zapošljavanjem. Za razliku od klasičnog posredovanja u zapošljavanju, agencija je ta koja zapošljava radnika – da bi ga zatim prosledila onom poslodavcu kod kojeg će zaposleni raditi. Agencija se tako pojavljuje kao poslodavac, a poslodavac kod kojeg se rad odvija je korisnik usluga agencije. Ne postoji direktan pravni odnos između poslodavca-korisnika i zaposlenog; rad zaposlenog regulisan je zakonom, kao i ugovorom o ustupanju između agencije i poslodavca-korisnika i ugovorom o radu između agencije i zaposlenog.

Ideja o ustupanju zaposlenih javila se kao potreba da se odgovori na dinamično tržište rada, veću fluktuaciju zaposlenih i potrebu poslodavca da angažuje radnika u veoma kratkom roku. Uistinu, kada je reč o takvim okolnostima agencija je u prednosti u odnosu na poslodavca – ona vodi detaljnu evidenciju radnika različitih profila koji su već prošli sistem selekcije. Kada se poslodavac-korisnik obrati agenciji, ona može reagovati u veoma kratkim rokovima i zaposleni može početi da radi bez sprovođenja dugog postupka oglašavanja slobodnih poslova i selekcije kandidata.

Ustupanje zaposlenih međutim ima potpuno drugačiju svrhu u Srbiji. Najupečatljiviji utisak je desetogodišnji rad agencija za ustupanje zaposlenih, bez ikakve zakonske regulative i postojanja zakonskog okvira – dakle, nezakonito faktičko vršenje ustupanja bez pravnog osnova. Pravni osnov je bivši ministar za rad ponudio u postojanju ratifikacije Konvencije 181 Međunarodne organizacije rada o privatnim agencijama za zapošljavanje<sup>35</sup> (u daljem tekstu: Konvencija 181). Sama Konvencija 181 međutim sadrži odredbu u kojoj se izričito određuje da nije direktno primenjiva i da se mora transponovati u domaće zakonodavstvo na odgovarajući način.<sup>36</sup> Drugi relevantni međunarodni

---

35 Zakon o potvrđivanju Konvencije 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 2/2013.

36 Član 14. stav 1. Konvencije 181.

instrument je Direktiva o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje<sup>37</sup>. Ona nije, niti može biti deo domaćeg zakonodavstva pre ulaska Srbije u članstvo u Evropskoj uniji. Takođe, obaveza harmonizacije domaćeg prava sa pomenutom Direktivom nije izvršena – i ona se može izvršiti samo putem prenošenja odredbe Direktive u Zakon o radu ili drugi odgovarajući zakon.

Otkuda onda ustupanje zaposlenih u Srbiji? Ova delatnost je zvanično konstatovana (ne i legalizovana) donošenjem Uredbe o klasifikaciji delatnosti<sup>38</sup>. Uredba reguliše delatnost 78.20 u oblasti zapošljavanja, koja se naziva „delatnost agencija za privremeno zapošljavanje“ i glasi: „Obuhvata obezbeđivanje radnika klijentima za određeni period, kao dopunu ili privremenu zamenu radne snage klijenta, gde su zaposleni pojedinci stalno zaposleni u jedinicama za privremeno pružanje usluga. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu ne vrše direktan nadzor nad svojim zaposlenima koji rade na radnim mestima na koje ih raspoređuje klijent-poslodavac.“ Terminološki posmatrano, citirani opis delatnosti je veoma sporan. Izraz „obezbeđivanje radnika klijentima“, radnopravno posmatrano ne znači ništa. Termin „radnik“ ne postoji u pravnom sistemu. Ukoliko bi se kolokvijalni izraz „radnik“ izjednačio sa izrazom „zaposleni“, to bi značilo da bi sva lica angažovana na ovaj način morala biti u radnom odnosu. U prilog ovome govori i ostatak rečenice „gde su zaposleni pojedinci stalno zaposleni u jedinicama za privremeno pružanje usluga“. To bi dakle značilo da ta lica ne samo što su u radnom odnosu, već je reč o radnom odnosu na neodređeno vreme („stalno zaposleni“, opet se upotrebljava kolokvijalni izraz). Slučajno ili namerno, u opisu se koristi bezlični izraz „jedinice za privremeno pružanje usluga“, kao da se namerno izbegla upotreba termina „agencija“. Prema jezičkom tumačenju ove definicije

---

37 Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. godine o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje.

38 Uredba o klasifikaciji delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 54/2010.



delatnosti, privremeno zaposlena lica bila bi lica koja su u radnom odnosu na neodređeno vreme u agenciji koja ih ustupa poslodavcu-korisniku, dok se kod samog poslodavca angažuju samo na kratkoročnom obavljanju poslova („dopuna ili privremena zamena radne snage klijenta“). Konačno, činjenica da „jedinice“ ne vrše nadzor nad svojim zaposlenima kod „klijenta-poslodavca“, otvara niz pitanja koja se moraju rešiti zakonskim odredbama a bez kojih je položaj ustupljenih lica ne samo nedorečen već i pravno neprihvatljiv (naročito u odnosu na pravne institute bezbednosti i zaštite na radu, dostojanstva na radu i naknade štete).

Uredbom je dalje regulisana i delatnost 78.30 u oblasti zapošljavanja, „ostalo ustupanje ljudskih resursa“: „Obuhvata obezbeđivanje ljudskih resursa za potrebe klijenata. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu predstavljaju poslodavce zaposlenih i u vezi su sa isplatom zarada, oporezivanjem, ostalim fiskalnim pitanjima i pitanjima u vezi sa ljudskim resursima, ali nisu odgovorne za upravljanje i nadzor nad zaposlenima. Obezbeđivanje ljudskih resursa obično se obavlja na dugoročnoj osnovi. Ovde svrstane jedinice obavljaju veliki broj zadataka koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima. Ne obuhvata: obezbeđivanje radne snage zajedno s nadzorom ili vođenjem poslova; obezbeđivanje ljudskih resursa za privremenu zamenu ili kao dodatni resurs za potrebe klijenata, del. 78.20.“ Ova delatnost se očigledno razlikuje od 78.20, čak se izričito isključuju. Međutim, ostalo je nejasno šta ona u praksi obuhvata i da li se agencije koje se registruju za 78.20 mogu registrovati i za delatnost 78.30. Budući da nijedna od ovih delatnosti nije zakonom regulisana – čini se da ne postoje prepreke za tako nešto. Potpuno je neodređeno šta se podrazumeva pod „obezbeđivanjem ljudskih resursa“ (pravno nedefinisan pojam).<sup>39</sup> Generalno gledano, Uredba sadrži samo formalno opravdanje da agencije, koje su

---

39 Videti: Mario Reljanović, Tanja Marković, *Osvrt na Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju*, *Pravnik u privredi* 179-180/2019, str. 15-24.

i u tom trenutku postojale ali nisu mogle biti registrovane za delatnost koja ne postoji, podele tržište i krenu sa novim i potpuno neuređenim oblikom radnog angažovanja, čija je deregulisanost naravno odlična prilika za kršenje svih poznatih prava radnika i ogromnu zaradu na „prodavanju“ radne snage – otuda se ova delatnost pežorativno (ali ne i pogrešno) naziva lizingom radnika.

Potpuno je jasna intencija ovakvog načina uvođenja ustupanja zaposlenih bez ikakvog normiranja koje je država dužna da sprovede – čak i pre pristupanja pomenutoj Konvenciji 181. Zloupotrebe koje su usledile, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, dostigle su ubrzo nevidene razmere. U praksi je zabeležen niz problema, među kojima se mogu izdvojiti neki najdrastičniji:

- Radnici na lizing se angažuju po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, umesto po ugovoru o radu. Ovo znači da su oni posebno nezaštićeni kod poslodavca-korisnika, koji ne mora da im obezbedi gotovo nijedno pravo koje uživaju redovno zaposlena lica kod njega. Ovde se zloupotreba ugovora o privremenim i povremenim poslovima, koja je analizirana u prethodnom tekstu, uvodi u novu dimenziju radne eksploatacije. Radnici koji imaju ovu vrstu ugovora često rade puno radno vreme i prekovremeni rad (duži od dozvoljenog) za naknadu koja je ne samo ispod zarade ostalih zaposlenih, već je neretko i ispod minimalne zarade. Ne ostvaruju ni neka druga prava, kao što je na primer pravo na plaćeni odmor.
- Ne postoji institut uporednog zaposlenog, pa je diskriminacija radnika koji dolaze preko agencije naročito izražena. Čak i kada imaju ugovore o radu sa agencijom, ovi ugovori su po pravilu zaključeni za drastično lošije uslove rada, nego što poslodavac obezbeđuje ostalim zaposlenima (koji nisu ustupljeni preko agencija).
- Postoje poslodavci koji nemaju zaposlene – sve radnike angažuju preko agencija. Na ovaj način izbegavaju primenu Zakona o radu u delu o kolektivnim pravima, kao i mnoge druge obaveze

koje bi imali prema radnicima – bez ikakve potrebe, obrazloženja, i u potpunom neskladu sa (formalno proklamovanom) svrhom postojanja ustupanja zaposlenih.

- Agencije izigravaju pravila o radu na određeno vreme, tako što se zaposleni prebacuju iz jedne u drugu agenciju (ili drugo pravno lice koje je registrovano za delatnost 78.20). Često su vlasnici tih agencija iste osobe, one se nalaze na istoj adresi i dele ista sredstva za rad – što je još jedna zloupotreba nedostatka regulative.
- Radnici na lizing ne mogu da ostvare veći broj prava, čak ni nekih osnovnih. Ovo dolazi iz činjenice da se u pojedinim situacijama Zakon o radu ili neki drugi zakoni koji regulišu prava radnika, ne mogu tako lako primeniti. Na primer, kada je reč o dostojanstvu na radu, postoji velika nedoumica koji je odgovor na pitanje: ko je pasivno legitimisan u slučaju zlostavljanja na radu od strane poslodavca-korisnika, odnosno njegovih zaposlenih. Takođe, kod naknade štete koja je uzrokovana ustupljenom zaposlenom a za koju je odgovoran poslodavca-korisnik, klasična pravila obligacionog i radnog prava neće uvek dati odgovore kako zaposleni može svoju štetu da naknadi. Kolektivna prava ovih lica su takođe neostvariva kod poslodavca-korisnika – a tamo bi pre svega morala da budu aktuelna, jer je to mesto gde ustupljeni zaposleni vrši rad.
- Svako može biti registrovan za delatnost 78.20 i raditi ustupanje – čak i ako nije osnovan kao agencija za posredovanje u zapošljavanju, niti se uopšte bavi poslovima zapošljavanja. Na primer, poslove ustupanja mogu raditi fakulteti, restorani brze hrane, zanatska radnja, ili računovodstvene agencije – u svakom od tih slučajeva ova delatnost bila bi podjednako (ne)legalna, odnosno u potpunosti tolerisana od strane države. Ako se neko pravno ili fizičko lice bavi ovom delatnošću suprotno zakonu, praktično nema načina da mu se tako nešto zabrani.

Krajem 2018. godine Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja konačno je poslalo na javnu raspravu tekst Zakona o agencijskom zapošljavanju. Na prvi pogled, tekst koji je izašao u javnost nije bio lošeg kvaliteta, inkorporirao je sve važnije odredbe Direktive i davao je određenu sigurnost ustupljenim zaposlenima koja je išla iznad nužno neophodnog minimuma regulisanja. Sa druge strane, i takav nacrt imao je određene nedostatke, koji nisu bili beznačajni. „Najpre, naziv zakona na odražava njegovu sadržinu. „Zakon o agencijskom zapošljavanju“ višestruko je neprecizan i netačan naziv – najpre zato što ne reguliše samo zapošljavanje već i prava, obaveze i odgovornosti u toku trajanja radnog odnosa, sam proces ustupanja i prestanak ustupanja i radnog odnosa, kao i neka druga pitanja. Drugim rečima, sadržina je daleko složenija nego što se prema nazivu to može zaključiti. Druga zamerka je što se ne reguliše „agencijsko zapošljavanje“ (nije sasvim ni jasno šta taj izraz znači) jer postoje razne vrste agencija u pravnom sistemu Srbije, od kojih neke imaju dodirnih tačaka sa zapošljavanjem (agencije za posredovanje u zapošljavanju, čiji status je regulisan Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti) i ogroman broj drugih koje nemaju nikakve veze sa zapošljavanjem, niti radnim pravom. Neka pitanja međutim nisu rešena nacrtom, a trebalo bi da budu. Da li je moguće da agencija ustupa radnike u inostranstvu? Nacrt sadrži rešenje koje će početi da se primenjuje tek od stupanja Srbije u članstvo u EU, ali ostalo je neizvesno kako ćemo do tada tumačiti postojeće odredbe. Imajući u vidu veoma loš Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, mora se biti veoma oprezan sa tumačenjem ima li agencija kao poslodavac uopšte ovo ovlašćenje ili ne. Iako je velika pažnja posvećena ograničenju vremena ustupanja zaposlenog, što je pohvalno, nacrt ne reguliše situaciju koja je danas u praksi česta a koja može i ubuduće voditi ozbiljnim zloupotrebama – kada zaposleni koji odradi maksimum od 24 meseca na određeno vreme u jednoj agenciji, umesto da se angažuje na neodređeno vreme, bude prebačen

u drugu agenciju gde mu „staž“ rada na određeno vreme kreće od nule. Na ovaj način se omogućava izigravanje propisa koji ograničavaju rad na određeno vreme, tako da se ova situacija mora predvideti (odnosno zabraniti) samim zakonom. Kolektivna prava ustupljenih zaposlenih kod poslodavca praktično nisu regulisana, to jest upotrebljene su floskule koje ništa ne znače i koje se ne mogu protumačiti tako da bude jasno da li ustupljeni zaposleni koriste neka prava kod poslodavca korisnika ili im to zakon zabranjuje? Konkretno, potpuno je nejasno kako se reguliše pravo na sindikalno organizovanje, odnosno na organizovanje sindikata ili članstvo u sindikatu, kao i pravo na kolektivno pregovaranje – nacrt potpuno neracionalno upućuje na Zakon o radu, koji naravno ne sadrži rešenja za ovu situaciju. Ne postoji zabrana ustupanja maloletnih lica, što je gotovo uobičajeni standard u uporednim zakonodavstvima. Ne postoji izričita zaštita ustupljenog zaposlenog od zlostavljanja na radu kod poslodavca korisnika, što dodatno dobija na značaju ako se ima u vidu da su do sada postojale značajne prepreke da zlostavljana lica na ovaj način ostvare zaštitu pred sudom (dok je mogućnost za ostvarivanje zaštite kod poslodavca praktično bila u domenu statističke greške).<sup>40</sup> U situaciji kada postoji međunarodna obaveza da se ustupanje zaposlenih prepozna i normira, a u faktičkim okolnostima potpuno nelegalnog vršenja ove delatnosti tokom deset godina, nacrt zakona mogao se posmatrati kao mala pobeda sindikata koji su u njegovom stvaranju učestvovali i stručne javnosti koja je insistirala na njegovom donošenju.

Ovaj zakonski nacrt je međutim bio odličan pokazatelj kako se regulišu važna pitanja radnog prava u Srbiji. Naime, nakon javne rasprave tekst nacrta je promenjen, navodno u skladu sa primedbama koje su na njega upućene. I dok su sa jedne strane uvažene samo tehničke i jezičke primedbe i preciziranja stručne javnosti i sindikata,

---

40 Mario Reljanović, *Zakon o agencijskom zapošljavanju*, <https://pescanik.net/zakon-o-agencijskom-zaposljavanju/>.

sa druge strane su u zakon inkorporirane izmene koje su predložile lobističke grupe stranih „investitora“ i stranih privrednih komora, a kojima se suština zaštite radnika gotovo u potpunosti obesmišljava. Tako se predviđa da poslodavac-preduzetnik, poslodavac koji ima do 50 zaposlenih, kao i poslodavac koji angažuje ustupljene zaposlene koji su u radnom odnosu na neodređeno vreme (sa agencijom) može imati i do 100% ustupljenih zaposlenih (član 14.) – ovo je legalizacija nedopustive situacije iz prakse i praktično obesmišljavanje cele ideje o ravnopravnosti ustupljenih zaposlenih sa ostalim zaposlenima i izigravanje standarda o „uporednom zaposlenom“ koji bi trebalo da omogući jednak tretman svih radnika.<sup>41</sup> Uz još neke nedostatke koje analizirani tekst poseduje, kao što je potpuno odsustvo svesti i norme koja bi uredila kako bi ustupljeni zaposleni mogli da realizuju svoja kolektivna prava, čini se da je relativno dobra ideja normiranja „nužnog zla“ potpuno okrenuta u isključivu korist poslodavaca i agencija.

Osim što ćemo po svemu sudeći dobiti još jedan veoma loš zakon kojim se ozakonjava dosadašnja nezakonita radna eksploatacija (za koju niko neće odgovarati), ovaj propis će postati jedan od simbola odumiranja države i njenog povlačenja pred zahtevima kapitala i fingiranja učestvovanja stručne javnosti u stvaranju zakona, koji se zapravo pišu u kancelarijama lobista predatorskog kapitala i takozvanih „investitora“. Otuda je od izuzetne važnosti da izmene ovog propisa, iako još nije ni donet, odnosno njegovo potpuno ukidanje (u skladu sa drugim preporukama koje će biti iznete u daljem tekstu), budu predmet prvih poteza koji bi vodili povratku državnog uticaja u oblast radnog prava.

---

41 U konkretnom slučaju moguće je primeniti standard „hipotetičkog uporednog zaposlenog“ ali on nije regulisan ovim nacrtom zakona.

## 1.5 ZLOUPOTREBE UGOVORA O RADNOM ANGAŽOVANJU I RAD NA CRNO

Zakon o radu izuzetno je škrt kada reguliše rad van radnog odnosa, odnosno oblike radnog angažovanja koji ne pretpostavljaju zasnivanje radnog odnosa i zaključenje ugovora o radu, već nekog drugog ugovora o radnom angažovanju. Kao što je već napomenuto, Srbija je jedna od retkih zemalja koja poznaje tako odsečnu razliku između ova dva režima. Iako su ugovori o kratkoročnom radnom angažovanju prepoznati i u drugim pravnim sistemima, oni se najčešće koriste samo za obavljanje veoma karakterističnih i specifičnih poslova – za sve ostale oblike radnog angažovanja potrebno je trajnije regulisanje prava, obaveza i odgovornosti ugovorom o radu. U Srbiji to međutim nije slučaj, pa se mogu primetiti sledeće pravilnosti i tendencije:

- Ugovori o radnom angažovanju našli su svoje mesto u Zakonu o radu jer zahtevaju specifičnu regulaciju koja nije isključivo obligacionopravne prirode. Oni su međutim regulisani na takav način da se zapravo na ubedljivu većinu pitanja primenjuje Zakon o obligacionim odnosima, dok je radnopravna priroda ovih ugovora (a samim tim i zaštita poslenika) praktično zaboravljena, odnosno realizovana samo kroz minimalan skup pravila koja „ističu posebnosti“ radnog angažovanja – ali zapravo ne uspevaju da ih istaknu na dovoljan način koji bi uopšte opravdao postojanje posebnog poglavlja posvećenog ovim ugovorima u Zakonu o radu.
- Rezultat takvog normiranja su systemske praznine koje vode ka velikim zloupotrebama praktično svih vrsta ugovora o radnom angažovanju. Nezainteresovanost države da reguliše ovaj režim rada nije međutim slučajna, i nikako se ne može tako ni posmatrati. Ona je namerna, jer je upravo država ta koja koristi radno angažovanje van radnog odnosa kao izvor jeftine radne snage, često kršeći i minimalna pravila koja je sama donela (ili ih tumačeći suprotno prirodi i svrsi ugovora, kako je već pokazano na

mišljenjima ministarstva za rad o tumačenju odredbi ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova).

- Poslodavci prepoznaju ove oblike eksploatacije i rado ih koriste. Zbog toga je porast udela ovih ugovora u ukupnom broju zaposlenih i radno angažovanih lica drastično veći nego ranije.<sup>42</sup>

Zakon o radu poznaje sledeće vrste ugovora o radnom angažovanju: ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova; ugovor o delu; ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju; ugovor o dopunskom radu. Uz potencijalni izuzetak ugovora o dopunskom radu, prva tri navedena oblika ugovaranja rada najčešće imaju karakteristike radne eksploatacije. Iako postoje inicijative da se ovi ugovori urede na drugačiji način, poslednjih godina zapravo preovlađuje politika umnožavanja njihovih modaliteta. Tako se na primer Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima<sup>43</sup>, uvodi usmeni ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova, o čemu će reći biti u daljem tekstu.

Sa druge strane, „rad na crno“ je jedan od najvećih problema tržišta rada u Srbiji. Visoke stope doprinosa, kao i nepoverenje radnika u sistem socijalne zaštite i njihov nizak stepen informisanosti o pravima i mogućnostima zaštite radnopravnog položaja, doveli su do masovne pojave takozvanog faktičkog rada, u sudskoj praksi poznatog i kao „državina rada (radnog odnosa)<sup>44</sup>, odnosno rad bez pravnog osnova.

---

42 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, udeo rada van radnog odnosa neprestano raste i iznosi oko 20% (Sarita Bradaš, *Statistika i dostojanstven rad*, Beograd, 2017, str. 11). Kada je reč o zaposlenima i radno angažovanim putem agencija za privremeno zapošljavanje, udeo je oko 12% (Maja Jandrić, Danilo Krivokapić, *Profil zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje*, Beograd, 2017, str. 44).

43 Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018.

44 Zoran Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2016, str. 86-87. Videti takođe presudu Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 489/2010 od 14.9.2010. godine, u kojoj se pominje „državina rada“.



Faktički rad se dešava i u onim situacijama kada poslodavac oglasi potrebu za radnicima i sprovede postupak konkursa za poslove koji su trajnog karaktera ali ne zaključi ugovor sa licem koje otpočelo da radi, podjednako kao u onim gde je fluktuacija radnika velika i gde poslodavci koriste kratkoročno veći broj radnika koji su faktički prisutni u procesu rada (obavljaju rad) jedno kraće vreme ali se nijednog trenutka ne nalaze u dokumentaciji poslodavca, niti sa njima postoji potpisan bilo kakav ugovor o radu ili radnom angažovanju. Svi ovi radnici najčešće ne postavljaju pitanje postojanja ugovora, sve dok poslodavac ne prekine faktički odnos ili dok ne dođe do ugrožavanja ili kršenja nekog od njihovih radnih prava. Mnogi ni tada ne ulaze u postupak zaštite svojih prava, već jednostavno gravitiraju ka novom poslodavcu i obavljanju novih poslova (najčešće pod istim uslovima kao i prethodnih, dakle „na crno“).<sup>45</sup>

Može se reći da je država preduzela različite korake ka suzbijanju faktičkog rada. Oni se sastoje u pojačanim kontrolama inspektora rada koje su specifično fokusirane na pronalaženje neprijavljenih radnika, ali su sadržani i u raznim zakonskim rešenjima. Tako od ranije postoji pravna fikcija u Zakonu o radu da se radnik koji radi na crno smatra zaposlenim na neodređeno vreme, ukoliko je potreba za njegovim radom kontinuirana i realna a poslodavac ga tretira kao zaposlenog u odnosu na najveći broj dužnosti koje dobija na radu i u vezi sa radom<sup>46</sup>. I druga zakonska rešenja, koja su novijeg datuma, služe istom

---

45 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, u periodu 2010-2018. godina pokazuju da su radnici u najvećem broju slučajeva destimulisani potencijalnom dužinom trajanja postupka, izdacima koje će imati u toku postupka, kao i nedostatkom mogućnosti besplatnog zastupanja na sudu.

46 Član 32. stav 2. Zakona o radu. Stav sudova je tu čvrsto utemeljen na činjenici da takav odnos predstavlja radni odnos, bez obzira na nedostatak pravnog osnova – važi pravna fikcija da je ugovor o radu zaključen na neodređeno vreme. Videti na primer već citiranu presudu Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 489/2010 od 14.9.2010. godine, koja je zanimljiva i po tome što koristi isti princip za poseban režim radnog odnosa.

cilju – poslodavac mora da prijavi zaposlenog na obavezno socijalno osiguranje pre stupanja na rad (izmena iz 2017. godine) i mora da čuva ugovor o radu ili njegovu kopiju na mestu na kojem zaposleni obavlja rad (izmena iz 2014. godine). Ove izmene jesu povoljne i dobre kada je reč o utvrđivanju statusa radnika koji su zatečeni kod poslodavca prilikom inspekcijuskog nadzora. U tom slučaju, ukoliko poslodavac ne može da dokaže da je zaposleni legalno angažovan i prijavljen, dobiće od inspektora rada rok da ga prijavi na obavezno socijalno osiguranje, odnosno da sa njime zaključi ugovor o radu. Potpunu eksploataciju ovih dobrih rešenja međutim kočie razne (realne i izmišljene) prepreke, među kojima su svakako najvažnije one koje se odnose na ponašanje inspektora rada. Najpre, iako bi vanredne kontrole trebalo da budu nenajavljene (kako bi uopšte imale smisla) oni se često najavljuju poslodavcima, što ostavlja dovoljno vremena da se stvori privid zakonitosti angažovanja radnika. Takođe, inspektori nemaju dovoljno ovlašćenja prema poslodavcima koji ne žele da dozvole uvid u njihove prostorije, u situacijama kada radnici na crno beže od njih, kao i u situacijama kada se mogu osnovano plašiti za svoju sigurnost prilikom obavljanja nadzora (u ovom poslednjem slučaju, i samo tada, mogu tražiti asistenciju policije). Imajući u vidu sve navedene okolnosti, kao i prepreke koje mogu nastati prilikom promene mesta rada poslodavca (koji se u suštini skriva od inspekcijuskog nadzora) može se zaključiti da je za efikasnije suzbijanje rada na crno potrebna i efikasnija inspekcija rada, pa se zakonske izmene moraju kretati u tom smeru (kao i u smeru pooštavanja sankcija prema poslodavcima koji drže radnike na crno ili se oglušie o nalog inspektora rada da takve radnike uvedu u legalne pravne tokove). Istovremeno, a o tome će biti reči u kasnijem tekstu, potrebno je izgraditi i efikasan sistem unutrašnje kontrole i odgovornosti inspektora rada za obavljanje nadzornih dužnosti, kako bi se predupredili ili sankcionisali svi nedozvoljeni uticaji poslodavaca na njihov rad.

## 1.6 ZLOUPOTREBA VOLONTIRANJA

Volontiranje je društveno korisna delatnost koja je usmerena na ne-profitno delanje lica u zajednici. Prema definiciji iz člana 2. stav 1. Zakona o volontiranju<sup>47</sup>, volontiranje je „organizovano dobrovoljno pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica, bez isplate novčane naknade ili potraživanja druge imovinske koristi“. Osnovni elementi volonterskog rada jesu dakle da je u pitanju rad za opšte dobro odnosno u opštem interesu i da je nelukrativnog karaktera.

Volontiranje je međutim zloupotrebjeno na više načina. U mnogim delatnostima i kod mnogih poslodavaca se nezakonito upotrebljava volonterski rad, odnosno lica koja *de facto* rade i učestvuju u redovnom procesu rada se zvanično prijavljuju kao volonteri (tačnije ne prijavljuju se, ali se sa njima zaključuje ugovor o volontiranju za slučaj inspeksijskog nadzora). Na ovaj način se dobija potpuno nezaštićena i formalno besplatna radna snaga, koja se po pravilu plaća van zvaničnih tokova novca, u gotovini, i u iznosima koji su uvek značajno niži od minimalne zarade. Nije nemoguće ni da se volonteri angažuju na poslovima na kojima poslodavac želi da angažuje radnika na probnom radu. Budući da probni rad podrazumeva radni odnos i samim tim pravo na zaradu i ostala prava koja imaju zaposleni, poslodavci zaključuju ugovore o volontiranju da bi mogli da koriste radnu snagu besplatno (ne misli se samo na zaradu – volonter nema pravo ni na jedan vid novčane naknade, osim troškova prevoza, smeštaja, ishrane, obuke, osiguranja, „džeparca“ u iznosu do 30% minimalne zarade – ali samo ako poslodavac tako odluči<sup>48</sup>). Ova praksa naravno nije i ne može biti zakonita, jer se volonteri angažuju na poslovima koji su protivni samoj svrsi postojanja instituta volontiranja.<sup>49</sup>

---

47 Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS br. 36/2010.

48 Zakon o volontiranju, član 10.

49 Postoje drastični primer – na internetu je na primer kružio oglas za volonti-

Drugi način zloupotrebe je međutim još drastičniji, budući da je legalizovan. Naime, prema članu 62. Zakona o advokaturi<sup>50</sup>, advokatski pripravnici mogu biti volonteri. Oni nemaju prava na zaradu, niti se nalaze u radnom odnosu ali istovremeno imaju sve obaveze pripravnika. Krajnje ironično, sam Zakon o advokaturi upućuje i na primenu Zakona o volontiranju, iako je „volontiranje“ pripravnika u advokatskim kancelarijama potpuno suprotno smislu ovog pravnog instituta. Advokatske kancelarije se osnivaju radi obavljanja lukrativne delatnosti, a rad pripravnika nije društveno-koristan jer se njime ne obavlja besplatna pravna pomoć građanima, već se advokatu pruža mogućnost stvaranja dodatnog profita kroz besplatnu radnu snagu koja obavlja poslove koje on naplaćuje. Ovakvo izigravanje propisa karakteristično je za veći broj pravosudnih delatnosti, pa se tako kategorija ovih „volontera“ može naći i u Zakonu o uređenju sudova<sup>51</sup>.

Svakako se mora primetiti da oba načina zloupotrebe moraju biti iskorenjena. Kada je reč o nezakonitom korišćenju ugovora o volontiranju, ono je predmet provere inspekcije rada ali bi moglo biti predmet provere i drugih inspekcija, budući da se njime izbegava plaćanje poreza. Kada se sa druge strane radi o „zakonitoj“ zloupotrebi koja je postala prirodna i očekivana u poslednjim decenijama, sa tendencijom širenja na veći broj drugih delatnosti (zdravstvo, prosveta) moraju se promeniti pomenuti posebni propisi, kao i svi drugi koji

---

ranje (sa kontakt podacima poslodavca) za obavljanje poslova magacionera u profitnom privrednom društvu. Dakle, ni delatnost poslodavca, ni konkretni poslovi za koje se tražio volonter, nisu bili u skladu sa zakonom – pa ipak, ovaj oglas je objavljen.

50 Zakon o advokaturi, Službeni glasnik RS, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US.

51 Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US, član 67.

sadrže kategoriju volontiranja u delatnostima koje nisu podobne za tako nešto i gde volontiranje predstavlja način radne eksploatacije lica i izigravanje osnovne humane ideje volonterskog rada.

## 1.7 ZAPOŠLJAVANJE DECE I DEČIJI RAD KROZ DUALNO OBRAZOVANJE

Dečiji rad dozvoljen je deci uzrasta 15 – 18 godina. Ona u tom periodu imaju ograničenu radnu sposobnost, koja se izražava kroz tri posebna uslova za njihovo zapošljavanje<sup>52</sup>:

- Određeni poslovi su apsolutno zabranjeni za decu. Ovi poslovi su po prvi put u Srbiji uređeni Uredbom o utvrđivanju opasnog rada za decu<sup>53</sup>.
- Kada je reč o preostalim poslovima, potrebno je da se za njihovo obavljanje dobije saglasnost zdravstvenog organa, koji procenjuje da li je dete zaista sposobno da ih obavlja (iako su neki poslovi dozvoljeni za decu, od psiho-fizičkog razvoja deteta zavisi da li će ono moći da ih obavlja bez štetnih posledica) kao i odobrenje roditelja koje se može povući u bilo kom trenutku bez posebnog objašnjenja (što dovodi do prestanka radnog odnosa deteta).
- Kada dođe do zapošljavanja dece, za njih važe posebni uslovi rada, kao što je zabrana prekovremenog rada, kraće puno radno vreme, zabrana rada noću (osim u nekoliko izuzetnih situacija), i tako dalje.

Može se dakle konstatovati da je normativni okvir solidan. Ipak, određene systemske greške koje su već opisane čine da je sistem ranjiv na zloupotrebe. Tako je na primer moguće angažovati maloletna

---

52 Članovi 25. Zakona o radu.

53 Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu, Službeni glasnik RS, br. 53/2017.

lica na privremenim i povremenim poslovima. Ukoliko se angažuju preko posrednika (zadruga) postoji obaveza pridržavanja zakonskih ograničenja o radu maloletnika iz Zakona o radu. Ukoliko se međutim angažuju direktno na ovu vrstu ugovora, takva ograničenja nisu normirana (osim kada je reč o zabrani obavljanja određenih poslova) i prema deci se poslodavac može ophoditi kao prema drugim radno angažovanim licima. Takođe, ne postoji adekvatan mehanizam da se vrši kontinuirani nadzor nad stanjem deteta koje je dobilo početne dozvole za obavljanje određenih poslova ali koje može biti zbog svojih godina, radne atmosfere, ili jednostavno prirode poslova koje obavlja, naknadno dovedeno u teško psihičko ili fizičko stanje, koje bi ometalo njegov razvoj, vaspitanje, ili čak doprinelo akutnom ili hroničnom pogoršanju zdravlja.<sup>54</sup> Poseban problem nastaje kada se pokuša identifikovati dečiji rad na crno, i to su problemi iste vrste sa kojima se inspektori rada sreću i u odnosu na odrasle radnike. Prema novim rešenjima pitanja o dečijem radu su integrisana u kontrolnu listu pitanja na koja poslodavac mora da odgovori pri redovnom nadzoru. Ovo će svakako doprineti lakšem kontrolisanju dečijeg rada od strane inspekcije rada ali se ovoj konstataciji mora prići sa rezervom imajući u vidu nedovoljne ljudske i tehničke kapacitete Inspektorata za rad (što je takođe deo većeg, sistemskog problema koji postoji duže vreme i ne rešava se na adekvatan način).

Drugi segment priče o dečijem radu vezan je za takozvano dualno obrazovanje i može se reći da je on i značajniji jer se radi o legalizovanoj radnoj eksploataciji dece. Naime, iako ideja o dualnom obrazovanju nije nova na ovim prostorima (naprotiv, učenička praksa je poznata praktično čitav vek unazad) način na koji je Zakon o dualnom obrazovanju<sup>55</sup> normirao položaj deteta na takozvanom „učenju

---

54 Videti: Jovana Rajić, Marija Šoškić, Nikolija Nedeljković, *Kategorije radnika u riziku od eksploatacije*, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *op.cit.*, str. 65-66.

55 Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017. Zakon

kroz rad“, najblaže rečeno je uznemirujući. Najpre je zanimljivo kako je „učenje kroz rad“ normirano. Obim učenja kroz rad iznosi najmanje 20%, a najviše 80% časova od ukupnog broja časova stručnih predmeta, u skladu sa odgovarajućim planom i programom nastave i učenja. Učenje kroz rad realizuje se u skladu sa školskim kalendarom tokom školske godine u periodu 8-20 časova, najduže šest sati dnevno, odnosno 30 sati nedeljno, u skladu s planom i programom nastave i učenja. Učenje kroz rad realizuje se u celosti kod jednog, odnosno više poslodavaca u skladu sa planom i programom nastave i učenja. Samo izuzetno, deo učenja kroz rad može da se realizuje i u školi u skladu s planom i programom nastave i učenja, odnosno ukoliko ga kod poslodavca nije moguće ostvariti u celini. U školi se realizuje najviše 25% časova učenja kroz rad predviđenih planom i programom nastave i učenja.<sup>56</sup> Dete je dakle u periodu „učenja kroz rad“ gotovo u potpunosti vezano za poslodavca, a ne za nastavnika stručnog predmeta. Proveru da li poslodavac ispunjava uslove za uključivanje u sistem dualnog obrazovanja, vrši Privredna komora Srbije. Ovoj interesnoj organizaciji poslodavaca su inače data prevelika i neuobičajena ovlašćenja u sistemu. Tako Zakon sadrži i apsurdno rešenje da Privredna komora Srbije imenuje i člana komisije za polaganje maturalnog ispita.<sup>57</sup>

Ipak najviše brine pravni položaj deteta na dualnom obrazovanju. Ugovor o dualnom obrazovanju zaključuju škola i poslodavac. Njime se određuje kod kojeg poslodavca će učenici odrađivati učenje kroz rad. Osim napomene da se škola prilikom izbora poslodavca rukovodi najboljim interesom učenika – koja ne znači apsolutno ništa jer taj interes nije definisan – ne postoje druga ograničenja. Naravno, poslodavac prethodno mora dobiti potvrdu da ispunjava uslove za prijem dece na

---

zvanično počinje da se primenjuje od školske 2019/2020 godine ali su u nekim školama već duže vreme aktuelni pilot projekti dualnog obrazovanja.

56 Član 6. Zakona o dualnom obrazovanju.

57 Član 32. stav 4. Zakona o dualnom obrazovanju.

rad, koju izdaje Privredna komora Srbije. Ovaj ugovor mogu da raskinu samo poslodavac i škola, što je logično jer su ga oni i zaključili, ali je to krajnje nelogično rešenje kada se ima u vidu da je u toku realizacije ugovora sasvim moguće da ugovorne strane budu zadovoljne, ali da deca koja obavljaju rad, kao ni njihovi roditelji, ne budu istog mišljenja. Roditeljima se dakle ostavlja da izvrše pritisak na školu drugim kanalima, kao i faktičkim negodovanjem – što nikako nije najsrećnije zakonsko rešenje. Ugovor o učenju kroz rad zaključuju roditelji, odnosno zakonski zastupnici učenika, sa poslodavcem. Ako je učenik punoletan, ugovor zaključuje on sam.<sup>58</sup> Prava učenika su minimalizovana: oni imaju pravo na zaštitu na radu i pravo na određena primanja (prevoz do mesta rada, ishrana, osiguranje). Nijedno od ovih primanja nije precizirano – dok se za prevoz i osiguranje može posredno utvrditi realan iznos (mada je pitanje ko će kontrolisati da li se poslodavac toga pridržava), svakako će iznos za ishranu na radu u praksi biti simboličan, jer ne postoji obaveza da se učenici izjednače u tim pravima sa zaposlenima kod tog poslodavca. Ugovor o učenju kroz rad može biti raskinut od strane učenika ili zakonskog zastupnika ako je učenik maloletan, a škola je dužna da učeniku obezbedi rad kod drugog poslodavca.<sup>59</sup> Jedna od najproblematičnijih odredbi tiče se takozvanog „finansijskog obezbeđenja“ učenika. Učenik je plaćen po radnom satu, i to najmanje 70 odsto minimalne zarade po satu rada.<sup>60</sup>

Kako će u praksi izgledati „učenje kroz rad“? Deca na dualnom obrazovanju neće biti zaposlena, pa samim tim neće uživati nijedno pravo kada je reč o kolektivnim pravima (na primer, neće moći da

---

58 Ovo je poseban nonsens, jer dete tog uzrasta može samostalno da zaključi ugovor o radu kod bilo kog poslodavca, uz saglasnost roditelja, ali ne može da zaključi ugovor o učenju kroz rad. Zakonodavac nije ponudio niti jedan validan razlog zašto je uvedeno ovakvo zakonsko rešenje ali je sasvim jasno da element dobrovoljnosti radnog angažovanja deteta može biti upitan.

59 Članovi 14-26. Zakona o dualnom obrazovanju.

60 Član 34. stav 2. Zakona o dualnom obrazovanju.



budu članovi sindikata kao što to mogu biti njihovi vršnjaci koji su u radnom odnosu). Neće moći da se suprotstave poslodavcu. Jedino je moguće da raskinu ugovor – ali maloletni zaposleni neće moći ni to, jer je potpisnik ugovora njihov zakonski zastupnik (roditelj, staratelj, drugi vršilac roditeljskog prava). To zapravo znači da se poslodavcima obezbeđuje ekstremno jeftina radna snaga. Cilj ovog zakona zvanično jeste da se deca pripreme za buduće poslove. Međutim, nedovoljna i nekvalitetna zaštita koja im je pružena navodi na zaključak da poslodavcima koji žele da iskoriste sistem dualnog obrazovanja, osnovni cilj može biti da se deca radno eksploatišu. Pri tome način na koji je dualno obrazovanje uvedeno ne garantuje ostvarivanje formalnog cilja – da se deca lakše snađu na tržištu rada. Jasno je da ovaj sistem nije dovoljno promišljen, čak i kada se zanemare činjenice (koje inače ne bi trebalo zanemariti) da će deca biti angažovana na učenju poslova za kojima neće nužno biti potrebe nakon što završe stručne škole, kao i na tehnologijama koje mogu biti već tada zastarele tako da je znanje koje stiču radeći na njima praktično neupotrebljivo. Sa druge strane, zloupotrebe mogu ići do tih granica da poslodavci otpuste svoje redovne zaposlene kako bi na njihovim poslovima angažovali decu kao ekstremno jeftinu i ranjivu (poslušnu) radnu snagu.

Vreme će pokazati kako će se Zakon o dualnom obrazovanju primenjivati ali je sasvim jasno da su normativne intervencije nužne. Ako ništa drugo, prema sadašnjem statusu deteta na „učenju kroz rad“ može se napraviti veoma ozbiljno poređenje sa definicijom prinudnog rada iz Konvencije 29 Međunarodne organizacije rada o prinudnom radu.<sup>61</sup> Budući da se prema ovom dokumentu prinudni rad definiše kao neželjeno radno angažovanje pod pretnjom gubitka nekog prava, sasvim je jasno da se dete u sistemu dualnog obrazovanja nalazi na prinudnom radu, budući da ne potpisuje ugovor lično već to za njega

---

61 Konvencija 29 o prinudnom radu, Službeni novine Kraljevine Jugoslavije, br. 297/1932.

čine druga lica (roditelji) i to pod pretnjom gubitka prava na obrazovanje. Da bi se ovako nešto izbeglo, potrebno je iz temelja redizajnirati normativni položaj deteta na radu prema ovom Zakonu – a najcelishodnije rešenje je svakako da se dualno obrazovanje u celini ukine.

## 1.8 RADNI ODNOS BEZ PLAĆANJA DOPRINOSA ZA SOCIJALNO OSIGURANJE

Koliko daleko se može ići sa urušavanjem osnova na kojima počivaju rad i radni odnos, pokazuje neuspeli zakonski eksperiment koji je sproveden tokom 2018. godine, a kojim je u sistem ugrađen niz rešenja za koja se ne može pronaći niti relativno razumno pojašnjenje.

Izmenama Zakona o porezu na dohodak građana<sup>62</sup> i Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje<sup>63</sup>, koje su usvojene u decembru 2017. godine a primenjivale su se od oktobra 2018. godine. Iako su inicijalno bile oročene na period do kraja 2021. godine, ukinute su u decembru 2018. godine. Njima je bilo omogućeno da radnik bude legalno zaposlen u radnom odnosu kod poslodavca, a da mu u periodu od prvih 12 meseci radnog odnosa ne teže staž penzijskog i invalidskog

---

62 Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.

63 Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.

osiguranja. Ovakvo rešenje bilo je suprotno Zakonu o radu, kao i Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju<sup>64</sup>. Ono je bilo i neustavno, jer lišava zaposlenog prava iz socijalnog osiguranja koja je on svojim radom ostvario.

Nije jasno kako se došlo do ovog rešenja. Osnovna ideja bila je da se ostvare olakšice za poslodavce ali ne kao do sada uz podršku države, već za račun rada zaposlenog. Dosadašnja rešenja za podsticaj određenih kategorija poslodavaca (preduzetnici, novoosnovana mala preduzeća) ili kao podsticaj za zapošljavanje određenih kategorija teže zapošljivih lica (osobe sa invaliditetom, mladi bez radnog iskustva, starije osobe) imala su u svojoj osnovi upravo mehanizam da poslodavac plaća poreze i doprinose ali da može da se – pod određenim uslovima – refundira od države za iznos koji je dao (u celini, ili delimično). U ovom slučaju međutim poslodavac ne plaća niti porez na dohodak građana<sup>65</sup> (ovo rešenje je u redu jer se država odriče dela prihoda) niti doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje (ovo rešenje ne može biti zakonito jer taj novac nije po zakonu poslodavčev da on sa njime raspolaže) dok se za zdravstveno osiguranje doprinosi plaćaju na minimalnu osnovicu.<sup>66</sup> Ovde nije reč o uvećanju neto zarade zaposlenog za iznos doprinosa, već o lišavanju zaposlenog mogućnosti da uopšte raspolaže tim novcem koji je zaradio – on po sili zakona pripada poslodavcu.

Prevaljivanje tereta podrške poslodavcu sa države na zaposlenog je do sada nezabeležen primer urušavanja celog sistema socijalnog osiguranja. Uslovi koji su bili postavljeni ne mogu biti opravdanje za

---

64 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018.

65 Član 21đ. Zakona o porezu na dohodak građana nakon izmena u decembru 2017. godine (Službeni glasnik RS, br. 113/2017).

66 Članovi 35b. i 45g. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje nakon izmena u decembru 2017. godine (Službeni glasnik RS, br. 113/2017).

tako nešto, jer se obavezno socijalno osiguranje upravo tako naziva zato što nije moguće izbeći plaćanje doprinosa na zaradu koju zaposleno ili radno angažovano lice ostvari. U ovom slučaju je međutim tehničkim zakonom, koji služi da reguliše način obračuna i iznos stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, promenjena sama imperativna priroda ovog prava. To je činilo ovakav sistem neustavnim i neodrživim i predstavljalo opasan presedan dalje eksploatacije radnika kojima se uskraćuju čak i osnovna prava koja predstavljaju civilizacijsku tekovinu radnog prava. Verovatno pod utiskom izrazite neustavnosti, ovo rešenje je ukinuto nakon samo tri meseca primene. Ipak, trebalo bi da posluži kao upozorenje da je moguće zadirati i u najosnovnija prava radnika ako država nastavi da sprovodi politiku vernog služenja kapitalu.

## 1.9 RAD NA SEZONSKIM POSLOVIMA BEZ PISANOG UGOVORA

Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima uveo je u srpsko radno pravo jedinstvenu novinu – usmeni ugovor o radnom angažovanju. Članom 4. Zakona predviđeno je da sezonski radnici rade van radnog odnosa, a na sva pitanja koja nisu rešena tim tekstom primenjuju se odredbe Zakona o radu koje se odnose na privremene i povremene poslove – u pitanju je dakle veoma neuobičajena varijacija ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova. U Zakonu o radu se insistira na pisanoj formi ugovora o radu, kao i svih drugih ugovora o radnom angažovanju.<sup>67</sup> Ukoliko nema pisanog dokumenta – postoji faktički rad i važi pravna fikcija da je zaključen najpovoljniji mogući ugovor po zaposlenog, ugovor o radu na neodređeno vreme. Pisana forma je potrebna i nužna najmanje iz dva razloga. Prvi je očigledan – pravna

---

67 Članovi 32, 197, 199, 201. i 202. Zakona o radu.

sigurnost obe strane. Drugi nije ništa manje važan – radno pravo normirano je većim brojem propisa, a samo učešće u procesu rada – čak i prema najjednostavnijem ugovoru – iziskuje uređivanje velikog broja prava, obaveza i odgovornosti. Nije logično, niti normalno, očekivati da će se ona pamtili i da će biti ugovorena (i zapamćena) tako da obe strane u bilo kom trenutku mogu da ih ponove na identičan način. Bez pisane forme ugovora nijedna od strana ne mora biti u potpunosti sigurna šta je ugovorila, što spor oko sadržine ugovora čini sasvim izvesnim. Naravno, zaposleni (ili radno angažovano lice) je prevashodni subjekt ove zaštite – bez dokaza šta je ugovoreno, radnik će teško dokazati da su uslovi rada koje mu je poslodavac omogućio ispod dogovorenog minimuma. Ovo naročito važi za ugovor o privremenim i povremenim poslovima – jer zakonski minimum praktično ne postoji.

Ovakvo regulisanje stvara čitav niz problema. Član 5. kojim je uspostavljena dužnost poslodavca da sezonskog radnika obavesti o uslovima rada, zbog toga je samo formalnost koju poslodavac mora da ispuni (a i da je ne ispuni, može tvrditi da ju je ispunio jer pisanog traga o tome nema). Sezonski radnik ne može da ostvari pravo na ograničeno radno vreme, odmor u toku dnevnog rada, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni prekovremeni rad, i druga. Ta prava jednostavno ne postoje, jer je stavljen u normativni okvir van radnog odnosa, u kojem preuzima sve obaveze i odgovornosti nalik zaposlenom, ali ne ostvaruje gotovo nijedno pravo iz radnog odnosa. Još zanimljivije je (neformalno) objašnjenje zašto se koristi neuobičajeni institut usmenog ugovora (inače veoma nepopularan zbog neefikasne i nedovoljne zaštite radnika). *Ratio* zakonopisaca bio je naime da se na ovaj način smanji administrativno opterećenje poslodavca, koji ne mora da zaključuje ugovor sa licem koje će angažovati samo nekoliko dana. Ovo ne samo što nije ubedljivo obrazloženje, već se ono logički nikako ne uklapa u ostatak zakona. Najpre, „nekoliko dana“ uopšte ne mora da bude toliko – zakon dozvoljava angažovanje do šest meseci, što je zasigurno sasvim dovoljno da poslodavac nađe malo vremena za ovu aktivnost.

Potom, zakonopisci su lišili poslodavca „tereta“ potpisivanja ugovora o radu, ali su mu zato nametnuli čitav niz administrativnih obaveza koje mora poštovati kako bi poštovao zakon. Počev od postupka registracije da bi se uopšte mogao kvalifikovati za zaključenje ugovora sa sezonskim radnikom<sup>68</sup>, preko mesečnih obaveza ka poreskoj upravi za prijavljivanje sezonskog radnika, uplate poreza i doprinosa<sup>69</sup>. I sve to se odnosi i na režim angažovanja sezonskog radnika na šest meseci kao i na angažovanje na nekoliko dana. Poslodavci su slučajno, a opet sasvim zgodno, od svih obaveza koje su im mogle biti „oproštene“ zakonom, izgubili samo onu koja je suštinska i najvažnija za radnika – zaključenje pisanog ugovora o sezonskom radu. Poseban apsurd sadržan je u členu 5. stavu 4. zakona, koji predviđa da poslodavac može u roku od dva meseca da izda potvrdu radniku o usmeno ugovorenim uslovima rada. Potvrda posle dva meseca radniku ne znači ništa; ne postoji način da se poslodavac natera da izda potvrdu tako da odgovara uslovima rada koje je radnik faktički imao, a i nema nikakvu vrednost nakon što je radnik prestao – može eventualno poslužiti kao dokaz na sudu, ali u tom slučaju je nesavesni poslodavac koji nije prijavio radnika neće ni izdati – na primer, pod izgovorom da radnik nikada nije ni radio za njega. A sve ovo je daleko komplikovanije nego ponuditi radniku formularni ugovor na samom početku rada kod poslodavca. Zakonom se na ovaj način ne rešavaju mnogi problemi u vezi sa radom sezonskih radnika na crno. Sasvim je izvesno da će opisano rešenje imati za posledicu smanjenje otpora samog sezonskog radnika da se prijavi na posao, jer će imati pravo na socijalno osiguranje a istovremeno neće gubiti prava iz oblasti socijalne zaštite. Ali je poslodavac samim zakonskim tekstom stavljen u tako dominantan položaj da je teško očekivati da nesavesni poslodavci

---

68 Član 12. Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima.

69 Članovi 11, 12, 16. i 20. Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima.

to neće iskoristiti. Takođe je naivno pomisliti da će rad na crno biti iskorisćen samom zakonskom odredbom da je dovoljno da zaposleni počne da radi, da bi se smatralo da je ugovor zaključen – takav rad „na belo“ faktički se ne razlikuje od rada „na crno“ ako poslodavac ne poštuje svoje zakonske obaveze.

## 1.10 DISKRIMINACIJA PRI ZAPOŠLJAVANJU

Diskriminacija pri zapošljavanju, kao i generalno u oblasti rada, jedno je od retkih područja radnog prava (u širem smislu) koje je regulisano na zadovoljavajući način. Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o radu čine okosnicu ovog normativnog okvira ali su od značaja i neki drugi zakoni, pre svega Zakon o ravnopravnosti polova<sup>70</sup>, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom<sup>71</sup> i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>72</sup>. U praksi međutim dolazi do raznih oblika diskriminacije, a pomenuti propisi se ne primenjuju kako bi trebalo.<sup>73</sup> Iako diskriminacija nije novi pravni institut u srpskom pravnom sistemu, čini se da bi značajnu pažnju trebalo posvetiti edukaciji kako šire populacije, tako i sudija i advokata, o tome šta diskriminacija jeste i šta nije, i kako se pojedini specifični instituti vezani za antidiskriminaciono pravo primenjuju u praksi. Do tada će sasvim očigledno diskriminacija ostati svakodnevna pojava, naročito izražena u oblasti rada, a u okviru tog polja čini se prednjači diskriminacija pri zapošljavanju.

---

70 Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, br. 104/2009.

71 Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 33/2006 i 13/2016.

72 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009.

73 Videti: Mario Reljanović, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji*, Beograd, 2017.

Kada je dakle reč o diskriminaciji pri zapošljavanju, mogu se uočiti neke karakteristične situacije:

- *Prethodna diskriminacija.* Ovaj metod diskriminisanja je gotovo nestao ali i dalje se ponekad javlja, naročito u okvirima internog traženja kandidata za posao (bez javnog oglašavanja) ili u slučajevima lokalnog oglašavanja (poslodavac izloži oglas za posao u izlogu radnje). Suština prethodne diskriminacije jeste u tome da se određenoj populaciji samim oglasom oduzima pravo konkurisanja za posao, iako lično svojstvo koje ta populacije poseduje (i zbog kojeg je eliminisana) nije presudno za obavljanje poslova za koje se kandidati pozivaju („traže se mlade atraktivne osobe za posao u kafiću“, „potrebna radnica u pekari“, „restoranu potrebni radnici mlađi od 30 godina“, i slično).
- *Diskriminacija prema podnetoj dokumentaciji.* Druga mogućnost za diskriminisanje dolazi prilikom pregledanja dokumentacije koju je kandidat podneo. Tako će na primer poslodavac moći da odbaci neku prijavu ne zato što kandidat ne odgovara prema svojem obrazovanju, iskustvu i kvalitetu rada, već zato što je suviše star, zato što je muškarac/žena, zato što je završio privatni fakultet, zato što njegovo ime podseća na karakteristična imena manjinskih grupa, i tome slično. Ova vrsta diskriminacije se možda i najteže dokazuje, a jedan od opšteusvojenih metoda kojima lice može da učini verovatnim da je diskriminirano, statistički metod, nije prepoznat u Zakonu o zabrani diskriminacije.
- *Diskriminacija na razgovoru za posao.* Može se reći da je ovo najčešći način da se neko susretne sa diskriminacijom pri zapošljavanju. Dok se kod prethodnog metoda diskriminisanja lice najčešće ne oseća uskraćenim za neko pravo, jer ne može biti sigurno da li nije izabrano zbog kvalifikacija ili zbog nekog drugog svojstva, na razgovoru za posao je diskriminatorno ponašanje poslodavca očigledno. Iako je i Zakonom o radu i Zakonom o zabrani diskriminacije zabranjeno postavljati određena pitanja i raspitivati



se o bračnom i porodičnom statusu, planovima za zasnivanje ili proširenje porodice, ovakva pitanja se redovno postavljaju. I više od toga, u toku razgovora poslodavac dolazi i do drugih podataka koje ne bi trebalo da poseduje, niti bi trebalo da utiču na njegov izbor kandidata, kao što je materijalno stanje kandidata i porodice, njegova stambena situacija, finansijska zaduženja i obaveze, broj izdržavanih lica, i tome slično. Ovime se otvaraju nove mogućnosti za diskriminaciju, jer će pojedini poslodavci kandidatima za koje zaključče da nisu u mogućnosti da odbiju ponudu za posao, nuditi gore uslove od oglašanih za isti posao, ili poslove koji su suštinski isti oglašenim a koji se značajno manje plaćaju. Tretman ovakvih zaposlenih, ako se odluče da postanu zaposleni na manje plaćenim poslovima, uvek će biti eksploata-torski – duže radno vreme od propisanog/ugovorenog, neplaćen prekovremeni rad, „odricanje“ od odmora na koje zaposleni ima pravo po zakonu. Ovo pre svega jer poslodavac želi da maksimalno iskoristi nezavidan materijalni položaj zaposlenog, koji se bi ne može da priušti da dobije otkaz – otuda pristaje bez otpora da se prilagodi na uslove rada koji su ili nezakoniti ili ispod zakonom utvrđenog minimuma.

Ne postoji jednostavna formula iskorenjivanja diskriminacije; napori koje ulažu dobro organizovane i razvijene zemlje u ovoj oblasti decenijama unazad, nisu uspeli da dovedu do potpunog nestanka predrasuda i stereotipa na kojima se diskriminisanje zasniva. I najnovija paranoja izazvana talasima izbeglica, koja rezultira usponom desničarskih i fašističkih političkih snaga u mnogim državama sa značajnom demokratskom kulturom i tradicijom, dovoljno svedoči o tome da su predrasude prema narodima čvrsto ukorenjene u evropskom društvu. Ono što je međutim moguće uraditi u Srbiji, jeste učiniti postojeći antidiskriminacioni sistem efikasnijim – kako kroz delovanje sudova, tako i kroz delovanje vansudskih mehanizama. Od velikog značaja je

i uključivanje inspekcije rada u postupak zapošljavanja, budući da se prema sadašnjim tumačenjima propisa njihova uloga može nazvati skromnom i veoma ograničenom. Naravno, podizanje svesti o štetnosti diskriminacije, kao i sankcionisanje poslodavaca za diskriminatorno ponašanje, delovi su ove slagalice u koju se mora uložiti značajno više pažnje nego što je to sada slučaj. Trenutno stanje u oblasti antidiskriminacionog prava odličan je pokazatelj da država, sasvim neopravdano, neguje pogrešnu percepciju da je dovoljno postaviti zakonski okvir da bi se neki problem rešio spontano, delovanjem pravilnosti i zakonitosti kako na tržištu, tako i u društvu generalno. To međutim nije tačno, a posebno je pogrešno ubeđenje da se na ovaj način može eliminisati kultura netolerancije koja je pažljivo gajena poslednjih nekoliko decenija.

## 1.11 PREDLOZI IZMENA ZAKONODAVSTVA I PRISTUPA PROBLEMIMA

Odredbe koje utiču na postupak zapošljavanja ili radnog angažovanja i inicijalno ugovaranje uslova rada, nalaze se u različitim zakonima. One uglavnom nisu nekvalitetne – onaj deo materije koji je regulisan je dakle u većem delu na zadovoljavajućem nivou. Praznine koje postoje su međutim značajne a prostor za zloupotrebe izuzetno veliki. Zbog toga je potrebno izmeniti, dopuniti, ili jednostavno ukinuti veći broj propisa, da bi sistem mogao se prilagoditi faktičkom stanju i da se položaj radnika poboljša već u tim ranim fazama uključivanja u proces rada.

Takođe, budući da je loša primena propisa veoma često posledica političkih odluka i/ili nedostatka volje ili interesa da se određeni nedostaci efikasno reše, kod pojedinih pitanja će biti ukazano i na ovu dimenziju problema.

## 1) Propisi koji se tiču zapošljavanja

Ova grupa propisa uglavnom reguliše postupak zapošljavanja na zadovoljavajući način. Ono na šta bi trebalo obratiti pažnju je sledeće:

- Detaljnija regulacija kako poslodavac (ne)može da se ponaša u postupku zapošljavanja. Iako je čvrsto ukorenjeno shvatanje prema kojem se ne moraju oglašavati slobodni poslovi, to ipak ne znači da poslodavac može potpuno netransparentno sprovođiti zapošljavanje novih radnika. Ovo se najpre odnosi na podudaranje ponude kandidatu sa pretpostavljenim uslovima rada (oglašenim, ili nagoveštenim). Poslodavac jeste ograničen činjenicom da ne može ponuditi kandidatu lošije uslove rada od onih koje obavljaju lica na istim poslovima. Često je međutim nejasno da li kod poslodavca postoje takvi zaposleni – otuda je nužno što pre uvesti institut uporednog zaposlenog (i hipotetičkog uporednog zaposlenog) u Zakon o radu, jer je njegova funkcija višestruko zaštitna u odnosu na kandidate za posao ali i zaposlene koji već rade kod poslodavca. I druge već obrađene situacije moraju naći svoje mesto među zabranama, kao što je lažno oglašavanje poslova da bi se privukli kandidati kojima se potom na razgovoru za posao nude slabije plaćeni poslovi, ili lošiji uslovi rada od oglašanih.
- Svakako bi trebalo precizirati nadležnosti inspekcije rada povodom napred navedenih izmena. Budući da se zakon od strane inspektora tumači rigidno i strogo formalno, valjalo bi precizirati sve potencijalne nadležnosti inspektora koje se tiču upoređivanja uslova rada zaposlenih/kandidata za posao, kao i potencijalnih prekršaja zbog prevarnih radnji ukoliko se postupak zapošljavanja sprovede za jedne poslove i/ili uslove rada, a kandidati završe na drugim poslovima / u drugim uslovima rada, koji su po njih nepovoljniji.

## 2) Rad na određeno vreme

Na osnovu izložene analize odredbi o radu na određeno vreme, može se zaključiti da je nužno načiniti nekoliko izmena:

- Period rada na određeno vreme ne može biti duži od 12 meseci. U reformi modaliteta radnog odnosa, važno je uočiti tri varijante zapošljavanja: na kratak rok (30 do 60 dana, ugovor o privremenim i povremenim poslovima), na određeno vreme (do 12 meseci) i na neodređeno vreme.
- Broj uzastopnih ugovora na određeno vreme koje neko može da potpiše sa istim poslodavcem, bez obzira na to da li se menja opis poslova, ne bi smeo da bude veći od dva ili tri. Nakon toga nužno je primiti radnika na neodređeno vreme, jer je očigledno da potreba za njegovim radom postoji u kontinuitetu.
- Izuzeci koji su normirani uglavnom ne odgovaraju logici i prirodi rada na određeno vreme. Zbog toga bi trebalo ostaviti samo izuzetak koji je i ranije postojao (zamena odsutnog radnika, uz napomenu da se ne može vršiti više puta zaredom kod istog poslodavca bez obzira da li lice menja radnike na istim ili različitim poslovima). Ostali izuzeci su samo izvor potencijalnih zloupotreba i stavljanja zaposlenih u lošiji položaj od onog koji im pripada po zakonu.
- Iako je definicija rada na određeno vreme dobra, valjalo bi uz nju dodati i izričitu odredbu da je nedozvoljeno imati više od 10% zaposlenih na određeno vreme, računajući tu i one zaposlene koji su ustupljeni putem agencija ili studentsko-omladinskih zadruga, upućene radnike od drugog poslodavca, kao i radnike koji su došli kao rezultat realizacije ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji sa drugim poslodavcima<sup>74</sup>.

---

74 Iako problem ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji nije obrađen, jer se strogo rečeno ovde ne radi o zapošljavanju, može se primetiti da je ovo postao jedan od učestalijih načina izigravanja propisa. Postupak je veoma jednostavan: poslodavac potpisuje ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji i na osnovu

- Svako kršenje zakona mora biti sankcionisano od strane inspekcije rada – ovo pitanje nije vezano za izmenu propisa, niti se propisi mogu izmeniti na način koji bi opisivao ovu dužnost inspektora, već je potrebno da se izvrši rigoroznija unutrašnja kontrola rada inspektora, kao i njihova edukacija o tome kada se može smatrati da poslodavac krši pravila o radu na određeno vreme. Moglo bi se sa druge strane normirati da inspektor rada ima pravo da zatraži uvid u poslovnu dokumentaciju kojom poslodavac dokazuje da je potrebno da kod njega postoje zaposleni na određeno vreme – ukoliko to nije u stanju da učini, inspektor rada mora imati ovlašćenje da naloži izmenu ugovora o radu zaposlenog sa određenog na neodređeno vreme.
- Na osnovu prethodne analize, kao i ideje o obuhvatu privremenih i povremenih poslova u reži radnog odnosa, može se predložiti da regulacija radnog odnosa na određeno vreme izgleda ovako:

*Član A (sada član 37.) Zakona o radu*

*Radni odnos na određeno vreme*

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

---

toga „prima“ u proces rada veći broj zaposlenih koji nisu njegovi zaposleni već se vode kao zaposleni kod drugog poslodavca-potpisnika ali rad ostvaruju isključivo kod jednog ili više drugih poslodavaca koji koriste njihove usluge. Poslodavci neretko koriste ove ugovore kako bi rešili problem higijene u radnom prostoru, knjigovodstva, tekućeg i tehničkog održavanja prostora, i slično. Postoje međutim i primeri korišćenja ovih ugovora kako bi se bavili radnici koji rade na poslovima iz osnovnih delatnosti poslodavca, a da pri tome ne ostvaruju kod tog poslodavca nikakva prava (kao ni zaštitu). Navedenom normom bi se svakako smanjile mogućnosti zloupotreba ovog modaliteta rada.

*Ukoliko je potrebno angažovati lice radi obavljanja poslova do 30 dana, sa takvim licem je moguće zaključiti ugovor o radu za obavljanje privremenih i povremenih poslova, sa punim ili nepunim radnim vremenom.*

*Ukupno trajanje privremenih i povremenih poslova u toku jedne kalendarske godine prema ugovoru iz stava 2. ovog člana ne može trajati duže od 30 dana, bez obzira na broj angažovanja i trajanje svakog pojedinačnog angažovanja zaposlenog.*

*Ugovor iz stava 2. ovog člana ne može se zaključiti za obavljanje poslova koji su predviđeni pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslodavca.*

*Ugovor o radu na određeno vreme može da se zaključi u trajanju do 12 meseci.*

*Poslodavac sa zaposlenim može zaključiti najviše dva ugovora o radu na određeno vreme, sa prekidima ili bez prekida, nakon čega će se smatrati da je između zaposlenog i poslodavca zaključen ugovor o radu na neodređeno vreme.*

*Izuzetno od stava 5. ugovor o radu na određeno vreme može da se zaključi na period duži od 12 meseci u slučaju zamene privremeno odsutnog zaposlenog, do njegovog povratka.*

*Izuzetno od stava 5. ugovor o radu na određeno vreme može da se zaključi sa nezaposlenim licem kojem do ispunjenja jednog od uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju nedostaje do pet godina, najduže do ispunjenja uslova, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.*

*Ako je ugovor o radu na određeno vreme zaključen suprotno odredbama ovog zakona ili ako zaposleni ostane da radi kod poslodavca po isteku vremena za koje je ugovor zaključen, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vreme.*

### **3) Propisi o studentsko-omladinskim zadrugama**

Odredbe koje se tiču studentsko-omladinskih zadruga u Zakonu o zadrugama su nedovoljne i ostavljaju značajan prostor za zloupotrebe, koje se masovno i dešavaju u praksi. Stoga minimalna zakonska intervencija mora obuhvatiti sledeće:

- Studenti i omladinci mogu se angažovati preko zadruga isključivo na kratkoročnim poslovima u statusu zaposlenog (videti predložene izmene režima privremenih i povremenih poslova).
- Opšta pravila zadrugarstva moraju se usaglasiti sa izmenjenim i dopunjenim Zakonom o zadrugama.
- Angažovanje maloletnih lica putem zadruga moralo bi se posebno urediti, u skladu sa ograničenjima zapošljavanja dece sadržanim u Zakonu o radu i drugim propisima.
- Nadležnosti inspekcije rada morale bi izričito da obuhvate i nadzor nad zadrugama, uz ovlašćenja inspektora rada da u postupku protiv poslodavca oduzmu (privremeno ili trajno) dozvolu za rad zadruge koja ne poštuje propise o zadrugarstvu.
- Zadruge bi morale da se osnivaju i funkcionišu isključivo prema izvornom principu zadrugarstva. Njihovo funkcionisanje kao svojevrsnih „agencija za lizing radnika“ je nedopustivo i sa stanovišta propisa, i sa stanovišta prirode zadrugarstva i svrhe postojanja zadruga. Istovremeno, uslovi za osnivanje zadruga moraju biti daleko precizniji i ograničavati mogućnost pojavljivanja kao vlasnika ili zadrugara osobama koje su osuđene za bilo kakav prekršaj ili krivično delo iz oblasti rada, kao i osobama kojima je oduzeta dozvola za rad zadruge, agencije za posredovanje u zapošljavanju, kao i agencije za privremeno zapošljavanje. Ne bi smelo biti dozvoljeno osnivanje više od jednog pravnog lica koje se bavi delatnostima zapošljavanja na istom sedištu/adresi, kao ni osnivanje više modaliteta pravnih lica koja se bave zapošljavanjem od strane istog fizičkog lica.
- Shodno prethodnom predlogu, lica koja su registrovana kao vlasnici/zakonski zastupnici agencija za posredovanje u zapošljavanju ili agencija za privremeno zapošljavanje, ne bi mogla da se pojave kao zadrugari.

#### **4) Propisi o agencijama za ustupanje zaposlenih**

Ustupanje zaposlenih u Srbiji nije nijednog trenutka uvedeno da bi se iskoristile potencijalne prednosti ovog načina zapošljavanja. Naprotiv, ono je svoje mesto našlo kao nelegalna, zakonom neregulisana aktivnost, kojom su ustupljeni zaposleni bili izloženi najlošijim uslovima rada koji su po pravilu bili ispod zakonskog minimuma. Čini se da zbog toga ustupanju zaposlenih nema mesta u radnom zakonodavstvu. Njegovo iskorenjivanje moralo bi početi istupanjem Srbije iz Konvencije 181, koje će biti moguće tek 2023. godine. Istovremeno, Zakon o agencijskom zapošljavanju (ili kako se već bude zvao zakonski tekst kojim bi se regulisalo ustupanje zaposlenih) morao bi se izmeniti tako da inkorporira rešenja iz Direktive o radu agencija za privremeno zapošljavanje (koja su daleko povoljnija od trenutne situacije i povoljnija od predloženog zakonskog teksta) ali i da se iskoristi prostor koji ostavljaju i Konvencija 181 i Direktiva da se ustupanje zaposlenih svede na najmanju moguću meru – na primer, ne više do 10% ukupnog broja zaposlenih, i to samo u nekoliko odabranih delatnosti u kojima bi realno postojala potreba za brzim angažovanjem i većom fluktuacijom zaposlenih po osnovu prirode poslova. Svakako bi trebalo zabraniti ustupanje maloletnih lica, ustupanje u javnom sektoru (uključujući i javna preduzeća) kao i ustupanje za sve poslove koji predviđaju posebnu radnu sposobnost, odnosno povećan rizik obavljanja. Takođe, trebalo bi razmisliti o rešenju koje bi nezakonitu praksu agencija inkriminisalo kao posebno krivično delo protiv rada – to bi trebala da bude, ako bi se primenjivala, dovoljno destimulativna mera da se iskoreni negativna praksa ustupanja koja je u Srbiji trenutno pravilo, pre nego izuzetak.

#### **5) Propisi koji se tiču ugovora o radnom angažovanju i rada na crno**

Najvažnija novina morala bi se ticati prepoznavanja ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova kao oblika radnog odnosa. Priroda ovog ugovora i razlog njegovog postojanja jesu upravo u tome da se lakše zaključi i raskine ugovor kojim će se poslodavac i poslenik



dogovoriti o obavljanju nekog sasvim kratkoročnog posla. Vremenom su poslodavcu nametnute razne obaveze povodom ovog ugovora, a sa druge strane je otvorena mogućnost značajnih zloupotreba. Zbog toga je jedini način da se režim privremenih i povremenih poslova unapredi (a da se ne ukida ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova) upravo taj da se oni prepoznaju kao deo odredbi o radnom odnosu. Ovakvo proširenje pojma „zaposleni“ bi dovelo do uključivanja radno angažovanih lica putem ovog ugovora u opšti režim radnog odnosa i obezbedilo bi im preko potrebna prava, odnosno mehanizme zaštite od potencijalnih zloupotreba. Istovremeno, potrebno je prepoznati i specifičnosti ovog ugovora i svrhu njegovog postojanja. Zbog toga bi se mogla primeniti već prepoznata rešenja o nekim drugim posebnim situacijama u okviru opšteg režima radnog odnosa – na primer, ugovor bi se mogao raskinuti u svako doba nezvezano od opštih otkaznih razloga, uz kraći otkazni rok i bez posebnih formalnosti (slično rešenju koje je sada prisutno kod otkazivanja probnog rada<sup>75</sup>). Ovaj modalitet radnog odnosa bi mogao da se predvidi za rad lica koji je kraći od 30 ili 60 kalendarskih dana – preko toga je potpuno logično zaključiti ugovor o radu na određeno vreme do 12 meseci<sup>76</sup>, ili ugovor o radu na neodređeno vreme ukoliko je reč o stalnoj potrebi za nečijim radom.

Isto se može primeniti i na ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju. Ovaj režim rada je trenutno u najvećem broju slučajeva samo formalni osnov za faktičku radnu eksploataciju. Ukoliko poslodavac uloži u stručno osposobljavanje i usavršavanje radnika, uvek ga može vezati klauzulom ostanka u radnom odnosu na neki određeni period, tokom kojeg će zaposleni kroz svoj rad „isplatiti“ investiciju poslodavca u njegovo znanje. Ukoliko sam zaposleni želi da napusti posao pre isteka tog roka, biće dužan da naknadi poslodavcu štetu, odnosno iznos koji je ovaj u njega uloži (srazmerno preostalome vremenu prema

---

75 Zakon o radu, čl. 36. stav 3.

76 U skladu sa predloženim izmenama režima rada na određeno vreme.

ugovoru). Ovaj modalitet ne samo da nije nepoznat u praksi, već se redovno koristi kod različitih specijalizacija zaposlenih (a prepoznaje ga, mada ne u toliko detalja i Zakon o radu<sup>77</sup>). Zakon o radu takođe poznaje pripravnički rad, pa se mogu koristiti i iskustva u primeni ovog modaliteta radnog odnosa. Svakako je jasno da nema razloga da ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju opstane u sadašnjoj formi.

Iako se ne vezuje za radnu eksploataciju, valjalo bi razmisliti i o rešenju da se dopunski rad kvalifikuje kao radni odnos, ili makar da se posleniku po ugovoru o dopunskom radu izričito priznaju prava koja ima zaposleni, a naročito ona koja se tiču radnog vremena, odmora i odsustva, zarade, kao i prestanka ugovornog odnosa. Ovo je logično rešenje jer se po pravilu lica na dopunskom radu nalaze u redovnom procesu rada i imaju obaveze i odgovornosti koje su jednake zaposlenima, pa nema razloga da njihova prava budu na bilo koji način različita (posebno imajući u vidu da Zakon o radu ne daje vremensko ograničenje trajanja ugovora o dopunskom radu, tako da se on ne može posmatrati samo kao kratkotrajni angažman lica već naprotiv može trajati značajan period vremena).

Još jedna važna novina, koja bi mogla da se primeni izmenama i dopunama Zakona o radu u delu koji se tiče inspekcije rada, jeste davanje većih ovlašćenja inspektorima da utvrde da li postoje takozvani „simulovani“ i „disimulovani“ poslovi u svakom konkretnom slučaju, odnosno da li se neki ugovor o radnom angažovanju koristi samo zato da bi se njime „sakrila“ potreba za postojanjem radnog odnosa. Kao što je već navedeno, sudska praksa je učinila značajne korake za izgradnju smernica u odnosu na ovakve situacije, i ne bi bilo neuobičajeno da se inspektorima rada da ovlašćenje koje bi uključivalo i nalog poslodavcu da u najkraćem roku zaključi ugovor o radu sa licem koje obavlja poslove za koje je utvrđeno da su trajnog karaktera, kao i da načini sporazum sa tim licem o naknadi štete zbog izgubljenih zarada, doprinosa

---

77 Zakon o radu, čl. 49.

i drugih prava koja bi to lice ostvarilo da je sve vreme angažovanja bilo u radnom odnosu. Na ovaj način bi se moglo uticati na poslodavce da se izdrže od nezakonite prakse, kao i podstaklo mirno rešavanje radnih sporova, a zaštita učinila efikasnijom.

Slično rešenje bi se moglo primeniti i na situacije u kojima lice tvrdi da je na faktičkom radu kod poslodavca. Naime, dosadašnja praksa inspektora da mora da „uhvati na delu“ takvo lice, u procesu rada kod poslodavca, nije nimalo efikasna. Otuda bi se moglo razmišljati o rešenju prema kojem bi inspektor rada mogao da naloži poslodavcu da zaključi ugovor o radu sa svakim licem koje inicira postupak kod inspektora rada i na osnovu podnetih dokaza može da pokaže da je njegov rad kontinuiran i usmeren na delatnost kojom se poslodavac bavi, odnosno da je neophodan u procesu rada, kao i da je ponašanje poslodavca takvo kao da se lice nalazi u radnom odnosu, osim naravno kod ostvarivanja prava koja proističu iz ugovora o radu kao pravnog osnova.<sup>78</sup> Takođe, licima koja su radila na crno mora se omogućiti da se za utvrđenje svog radnopravnog statusa bore i nakon prestanka faktičkog rada (ovaj odnos najčešće prestaje onako kako je i započeo – usmenim otkazivanjem radnog angažovanja od strane poslodavca). Zato bi se Zakonom o radu morala predvideti situacija u kojoj bi takav radnik imao sva prava iz člana 191. Zakona o radu (kojim se uređuje nezakonit otkaz od strane poslodavca) kao i mogućnost da se obrati inspekciji rada koja bi, u skladu sa prethodnim rešenjima, mogla da na osnovu dokumentacije i dokaza koje priloži, utvrdi postojanje faktičkog rada

---

78 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu u periodu 2010 – 2018. govore da je takvih slučajeva srazmerno mnogo. Radnici koji se nalaze bez ugovora ili sa ugovorom o privremenim i povremenim poslovima, često mogu da dokažu da su svakodnevno prisutni u procesu rada tokom dužeg vremenskog perioda – na primer, putem potpisivanja dokumentacije poslodavca, evidencije dolaska na posao, prepiske sa poslodavcem povodom radnih zadataka, snimaka sigurnosnih kamera, izjava svedoka, i slično.

i naloži poslodavcu povratak radnika na posao, odnosno zaključenje ugovora o radu na neodređeno vreme sa njim. Valjalo bi razmisliti i o uvođenju posebne prekršajne odgovornosti poslodavca ukoliko ne ispuni nalog inspektora rada i ne zaključi ugovor o radu sa radnikom u predviđenom roku – ova vrsta prekršaja bila bi specifična ne samo po visokim novčanim kaznama (koje bi trebalo da deluju destimulišuće na poslodavca i koje bi mogle da se kreću u rasponima zarada koje bi radnik dobijao da je bio zaposlen sve vreme – na primer, prekršajna kazna bi mogla biti 24 bruto zarade za svakog radnika koji je radio na crno) već i da se utvrde po svakom radniku koji je radio bez pravnog osnova, bez obzira na to da li je inspektor rada podneo jednu ili više prekršajnih prijava protiv poslodavca. Tako bi na primer poslodavac koji je imao 20 radnika na radu bez pravnog osnova, morao da plati prekršajnu kaznu od 24 x 20 bruto zarada, ili 20 x novčani iznos predviđen za pojedinačni prekršaj – čime bi jasno bio destimulisan da uopšte prima radnike u proces rada bez prethodnog regulisanja pravnog osnova, odnosno da ne postupi po nalogu inspektora rada ukoliko je utvrđen takav status radnika koje je angažovao.

Na osnovu prethodne analize, kao i ideje o obuhvatu privremenih i povremenih poslova u reži radnog odnosa, može se predložiti da se članovi 197, 198. i 201. Zakona o radu brišu, dok bi član 202. bio izmenjen u prebačen u deo koji se odnosi na modalitete radnog odnosa:

*Član B (predlog: član 41a. u sadašnjoj strukturi Zakona o radu)*

*Dopunski rad*

*Zaposleni koji radi sa punim radnim vremenom kod poslodavca može da zaključi ugovor o dopunskom radu sa drugim poslodavcem, a najviše do jedne trećine punog radnog vremena.*

Takođe, član 5. stav 1. Zakona o radu morao bi da se izmeni, u skladu sa izmenama rada u radnom odnosu (privremeni i povremeni poslovi, dopunski rad):

## Član 5. Zakona o radu

*Zaposleni, u smislu ovog zakona, jeste fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca na neodređeno ili određeno vreme, prema ugovoru o radu za obavljanje privremenih i povremenih poslova ili ugovoru o dopunskom radu.*

*Poslodavac, u smislu ovog zakona, jeste domaće, odnosno strano pravno ili fizičko lice koje zapošljava, odnosno radno angažuje, jedno ili više lica.*

Konačno, u skladu sa predloženim izmenama kada je reč o primeni pravne fikcije iz člana 32. stav 2. Zakona o radu, ovaj član bi trebalo proširiti tako da izgleda ovako:

### Član 32

*Ugovor o radu zaključuje se pre stupanja zaposlenog na rad, u pisanom obliku.*

*Ako poslodavac sa zaposlenim ne zaključi ugovor o radu u skladu sa stavom 1. ovog člana, smatra se da je zaposleni zasnovao radni odnos na neodređeno vreme danom stupanja na rad.*

*Zaposleni iz stava 2. ovog člana može inicirati postupak inspeksijskog nadzora i priložiti dokumentaciju koja pokazuje da kod poslodavca obavlja poslove za kojima postoji kontinuirana potreba. Ukoliko inspektor rada potvrdi ove okolnosti rada zaposlenog, doneće rešenje kojim poslodavcu nalaže da sa zaposlenim zaključi ugovor o radu na neodređeno vreme.*

## 6) Propisi o volontiranju

Reforma propisa o volontiranju je suštinski veoma jednostavna za realizaciju. Volontiranje se kao pojam mora ostaviti ekskluzivno u Zakonu o volontiranju, uz istovremenu zabranu da se tako naziva bilo kakvo radno angažovanje koje nije regulisano opštim propisom. Drugim rečima, trebalo bi ukinuti i učiniti nezakonitim ovaj oblik rada kod svih (javnih i privatnih) poslodavaca, osim u situacijama kada je zaista u pitanju društveno korisna delatnost. Na sve ostale oblike rada koji se danas nazivaju volontiranjem, a neki od njih su izloženi u prethodnom tekstu, trebalo bi primeniti ugovor o pripravnštvu kao oblik

radnog odnosa, sa svim pravima koje pripravnici prema Zakonu o radu poseduju. Svako drugačije rešenje predstavlja nedozvoljenu radnu eksploataciju i izvrgavanje ruglu osnovne ideje volonterskog rada.

### **7) Propisi o dečijem radu i dualnom obrazovanju**

Dok je najveći broj propisa koji regulišu dečiji rad dobrog kvaliteta, uz preporuku preciznijeg normiranja kontinuiranog nadzora roditelja i inspekcije rada nad radom deteta, moralo bi se značajno izmeniti takozvano dualno obrazovanje. Preporuka u tom smislu jeste da se ukine Zakon o dualnom obrazovanju a njegova primena prekine. Ukoliko se želi regulisati praksa dece kod poslodavaca, to se može uraditi zakonima kojima se uređuje srednje i više (eventualno i visoko) obrazovanje, uz garanciju radnih prava i garanciju dostojanstvenog rada. Zakon o dualnom obrazovanju, ovakav kakav je trenutno, ima previše nedostataka da bi se uopšte moglo razmišljati o njegovim izmenama i dopunama. Ukoliko se kao alternativa predloži opstanak režima dualnog obrazovanja uz normativne izmene, svakako najznačajnija bi bila ona da se odustane od ugovora o učenju kroz rad i da se radno angažovanje deteta smatra posebnom vrstom radnog odnosa, sa garantovanim pravima (uključujući i adekvatnu zaradu srazmerno vremenu provedenom na radu).

### **8) Propisi o sezonskim poslovima**

Iz svih prethodno iznetih razloga, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima mora se staviti van snage. Rešenje prema kojem se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova smatra modalitetom radnog odnosa, dovoljna je inovacija u sistemu da sezonskim radnicima omogući adekvatan radnopravni položaj i zaštitu. Istovremeno, izmena pojma poslodavca odnosno nadziranog subjekta od strane inspekcije rada morala bi da omogući da inspektori rada imaju pristup i nadležnosti i u poljoprivrednim domaćinstvima koja mogu koristiti i veliki broj radno angažovanih lica a koja se prema sadašnjim propisima ne smatraju

poslodavcima u smislu radnog prava, pa je samim tim onemogućen i bilo kakav radnopravni nadzor nad njihovim delovanjem (što će se takođe samo delimično rešiti normiranjem privremenih i povremenih poslova kao vrste radnog odnosa).

### **9) Antidiskriminacioni propisi**

Osnovni problem kada je reč o antidiskriminacionim propisima jeste njihova primena. Edukacija sudija i inspektora rada o tome šta je diskriminacija i kako se sve može ispoljiti je od izuzetne važnosti. Takođe, inspekcija rada bi morala imati veća ovlašćenja kada je reč o postupku zapošljavanja, budući da je trenutno stanje zakonodavstva destimulišuće za ovu instituciju da se na bilo koji način uključi u ovaj aspekt postupanja poslodavca. Ova ovlašćenja bi pre svega bila fokusirana na ispitivanje navoda kandidata za zapošljavanje o navodnoj diskriminaciji, pregledanju konkursne dokumentacije i utvrđivanju kriterijuma na osnovu kojih je kandidat izbačen iz izbora za zapošljavanje. Ona ne bi ugrozila autonomiju odlučivanja poslodavca ali bi mogla da utiču na smanjenje slučajeva izbora kandidata na osnovu kriterijuma koji nemaju veze sa zahtevima poslova za koje se kandidat bira.

Takođe, u Zakonu o radu bi se morale načiniti dve vrste promena. Prva se tiče proširenja domašaja postojećih antidiskriminacionih odredbi na sva radno angažovana lica, bez obzira na to da li se nalaze u radnom odnosu. Druga bi bila brisanje odredbi koje se odnose na antidiskriminacione procedure a koje se dupliciraju iz Zakona o zabrani diskriminacije<sup>79</sup>. Ovakvo stvaranje „konkurentnog“ sistema zabrane diskriminacije u Zakonu o radu ne može doprineti lakšem snalaženju sudija prilikom odlučivanja koje se norme primenjuju u

---

79 Ovo su odredbe u članovima 20, 22. i 23. Sa druge strane, odredbe koje sadrže definicije mogućih oblika diskriminacije u oblasti rada iz članova 18, 19. i 21. bi svakako trebalo zadržati ali u uvodnom delu Zakona o radu, tako da bude jasno da se odnose na prava svih radno angažovanih lica (a ne samo onih u radnom odnosu, kao što je sada slučaj).

svakom konkretnom slučaju.<sup>80</sup> Umesto njih je potrebna upućujuća odredba na Zakon o zabrani diskriminacije, koji sadrži sve odredbe koje su relevantne za sprečavanje diskriminacije kandidata za posao.

Još jedna novina koja bi mogla naći svoje mesto u Zakonu o radu jesu odredbe koje se tiču zabranjenih pitanja poslodavca na razgovoru za posao. Pored pitanja vezanih za bračni i porodični status, morala bi se naći i ona koja se odnose na imovinsko stanje kandidata, kao i druga koja nisu vezana za prirodu posla za koji kandidat konkuriše i koja bi potencijalno mogla biti iskorišćena za diskriminaciju kandidata.

U Zakon o zabrani diskriminacije morale bi se uvrstiti odredbe o primeni statističkog metoda dokazivanja, kako bi se omogućilo lakše dokazivanje u situacijama kada se diskriminacija zasniva na nepisanim diskriminatorskim politikama poslodavca.

## 2. NEOGRANIČENA ZLOUPOTREBA OGRANIČENOG RADNOG VREMENA

Neke od najintenzivnijih intervencija u radno zakonodavstvo koje su izvršene u prethodnim godinama, upravo su bile usmerene ka relativizaciji prava na ograničeno radno vreme zaposlenih. Ovakav razvoj događaja nije neočekivan – u srži neoliberalnih teorija i predatorskog kapitalizma je profit poslodavca, dok je briga o zaposlenom u drugom planu (ako uopšte postoji). Zbog toga se sa pravom može konstatovati da je danas ugroženo čak i osnovno pravilo „tri puta osam“ (osam sati rada, osam sati odmora, osam sati društvenog života) za koje su se radnici izborili još pre više od stotinu godina.

---

80 Otuda se dešava da sudije uopšte ne konsultuju ZZD prilikom odlučivanja o diskriminaciji u oblasti rada. Videti: Mario Reljanović, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji, op.cit.*



## 2.1 RADNO VREME I RASPORED RADNOG VREMENA

Radno vreme je onaj period dana koji radnik provede na radu, efektivno učestvujući u procesu rada. Radno vreme je evoluiralo od nekadašnjih oblika rada bez vremenskih ograničenja, do današnjeg standarda ograničene 40-časovne radne nedelje. Tendencije su međutim da se ovaj standard uruši i da se relativizuje, kroz najrazličitije oblike dodatnog angažovanja povrh dozvoljenih 40 radnih časova. Ove tendencije su vidljive i u Zakonu o radu, naročito nakon izmena iz 2014. godine.

Jedna od osnovnih novina koje su uvedene 2014. godine jesu kategorije pripravnosti i raspoloživosti za rad.<sup>81</sup> Raspoloživost za rad je oblik radnog vremena u kojem je zaposleni dužan da boravi u prostorijama poslodavca u kojima se odvija proces rada, ali u tom režimu ne učestvuje u samom procesu. On je međutim spreman da se u isti uključi bez odlaganja. Pripravnost za rad je sa druge strane situacija u kojoj se zaposleni ne nalazi u prostorijama poslodavca u kojima se odvija proces rada već na nekom drugom mestu (kod kuće, bilo gde drugde) ali je spreman da se u najkraćem vremenskom roku javi na rad i priključi procesu rada, ako okolnosti to zahtevaju a poslodavac zatraži njegovo uključivanje. Ova dva instituta radnog prava nisu nepoznata u zakonodavstvu i do 2014. godine su bila rezervisana za neke specifične delatnosti, naročito za hitne službe. Na primer, pripravnost za rad je vreme koje osoblje kola hitne pomoći provede čekajući da dobije poziv i krene na intervenciju, ili vatrogasci u stanici čekajući aktivaciju povodom požara ili nekog drugog događaja iz njihove nadležnosti. Pripravnost je sa druge strane karakteristična za medicinsko osoblje ali i neke druge službe kod kojih može postojati potreba za hitnom radnom aktivacijom (na primer, vojske, policije, radnika ustanova socijalne zaštite). Novina je dakle to što se ovi modaliteti radnog vremena navedenim izmenama uvode i u opšti režim radnog odnosa. Iako

---

81 Zakon o radu, član 50.

se može argumentovati da je diskutabilna potreba za ovakvim nečim, u praksi pojedinih poslodavaca se mogu pronaći potencijalne (istina, retke) situacije u kojima će raspoloživost ili pripravnost biti potrebne. Ono što je međutim izvesno, jeste da je regulativa kojom su uvedene u sistem opšteg režima radnih odnosa nepotpuna. Kada je reč o pripravnosti, ona se prema Zakonu o radu, kao i do sada prema drugim posebnim propisima, smatra delom radnog vremena. Time je priroda pripravnosti praktično detaljno određena – važe isti uslovi za vremensko ograničenje rada, kao i za plaćanje vremena provedenog u pripravnosti. Raspoloživost je sa druge strane regulisana izuzetno manjkavo. Ona se ne smatra radnim vremenom ali se radnim vremenom smatra vreme koje zaposleni koji je bio pripravan, provede na radu nakon aktivacije – što je takođe sasvim u redu i u skladu sa prirodom ovog instituta. Nema međutim zakonskih ograničenja kada poslodavac može uvesti pripravnost, čak ni najopštijeg određenja o potrebi procesa rada. Ne postoje ni vremenska ograničenja – prema Zakonu o radu to pitanje će se urediti zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu. Budući da Zakonom o radu ništa slično nije uređeno, ostaju na raspolaganju opšti akt i/ili ugovor o radu. Isti slučaj je i sa naknadom za vreme koje zaposleni provede u statusu pripravnosti. Tako se realno može dogoditi da kod poslodavca kod kojeg ne postoje uslovi za zaključenje kolektivnog ugovora, ili kolektivno pregovaranje nije uspelo, poslodavac samostalno uređuje i jedno i drugo pitanje. Ovo će potencijalno dovesti do toga da poslodavac može potpuno diskreciono odrediti neograničeno vreme pripravnosti za rad zaposlenom, iako ne postoje nikakvi objektivni uslovi da se ista uvede, koje će pri tome biti plaćena minimalno.<sup>82</sup>

---

82 U pojedinim kolektivnim ugovorima koji su zaključeni u javnom sektoru, pripravnost se plaća 10% osnovne zarade koju bi zaposleni dobio da je radio u vreme pripravnosti. Budući da nema zakonskih ograničenja, poslodavac može odrediti na primer i 1% osnovne zarade kao naknadu za pripravnost, što znači da će zaposleni za ceo vikend pripravnosti dobiti naknadu u visini polovine jednog radnog časa.

Ono što je posebno loše pri ovakvom normiranju jeste činjenica da se raspoloživost ne smatra radnim vremenom, što može dovesti do toga da slobodno vreme zaposlenog značajno izgubi na kvalitetu. Na primer, poslodavac može odlučiti da zaposleni provede ceo nedeljni odmor u stanju raspoloživosti. Imajući u vidu da naknadu određuje sam poslodavac, kao i da poslodavac diskreciono ceni da li postoje okolnosti koje iziskuju ovakvo nešto, praktično se mogu ograničiti društveni život, putovanja i druge aktivnosti zaposlenom u toku kojih ne bi mogao da se na vreme javi kod poslodavca u slučaju aktivacije – ovo bi moglo voditi novim oblicima zlostavljanja na radu, pored toga što je ostavljen prostor za radnu eksploataciju zaposlenog.

Kada je reč o rasporedu radnog vremena, u praksi se uočava da poslodavci najčešće zanemaruju svoje obaveze i time dovode zaposlene u lošiji položaj nego što bi to inače bio slučaj. Prema Zakonu o radu, poslodavac mora da pisanim putem najavi raspored radnog vremena pet dana unapred, a samo izuzetno taj rok može biti skraćen na 48 časova.<sup>83</sup> Dešava se međutim da se raspored radnog vremena saopštava usmeno (gotovo po pravilu kada se prave izmene u toku radne nedelje) kao i da se zaposlenima saopštava dan pre nego što će izmene nastupiti, a ponekad i u toku samog radnog dana.<sup>84</sup> Ovakva praksa je uvek nezakonita ali Zakon o radu ne poznaje nikakve mehanizme koje bi zaposlenima bili na raspolaganju kod ovakvog kršenja propisa (na primer, odbijanje rada bez disciplinskih posledica ili posledičnog nastanka otkaznog razloga). Oni se svakako mogu obratiti inspekciji rada ali je u realnim

---

83 Zakon o radu, član 56. stavovi 1. i 2.

84 Sudska praksa je u tom smislu jasna – poslodavac je striktno ograničen zakonskom procedurom. Vrhovni kasacioni sud je na primer našao da je nezakonito da poslodavac koji je obavestio zaposlene o rasporedu radnog vremena i objavio isti u pisanim obliku, pokuša u redovnom toku radnog procesa (bez nastupanja vanredne situacije, odnosno okolnosti u kojima je potrebno hitno reagovati) da ga izmeni usmenim putem (presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2.300/2011 od 19.10.2011. godine).

uslovima ova mera nedovoljna, budući da do inspekcijskog nadzora može proći značajno vreme (u toku kojeg će zaposleni morati da rade u novom, nezakonito postavljenom režimu radnog vremena).

Još jedan aspekt radnog vremena odnosi se na kontinuirani rad po zahtevu poslodavca, korišćenjem savremenih oblika komunikacije. Ovo je slučaj sa mnogim vrstama poslova, gde poslodavci i nakon isteka radnog vremena od zaposlenih (koji se više ne nalaze u prostorijama poslodavca, ili drugom mestu gde se odvija proces rada) očekuju da u kratkom roku završe pojedine radne zadatke i aktivno komuniciraju kako sa poslodavcem, tako i sa korisnicima usluga koje poslodavac pruža. Zakon o radu ne sadrži regulativu ovog pitanja, iako su pojedine države ozbiljno pristupile problemu i jasno razdvojile sferu privatnog i poslovnog života.<sup>85</sup>

## 2.2 PREKOVREMENI RAD I PRERASPODELA RADNOG VREMENA

Prekovremeni rad, definisan kao rad duži od punog radnog vremena, nije bio predmet većih izmena u poslednjoj deceniji. Opšte pravilo, koje se odnosi na maksimalno vreme koje zaposleni može da provede u procesu rada, ostalo je neizmenjeno i pored kozmetičkih promena formulacije samog člana kojim se određuje trajanje prekovremenog rada – četiri radna časa dnevno i osam časova nedeljno.<sup>86</sup> Drugim rečima, radni dan može trajati najduže 12 radnih časova, a radna nedelja 48 radnih

---

85 Na primer Francuska, gde je uvedeno pravilo da zaposleni ne moraju da odgovaraju na mejlove i druge komunikacije poslodavaca nakon isteka radnog vremena (osim ukoliko se takav rad ne računa kao prekovremeni rad prema izričitoj odluci poslodavca i u skladu sa zakonskim odredbama o rasporedu radnog vremena). Amanda Froelich, *New French Law Makes It Illegal To Contact Employees After Work Hours*, <http://www.trueactivist.com/new-french-law-makes-it-illegal-to-contact-employees-after-work-hours/>.

86 Zakon o radu, član 53.

sati. Loše je međutim to što su nedostaci normiranja prekovremenog rada, koji su davno uočeni, opstali pored svih izmena i pokušaja da se otklone. Oni se najpre odnose na razloge uvođenja prekovremenog rada. Ovi razlozi nisu dovoljno dobro definisani, pa se najčešće dešava da poslodavac uvodi prekovremeni rad bez ikakvog obrazloženja, po pravilu usmenim putem (iako je i takvo postupanje nezakonito) i bez objektivnog povoda. Iako zakon navodi da mora postojati neplanirano povećanje posla, poslodavci najčešće koriste prekovremeni rad da bi *de facto* uveli šestodnevnu radnu nedelju, što predstavlja izigravanje propisa i korišćenje instituta prekovremenog rada protivno njegovoj osnovnoj svrsi i prirodi za koju je namenjen.

Potom, postoji značajan problem koji se vezuje za evidentiranje prekovremenog rada i isplatu uvećane zarade tim povodom. Ovo je naročito slučaj u pomenutom mehanizmu korišćenja prekovremenog rada kroz šestodnevnu radnu nedelju sa punim radnim vremenom. Nedostatak mehanizama kontrole poslodavca čini da obaveza koja je uvedena da se mora voditi evidencija prekovremenog rada<sup>87</sup> ostane samo prazno slovo na papiru bez implementacije u praksi. Poslodavci najčešće vode evidenciju prekovremenog rada koja pokazuje višestruko manje radnih časova koje su zaposleni ostvarili u ovom režimu, ili pokazuje maksimalan broj od osam radnih sati nedeljno iako je stvarni broj daleko veći (i samim tim predstavlja kršenje zakonskih ograničenja).<sup>88</sup>

---

87 Član 55. stav 6. Zakona o radu.

88 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u periodu 2010 – 2018. pokazuju da su ovakva nezakonita ponašanja poslodavca najčešći načini kršenja propisa o prekovremenom radu. Pored njih postoje i drugi, kao na primer isplaćivanje uvećane zarade na ruke (bez uplate uvećanog poreza na zaradu i uvećanih doprinosa) ili potpuno odbijanje da se prekovremeni rad plati jer po rečima poslodavca služi za postizanje radne norme koju zaposleni nije uspeo da ostvari u toku redovnog radnog vremena (što je takođe nezakonito postupanje).

Konačno, trebalo bi ukazati i na tendencije koje postoje u ovoj oblasti, a koje su usmerene ka većoj radnoj eksploataciji zaposlenog i široj paleti diskrecionih ovlašćenja poslodavca. Naime, razmatraju se rešenja prema kojima bi bilo dozvoljeno je da zaposleni i poslodavac sporazumno dogovore i veći broj časova prekovremenog rada od onog utvrđenog zakonom. Iako je ovo rešenje potpuno nesaglasno pravu na ograničeno radno vreme zaposlenog, naročito imajući u vidu nesrazmeru pozicija poslodavca i zaposlenog u kojoj poslodavac dominira i ima ucenjivački potencijal, postoje tendencije da se ovo rešenje uvrsti u novi Zakon o radu<sup>89</sup>. Budući da je ono nepopularno i da podrazumeva (ipak) neki mali ostatak slobodne volje zaposlenog da prekovremeni rad odbije, javljaju se i druga rešenja koja poslodavcu daju sva ovlašćenja kada je reč o prekovremenom radu. Jedno od njih, zbog kojih su tokom novembra i decembra 2018. godine izbili protesti u Mađarskoj<sup>90</sup> sastoji

---

89 Iako se ova rešenja nagoveštavaju kao deo procesa harmonizacije sa pravom Evropske unije, to nikako nije slučaj. Prema Direktivi o radnom vremenu Evropske unije (Direktiva 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 4.11.2003. godine o određenim vidovima organizacije radnog vremena, OJ L 299 od 18.11.2003. godine, član 6.) radno vreme u toku radne nedelje, uključujući i prekovremeni rad, ne može biti duže od 48 radnih časova.

90 Mađarsko rešenje je naizgled benigno, budući da predviđa 400 radnih časova prekovremenog rada koje poslodavac može prema svojoj volji rasporediti u toku jedne kalendarske godine. Tako prosek od oko osam časova prekovremenog rada odgovara evropskim standardima (i pomenutoj Direktivi 2003/88/EZ) u proseku, ali se pri tome mora istaći da poslodavac može raspodeliti prekovremeni rad i na drugi način, tako da zaposleni nedeljama (pa čak i mesecima) radi po 20 i više časova prekovremenog rada nedeljno, a da to i dalje ostane u skladu sa zakonom. Poseban kuriozitet je u činjenici da zakon predviđa da se prekovremeni rad koji zaposleni izvrši na ovaj način ne plaća odmah, već u roku od tri godine – ova odredba je odista nestvarno loša po radnike i suprotna svim standardima dostojanstvenog rada, pa je otuda zakon dobio pogrdan naziv „ropski zakon“ od strane radnika i sindikata koji protestuju. Videti na primer: *Protesti i u Mađarskoj: nećemo ropski Zakon o radu*, <https://vesti-online.com/Vesti/Svet/720185/Protesti-i-u-Mađarskoj-Necemo-ropski-zakon-o-radu>.

se od toga da poslodavac ima u toku kalendarske godine „kontigent“ radnih časova prekovremenog rada koje može nametnuti zaposlenom bez obzira na njegovu volju da radi prekovremeno i bez obzira na razloge uvođenja prekovremenog rada. Jako je uznemirujuća činjenica da ono podrazumeva da poslodavac može u potpunosti raspolagati slobodnim vremenom zaposlenog, odnosno isto ukinuti prema svom nahođenju bez obzira da li postoji hitna potreba za završetkom nekih poslova. Ovo rešenje svakako ne odgovara prirodi zaštićenog radnog odnosa i dostojanstvenog rada ali nije nerealno da će se naći u ponudi poslodavaca i interesnih grupa koje lobiraju na strani kapitala, kada se bude razmatrao novi Zakon o radu. Posebna opasnost takvog rešenja je i u tome što se po pravilu ostavlja da se „pregovorima“ zaposlenog i poslodavca uredi kako će se ovaj prekovremeni rad platiti, dakle derogira se zakonska norma o uvećanju zarade u korist ugovaranja uslova prekovremenog rada, što će u praksi svakako dovesti do zloupotreba.

Kada je reč o preraspodeli radnog vremena, takođe nije bilo većih izmena u zakonodavstvu. Preraspodela radnog vremena predstavlja režim rada u kojem zaposleni radi u jednom periodu duže od ugovorenog radnog vremena, da bi u drugom periodu radio srazmerno kraće. Kada se posmatra prosek u toku nekog vremenskog perioda (koji se obično u literaturi naziva „period uprosečavanja“<sup>91</sup>) zaposleni radi tačno onoliko radnih sati, koliko je ugovorio sa poslodavcem. Preraspodela nije novi institut radnog prava i koristila se decenijama unazad za neka specifična zanimanja, kao i delatnosti koje imaju periode većeg i manjeg prometa (na primer, turističke usluge). Iako je i ovaj deo normative pretrpeo neke manje izmene u poslednjim „reformama“ Zakona o radu, čini se da preraspodela radnog vremena za sada ne predstavlja značajan izvor zloupotreba i produženja radnog vremena. Poznati su primeri gde su poslodavci probali da retroaktivno uvedu preraspodelu radnog vremena da bi opravdali nezakonito trajanje prekovremenog

---

91 Zoran Ivošević, *op.cit.*, str. 136-137.

rada i neisplatu uvećanih zarada povodom prekovremenog rada, ali su takve pojave relativno retke i lako se uočavaju i sankcionišu u praksi. Ono što je međutim vredno pomenuti kada je reč o preraspodeli radnog vremena, jeste da u članu 57. stav 3. postoji stimulacija poslodavca na kolektivno pregovaranje. Naime, period uprosečavanja je zakonom određen na najduže šest meseci tokom kalendarske godine, ali se ovom normom dozvoljava da se kolektivnim ugovorom ovaj period poveća na devet meseci, kao i da se ne vezuje za kalendarsku godinu. Ova odredba sama po sebi sadrži rešenje koje može odgovarati praksi pojedinih poslodavaca i prirodi pojedinih delatnosti, pa je u tom smislu nesporna. Ali je posebno značajna iz razloga što je u pitanju jedina odredba koja direktno stimuliše poslodavca na kolektivno pregovaranje, o čemu će više reći biti u kasnijem tekstu.

## 2.3 ODMORI

Regulativa vezana za odmor u toku dnevnog rada, dnevni odmor, kao i nedeljni odmor, nije se značajno menjala u poslednjoj deceniji. Prilikom izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine učinjene su neke manje izmene koje se pre svega odnose na jasnije definisanje pojmova, dok se u njihovu suštinu nije ulazilo. Ipak, kao neke od potencijalnih budućih novina su se pominjale one koje se tiču odmora u toku dnevnog rada – na primer, ona koja se tiče prestanka uračunavanja ove vrste odmora u radno vreme. Ovo praktično znači produženje radne nedelje sa 40 na 42,5 časa za većinu zaposlenih koji imaju 30-tominutnu pauzu u toku rada, odnosno legalizaciju dnevnog radnog vremena od osam ipo časova.

U praksi se odredbe o odmorima često krše. Tako je poslednjih godina bilo više primera postupanja poslodavaca koja ukazuje na faktičko kršenje prava na odmor u toku dnevnog rada.<sup>92</sup> Neretko se ovaj odmor

---

92 Videti na primer: presuda Apelacionog suda u Beogradu Gž1 188/2013 od



propisuje u trajanju kraćem od zakonskog minimuma, ili ga zaposleni mogu koristiti kao dve kraće pauze u radu, što dovodi u pitanje smisao odmora. Naročita pažnja se poklanja prekidu rada u toku radnog vremena koja ne predstavlja pauzu, kao što je odlazak u toalet. U ovom kontekstu je zabeleženo više kršenja zakona, među kojima je svakako najdrastičnije potpuno uskraćivanje korišćenja toaleta.<sup>93</sup> Pojedini poslodavci vode i evidencije odlaska zaposlenih u toalet.<sup>94</sup> Ovo je svakako samo deo zabeležene negativne prakse i jasno je da postoji potreba da se slična ponašanja izričito regulišu Zakonom o radu kao nedozvoljena, iako je iz samog konteksta odnosa poslodavca prema zaposlenima jasno da ona ni sada ne mogu nikako biti legalna – ako ništa drugo onda zbog povrede dostojanstva na radu.

Kada je reč o dnevnom i nedeljnom odmoru, regulativa je sasvim dobra ali nadzor nad njenim sprovođenjem pati od sistemskih nedostataka na koje je već ukazivano. Poslodavci najčešće raspored radnog vremena kreiraju imajući u vidu isključivo svoje potrebe, dok zakonske restrikcije nisu u prvom planu. Tako se dešava da se ne poštuje dnevni odmor jer se zaposleni raspoređuje da radi po smenama između kojih ne postoji razlika od 12 časova, ili nedeljni odmor (naročito kod poslodavaca koji odrede šestodnevnu radnu nedelju) kada je period odmora između dve radne nedelje kraći od 24 časa, ili iznosi 24 časa računajući i dnevni odmor poslednjeg radnog dana u nedelji, što je zakonom izričito zabranjeno.<sup>95</sup> Takođe, trebalo bi napomenuti da

---

23.01.2013. godine („Ukoliko poslodavac izričito ne upozna zaposlene sa vremenom i načinom korišćenja odmora u toku dnevnog rada, tako da zaposleni provedu vreme predviđeno za odmor radeći, smatra se da je prekršio zakon i da postoji osnov za naknadu štete zaposlenima.“).

93 Mario Reljanović, *Inspekcija iz doba Jure*, <https://pescanik.net/inspekcija-iz-doba-jure/>.

94 Mario Reljanović, *Još par reči o poslodavcima*, <https://pescanik.net/jos-par-re-ci-o-poslodavcima/>.

95 Član 67. stav 1. Zakona o radu.

je odredba iz člana 67. stav 4. Zakona o radu, koja predviđa da je poslodavac dužan da zaposlenom koji radi na dan određen kao nedeljni odmor, dužan da obezbedi odmor u trajanju od 24 časa neprekidno u toku naredne radne nedelje, veoma loše formulisana, neprecizna i nejasna. Iako je evidentno šta je zakonodavac želeo da reguliše, može se slobodno reći da je to učinio na dvosmislen način. Stoga je rešenje u izmeni ove odredbe, tako da glasi da je poslodavac dužan da u navedenoj situaciji zaposlenom obezbedi 24 časa odmora u toku naredne nedelje, nezavisno od prava na nedeljni odmor koji je zaposleni ostvario (dakle, ukupno bi trebalo da mu se obezbedi dva puta po 24 časa odmora, kako bi pravo na nedeljni odmor bilo poštovano).<sup>96</sup> Kod ovog rešenja je loše i to što zakon nije precizan koji su to razlozi da se zaposlenom uskrati nedeljni odmor u tekućoj radnoj nedelji. Formulacija „zbog obavljanja posla u različitim smenama ili u preraspodeli radnog vremena“ ostavlja veoma širok prostor za zloupotrebe, naročito imajući u vidu da se preraspodela radnog vremena može veoma lako uvesti a da smenski rad ni ne traži određena obrazloženja. Dovoljno je da poslodavac smatra da je priroda posla koji se obavlja takva, da je potrebno raditi u smenama.<sup>97</sup>

Kada je reč o plaćenom godišnjem odmoru kao pravu iz radnog odnosa, situacija je potpuno drugačija. Izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine, ovaj institut je potpuno izmenjen. Najvažnije novine koje su uvedene su sledeće:

---

96 Videti detaljnije: Lepa Vavić, Milica Čučković, *Zarada, radno vreme, odmori i odsustva – kritika Zakona o radu*, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *op.cit.*, str. 148-155.

97 Zakon o radu ne navodi okolnosti u kojima je moguće uvesti smenski rad, dok je za preraspodelu radnog vremena dovoljno da to zahteva „priroda delatnosti, organizacija rada, bolje korišćenje sredstava rada, racionalnije korišćenje radnog vremena i izvršenje određenog posla u utvrđenim rokovima“ (član 57. stav 1. Zakona o radu).

- *Način sticanja prava na godišnji odmor.* Pravo na plaćeni godišnji odmor stiče se nakon stupanja na rad, ono je dakle vezano za postojanje radnog odnosa i kao takvo neodvojivo pravo kojeg se zaposleni ne može odreći<sup>98</sup>. Pravo na korišćenje godišnjeg odmora se prema Zakonu o radu stiče nakon mesec dana neprekidnog rada kod poslodavca (uključujući u taj period i privremenu sprečenost za rad).<sup>99</sup> Zaposleni međutim na ovaj način stiče pravo na srazmeran godišnji odmor, koji se računa tako što se ukupan godišnji odmor (koji je određen ugovorom o radu ili opštim aktima poslodavca) podeli sa 12, pa pomnoži sa brojem punih meseci koje je zaposleni proveo kod poslodavca.
- *Način sticanja prava na puni godišnji odmor.* Prema članu 72. Zakona o radu, zaposleni ima pravo na srazmeran godišnji odmor u kalendarskoj godini u kojoj je zasnovao radni odnos, ili u godini u kojoj mu radni odnos prestaje. Ovo rešenje izmiče svakoj logici normiranja ovog prava. Najpre, u godini u kojoj je zasnovao radni odnos, zaposleni može raditi značajno dugo. Na primer, ako se zaposli u januaru, proći će gotovo godinu dana rada dok ne stekne pravo na pun godišnji odmor. Sa druge strane, zaposleni koji stupi na rad u decembru mesecu, steći će u januaru istovremeno pravo na korišćenje godišnjeg odmora (nakon mesec dana) i pravo na pun godišnji odmor. Nije jasno kako i zašto je tako nelogično rešenje, koje može biti nepovoljno i po zaposlene ali i po poslodavca, našlo svoje mesto u Zakonu o radu. Potom, u godini u kojoj mu prestaje radni odnos zaposleni može iskoristiti više dana godišnjeg odmora (pre nego što radni odnos prestane) nego što će mu pripadati u trenutku prestanka radnog odnosa. Na primer, ako je u pitanju druga (ili svaka naredna) kalendarska godina koju zaposleni provodi kod poslodavca u

---

98 Član 68. stav 4. Zakona o radu.

99 Član 68. stavovi 2. i 3. Zakona o radu.

radnom odnosu, zaposleni će već od 1. januara te godine imati pravo na pun godišnji odmor. Ukoliko ga iskoristi na primer u februaru, a onda jednostrano otkáže ugovor o radu zaključno sa krajem marta, dobija se situacija u kojoj je zaposleni iskoristio 100% godišnjeg odmora iako mu za tu godinu pripada pravo na 25% godišnjeg odmora (srazmerni godišnji odmor za tri meseca rada). Da li ovo znači da je zaposleni načinio štetu poslodavcu? Šta će se raditi u slučaju kada poslodavac otkáže ugovor o radu zaposlenom, ili radni odnos prestane bez njihovog uticaja (po sili zakona)? Zakon o radu ne daje odgovore na ova pitanja, a u praksi se ovakva situacija ignoriše – uzima se da je zaposleni u trenutku korišćenja godišnjeg odmora imao pravo na pun godišnji odmor (što je tačno) i da poslodavac u tom slučaju nije oštećen i da nema nikakvih međusobnih potraživanja tim povodom ni sa jedne strane. Ceo problem je dodatno pogoršalo i ministarstvo nadležno za poslove rada, koje je izdalo mišljenje da poslodavac, u slučaju da zaposleni u slučaju da prvo iskoristi pun godišnji odmor a nakon toga u toku kalendarske godine jednostrano otkáže ugovor o radu, može da traži od zaposlenog naknadu štete.<sup>100</sup> Ovakvo tumačenje, iako formalnopravno utemeljeno, ima malo šansi da opstane na sudu, naročito u slučaju da je zaposleni otkazao ugovor o radu iz nekih ličnih razloga, da nije imao saznanja da će otkazati ugovor o radu u trenutku korišćenja godišnjeg odmora, i slično. Suštinski je jako teško zamisliti situaciju u kojoj sud odobrava ovako nešto, imajući u vidu da se ovim tumačenjem neopravdano sužava mogućnost zaposlenog da istupi iz ugovora o radu, odnosno da se ista uslovljava naknadom štete poslodavcu.<sup>101</sup> Prethodno zakonsko rešenje,

---

100 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-669/2015- 02 od 08.08.2015. godine.

101 Trebalo bi imati u vidu da je ovo je značajno različito od situacije kada po-

koje je važno do 2014. godine, daleko jasnije je rešavalo ovu situaciju – zaposleni je u prvih šest meseci rada kod poslodavca imao pravo na srazmeran godišnji odmor (nevezano za kalendarsku godinu) dok je nakon toga sticao pravo na pun godišnji odmor. Na taj način bio je obezbeđen jednak tretman zaposlenih, kao i racionalnije sticanje prava na pun godišnji odmor, koje je u skladu sa njegovom prirodom i svrhom.

- *Način korišćenja godišnjeg odmora.* Godišnji odmor se koristi istovremeno ili u delovima. Ako se koristi u delovima, prvi deo godišnjeg odmora se mora iskoristiti u trajanju od najmanje dve nedelje u toku kalendarske godine u kojoj je stečeno pravo na godišnji odmor koji se koristi. Ova odredba je kritikovana kao restriktivna i ograničavajuća za zaposlenog, koji eventualno želi da iskoristi samo dan ili dva odmora u nekom trenutku pre letnjeg odmora (kada po pravilu većina zaposlenih koristi veći deo godišnjeg odmora). Ona je međutim zaštitnog karaktera, jer sprečava poslodavca da fingira da je omogućio zaposlenom korišćenje godišnjeg odmora, a da pri tome odobri neznatan broj dana odmora koji ne može biti dovoljan da bi godišnji odmor ispunio svoju svrhu.<sup>102</sup>

---

slodavac direktno uloži u razvoj obrazovanja zaposlenog, na primer njegovu specijalizaciju, pa nakon toga uslovljava ostanak zaposlenog na radu određeno (unapred ugovoreno) vreme. U trenutku korišćenja godišnjeg odmora, zaposleni ne čini štetu poslodavcu i koristi svoje neotuđivo pravo u skladu sa zakonom i po pristanku poslodavca. Da bi poslodavac u ovoj situaciji dokazao postojanje štete mora dokazati i krajnju nepažnju i nameru zaposlenog da poslodavca ošteti – potpuno je nejasno kako je to moguće dokazati kada zaposleni nije prekršio zakon niti bilo koji drugi propis korišćenjem prava koje mu pripada.

102 Trebalo bi napomenuti i da je zakonodavac kod rešavanja ovog pitanja ograničen Konvencijom 132 Međunarodne organizacije rada o plaćenom godišnjem odmoru (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 52/1973), kojom je u članu 8. stavovima 2. i 3. predviđen upravo ovakav način korišćenja godišnjeg odmora.

- *Nemogućnost prebacivanja godišnjeg odmora prilikom promene poslodavca.* Izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2014. godine, obrisano je pravo na prebacivanje neiskorišćenog godišnjeg odmora na novog poslodavca, u slučaju promene poslodavca. Umesto toga, Zakon je dobio najblaže rečeno čudno odredbu prema kojoj je „u slučaju prestanka radnog odnosa, poslodavac dužan da zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor u celini ili delimično, isplati novčanu naknadu umesto korišćenja godišnjeg odmora, u visini prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, srazmerno broju dana neiskorišćenog godišnjeg odmora“. Prema izričitoj zakonskoj odredbi, ova naknada ima karakter naknade štete.<sup>103</sup> Ovakvo rešenje je dvostruko nelogično. Najpre, nelogično je i protivno prirodi prava na godišnji odmor da se zaposleni koji često menja poslodavce (a fleksibilizacija rada je jedan od prioriteta ukupnih izmena radnog zakonodavstva, tako da je česta izmena poslodavaca apsolutna realnost) ne može da dođe u situaciju da iskoristi godišnji odmor (delimično, ili u celosti). Zaposleni koji menja poslodavce na 18 meseci (ili češće), može realno doći u situaciju da nikada ne iskoristi pun godišnji odmor. Pravo na plaćeni godišnji odmor je civilizacijska tekovina radnog prava, čiji je smisao da se zaposleni odmori od procesa rada i radnog okruženja uopšte. Poništavanjem ove mogućnosti, svaki naredni poslodavac dobija umornog i prezasićenog radnika. Potom, druga nelogičnost tiče se načina prestanka radnog odnosa. Naime, zakonom je izričito određeno da će zaposleni imati pravo na naknadu štete bez obzira na način prestanka radnog odnosa. Tako je poslodavac doveden u situaciju da mora da isplati naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor i onda kada je radni odnos zaposlenom prestao zbog kršenja radne discipline, ili počinjenog krivičnog dela na radu i u vezi sa radom za koje

---

103 Član 76. Zakona o radu.

je zaposleni pravnosnažno osuđen. Ovo su besmislene situacije, koje je ovakvo rešenje omogućilo. Najzad, posebnu štetu (ovoga puta samo zaposlenom) je načinilo ministarstvo nadležno za finansije, izdajući (neobavezujuće) mišljenje<sup>104</sup> da naknada koja se isplaćuje zaposlenom kao naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor u slučaju prestanka radnog odnosa ima karakter zarade – iako je pomenuta odredba u Zakonu o radu napisana upravo sa ciljem da se ovako nešto spreči, zbog poreskog tretmana i plaćanja doprinosa za taj iznos. Dakle, iako zakon izričito određuje karakter ove naknade kao naknadu štete, poslodavci su praktično prinuđeni (u protivnom bi verovatno odgovarali za poreski prekršaj) da je tretiraju kao zaradu.

- *Naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor.* Ukoliko poslodavac sprečava zaposlenog da koristi godišnji odmor, zaposleni može tražiti sudsku zaštitu i naknadu štete. O ovoj vrsti spora postoji dobro utvrđena sudska praksa.<sup>105</sup> Izmenama i dopunama Zakona

---

104 Mišljenje Ministarstva finansija Republike Srbije broj 011-00-1142/2016-04 od 18.05.2017. godine, „Obračunavanje i plaćanje poreza na dohodak građana i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje po osnovu novčane naknade koju u slučaju prestanka radnog odnosa poslodavac isplaćuje zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor“.

105 Videti na primer: presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 422/2012(1) od 25.1.2012. godine („Pošto poslodavac određuje rešenjem o korišćenju godišnjeg odmora vreme kada će zaposleni koristiti godišnji odmor, njegova je materijalna odgovornost kada ne donese to rešenje i tako onemogućiti zaposlenom da ostvari pravo na godišnji odmor.“); presuda Privrednog apelacionog suda, Pž. 10051/2011(2) od 17.5.2012. godine („U slučaju da poslodavac svojom krivicom onemogućiti zaposlenom da ostvari pravo na godišnji odmor, zakon omogućava zaposlenom podnošenje tužbe radi zaštite njegovih interesa, koja tužba je najčešće tužba za naknadu štete.“); presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 2088/2010 od 02.02.2011. godine („U slučaju uskraćivanja korišćenja godišnjeg odmora za koje je odgovornost snosi poslodavac, zaposleni može tražiti naknadu štete koja se sastoji od visine naknade zarade koju bi zaposleni ostvario da je koristio godišnji odmor i visine iznosa regresu za godišnji odmor.“).

o radu iz 2014. godine je međutim obrisao (bez obrazloženja) član koji je izričito uvtrđivao ovo pravo. To međutim ne znači da je zakonodavac uspeo da ga ukine. Naprotiv, sprečavanjem zaposlenog da koristi godišnji odmor, poslodavac zaposlenom čini štetu, tako da se primenjuju opšta pravila o naknadi štete koju pretrpi zaposleni delanjem (ili nedelanjem) poslodavca<sup>106</sup>. Ipak, indikativno je da je zakonski tekst izmenjen besmislenim brisanjem odredbe koja je direktno ukazivala na ovaj vid zaštite.

Kao što se može videti, bez nekog realnog razloga regulacija godišnjih odmora se drastično pogoršala. Kao jedan od povoda za ovakve izmene, navedeno je usklađivanje Zakona o radu sa Konvencijom 132 Međunarodne organizacije rada o plaćenom godišnjem odmoru. Nije međutim jasno kako je to zakonski tekst usklađen sa Konvencijom. Na primer, srazmerni odmor u kalendarskoj godini u kojoj lice zasniva ili prekida radni odnos, „inspirisan“ je članom 4. Konvencije, koji glasi: „Lice čiji je radni staž u jednoj godini manji od onog koji je potreban za sticanje prava na puni odmor predviđen u prethodnom članu, imaće za tu godinu pravo na plaćeni odmor u srazmeri sa dužinom radnog staža te godine. Izraz „godina“ u tački 1. ovog člana označava kalendarsku godinu ili bilo koji drugi period iste dužine koji odrede nadležne vlasti ili odgovarajući organi u dotičnoj zemlji.“ Ovo praktično znači da država može da odredi bilo koji vremenski period u toku kalendarske godine, ili uopšte. Ovo izmenama i dopunama nije učinjeno, naprotiv, sada se postojeće zakonsko rešenje može tumačiti kao protivno članu 5. Konvencije, koji glasi: „Za sticanje prava na plaćeni godišnji odmor može se zahtevati minimalni radni staž. Dužinu tog staža utvrđuju nadležne vlasti ili odgovarajući organi u dotičnoj zemlji, ali ona ne treba da pređe šest meseci. Način na koji se izračunava dužina staža radi sticanja prava na godišnji odmor, određuju nadležne vlasti ili odgovarajući organi u zemlji. Pod

---

106 Član 164. Zakona o radu.



uslovima koje odrede nadležne vlasti ili odgovarajući organi u zemlji, odsustvovanje s posla iz razloga koju su van kontrole dotičnog zaposlenog lica, kao što su bolest, povreda ili materinstvo, računaju se u deo radnog staža.” Dakle, sada je moguće da neko provede celih 12 meseci na radu pre nego što stekne pravo na pun godišnji odmor, što je direktno suprotno navedenom rešenju iz Konvencije. Dalje, rešenje prema kojem je potrebno isplatiti kao naknadu štete vreme neiskorišćenog godišnjeg odmora u slučaju prestanka radnog odnosa, ima svoj izvor u članu 11. koji glasi: „Zaposleno lice koje navrší minimalni radni staž koji udovoljava zahtevima iz člana 5. tačka 1. ove konvencije, dobija, po prestanku zaposlenja, plaćeni odmor u srazmeri sa dužinom radnog staža za koji nije dobijen takav odmor ili naknadu umesto njega, ili protivuvrednost u formi kredita za odmor.“ Dakle, dosadašnje rešenje prema kojem se godišnji odmor „prebacivao“ kod novog poslodavca nije bilo protivno Konvenciji. Naprotiv, prema tekstu Konvencije to je prvi, preferirani izbor, imajući u vidu prirodu i cilj prava na plaćeni godišnji odmor.

Za razliku od mnogih drugih rešenja koja su tom prilikom usvojena, ovde je došlo do promena koje idu protiv zaposlenih (način sticanja prava na godišnji odmor i nemogućnost prebacivanja kod novog poslodavca) ali i protiv poslodavaca (naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor). Karakteristično je i to da se neke odredbe jednostavno besmislene (pravo na puni i srazmerni godišnji odmor). Svakako bi u nekim narednim izmenama regulisanja prava na godišnji odmor trebalo imati sve navedeno u vidu i vratiti najveći broj rešenja koja su prethodno postojala a koja su svakako imala više smisla, bila praktičnija i više odgovarala realnosti i okolnostima u kojima se odvija proces rada.

## 2.4 ODSUSTVA

Kada je o odsustvima reč, Zakon o radu i dalje poznaje podelu na plaćeno i neplaćeno odsustvo (kao i mirovanje radnog odnosa, kao poseb-

nu vrstu neplaćenog odsustva). Izmene iz 2014. godine nisu dotakle u većoj meri neplaćeno odsustvo; ono je definisano i normirano na klasičan način. Izmene plaćenog odsustva su međutim bile značajne i kao takve deo trenda pojeftinjenja radne snage. One osim manjih izdataka za poslodavca kriju i neke druge zamke, među kojima se naročito izdvaja neustavnost pojedinih odredbi.

Broj ukupnih potencijalnih dana plaćenog odsustva u toku jedne kalendarske godine smanjen je sa sedam na pet radnih dana.<sup>107</sup> Ova izmena nije obrazložena, a i da jeste obrazloženje bi zasigurno bilo samo formalne prirode. Ne samo što tako nešto ne ide u prilog zaposlenima, već nije ni logično. Na primer, sasvim je realno očekivati da će se u toku jedne kalendarske godine desiti više od jednog „povoda“ za plaćeno odsustvo – stupanje u brak i rođenje deteta. Da li je normalno očekivati da se za ova dva događaja zaposlenom može odrediti samo pet radnih dana? Još je gora situacija ukoliko se za neki događaj (recimo, rođenje deteta) iskoristi svih pet radnih dana koje zakon predviđa. Da li će tada zaposleni imati pravo na plaćeno odsustvo zbog teže bolesti bliskog srodnika u istoj kalendarskoj godini? Neće, osim ukoliko poslodavac ne predvidi drugačije (a logično je predvideti da većina poslodavaca to neće učiniti). Drugim rečima, u slučaju sticaja više osnova koji realno iziskuju duže odsustvo sa rada, jedina mogućnost zaposlenog će biti neplaćeno odsustvo. Kod neplaćenog odsustva je međutim potpuno drugačija situacija. Dok pravo na korišćenje plaćenog odsustva nastupa *po sili zakona*, odnosno samim nastupanjem okolnosti koje su predviđene kao uzrok odsustvovanja zaposlenog<sup>108</sup>,

---

107 Član 77. Zakona o radu.

108 Zaposleni je svakako dužan da o tim okolnostima obavesti poslodavca, kao i da u nekom racionalnom roku dostavi dokaze o njihovom nastupanju. On međutim ne mora da čeka formalnu odluku poslodavca o plaćenom odsustvu, koja u velikim birokratizovanim sistemima može doći tek nakon nekoliko dana, što je često nespojivo sa prirodom plaćenog odsustva (na primer, smrt bliskog srodnika ili rođenje deteta).

pravo na neplaćeno odsustvo je Zakonom o radu predviđeno samo kao pravo da zaposleni zatraži odsustvo, a da mu poslodavac to odobri, ili ne odobri, prema sopstvenom nahođenju (a bez precizno utvrđenih kriterijuma u samom zakonu).<sup>109</sup> U slučaju da poslodavac ne odobri neplaćeno odsustvo, a dani plaćenog odsustva su iskorišćeni, zaposleni može doći u situaciju da ne može da odsustvuje sa rada iako za to postoji realan razlog iz domena privatnog i porodičnog života. Nužno je zakonom obezbediti obavezu poslodavca da u takvoj situaciji prema zaposlenom ima obavezu određivanja odsustva (preporuka je da ono bude plaćeno ali bi značajan pomak bilo i uvođenje bilo kakvog odsustva, dakle i neplaćenog). Ako se razmatraju potencijalne zloupotrebe ovakvog rešenja, može se jasno doći do zaključka da će se položaj zaposlenih značajno poboljšati a da položaj poslodavca neće biti ugrožen – okolnosti zbog kojih se može koristiti pravo na plaćeno odsustvo su takve prirode da se ne mogu fingirati ili namerno stvoriti samo zbog tih nekoliko slobodnih dana.

Drugi značajan nedostatak koji sadrže odredbe o odsustvu jeste onaj koji se odnosi na takozvane „članove uže porodice“ zaposlenog. Član 77. stav 4. sadrži veoma loše rešenje, prema kojem se pod užom porodicom smatraju bračni drug, deca, braća, sestre, roditelji, usvojilac, usvojenik i staratelj. Nigde se ne pominju srodnici u pravoj liniji u drugom kolenu (unuci, dede i babe). Potom, a ovo celu odredbu čini neustavnom, nigde nije izjednačen vanbračni partner sa bračnim drugom – dakle, ako se zaposlenom porađa vanbračna partnerka, on prema slovu zakona neće imati pravo na plaćeno odsustvo. Isto tako i u slučaju teže bolesti ili smrti vanbračnog partnera. Stavovima 5. i 6. istog člana se stvari navodno ispravljaju ali se zapravo samo dodatno uvode u sferu neustavnog, jer se drugačiji tretman direktno priznaje – poslodavac može da odobri zaposlenom odsustvo i za srodnike koji nisu navedeni

---

<sup>109</sup> Na isti način poslodavac odlučuje o korišćenju godišnjeg odmora zaposlenog u toj situaciji.

i za druga lica koja žive u zajedničkom porodičnom domaćinstvu sa zaposlenim, u trajanju utvrđenom rešenjem poslodavca, dok opštim aktom i ugovorom o radu može da se utvrdi pravo na plaćeno odsustvo u trajanju dužem od trajanja utvrđenog, odnosno širi krug lica koja predstavljaju užu porodicu. Ovo rešenje je samim tim neodrživo i mora se od njega odustati u nekim od narednih izmena zakona.<sup>110</sup>

## 2.5 PRIVREMENA SPREČENOST ZA RAD

Privremena sprečenost za rad regulisana je Zakonom o radu na zadovoljavajući način. Zaposleni će imati pravo na naknadu zarade u iznosu od

---

110 Ovo inače nije jedino rešenje u Zakonu o radu prema kojem je vanbračni partner zaposlenog diskriminisan. U članu 79. kojim je regulisano mirovanje radnog odnosa, između ostalog je normirano da radni odnos miruje ako se odsustvuje sa rada zbog upućivanja na rad u inostranstvo od strane poslodavca ili u okviru međunarodno-tehničke ili prosvetno-kulturne saradnje, u diplomatska, konzularna i druga predstavništva. Stavom 3. istog člana određeno je da ista prava kao zaposleni koji se upućuje u inostranstvo ima i njegov/njen bračni drug. Vanbračni partner se ne pominje, pa se može samo konstatovati da on/ona nema nijedno od navedenih prava. Dakle, poruka zakonodavca je jasna: udajte se i ženite pre nego što vas poslodavac uputi u inostranstvo, ili će vam partner/partnerka ostati bez posla u Srbiji i bez prava da se žali na takvo postupanje poslodavca. Konačno, u članu 119. Zakona o radu koji reguliše takozvana „druga primanja zaposlenih“, uređeno je da je poslodavac dužan da isplati zaposlenom naknadu troškova pogrebnih usluga u slučaju smrti člana uže porodice, a članovima uže porodice u slučaju smrti zaposlenog. Pod članovima uže porodice, kao i u prethodnim primerima, ne smatra se vanbračni već samo bračni partner. Za razliku od plaćenog odsustva, a kao i kod mirovanja radnog odnosa, ovde nema ni pokušaja korekcije diskriminatorne odredbe opštim aktom ili ugovorom o radu – odredba je imperativnog karaktera i poslodavac je mora poštovati – to će na primer značiti da neće imati pravni osnov da isplati naknadu pogrebnih troškova vanbračnom partneru u slučaju da zaposleni premine, dok će to morati da učini ako iza zaposlenog ostane bračni drug. Videti: Mario Reljanović, *Zakon o radu vs. vanbračna zajednica*, <https://on-off.rs/zakon-o-rad-u-vs-vanbracna-zajednica/>.

100% ili 65% od osnovice, u zavisnosti da li je u pitanju povreda na radu / profesionalna bolest, ili neki drugi uzrok sprečenosti. U prvom slučaju, poslodavac isplaćuje naknadu za sve vreme sprečenosti, a u drugom nakon 30 dana ova obaveza prelazi sa poslodavca na Republički fond zdravstvenog osiguranja.<sup>111</sup> I trudnice koje su sprečene da rade zbog održavanja trudnoće, imaće pravo na naknadu u visini 100% osnovice.<sup>112</sup>

Ovako nešto bi međutim moglo da se promeni u skorijoj budućnosti. U više navrata i praktično kontinuirano od 2017. godine, stvara se atmosfera za promene u režimu korišćenja bolovanja.<sup>113</sup> Ideje koje su u opticaju, a koje svakako smanjuju trenutni obim i kvalitet prava zaposlenog, jesu one da se umanju naknada zarade za vreme bolovanja, kao i da se uvedu dodatni načini kontrolisanja opravdanosti bolovanja od strane poslodavca, pa sve do toga da se bolovanje koje traje duže od određenog perioda vodi kao neplaćeno odsustvo sa rada.<sup>114</sup>

Navedene inicijative nemaju osnova, ne samo zbog činjenice da zloupotreba bolovanja ne može da predstavlja takav društveni problem kako se navodi, već i zbog toga što postojeća regulativa sasvim zadovoljavajuće postavlja mehanizme kontrole bolovanja od strane poslodavaca.

---

111 Zakon o radu, član 115. i Zakon o zdravstvenom osiguranju, članovi 30. i 73-80.

112 Zakon o zdravstvenom osiguranju, član 96. stavovi 4. i 5.

113 Kao jedan od primera netačnog i tendencioznog izveštavanja o sistemu privremene sprečenosti za rad je i tekst *Pocinju rigorozne kontrole bolovanja – na ove četiri bolesti zaposleni se najčešće izvlače* (<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/pocinju-rigorozne-kontrole-bolovanja-na-ove-cetiri-bolesti-zaposleni-se-najcesce/yljp0gr>), koji zamenom teza pokušava da pokaže da je zloupotrebjeno čak 11% ukupnog broja bolovanja, iako se malo logičnijom matematičkom obradom podataka koji se u tekstu navode dolazi do zaključka da je u pitanju samo 0,6% slučajeva.

114 Mario Reljanović, *Da li ćemo smeti da budemo bolesni?*, <https://pescanik.net/da-li-cemo-smeti-da-budemo-bolesni/>; Mario Reljanović, *Prema Beloj knjizi – crno nam se piše, loc.cit.*

Najpre, članom 103. stavom 4. Zakona o radu poslodavcu je dato ovlašćenje da, u slučaju da posumnja u postojanje zloupotrebe instituta privremene sprečenosti za rad od strane zaposlenog, može zatražiti proveru privremene sprečenosti odnosno utvrđivanje zdravstvene sposobnosti od strane nadležnog zdravstvenog organa. Ukoliko se u ovom postupku ispostavi da je zaposleni sposoban da radi, smatra se da postoji zloupotreba privremene sprečenosti za rad, koja predstavlja fakultativni otkazni razlog zbog kršenja radne discipline. Na isti način je sankcionisano i propuštanje zaposlenog da dostavi odgovarajuću medicinsku dokumentaciju – potvrdu o privremenoj sprečenosti za rad – poslodavcu, u zakonom utvrđenim rokovima.<sup>115</sup>

Potom, valja imati u vidu da je zloupotreba bolovanja istovremeno i kršenje radne discipline nezavisno od prethodno navedenih situacija, i kao takvo može predstavljati poseban otkazni razlog nezvano od postojanja kontrole drugostepenog medicinskog organa. Naime, poslodavac je vlastan da – u granicama zakona i bez ugrožavanja privatnosti i podataka o ličnosti zaposlenog – proveri navode o privremenoj sprečenosti za rad. Poznato je da su postojali slučajevi gde su zaposleni navodnu privremenu sprečenost za rad koristili za obavljanje istovrsnih ili istih poslova za drugog poslodavca, o čemu su ostavljali tragove na društvenim mrežama. Poslodavac može u takvom slučaju da iskoristi takve tragove kao dokaze kršenja radne discipline i sprovede otkazni postupak, koji će okončati izricanjem disciplinske mere ili donošenjem rešenja o otkazu ugovora o radu.<sup>116</sup>

Ukoliko se primenom mogućnosti iz člana 103. Zakona o radu utvrdi da nije bilo privremene sprečenosti za rad, poslodavac može o tome obavestiti i lekarsku komoru, koja može suspendovati lekaru

---

115 Član 179. stav 3. tačke 3) i 4) Zakona o radu.

116 Prema Zakonu o detektivskoj delatnosti (Službeni glasnik RS, br. 104/2013 i 87/2018), može angažovati i detektiva za takve poslove, u skladu sa pravom zaposlenog na zaštitu podataka o ličnosti i pravom na privatnost (član 10.).

koji je izdao potvrdu dozvolu za obavljanje delatnosti na određeno vreme. Konačno, ukoliko zaposleni koristi falsifikovanu medicinsku dokumentaciju da bi omogućio korišćenje instituta privremene sprečenosti za rad, poslodavac može pored navedenih disciplinskih mera podneti i krivičnu prijavu protiv zaposlenog.

Ovi mehanizmi se međutim koriste nedovoljno, ili se koriste na nedozvoljene načine. Na primer, nije dozvoljeno da poslodavac zahteva od zaposlenog (pod pretnjom otkaza) da se ovaj podvrgne posebnim medicinskim pregledima u medicinskoj ustanovi koja nije nadležna za kontrolu bolovanja prema članu 103. Zakona o radu. Još manje je dozvoljeno da, ukoliko zaposleni pristane na tako nešto, zatraži od medicinske ustanove koja je pregled izvršila, da mu dostavi detaljnu medicinsku dokumentaciju o zaposlenom.<sup>117</sup> Takođe, nije dozvoljeno da se krši privatnost zaposlenog tako što će se obrazovati komisija koja će ulaziti u stambeni prostor ili na drugi način pratiti kretanje i ponašanje zaposlenog koje nije javno (na javnom prostoru), ili korišćenje detektivskih agencija za te svrhe.<sup>118</sup>

Pitanje je kako će se razvijati radno zakonodavstvo u ovom segmentu ali je svakako jasno da bi bilo koja izmena na štetu zaposlenih značila i njihovo umanjeње prava na zdravstvenu zaštitu. Umesto toga, daleko je bolje početi koristiti mogućnosti nadzora koje propisi trenutno pružaju, a koje su sasvim dovoljne da zaštite poslodavca od zloupotrebe bolovanja u ogromnoj većini slučajeva.

---

117 Ovako nešto je zabranjeno jer su medicinski podaci posebno osetljivi prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (Službeni glasnik RS, br. 87/2018, čl. 18.) i poslodavac njima ne može raspolagati ni pod kojim uslovima.

118 Dozvoljeno je međutim pratiti ponašanje zaposlenog koje se odvija u javnosti, putem komisije obrazovane od strane poslodavca ili drugih lica koje poslodavac ovlasti za tako nešto.

## 2.6 PREDLOZI IZMENA ZAKONODAVSTVA

Postojeći normativni okvir se dakle može unaprediti u nekim segmentima koji su u prethodnom tekstu označeni kao nedovoljno (kvalitetno) regulisani.

Najpre, valjalo bi napomenuti da postojeća pravila ne garantuju pravilnu evidenciju i isplatu prekovremenog rada. Zbog toga bi se mogla unaprediti, naročito u smislu da je poslodavac dužan da izdaje dnevne ili nedeljne potvrde realizovanog prekovremenog rada, kako bi zaposleni imali blagovremeni uvid u to koliko će im sati prekovremenog rada biti uračunato.<sup>119</sup> Ovakav pristup bi značajno olakšao i vršenje inspeksijskog nadzora i otežao lažno predstavljanje radnih sati koje pojedini poslodavci praktikuju (najčešće zbog činjenice da su zaposleni proveli na prekovremenom radu više od dozvoljenog zakonskog maksimuma). Omogućio bi i da zaposleni ranije shvati da poslodavac krši zakon i da nema nameru da mu isplati deo ili kompletnu uvećanu zaradu povodom prekovremenog rada.

Nedeljni odmor zaposlenog se mora precizirati u opisanoj situaciji iz člana 67. stav 5. Zakona o radu, i to tako da bude sasvim jasno da u tom slučaju zaposleni ima pravo na dva dana nedeljnog odmora u radnoj nedelji koja sledi – 24 časa nedeljnog odmora koji nije iskorištio u tekućoj radnoj nedelji i 24 časa koja mu po zakonu pripadaju u narednoj radnoj nedelji: *„Ako je neophodno da zaposleni radi na dan svog nedeljnog odmora, poslodavac je dužan da mu obezbedi dodatni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno u toku naredne nedelje, nezavisno od prava na nedeljni odmor iz stava 1. ovog člana.“*

---

119 Ovde se misli na prekovremeni rad koji je utvrđen odlukom poslodavca, zbog nastupanja okolnosti navedenih zakonom. Ukoliko zaposleni samoinicijativno ostanu na radu nakon isteka radnog vremena, mora se ceniti pre svega potreba za takvim radom (opet isključivo iz ugla okolnosti predviđenim Zakonom o radu) i na osnovu toga eventualno plaćanje ove vrste prekovremenog rada.



Plaćeno odsustvo bi moralo da pretrpi više izmena, najpre kada je reč o ukupnom trajanju – prilikom smanjenja broja dana plaćenog odsustva sa sedam na pet u toku jedne kalendarske godine, zakonodavac nije uspeo da pruži bilo kakvo racionalno obrazloženje, tako da se može zaključiti da je jedini interes bio pojeftinjenje zaposlenog, što je neprihvatljivo urušavanje kvaliteta ovog prava koje je postojalo pre 2014. godine. Zbog toga bi se trebalo vratiti rešenje prema kojem je zaposlenom dostupno sedam radnih dana u toku kalendarske godine za korišćenje plaćenog odsustva. Valjalo bi precizirati i način računanja radne nedelje, i to identično pravilu koje važi za korišćenje godišnjeg odmora – radna nedelja se računa kao pet radnih dana, bez obzira na to da li je kod poslodavca uvedena šestodnevna radna nedelja. Kruglica koja su relevantna za nastupanje prava na plaćeno odsustvo bi se takođe morao proširiti, u skladu sa primedbama koje su navedene u prethodnom tekstu. Čini se da bi bilo korisno i da se normira ono što je u praksi već sasvim jasno – da je pravo na plaćeno odsustvo prema svojoj prirodi takvo da se aktivira u onom trenutku kada nastupi događaj koji je označen kao povod plaćenog odsustva, a da zaposleni ima određeni rok u kojem mora da dostavi dokaze o nastupanju tog događaja (rok bi svakako morao biti primeren, imajući u vidu prirodu događaja koji je nastupio). Svaka odluka poslodavca o korišćenju plaćenog odsustva bi u tom smislu bila deklaratorne prirode – njome bi se samo konstatovalo da su nastupile okolnosti koje aktiviraju pravo na plaćeno odsustvo. Ovo je sasvim u skladu sa zakonskim rešenjem prema kojem poslodavac nema diskreciono pravo odlučivanja da li će zaposleni koristiti pravo na plaćeno odsustvo. Konačno, trebalo bi normirati i rešenje za situaciju kada se tokom kalendarske godine stekne nekoliko povoda za korišćenje plaćenog odsustva, a zaposleni je već iskoristio broj dana predviđen za tu kalendarsku godinu. U ovom slučaju bi se mogla ponuditi dva rešenja, koja ne moraju biti međusobno isključujuća. Prema jednom, zaposleni bi imao pravo na dodatne dane plaćenog odsustva (na primer, tri dana, ili bi se njihov broj

normirao prema prirodi okolnosti koje su nastupile), a prema drugom rešenju zaposleni bi imao pravo na određeni broj dana neplaćenog odsustva (opet, broj dana bi se prilagodio okolnostima) ali za razliku od klasičnog neplaćenog odsustva ovo pravo bi mogao da koristi automatski, bez diskrecione ocene poslodavca (dakle, kao i dane plaćenog odsustva). Imajući u vidu životne okolnosti koje mogu nastupiti, čini se da je jedno ili drugo rešenje (ili kombinaciju predložena dva rešenja) potrebno uneti u zakonske odredbe kojima se reguliše plaćeno odsustvo. Uzevši u obzir okolnosti zbog kojih neko koristi pravo na plaćeno odsustvo, praktično ne bi postojao rizik od njihove zloupotrebe. Sa druge strane, one bi dobro došle kako zaposlenima tako i poslodavcima u onim situacijama kada postoji objektivna okolnost zbog koje zaposleni ne može učestvovati u procesu rada, odnosno ne može se od njega očekivati da bude produktivan u tom procesu ako se primora na učešće lišavanjem prava na odsustvo.

Na osnovu prethodne analize, član 77. Zakona o radu mogao bi da se izmeni na sledeći način (varijanta koja uključuje dodatne dane neplaćenog odsustva):

*Odsustvo uz naknadu zarade (plaćeno odsustvo)*

*Zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade (plaćeno odsustvo) u ukupnom trajanju do sedam radnih dana u toku kalendarske godine, u slučaju sklapanja braka, porođaja supruge ili vanbračne partnerke, teže bolesti člana uže porodice ili člana domaćinstva i u drugim slučajevima utvrđenim opštim aktom i ugovorom o radu.*

*Prilikom korišćenja odsustva uz naknadu zarade, radna nedelja se računa kao pet radnih dana, bez obzira na raspored radnog vremena kod poslodavca.*

*Vreme trajanja plaćenog odsustva iz stava 1. ovog člana utvrđuje se opštim aktom i ugovorom o radu.*

*Pored prava na odsustvo iz stava 1. ovog člana zaposleni ima pravo na plaćeno odsustvo još:*

- 1) *pet radnih dana zbog smrti člana uže porodice;*
- 2) *dva uzastopna dana za svaki slučaj dobrovoljnog davanja krvi računajući i dan davanja krvi.*

*Članovima uže porodice u smislu st. 1. i 3. ovog člana smatraju se bračni drug, vanbračni partner, deca, braća, sestre, roditelji, usvojlac, usvojenik i staratelj i drugi srodnici u pravoj liniji.*

*Poslodavac može da odobri zaposlenom odsustvo iz st. 1. i 3. ovog člana za srodnike koji nisu navedeni u stavu 4. ovog člana i za druga lica koja žive u zajedničkom porodičnom domaćinstvu sa zaposlenim, u trajanju utvrđenom rešenjem poslodavca.*

*Opštim aktom i ugovorom o radu može da se utvrdi pravo na plaćeno odsustvo u trajanju dužem od trajanja utvrđenog, u smislu st. 1. i 3. ovog člana, odnosno širi krug lica iz stava 4. ovog člana.*

*U slučaju nastupanja okolnosti iz stavova 1. i 4. ovog člana, pravo na odsustvo uz naknadu zarade počinje da teče istog dana. Zaposleni je dužan da u primerenom roku podnese dokaz da su okolnosti nastupile, a rešenje poslodavca je deklaratornog karaktera i koristi se u svrhe vođenja evidencije o iskorišćenim danima plaćenog odsustva.*

*Ukoliko zaposleni iskoristi predviđene dane odsustva uz naknadu zarade u toku kalendarske godine, u slučaju nastupanja okolnosti iz stava 1. i 4. ovog člana imaće pravo na odsustvo bez naknade zarade, osim ukoliko opštim aktom ili ugovorom o radu nije predviđeno pravo na odsustvo uz naknadu zarade, u skladu sa stavom 7. ovog člana. Prilikom korišćenja odsustva sa rada poslodavac donosi rešenje iz stava 8. ovog člana.*

Godišnji odmor je, kao što je već predstavljeno, regulisan na način koji nije u interesu niti zaposlenih, ni poslodavaca. Osnovni predlog izmena bi se odnosio na vraćanje rešenja koja su bila aktuelna pre izmena i dopuna 2014. godine. Na ovaj način bi se osiguralo korišćenje godišnjeg odmora zaposlenog, kao i racionalno normiranje dužine njegovog

trajanja. Besmislena je odredba koja uređuje naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor; umesto nje bi trebalo omogućiti prenošenje neiskorišćenog godišnjeg odmora kod novog poslodavca. Principi na kojima bi se zasnivala nova – stara regulativa, ukratko su sledeći:

- Pravo na korišćenje godišnjeg odmora stiče se nakon mesec dana rada kod poslodavca (bez obzira na činjenicu da li je u pitanju prvi poslodavac ili postoji neiskorišćeni godišnji odmor iz prethodno okončanog radnog odnosa).
- U toku prvih šest meseci rada, zaposleni može koristiti neiskorišćeni godišnji odmor iz prethodno okončanog radnog odnosa, umanjen za broj dana prekida radnog odnosa, gde se radna nedelja računa kao i kod korišćenja godišnjeg odmora – pet radnih dana. Tako na primer, ukoliko zaposleni okonča radni odnos i u trenutku njegovog prestanka ima 15 dana neiskorišćenog godišnjeg odmora, pa nakon toga zasnuje novi radni odnos nakon dve nedelje (prema računanju godišnjeg odmora, to je deset radnih dana) preneće u novi radni odnos pet dana godišnjeg odmora, koje može iskoristiti u bilo kom trenutku.
- Godišnji odmor kod novog poslodavca, zaposleni može da koristi (u kombinaciji sa „prenetim“ godišnjim odmorom, ili sa mostalno) srazmerni godišnji odmor, i to jednu dvanaestinu ukupnog godišnjeg odmora za svaki navršeni mesec rada kod poslodavca.
- Pravo na puni godišnji odmor kod novog poslodavca, zaposleni stiče nakon šest meseci rada kod poslodavca.
- Ostala pravila korišćenja godišnjeg odmora ostaju identična trenutnoj regulativi. Važno je napomenuti i da naknada zarade za vreme korišćenja godišnjeg odmora mora ostati vezana za zaradu koju je zaposleni ostvarivao kod poslodavca u prethodnom periodu. Ovaj period se može smanjiti sa sadašnjih 12 na šest meseci (prosek šest prethodnih zarada je osnovica za isplatu naknade zarade), pre svega iz praktičnih razloga (u trenutku kada stiče pravo na korišćenje punog godišnjeg odmora kod poslodavca,

zaposleni će primiti šest mesečnih zarada). Nije međutim smetnja ni da ostane period od 12 meseci, koliko trenutno iznosi prema Zakonu o radu<sup>120</sup>. Kod zaposlenih koji ne ostvare šest zarada kod poslodavca u trenutku korišćenja (prenetog ili srazmernog) godišnjeg odmora, kao naknada zarade računala bi se osnovna zarada zaposlenog. Važno je ova pitanja urediti na način koji omogućava zaposlenom da naknada zarade za vreme godišnjeg odmora bude srazmerna njegovom doprinosu ukupnom prihodovanju poslodavca i uloženom radu u prethodnom periodu. Inicijative da naknada zarade za vreme korišćenja godišnjeg odmora bude jednaka osnovnoj zaradi uvećanoj za minuli rad u svakom slučaju korišćenja godišnjeg odmora<sup>121</sup>, nisu utemeljene na realnom doprinosu zaposlenog u periodu koji je prethodio korišćenju godišnjeg odmora. Zaposleni koji je ostvarivao zapažene rezultate i imao uvećanja osnovne zarade kako zbog rezultata rada, tako i zbog uvećane zarade iz razloga predviđenih zakonom, mora imati pravo da takav radni uspeh (koji je uticao i na uvećanje profita poslodavca) utiče na uvećanje naknade zarade koju dobija tokom odmora od rada.

Sa druge strane, valjalo bi ukazati i na nužnost očuvanja pojedinih dostignutih standarda. Tako nema nikakve potrebe za izmenama regulacije radnog vremena, kao ni prekovremenog rada. Isto se odnosi i na regulaciju odmora u toku dnevnog rada, dnevnog odmora, kao ni privremene sprečenosti za rad. Mirovanje radnog odnosa je relativno dobro regulisano, kao i neplaćeno odsustvo. Radi preciznosti i izbegavanja nedoumica moglo bi se ipak detaljnije regulisati (odnosno pojasniti) šta se dešava sa uplatama doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u ovim situacijama – ova intervencija bila bi sasvim tehničke prirode, bez izmena suštine instituta.

---

120 Zakon o radu, član 114. stav 1.

121 M. Reljanović, *Prema Beloj knjizi, crno nam se piše, loc.cit.*

### 3. ZARADA I POJEFTINJENJE RADNIKA

Zarada radnika predstavlja jedno od njegovih osnovnih prava, može se reći i jednu od osnovnih motivacija za rad. Zarada mora biti dovoljna da radnik živi dostojanstveno ali ona mora odgovarati i vrednosti rada koji je uložio u procesu rada kod poslodavca. Nesrazmera između vrednosti uloženog rada i isplaćene zarade kao protivvrednosti za taj rad, predstavlja radnu eksploataciju. Ona se u strogom smislu uvek javlja – teško je zamisliti poslodavca koji deo viška vrednosti stvoren radom njegovih zaposlenih, neće zadržati za sebe. Međutim ravnoteža u interesima i pozicijama radnika i poslodavaca, dovodi do određenja koliki će taj deo biti. U tom smislu bi trebalo posmatrati analizu koja sledi, kao kritiku trenutnog normativnog i faktičkog stanja raspodele nastalog viška vrednosti i kao predlog da se u toj oblasti učine značajne izmene.

#### 3.1 POJAM ZARADE I NJENA STRUKTURA

Zarada Zakonom o radu nije definisana, već je ustanovljeno pravo na zaradu zaposlenog bez daljeg navođenja definicije tog pojma. Zarada se obično formuliše kao naknada zaposlenom za obavljeni (uloženi) rad. Ona je predviđena kao isključivo pravo zaposlenog lica, dok ostala radno angažovana lica nemaju pravo na zaradu, već na naknadu koja nema karakter zarade.<sup>122</sup>

Zakonom je određeno da se zaposlenima garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti koji ostvare kod istog poslodavca. Pod radom iste vrednosti podrazumeva se rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja, znanja i sposobnosti, u kome je ostvaren jednak radni doprinos uz jednaku odgovornost.<sup>123</sup>

---

122 Videti deo II.3.9.

123 Zakon o radu, član 104. stavovi 3. i 4. U Zakonu se pogrešno navodi pojam „rad iste vrednosti“ u stavu 3. da bi se preimenovao u pojam „rad jednake vrednosti“ u stavu 4.

Ovime je implementirano rešenje iz Konvencije 100 Međunarodne organizacije rada o jednakosti nagrađivanja muškaraca i žena za rad jednake vrednosti.<sup>124</sup> Princip postavljen u Konvenciji glasi: „Svaka članica će morati, na način prilagođen metodama za određivanje stopa nagrađivanja koje su na snazi, podsticati i u meri u kojoj je to u skladu sa navedenim metodama, osigurati primenu načela jednakosti nagrađivanja između muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti za sve radnike.“ (član 2. stav 1. Konvencije). Tokom godina je data definicija jednake nagrade za jednaku vrednost uloženog rada često bila predmet praktičnih i teorijskih rasprava, odluka i uputstava. Među najvažnijima od njih ističe se redovno periodično razmatranje Komiteta eksperata Međunarodne organizacije rada o implementaciji konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada<sup>125</sup>. Iz ovih dokumenata moguće je sasvim precizno odrediti sadržinu i domašaj principa jednake nagrade za jednaku vrednost uloženog rada. Naročita pažnja posvećena je nedvosmislenom terminološkom određivanju osnovnih pojmova koji su sadržani u definiciji. „Nagrađivanje“ podrazumeva svaku vrstu materijalne naknade koju lice primi za svoj rad. Ovo je naročito važno jer se iz tumačenja pojma jasno vidi da se ne radi samo o novčanim već i o svakoj drugoj vrsti davanja, bez obzira na pravni osnov, učestalost i održivost pravnog ili faktičkog odnosa između poslodavca i radnika (zaposlenog, poslenika). Tako će nagrađivanje obuhvatiti i davanja koja su posledica faktičkog rada, davanja u naturi, davanja koja se odnose na specifične i jednokratne aranžmane između poslodavca i lica koje radi. Isto tako, nagrađivanje obuhvata sve elemente u strukturi zarade, naknade zarade, druga primanja, učešće zaposlenog u dobiti poslodavca, kao i sve ostale oblike davanja

---

124 Zakon o ratifikaciji Konvencije 100 Međunarodne organizacije rada o jednakosti nagrađivanja muškaraca i žena za rad jednake vrednosti, Službeni glasnik FNRJ, broj 12/52.

125 Videti, na primer: *Report of the Committee of Experts of ILO on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 2009.

naknade zaposlenom za njegov/njen uloženi rad. „Rad jednake vrednosti“ jeste izraz koji je detaljno pojašnjen od strane Komiteta eksperata Međunarodne organizacije rada. U jednoj od svojih preporuka, Komitet eksperata naglašava da je smisao izraza „rad jednake vrednosti“ da svi zaposleni koji rade ne istim poslovima bude jednako vrednovani, čak i ako ne rade kod istog poslodavca. Ovo predstavlja svojevrsno uputstvo državama da bi trebalo da reaguju na velike razlike u vrednovanju rada od različitih poslodavaca ukoliko su oni isključiva posledica neopravdanog razlikovanja zaposlenih prema rodnoj pripadnosti (preneto u širi kontekst, prema bilo kojem ličnom svojstvu). Važno je naglasiti i da Komitet eksperata insistira na tome da je u odnosu na rodnu diskriminaciju značajno da se uspostavi identičan sistem nagrađivanja zaposlenih oba pola koji se isključivo zasniva na vrednosti uloženog rada, čak i kod poslova koji se ne mogu direktno porediti kada je reč o njihovoj sadržini i uslovima rada. Suština komentara nacionalnih zakonodavstava koje daje Komitet eksperata svodi se međutim na jedno: ne postoji način da se dva zaposlena koji rade na istim poslovima, u istim uslovima rada i sa istim radnim vremenom, pri tome ostvarujući iste rezultate rada, plaćaju različito. Budući da je pojam „rad jednake vrednosti“ deo antidiskriminacione norme, od velike je važnosti da se naglasi da neće postojati rad jednake vrednosti ukoliko se rad zaposlenih formalno vrednuje na istovetan način, a ishod primene tog pravila vrednovanja bude različita nagrada zaposlenima za istu vrednost uloženog rada. Diskriminacija dakle postoji uvek kada postoji neopravdano razlikovanje kao faktička činjenica, nezavisno od toga da li se poslodavac prilikom obračuna nagrade (zarade) pridržavao opštih pravila koje je postavio, ili nije. Izraz „za sve radnike“ podrazumeva dve odvojene stvari. Najpre, reč je o svim radnicima koji su angažovani u procesu rada, bez obzira na osnov angažovanja ili odsustvo istog (takozvani faktički rad, bez pravnog osnova). Potom, reč je o formulaciji koja se odnosi na sva radno angažovana lica bez obzira na vrstu poslodavca – princip se primenjuje podjednako i u javnom i u privatnom



sektoru zapošljavanja, kod svih vrsta poslodavaca (uključujući i državu odnosno funkcionalne državne celine i entitete, sva pravna i fizička lica). Konačno, može se izdvojiti i treći aspekt ovakvog formulisanja: kada je reč o dometu norme, izraz „za sve radnike“ se u praksi država tumači i u smislu svih potencijalnih osnova za diskriminisanje i svako pravljenje razlike bez obzira na lično svojstvo koje je podstaklo razlikovanje, pa je samim tim nacionalni okvir poštovanja ovog principa daleko prevazišao početne tendencije izjednačavanja vrednosti rada muškaraca i žena. Kada se posmatra struktura zarade prema Zakonu o radu, izvesno je da će zaposleni koji ulože rad iste vrednosti morati da imaju istu osnovnu zaradu, dok će zarada za radni učinak i uvećana zarada potencijalno biti različite (u zavisnosti od drugih okolnosti, od kojih nisu sve vezane samo za vrednost uloženo rada).

Zakon o radu razlikuje dve vrste zarade: zaradu za obavljeni rad i vreme provedeno na radu (u daljem tekstu: zarada) i minimalnu zaradu. O minimalnoj zaradi će reći biti u kasnijem tekstu.

Zakonom je uvedeno pravilo prema kojem se zarada prepoznaje kao bruto zarada (sa uračunatim porezima i doprinosima)<sup>126</sup> ali se iz prirode normiranja pojedinih oblika (kao što je minimalna zarada) jasno vidi da se takve odredbe odnose na neto zaradu. Ovo u praksi dovodi do nejasnoća, pa bi bilo veoma korisno ispraviti opšte pravilo i kao osnovni oblik zarade postaviti neto zaradu, s tim da se ne dovodi u pitanje (niti se tako nešto može učiniti, prema prirodi prava na zaradu) da je zaposleni sopstvenik cele (bruto) zarade.

Zarada se sastoji iz tri elementa koji determinišu njenu visinu: osnovne zarade, zarade za radni učinak i uvećane zarade.<sup>127</sup> Na tako određenu zaradu se dodaju i svi ostali elementi koji imaju karakter zarade, a Zakon veoma neprecizno navodi „zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i

---

<sup>126</sup> Član 105. stav 2. Zakona o radu.

<sup>127</sup> Član 106. Zakona o radu.

drugih primanja po osnovu radnog odnosa<sup>128</sup>. Ovakvo rešenje je često kritikovano, budući da je obračun zarade veoma komplikovan i često nerazumljiv za zaposlenog. Sa druge strane, poslodavci se – čini se sasvim opravdano – žale na složenu strukturu zarade zbog koje je ponekad teško utvrditi poreski tretman određenih njenih delova, kao i njihov apsolutni iznos u bruto ili neto opciji. Ovome sasvim sigurno ne pomaže ni složeni sistem doprinosa koji se plaćaju za obavezno socijalno osiguranje. Zbog toga je jedan od racionalnih predloga, oko kojeg se čini se slažu i sindikati i udruženja poslodavaca, da se ubuduće zarada pojednostavi u smislu regulisanja pojedinih segmenata primanja zaposlenih (naravno, ne dirajući u obim i kvalitet prava zaposlenih).

### 3.2 POJEFTINJENJE RADNE SNAGE PUTEM IZMENA ZAKONA O RADU 2014. GODINE

Kao što je već delimično predstavljeno u Tabeli 1<sup>129</sup>, izmene i dopune Zakona o radu 2014. godine bile su, između ostalog, usmerene ka takozvanom „pojeftinjenju“ radne snage, odnosno smanjenju troškova poslodavca povodom rada zaposlenih. Pojedina prava su tako dodatno umanjena u apsolutnom iznosu koji je poslodavac dužan da isplati zaposlenom, ili obesmišljena zakonskim izmenama koje su ih učinile fakultativnim.

Najvažnije izmene ove vrste bile su sledeće:

- *Umanjenje uvećanja zarade za minuli rad.* Uvećana zarada po osnovu ostvarenog radnog staža (minuli rad) umanjena je sa 0,4% osnovne zarade po godini ukupnog staža, na 0,4% osnovne zarade po godini staža ostvarenoj kod trenutnog poslodavca.<sup>130</sup> Ovo pravilo ne važi za povezana lica sa poslodavcem, gde se zaposlenom kao minuli rad računa ukupan rad proveden kod svih takvih poslodavaca. Ovakvo

---

128 Član 105. stav 1. Zakona o radu.

129 Videti deo I.3.

130 Član 108. stav 1. tačka 4) i stav 2.

rešenje izazvalo je dosta nedoumica, a mišljenje koje je nadležno ministarstvo izdalo tim povodom nije previše razjasnilo koji će se poslodavci smatrati povezanim licima.<sup>131</sup>

- *Ukidanje smenskog rada kao osnova za uvećanje zarade.* Mogućnost uvećanja zarade zbog smenskog rada ostala je samo u domenu teorije, budući da je poslodavac može (a ne mora) predvideti kao osnov uvećanja.<sup>132</sup> Kao razlog za ovakvu izmenu zakona navedeno je da je prethodno rešenje omogućavalo „zloupotrebe“ tako što su radnici koji su radili u noćnim smenama dobijali dvostruko uvećanje – za rad noću i za rad u smenama. Iako nije jasna logika zašto noćni smenski rad ne bi bio plaćen dvostruko uvećano (postoje dva opravdana osnova za uvećanje, pa se ne vidi kako bi to bila zloupotreba) još je manje jasno zašto je zakonodavac pribegao neverovatnom rešenju potpunog ukidanja uvećanja zarade za smenski rad, kada se posebnom normom moglo zabraniti kumuliranje osnova za uvećanje u ovom konkretnom slučaju. Biće ipak da je u pitanju bila namera da se umanjí pravo na uvećanu zaradu kao opšta tendencija izmene člana 108. Zakona o radu, a da su smenski radnici u ovom slučaju samo jedna od nekoliko grupa posebno pogođenih takvim nastojanjima, nezavisno od prirode opisanog „problema“ i prirode smenskog rada koji svakako zavređuje uvećanje zarade.
- *Redefinisanje prava na otpremninu u slučaju viška zaposlenih.* U slučaju da je proglašen viškom zaposlenih, zaposleni će imati pravo na otpremninu samo za one godine radnog staža koje je ostvario kod trenutnog poslodavca. Prethodno rešenje je podrazumevalo da se otpremnina isplaćuje za ceo radni staž.<sup>133</sup> Izmena je navodno

---

131 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 112-07-123/2015-02 od 4.3.2015. godine.

132 Član 108. stav 4. Zakona o radu.

133 Izmene člana 158. Zakona o radu.

uvodena zbog zloupotreba koje su se dešavale, kada su pojedina lica više puta primala otpremninu za ceo radni staž. Ono što je međutim ostalo nejasno je zašto je zbog takvog nečeg morala da se izvrši dvostruka intervencija u zakonu (ograničenje perioda staža koji se uračunava u otpremninu na trenutnog poslodavca i zabrana primanja otpremnine za period za koji je zaposleni već primio otpremninu, bez obzira na poslodavca) kada je za rešenje ovog problema bila dovoljna samo druga navedena mera. Kao razlozi za izmene navođeni su i primeri starijih zaposlenih, koje poslodavci navodno nisu mogli da otpuste zbog velikog iznosa otpremnine koji bi dobili. Otpremnina međutim nije mera „sankcionisanja“ poslodavca, kako su poslodavci i država to postavili, već je i mera socijalnog zbrinjavanja zaposlenog dok ne pronade drugi posao. U slučaju starijih radnika je to veoma teško a njihov položaj na tržištu rada u Srbiji je krajnje nezavidan, pa je i logično da otpremnina bude veća. Umesto da se prihvati ova argumentacija i otpremnina zadrži svoju zaštitnu ulogu, izmenama zakona pravo na otpremninu drastično je umanjeno a država nije ni na koji način izrazila spremnost da „teret“ izdržavanja starijih radnika koji su otpušteni prebaci na sebe. Naprotiv, ovo rešenje je promovisano kao dobro jer omogućava lakše zapošljavanje starijih radnika (koje je do sada navodno bilo otežano upravo zbog straha poslodavca da će u slučaju otkaza ugovora starijem radniku morati da izdvoji značajna sredstva za njegovu otpremninu).

- *Umanjenje otpremnine pri odlasku u penziju.* Otpremnina kod odlaska u penziju smanjena je sa tri na dve prosečne zarade na nivou Republike<sup>134</sup>, bez naročitih obrazloženja. Reč je naravno o direktnom povlađivanju poslodavcima za koje ne postoji racionalno opravdanje, posebno imajući u vidu činjenicu da se pravo na starosnu

---

134 Član 119. stav 1. tačka 1) i stav 3. Zakona o radu.

penziju – iako je efikasnost Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja uvećana prethodnih godina – najčešće ne može ostvariti u roku od dva meseca, a ako postoje i „sporne“ godine radnog staža čekanje na prvu penziju može trajati i značajno duže.

Valjalo bi takođe napomenuti da su navedena samo rešenja koja omogućavaju direktno smanjenje troškova poslodavca. Postoje međutim i indirektna rešenja koja dovode do istog ishoda, kakvo je na primer da se zaposlenom kome je umanjena radna sposobnost a za kojeg ne postoje odgovarajući poslovi kod poslodavca, može otkazati ugovor o radu pod istim uslovima kao zaposlenom za čijim radom je prestala potreba<sup>135</sup>, kao i ukidanje ili skraćenje otkaznog roka u pojedinim slučajevima<sup>136</sup> ili izmenjene odredbe o posledicama nezakonitog otkaza ugovora o radu<sup>137</sup>. Ovakva i druga rešenja koja su prisutna u zakonu deo su opšteg trenda realizacije plana poslodavaca da svoju profitnu stopu po svaku cenu povećaju na račun troškova koje imaju prema zaposlenima.

### 3.3 POJEFTINJENJE RADNE SNAGE PUTEM NEZAKONITOG DELOVANJA POSLODAVACA

Loša i nezakonita praksa poslodavaca koja je već bila predmet analize, uglavnom je usmerena upravo na smanjenje troškova koje poslodavac ima prema zaposlenom, ili radno angažovanom licu.

*Rad na crno* jeste rad bez pravnog osnova. Sa stanovišta prava postoje dve moguće situacije u kojima lice radi bez pravnog osnova – kada osnov formalno postoji ali je apsolutno ništav (zato što je protivan imperativnim zakonskim normama koje ne trpe izuzetke) ili kada jednostavno osnov ne postoji zbog toga što poslodavac i zaposleni nisu

---

135 Članovi 101. i 102. Zakona o radu.

136 Izmene člana 189. Zakona o radu 2014. godine.

137 Član 191. Zakona o radu.

formalizovali učešće zaposlenog u procesu rada (dakle, nema niti jednog ugovora koji bi se mogao označiti kao osnov radnog angažovanja). Rad na crno se poslodavcu isplati pre svega zbog neuplaćivanja doprinosa i neplaćanja poreza. Zaposleni je sa druge strane u ovom odnosu ili ucenjen (mora da prihvati svoj neregulirani status) ili se održava u zabludi da je takvo rešenje samo privremeno i da će uskoro zaključiti ugovor o radu sa poslodavcem.

*Rad na ugovorima koji ne odgovaraju prirodi poslova koji se obavljaju* je najčešće usmeren na angažovanje lica van radnog odnosa, iako za takvim nečim nema opravdanja niti racionalne potrebe. Poslodavcima je ovaj vid angažovanja lakši ne samo zbog nižih stopa poreza i doprinosa (one se uostalom kod pojedinih ugovora, kao što je ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova, ni ne razlikuju značajno u odnosu na režim radnog odnosa) već zbog niže osnovice za plaćanje poreza i doprinosa (nema minimalne zarade) kao i zbog većih mogućnosti radne eksploatacije o kojima je bilo reči u prethodnom tekstu (nema plaćenog prekovremenog rada, ne postoji ograničenje trajanja, niti raspored radnog vremena, i slično).

*Neisplaćivanje zarade* svakako je najflagrantiji način kršenja zakona, koje može prerasti i u krivično delo. Benevolentan stav države prema poslodavcima koji ne isplaćuju zaradu<sup>138</sup>, doveo je međutim do pojave masovnog nezakonitog ponašanja poslodavaca<sup>139</sup> ovog tipa. Sporost i neefikasnost inspekcije rada, a posebno prekršajnih sudova, doveo je do toga da se poslodavcima ovakav režim rada „isplati“ čak iako se protiv njih redovno podnose prekršajne prijave.

---

138 Svakako je najdrastičniji primer fabrike GOŠA, gde je poslodavac odbijao da isplati zaradu nekoliko godina, a da pri tome nadležni državni organi nisu reagovali na krivične prijave koje su podnosili sindikat i zaposleni. Videti: Mario Reljanović, *Srbija je GOŠA*, <https://pescanik.net/srbija-je-gosa/>.

139 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, 50.000 zaposlenih nije primalo zaradu iako se nalaze u random odnosu. Citirano prema: Sarita Bradaš, *op.cit.*, str. 10.

*Neisplaćivanje uvećane zarade* za realizovan prekovremeni rad, rad noću ili rad neradnim danima, česta je pojava kod poslodavaca koji jednostavno „zanemare“ ove osnove za uvećanje ili ih umanje, često da bi prikrili nezakonit raspored i trajanje radnog vremena zaposlenih. Računica poslodavaca je jednostavna, budući da se na niži isplaćeni iznos zarade plaćaju i niži porezi i doprinosi. Zaposleni često nisu svesni svojih prava ali je još uvek dobra okolnost u zakonu to što novčana potraživanja zastarevaju u roku od tri godine<sup>140</sup>, što im ostavlja dovoljno vremena da se organizuju i udruže u borbi protiv kršenja prava, u situacijama kada im postane očigledno da poslodavac ne želi da isplaćuje uvećanu zaradu, ili da to čini uz značajna umanjivanja iznosa koji im po zakonskim pravilima pripada.

*Odbijanje poslodavca da izda obračun zarade ili naknade zarade* postalo je naročito aktuelno i značajno nakon izmena Zakona o radu iz 2014. godine, kada je usvojeno jedno od retkih rešenja koje ide u korist zaposlenih – obračunski listić zarade, koji je poslodavac dužan da izda svakom zaposlenom (čak i kada ne isplati zaradu), postao je izvršna isprava<sup>141</sup>, što znači da zaposleni sa tim dokumentom bez pokretanja radnog spora može odmah da pokrene postupak izvršenja ukoliko poslodavac ne isplati zaradu u zakonskom (ili ugovorenom) roku. Istovremeno sa usvajanjem ovog rešenja, nesavesni poslodavci su prestali da izdaju obračune zarada, ili ih izdaju na način koji nije propisan zakonom (bez odgovarajućih elemenata ili sa namerno unetim netačnim podacima). Na ovaj način se nalaze u prekršaju ali za poslodavce koji ne plaćaju zaradu svojim zaposlenima je jeftinije da plate prekršajne kazne (ako do njih uopšte dođe) nego da se zaposleni izvrše na njihovim sredstvima u veoma kratkom roku. Tako se izigrava navedeno zakonsko rešenje i zaposleni se praktično primoravaju da svoje interese zaštite u radnom sporu, što na njih deluje destimulišuće a pozitivan

---

140 Član 196. Zakona o radu.

141 Član 121. Zakona o radu.

učinak dobrog normiranja se poništava.

*Isplata zarade „na ruke“ bez uplate doprinosa (ili uz delimičnu uplatu doprinosa)* nije nova praksa, već je poznata godinama unazad. U ovom scenariju poslodavci jednostavno isplaćuju zaradu zaposlenom „na ruke“ (na blagajni, u gotovini), umesto putem bankovnog računa. Veoma loša zakonska regulativa to praktično dozvoljava<sup>142</sup> tako da se na ovaj način ne krši zakon (koji bi trebalo izmeniti). Ukoliko se međutim razlikuju obračun zarade koji zaposleni dobije (ili ukoliko ga ne dobije, onda visina zarade koju je ostvario svojim radom) i iznos koji dobije u gotovini, postoji kršenje zakona. Isto će postojati i ukoliko se deo zarade uplaćuje preko računa (i na njega se plaćaju porezi i doprinosi) a drugi deo sa isplaćuje u gotovini bez plaćanja poreza i doprinosa. Konačno, kršenje zakona postoji i kada se cela zarada isplaćuje u gotovini a porezi i doprinosi se uopšte ne plaćaju.

*Vraćanje dela zarade i rad ispod minimalne cene rada* jeste druga varijanta prethodnog problema, samo je mehanizam drugačiji. Poslodavac prinuđuje zaposlenog da vrati deo zarade koju primi (po pravilu, pod pretnjom otkaza ugovora o radu). Bez obzira na to kako zaposleni prima zaradu (na bankovni račun ili u gotovini) on je primoran da u gotovini određeni iznos vrati. Iako je naizgled iracionalno, jer plaća poreze i doprinose na viši iznos, ovakvo nezakonito ponašanje poslodavca nije retka pojava jer je za njega višestruko korisno. Najpre, na ovaj način poslodavac dobija gotov novac koji praktično ne postoji u njegovim poslovnim knjigama i koji može koristiti kako za ličnu potrošnju, tako i u poslovne svrhe (bez plaćanja poreza u oba slučaja). Drugo, na ovaj način uglavnom posluju oni poslodavci koji od svojih zaposlenih traže da vrate iznose bez kojih njihova zarada pada ispod minimalne cene rada. Na ovaj način se u knjigovodstvenim dokumentima ne vidi da

---

142 Miloš Vučković, *Isplata plate „na ruke“ dozvoljena u Srbiji, zabranjena u Hrvatskoj*, <http://radnik.rs/2018/09/isplata-plate-na-ruke-dozvoljena-u-srbiji-zabranjena-u-hrvatskoj/>.



poslodavac krši Zakon o radu. Iako ovakvo ponašanje predstavlja krivično delo, država do sada nije imala previše uspeha u sankcionisanju nesavesnih poslodavaca koji se bave ovakvim praksama.

Opisani postupci nisu jedini koji se odnose na tendenciju umanjnja troškova koje poslodavac ima prema zaposlenom. U nastavku teksta će biti detaljnije opisane one koje zavređuju posebnu pažnju, a naročito kada je reč o utvrđivanju radne norme i minimalnoj zaradi.

### 3.4 RADNA NORMA

Pojam radne norme jedan je od najspornijih u delu koji se tiče zarade, kao i u radnom pravu uopšte. Radna norma (radni učinak) jeste očekivani radni rezultat koji zaposleni treba da dostigne u toku jednog radnog dana, eventualno u toku radne nedelje ili celog meseca, odnosno drugog projektovanog i unapred poznatog perioda vremena. Međutim, budući da postoji ogroman broj raznorodnih zanimanja i poslova, Zakon o radu (kao ni posebni zakoni) ne mogu utvrđivati parametre svake pojedinačne radne norme. Ne mogu utvrđivati čak ni opšte parametre jer pojedinim poslovima nisu zajedničke čak ni neke minimalne karakteristike. Ipak, ovo ne znači da radna norma ne može biti određena kao vrednosni pojam, umesto što se teži njenom konkretizovanju u opštem režimu radnog odnosa. Ovo je ne samo teorijsko pitanje već i praktično, budući da se u procesu rada poslodavci mogu pozivati na nedostatak normiranja radne norme, po pravilu kako bi omogućili viši stepen radne eksploatacije zaposlenih.

Neki od primera negativne prakse koji su zabeleženi su sledeći:<sup>143</sup>

- *Poslodavac određuje nerealnu radnu normu kako bi zahtevao neplaćeni prekovremeni rad od zaposlenih. U ovom slučaju, poslodavac svesno i namerno dnevnu radnu normu postavlja tako da je zaposleni*

---

<sup>143</sup> Primeri su navedeni prema iskustvima sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union, u periodu 2010. – 2018. godina.

(ili velika većina njih) ne može ostvariti u toku redovnog radnog vremena. Tada im saopštava da je potrebno da ostanu nakon radnog vremena kako bi ispunili normu ali da taj period rada neće biti plaćen, jer je uračunat u dnevni rad koji nisu ostvarili.

- *Poslodavac određuje nerealnu radnu normu kako bi umanjio zaradu zaposlenima u procentu nerealizovane radne norme.* Ova situacija suštinski je ista kao prethodna, osim što poslodavac daje zaposlenima da biraju da li će raditi neplaćeni prekovremeni rad, ili će im dnevna zarada biti umanjena za procenat norme koji nisu ostvarili. Poslodavci često pribegavaju ovom rešenju jer masovno neispunjavanje norme često vodi kolektivnom otporu zaposlenih koji ne žele da svakodnevno ostaju duže od punog radnog vremena.
- *Poslodavac određuje nerealnu radnu normu kako bi disciplinski sankcionisao zaposlene umanjnjem zarade.* U ovom slučaju, poslodavci su najbliži poštovanju zakonskih rešenja. Naime, oni radnu normu postavljaju previsoko (što je implicitno nezakonito) ali ne pribegavaju daljim nezakonitim rešenjima da bi takvu okolnost iskoristili za radnu eksploataciju, već pokreću disciplinski postupak protiv zaposlenog – ne sa ciljem otkazivanja ugovora o radu (mada se takva pretnja često koristi da bi zaposleni radio duže od punog radnog vremena, da ne bi koristio pauzu u toku dnevnog rada, i slično) već da bi se na kraju meseca zbog neostvarenih rezultata zarada zaposlenog umanjila za određeni procenat (najčešće maksimalan procenat koji zakon dozvoljava, 20% u trajanju od tri meseca<sup>144</sup>). Iako je obično postupak sproveden prema zakonskim pravilima, osnov za njegovo pokretanje je nezakonit – poslodavac je sam uzrokovao situaciju u kojoj je zaposleni navodno prekršio radnu obavezu neispunjenjem radne norme.
- *Poslodavac određuje nerealnu radnu normu kako bi umanjio minimalnu zaradu koju isplaćuje zaposlenima.* U ovom slučaju, poslodavac

---

144 Član 179a. tačka 2) Zakona o radu.

kod kojeg je uveden režim isplate minimalne zarade (na zakonit ili nezakonit način) dalje umanjuje i takvu minimalnu zaradu zbog neispunjenja (previsoke) radne norme koju je postavio zaposlenima. Poslodavac zapravo koristi definiciju „strukture“ minimalne zarade iz Zakona o radu<sup>145</sup> prema kojoj je uređeno da se minimalna zarada isplaćuje za „standardni učinak i vreme provedeno na radu“. I dok je sasvim normalno da se minimalna zarada umanjuje zaposlenima koji ne rade puno radno vreme za procenat koji im nedostaje do punog radnog vremena, nikako se ne može smatrati srećnim rešenjem da ona zavisi od radne norme koju diskreciono postavlja poslodavac. Suštinski je ovakvo postupanje poslodavca ipak nezakonito, jer je parametar prema kojem procenjuje uspešnost rada zaposlenog postavljen suprotno očekivanim rezultatima rada. Ipak ono se primenjuje u praksi, pre svega na sezonskim poslovima, imajući u vidu destimulisanost zaposlenih da zatraže zaštitu.<sup>146</sup>

Kao što se može videti iz analiziranih primera, nužno je odrediti šta bi to bila radna norma (radni učinak) zaposlenog. Jedna od mogućih definicija, koja bi mogla svoje mesto da nađe u Zakonu o radu, jeste sledeća: *„Standardni radni učinak koji poslodavac može očekivati od zaposlenog utvrđuje se prema parametrima vrste poslova i procesa rada, imajući u vidu očekivane rezultate rada prosečnog zaposlenog na osmočasovnom dnevnom radnom vremenu koji je obučen za obavljanje poslova na kojima je raspoređen, bez ugrožavanja dostojanstva zaposlenog i uz poštovanje svih mera bezbednosti i zaštite zdravlja na radu, kao i drugih prava zaposlenog.“*

---

145 Član 111. stav 1. Zakona o radu.

146 Mora se takođe napomenuti da u ovim slučajevima inspekcija rada, kada izađe na teren u vanredni nadzor po prijavi zaposlenih, beleži primere dobre primene i tumačenja zakona, kada konstatuje da poslodavac nije postavio radnu normu u skladu sa Zakonom o radu, i nalaže ispravka norme i prekid takve prakse.

Takođe, veoma je važno da se zakonom reguliše da neispunjenje radne norme ne može biti povod za neplaćeni prekovremeni rad, kao i da se izričito normiraju ovlašćenja inspektora rada da u redovnom ili vanrednom inspekcijskom nadzoru mogu utvrditi da postavljena radna norma ne odgovara realnosti, odnosno da prosečan zaposleni ne može da je ispuni u toku osmočasovnog radnog dana. Takođe, korisno bi bilo i rešenje da ukoliko inspektor rada konstatuje da više zaposlenih, ili većina zaposlenih, ne ispunjava radnu normu koju je postavio poslodavac, mora doneti rešenje prema kojem je poslodavac dužan da normu upodobi realnim mogućnostima zaposlenih. Još jedna potencijalna mera koja bi se mogla uvesti jeste i obaveza poslodavca da zaposlenima koji (po njegovoj oceni, neopravdano) ne ispunjavaju radnu normu pruži dodatnu edukaciju i stručno osposobljavanje.

### 3.5 DRUGA PRIMANJA ZAPOSLENOG I UČEŠĆE U DOBITI POSLODAVCA

Pod „drugim primanjima“ zaposlenog podrazumeva se šarenolik skup obaveznih ili potencijalnih primanja, koja mogu ali ne moraju imati karakter zarade. Zakon o radu zapravo unosi značajnu pometnju kada je reč o prirodi pojedinih primanja, budući da u članu 105. stav 1. kao delove zarade navodi zaradu za obavljeni rad i vreme provedeno na radu, zaradu po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i druga primanja po osnovu radnog odnosa, u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, ali već u stavu 3. istog člana ograničava „druga primanja“ koja imaju karakter zarade na samo neka od onih koja su tim zakonom regulisana. U tom smislu, ova norma nije ni potpuna – na primer, iako se članom 76. stavom 2. utvrđuje da naknada za neiskorišćeni godišnji odmor ima karakter naknade štete, ona nije obuhvaćena izuzecima od primanja koja imaju karakter zarade, što u praksi dovodi do različitih tumačenja, kao što je već opisano u prethodnom tekstu.

Važno je naglasiti da zakon nabraja najveći broj potencijalnih vrsta primanja, kada uređuje druga primanja zaposlenog. Ona su međutim veoma često definisana tako da se ne može reći da li je u pitanju obaveza poslodavca ili njegova dobra volja da li će ih utvrditi, i na koji način. Takođe, njihov iznos nije preciziran u većem broju slučajeva, kao ni činjenica da li su obuhvaćeni kroz obračun redovne (osnovne) zarade, tako da su potencijalne zloupotrebe moguće, a u praksi one su značajne kod većeg broja poslodavaca.

Neki od nedostataka u normiranju su sledeći:

- Kod naknade troškova prevoza za dolazak na posao i odlazak sa posla, nedostaje nekoliko elemenata – jednostavno određenje da je ova naknada jednaka „visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju“ nije dovoljna.<sup>147</sup> U praksi su se postavljala najrazličitija pitanja, kao što je ono kako naknaditi troškova zaposlenom koji ne koristi javni prevoz, šta se dešava sa mestima u kojima javni prevoz ne postoji (na primer seoska naselja koja nisu povezana sa gradovima), i slično.
- Dnevnice za službeni put u zemlji i inostranstvu takođe mogu biti propisane od strane poslodavca u simboličnom iznosu, koji ne predstavlja realne troškove zaposlenih, kao što je to dogodilo pre godina

---

<sup>147</sup> Ali je sa druge strane baš ovakvo rešenje „inspirisalo“ odredbu iz člana 119. stav 3. Zakona o radu, da poslodavac isplaćuje zaposlenom naknadu za prebivalište koje je utvrdio prilikom zaključenja ugovora o radu, bez obzira na činjenicu da je zaposleni nakon toga promenio prebivalište (i eventualno značajno uvećao troškove putovanja na posao i sa posla). Iako je obrazloženje za ovakvo rešenje da se tako sprečavaju zloupotrebe da zaposleni prijave jednu adresu prebivališta (u drugom gradu) iako faktički stanuju značajno bliže poslodavcu, samo da bi dobili uvećanje naknade za troškove prevoza, ono svakako pogađa daleko veći broj zaposlenih koji na ovaj način mogu da budu direktno destimulisani da uopšte ostanu u radnom odnosu kod tog poslodavca. Ovime se takođe gubi suština postojanja prava na naknadu putnih troškova – nije naime dovoljno da ona bude samo proklamovana kao forma, već da zaista omogućava zaposlenom da naknadi putne troškove u vezi sa radom.

u javnom sektoru kada je Vlada Republike Srbije obesmislila sistem dnevnica, navodno zbog štednje i sprečavanja zloupotreba, što je stvorilo dodatne poteškoće i u privatnom sektoru.<sup>148</sup> Isto se može prigovoriti i rešenju o naknadi za smeštaj i ishranu za boravak na terenu.

- Naknada za ishranu o toku rada poslodavac je dužan da isplati samo ako ishranu nije obezbedio na drugi način, što je logično rešenje ali ostavlja prostor za drastične zloupotrebe kada je reč o kvantitetu i kvalitetu hrane koju poslodavac obezbeđuje zaposlenima. Ako se ipak odluči za isplatu u novcu, poslodavac nije vezan nikakvim parametrima niti postoji zakonski minimum iznosa koji se u ove svrhe isplaćuje, kako bi se sprečilo obesmišljavanje ovog prava zaposlenih.<sup>149</sup>
- Regres za korišćenje godišnjeg odmora nije limitiran zakonom, u smislu minimuma koji poslodavac može da isplati zaposlenom. Iako je sudska praksa stala na stanovište da se regres mora isplatiti pre korišćenja godišnjeg odmora, pojedini poslodavci ga

---

148 Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika: smanjenje dnevnica državnim službenicima za putovanja u zemlji i inostranstvu stvorilo je problem privatnom sektoru, koji će plaćati porez na dohodak građana ukoliko želi da svojim zaposlenima isplati dnevnicu veće od onih koje je država propisala za svoje službenike, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/151015/151015-vest10.html>; Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS, br. 98/2007 - prečišćen tekst, 84/2014 i 84/2015.

149 Zloupotrebe su česte i značajne. Tako je recimo u jednom slučaju poslodavac obezbedio zaposlenima ishranu koja ni po čemu ne može da zadovolji ni kvalitet ni kvantitet – radnici u pekari dobijaju neprodato pecivo od prethodnih dana, a i to u ograničenim količinama. Kada je reč o isplati u novcu, poslodavci i zaposleni neretko ugovaraju dnevni iznos ove naknade u samim ugovorima o radu, i to u iznosima koji očigledno nisu dovoljni za pristojan obrok zaposlenog – na primer, 50 dinara dnevno. Primeri su navedeni na osnovu iskustava sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u periodu od 2010. do 2018. godine.

isplaćuju u simboličnom iznosu (na primer, 100 dinara mesečno) uz svaku zaradu tokom cele godine. Ne samo što dinamika isplata nije u skladu sa prirodom prava, već se ono (potpuno zakonito) obesmišljava minimalizovanjem iznosa koji se određuju, a koji ni iz daleka ne odgovaraju prirodi prava – da pomogne zaposlenom da godišnji odmor iskoristi na način koji smatra optimalnim za odmor od poslodavca i procesa rada.

- Kada je reč o „drugim primanjima“ zaposlenog koja su regulisana članom 119. Zakona o radu, već je bilo reči o tome da je otpremnina pri odlasku u penziju neopravdano smanjena sa tri na dve prosečne zarade na nivou Republike, kao i da rešenje kojim se priznaje pravo na pogrebne troškova članovima uže porodice sadrži diskriminatornu odredbu koja ne prepoznaje vanbračnog partnera kao potencijalnog subjekta ili objekta ovog prava.
- Zanimljiva je i odredba da poslodavac može deci zaposlenog starosti do 15 godina života da obezbedi poklon za Božić i Novu godinu u vrednosti do neoporezivog iznosa koji je predviđen zakonom kojim se uređuje porez na dohodak građana<sup>150</sup> – postavlja se pitanje zašto bi se poslodavac ograničavao do neoporezivog iznosa? Logika normiranja bi mogla ukazivati na izbegavanje zloupotreba (isplatu naknade koja ima karakter zarade putem „poklona“ deci) ali ukoliko poslodavac želi da pokloni iznos (ili poklon) veće vrednosti od neoporezivog iznosa, i da za razliku plati porez, nelogično je da se njegovo postupanje okarakterise kao nezakonito (a to je trenutno moguće učiniti tumačenjem navedene odredbe).
- Zakon još reguliše i jubilarnu nagradu i solidarnu pomoć kao potencijalna „druga primanja“ ali o ovim pojmovima/pravima ne sadrži čak ni minimum određenja. Potpuno je nejasno, a naročito imajući u vidu da član 120. kojim su regulisana ova prava

---

<sup>150</sup> Zakon o radu, član 119. stav 2.

sadrži i opštu klauzulu da opštim aktom, odnosno ugovorom o radu mogu da se uvrste i prava na druga (druga) primanja zaposlenog, zašto je ovaj član uopšte opstao u Zakonu o radu u svojoj defektnoj formi koja nema nikakav suštinski značaj.

- Zakon o radu reguliše da poslodavac može zaposlenima uplaćivati premiju za dobrovoljno dodatno penzijsko osiguranje, kolektivno osiguranje od posledica nezgoda i kolektivno osiguranje za slučaj težih bolesti i hirurških intervencija, a u cilju sprovođenja kvalitetne dodatne socijalne zaštite.<sup>151</sup> Iako je svakako pozitivno što se ovako nešto predviđa, valjalo bi razmisliti o uvođenju obaveze poslodavca za dodatnim osiguranjem (ali ne po cenu umanjenja zarada zaposlenima). Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu deo ovog problema (vezan za osiguranje u slučaju povrede na radu, profesionalnih oboljenja ili oboljenja u vezi sa radom) uređuje na zadovoljavajući način, iako se čini da bi se i ta regulativa morala precizirati.<sup>152</sup>

Generalna ocena jeste da je ova oblast neprecizno i nedovoljno regulisana. U praksi se na primer dešava da se poslodavci služe nedovoljno preciznim rešenjima i naknadu za prevoz i ishranu u toku rada uračunavaju u osnovnu zaradu, baš kao i regres za godišnji odmor. Ima i poslodavaca koji sve navedeno računaju u osnovnu zaradu čak i kada je kao osnovna zarada predviđena minimalna zarada – postoji sudska praksa koja označava ovakvo postupanje kao nezakonito.<sup>153</sup>

---

151 Zakon o radu, član 119. stav 5.

152 Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 - dr. zakon, član 53.

153 Pogledati na primer odluku suda u slučaju u kojem je na naveden način postupala – država kao poslodavac: presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P1.1869/2017 od 12.03.2018. godine (uz napomenu da u trenutku pisanja ove analize slučaj nije bio pravnosnažno presuđen).



Učešće u dobiti poslodavca prema izričitoj zakonskoj normi predstavlja deo zarade zaposlenog. Ono međutim nije dato kao pravo, već kao mogućnost koja se može utvrditi opštim aktom ili ugovorom o radu. Član 14. Zakona o radu samo nagoveštava da se „ugovorom o radu ili odlukom poslodavca može utvrditi učešće zaposlenog u dobiti ostvarenoj u poslovnoj godini, u skladu sa zakonom i opštim aktom“. Ova mogućnost se primenjuje u praksi, u privatnom sektoru, ali se nikako ne može reći da je rasprostranjena. Zbog toga bi se možda moglo razmatrati da ona preraste u pravilo, odnosno pravo svakog zaposlenog u srazmeri sa vremenom provedenim kod poslodavca i njegovim doprinosom procesu rada.

### 3.6 MINIMALNA ZARADA

Minimalna zarada kao institut radnog prava može imati dvostruku ulogu, u zavisnosti od načina njenog normiranja. Sa jedne strane, moguće je da ona određuje minimalan iznos naknade za uloženi rad koji zaposleni može da dobije obavljajući određene poslove u radnom odnosu kod poslodavca. Sa druge strane, ona je mera socijalne sigurnosti zaposlenog, i to kao minimalan iznos naknade koji je zaposlenom garantovan u situaciji kada nije moguće (iz različitih razloga) obezbediti finansijska sredstva za isplatu pune, ugovorene zarade.

Minimalna zarada trenutno predstavlja jedan od instituta radnog prava u Srbiji kojima pretilo izobičajavanje<sup>154</sup>, odnosno ozakonjenje prakse koja je direktno suprotna zakonskim odredbama. Ona je definisana Zakonom o radu Republike Srbije kao posebna mera zaštite zaposlenih u slučajevima otežanog funkcionisanja poslodavca. To znači da ona nije ugovorena zarada, niti to može biti. Ipak,

---

154 Mario Reljanović, *Izobičajavanje radnog prava*, <https://pescanik.net/izobicajavanje-radnog-prava/>.

ona se često ugovara i isplaćuje mimo zakonskih odredbi.<sup>155</sup> Mišljenja Ministarstva za rad povodom pitanja da li je minimalna zarada ugovorena zarada<sup>156</sup>, ulaze van svake sumnje u uži izbor najgorih i najnestručnijih (ili najtendencioznijih) tumačenja koje je ovaj organ dao povodom nejasnoća u Zakonu o radu, i pravno je potpuno neutemeljeno. U njima se konstatuje da: „Osnovna zarada po satu, obračunata kao proizvod cene rada i koeficijenta posla, ne može biti niža od minimalne cene rada za mesec u kome se vrši isplata, uvećane za pripadajući porez i doprinose“, kao i da: „Osnovna zarada zaposlenog koji je (*u konkretnom slučaju*, prim.aut.) radio 120 sati u mesecu ne može biti manja od minimalne zarade obračunate za 120 sati rada.“ Prvo od navedenih mišljenja čak sadrži i sledeću rečenicu: „Ukoliko je opštim aktom uređeno da se osnovna zarada obračunava kao proizvod cene rada i koeficijenta posla, vrednost cene rada po satu može biti utvrđena u manjem iznosu od minimalne cene rada, ali osnovna zarada po satu (obračunata na osnovu navedenih elemenata), ne može biti niža od minimalne cene rada koja važi za mesec u kojem se vrši isplata, uvećane za pripadajući porez i doprinose iz zarade.“ a drugo: „a drugo: „Imajući u vidu gore navedeno (*citirane su zakonske odredbe o minimalnoj zaradi i odluka o visini minimalne cene rada*, prim.aut.), zaposleni ima pravo na osnovnu zaradu po satu, najmanje u visini minimalne cene rada utvrđene u skladu sa Zakonom.“

---

155 Oko 300 do 350 hiljada zaposlenih u Srbiji prima minimalnu zaradu (Sarita Bradaš, *op.cit.*, str. 10.). Iz dostupnih statističkih podataka nije moguće utvrditi koliko njih ima nezakonito ugovorenu minimalnu zaradu, a za koliko zaposlenih je ona naknadno uvedene odlukom poslodavca u skladu sa Zakonom o radu.

156 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-662/2015- 02 od 2.7.2015. godine i Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 011-00-168/2015-02 od 12.3.2015. godine.

Zakon je međutim još uvek dovoljno jasan, iako su najnovije izmene ove materije učinjene upravo u cilju daljeg zamagljivanja svrhe postojanja instituta minimalne zarade. Ukoliko se minimalna zarada ugovori kao osnovna zarada zaposlenog, dolazi do istog prekršaja od strane poslodavca kao da je ugovorena bilo koja druga niža naknada za vrednost uloženog rada zaposlenog. Ugovorom o radu se dakle može ugovoriti bilo koji iznos koji je viši od minimalne zarade, odnosno minimalne cene rada po radnom času (makar i za jedan dinar). Ugovor o radu koji predviđa isplatu minimalne zarade zaposlenom kao redovne, ugovorene zarade, nije u skladu sa odredbama Zakona o radu. Isto se odnosi i na opšte akte poslodavca kojima se kao redovna zarada predviđa minimalna zarada (ili iznos niži od minimalne zarade). Ukoliko dođe do ugovaranja minimalne zarade kao osnovne zarade, zaposleni ima pravo da traži razliku između primljenog iznosa i realnog iznosa njegovog uloženog rada.

Odredbe Zakona o radu kojima se ovo utvrđuje, sadržane su u članu 111. Ovaj član glasi:

*„Minimalna zarada*

#### *Član 111*

*Zaposleni ima pravo na minimalnu zaradu za standardni učinak i vreme provedeno na radu.*

*Minimalna zarada određuje se na osnovu minimalne cene rada utvrđene u skladu sa ovim zakonom, vremena provedenog na radu i poreza i doprinosa koji se plaćaju iz zarade.*

*Opštim aktom, odnosno ugovorom o radu utvrđuju se razlozi za donošenje odluke o uvođenju minimalne zarade.*

*Po isteku roka od šest meseci od donošenja odluke o uvođenju minimalne zarade poslodavac je dužan da obavesti reprezentativni sindikat o razlozima za nastavak isplate minimalne zarade.*

*Poslodavac je dužan da minimalnu zaradu isplati zaposlenom u visini koja se određuje na osnovu odluke o minimalnoj ceni rada koja važi za mesec u kojem se vrši isplata.*

*Zaposleni koji prima minimalnu zaradu, ima pravo na uvećanu zaradu iz člana 108. ovog zakona, na naknadu troškova i druga primanja koja se smatraju zaradom u skladu sa zakonom.*

*Osnovica za obračun uvećane zarade iz stava 6. ovog člana je minimalna zarada zaposlenog.“*

Iz navedenog načina normiranja minimalne zarade, mogu se utvrditi sledeći zaključci:

- Stav 1.: Minimalna zarada se utvrđuje na osnovu radnog učinka i vremena provedenom na radu. Utvrđivanje radnog učinka (radne norme) u nadležnosti je poslodavca, koji na osnovu realnih parametara procesa rada i uslova rada može utvrditi minimalan očekivan radni učinak svakog zaposlenog, na svakom od poslova. Ova obaveza zaposlenog može biti kvantifikovana (proizvodnja određenog broja jedinica na dnevnom, nedeljnom ili mesečnom nivou) ali može biti i deskriptivnog karaktera. Vreme provedeno na radu odnosi se na rad sa punim ili nepunim radnim vremenom. Kao i kod redovne zarade, minimalna zarada se smatra deljivim pravom koje se ostvaruje u skladu sa radnim satima ili procentom punog radnog vremena koje zaposleni provede na radu (uz jedine izuzetke regulisane članom 115. Zakona o radu, u slučaju privremene sprečenosti za rad koja je prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću i članom 116. Zakona o radu, u slučaju prekida rada, odnosno smanjenja obima rada do kojeg je došlo bez krivice zaposlenog).
- Stav 2.: Minimalna zarada određuje se na osnovu minimalne cene rada utvrđene u skladu sa ovim zakonom, vremena provedenog na radu i poreza i doprinosa koji se plaćaju iz zarade. Ovaj stav je pre svega značajan da bi se pravilno tumačio član 112.

Zakona o radu, odnosno da bi se potvrdilo da se minimalna cena rada na nivou Republike utvrđuje u neto iznosu (što zakonodavac i ponavlja u stavu 6. člana 112. Zakona o radu). Ona međutim sadrži i dispozitivnost rešenja visine minimalne zarade. Iako stav 2. nije formulisani kao klasična dispozitivna norma, iz prakse kolektivnog pregovaranja je jasno da kolektivni ugovori mogu sadržati minimalnu cenu rada koja je povoljnija po zaposlene od minimalne cene rada koja je regulisana članom 112. Zakona o radu. Ovo između ostalog znači da poslodavac i zaposleni mogu ugovoriti iznos minimalne zarade ugovorom o radu ali ne kao redovnu osnovnu zaradu, već kao naknadu za uloženi rad zaposlenog u okolnostima koje su utvrđene opštim aktom poslodavca, ili ugovorom o radu poslodavca sa zaposlenim. Ovo je dakle samo dopunska mogućnost ukoliko poslodavac i zaposleni (odnosno reprezentativni sindikat kod poslodavca, u slučaju zaključenja kolektivnog ugovora) žele da obezbede veći obim prava zaposlenima u slučaju uvođenja minimalne zarade.

- Stav 3.: Ovim stavom se potvrđuje dispozitivnost norme iz stava 2. – ukoliko zaposleni i poslodavac imaju mogućnost da ugovore okolnosti pod kojima će doći do uvođenja minimalne zarade, mogu uticati i na njen iznos. Ove okolnosti se mogu odrediti i opštim aktom poslodavca. Valjalo bi primetiti i da Zakon o radu ne poznaje sankciju za poslodavca koji ne uredi ovo pitanje svojim opštim aktom, ili ugovorom sa zaposlenima. Članom 273. stav 1. tačka 2) Zakona o radu predviđena je prekršajna sankcija poslodavcu koji ne isplati minimalnu zaradu, dok neutvrđivanje razloga za uvođenje minimalne zarade nije predviđeno kao poseban prekršaj ali se svakako može smatrati indikativnim da se i u ovoj normi, kao i u prethodnom delu zakona, razdvajaju zarada (u smislu ugovorene zarade) i minimalna zarada. Takođe, ovom normom je utvrđeno da se minimalna zarada uvodi odlukom poslodavca. Ona dakle nije ugovorena zarada, već je

sredstvo kojem poslodavac pribegava u određenim okolnostima (otežanog poslovanja, manjeg priliva finansijskih sredstava) i kao takva mora da bude privremenog karaktera.

- Stav 4.: Privremenost uvođenja minimalne zarade potvrđena je i ovim stavom, kojim se uvodi obaveza poslodavca („dužan je“) da po isteku roka od šest meseci od donošenja odluke o uvođenju minimalne zarade obavesti reprezentativni sindikat o razlozima za nastavak isplate minimalne zarade. Ovo navodi na zaključak da je nemoguće da se minimalna zarada isplaćuje na neko unapred neodređeno vreme, već samo dok postoje razlozi koji su doveli do njenog uvođenja odlukom poslodavca, a u skladu sa opštim aktima ili ugovorom o radu.
- Stav 5.: Ovim stavom se utvrđuje obaveza poslodavca da isplati minimalnu zaradu, dakle u tom smislu isplata minimalne zarade jeste supstitut za ugovorenu zaradu, za onaj mesec za koji se isplaćuje, a u skladu sa odlukom o minimalnoj ceni rada (ili u većem iznosu koji su utvrdili poslodavac samostalno, ili poslodavac i zaposleni, odnosno reprezentativni sindikat, kako je to ranije u tekstu navedeno).
- Stavovi 6. i 7.: Zaposleni koji prima minimalnu zaradu, ima pravo na uvećanu zaradu, na naknadu troškova i druga primanja koja se smatraju zaradom u skladu sa zakonom. Osnovica za obračun uvećane zarade iz je minimalna zarada zaposlenog. Ova dva stava ukazuju na činjenicu da je minimalna zarada u slučaju da se isplaćuje, supstitut osnovne zarade zaposlenog, i da se može dalje uvećavati po istim osnovama kao i redovna zarada.

U skladu sa ovakvim tumačenjem, zaposleni ne može tokom trajanja radnog odnosa primati minimalnu zaradu kao ugovorenu zaradu, već samo kao izuzetnu meru nakon što je došlo do unapred predviđenih okolnosti koje je poslodavac utvrdio kao odlučujuće za donošenje odluke o uvođenju minimalne zarade. Takođe, kada se jednom uvede

odlukom, minimalna zarada ne može postati pravilo; sudska praksa stoji na stanovištu da je poslodavac dužan da nakon ukidanja odluke o isplati minimalne zarade, odnosno prestanka poteškoća u poslovanju koje su dovele do njenog uvođenja, isplati zaposlenima razliku između ugovorene zarade i zarade koju je isplaćivao kao minimalnu zaradu.<sup>157</sup>

Sa druge strane, razlozi za uvođenje minimalne zarade moraju biti realni i takvi da se na osnovu njih zaista može zaključiti da poslodavac ne raspolaže sredstvima za isplatu ugovorene zarade, odnosno da bi isplata ugovorene zarade ozbiljno poremetila njegovo poslovanje. Trenutno normiranje dozvoljava izuzetne zloupotrebe i u ovom pogledu.

### 3.7 NAKNADE LICA KOJA NISU U RADNOM ODNOSU

Kao što je već analizirano, naknade koje primaju lica koja se ne nalaze u radnom odnosu, nemaju karakter zarade.<sup>158</sup> Ovakvo rešenje podrazumeva

---

157 Ovakvo tumačenje minimalne zarade imao je i Vrhovni sud Srbije. Iako se ono odnosi na Zakon o radnim odnosima koji nije više na snazi, priroda normiranja minimalne zarade ostala je nepromenjena (i pored zakonskih intervencija koje su išle u pravcu relativizacije njene pravne prirode): „Garantovana zarada je zakonom priznato pravo zaposlenom da mu poslodavac, kada usled poremećaja u poslovanju nije u mogućnosti da obezbedi odgovarajuću zaradu, isplaćuje, po osnovu rada, radi obezbeđivanja materijalne i socijalne sigurnosti, iznos koji utvrdi Vlada, sve dok ne prestanu razlozi zbog kojih to pravo koristi. ... Kada prestane poremećaj u poslovanju zbog kojeg se odgovarajuća zarada nije mogla isplaćivati, zaposleni kome je, na osnovu ili bez odluke, isplaćivana zagantovana zarada, ima pravo na isplatu razlike do punog iznosa odgovarajuće zarade, pod uslovima i u rokovima utvrđenim pojedinačnim kolektivnim ugovorom.“ (Pravni stav utvrđen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije 2. avgusta 2001. godine, kojim je izmenjen pravni stav ovog suda utvrđen na sednici od 18.12.2000. godine). Takođe pogledati: Rešenje Vrhovnog suda Srbije, Rev. 4927/2000 od 13.9.2001. godine – *Zbirka sudskih odluka Saveznog suda*, Knjiga dvadeset sedma, Sveska I za 2001. godinu, str. 204.

158 Zakon o radu, član 104. stav 1., član 105. stav 3., član 201. stav 4. i član 202. stav 2. Interesantno je napomenuti da, iako se u radnopravnom smislu ne

značajne posledice, koje proističu iz razlika između prava na zaradu, koje je uređeno u radnopravnom smislu, i prava na naknadu, koje je predmet regulisanja klasičnih obligacionopravnih odnosa:

- Naknada nije zarada, pa stoga za nju ne važe pravila i ograničenja koja se primenjuju na institut zarade. Tako ne postoji minimalna naknada – svako može biti plaćen onoliko koliko ugovori sa poslodavcem prilikom zaključenja ugovora o radnom angažovanju. Ovo je jedna od češćih zloupotreba kada je reč o ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, i razlog zašto poslodavci pribegavaju zaključenju ovog ugovora čak i kada to po zakonu ne bi smeli da čine. Takođe, ne važe ni principi zaštite zarade, isplate zarade na mesečnom nivou (moguće je ugovoriti drugačiju dinamiku, na primer jednom u tri meseca, što nije dozvoljeno kod isplate zarade), ne primenjuju se principi uvećanja naknade koji važe za uvećanu zaradu, i tako dalje.
- Prethodno opisana razlika između zarade i naknade stvara ozbiljne probleme radno angažovanim licima u praksi. Šansa za njihovu radnu eksploataciju je značajno viša nego u radnom odnosu, a da pri tome poslodavac ne izađe iz zakonom propisanih okvira. Drugim rečima, ovi ugovori (sa raznih stanovišta, a naročito stanovišta zarade) predstavljaju legalne oblike radnog eksploatiranja lica.

---

smatraju zaradom, pojedina primanja radno angažovanih lica imaju isti poreski tretman kao zarada. Tako se pod zaradom u smislu Zakona o porezu na dohodak građana smatraju i ugovorena naknada i druga primanja koja se ostvaruju obavljanjem privremenih i povremenih poslova na osnovu ugovora zaključenog neposredno sa poslodavcem, kao i na osnovu ugovora zaključenog preko omladinske ili studentske zadruge, osim sa licem do navršenih 26 godina života, ako je na školovanju u ustanovama srednjeg, višeg i visokog obrazovanja (član 13. stav 2.). Tako se dolazi do zaključka da je država pronašla mehanizam da maksimalno optereti primanja radno angažovanih lica porezima, a da pri tome tim licima ne obezbedi ni minimum prava iz radnog odnosa.



- Postoje modaliteti gde poslodavac uopšte ne mora da plaća poslenika. Takav je ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju.<sup>159</sup> Indikativno je da na ovaj način poslodavac može da „premosti“ oblike radnog odnosa (kao što je pripravnički radni odnos) a da pri tome dobije besplatnu i potpuno nezaštićenu radnu snagu.
- Budući da nisu zaposleni, radno angažovana lica imaju opštu sudsku zaštitu – ona ne mogu pokrenuti radni spor zbog neisplaćenih naknada, već samo parnicu za naknadu štete.

Navedeni, kao i mnogi drugi problemi koji se javljaju u praksi, mogu se relativno lako rešiti ukidanjem postojanja pojedinih modaliteta ugovora o radnom angažovanju koji „konkurišu“ istovrsnim oblicima radnog odnosa, kao i podvođenjem pojedinih ugovora ove vrste pod pojam radnog odnosa.

### 3.8 PREDLOZI IZMENA ZAKONODAVSTVA I PRIMENA POSTOJEĆIH PROPISA

Iz prethodne analize jasno je da postoji veliki broj ozbiljnih problema kada je reč o uređenju prava na zaradu i srodnih prava iz radnog odnosa.

Pre svega, trebalo bi napomenuti da bi pojedini instituti, kao što je minimalna cena rada<sup>160</sup>, morali biti prošireni i na rad van radnog odnosa. Postojanje modaliteta rada u kojima poslodavac ne plaća poslenika, jednostavno nisu održivi i ne odgovaraju prirodi ulaganja rada, kao ni motivaciji lica koja se na ovaj način eksploatišu. Ukidanje ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju, svakako je nužno. Zabrana volonterskog rada u profitnim delatnostima, takođe. Ovde nije reč ni o čemu drugom, osim o zloupotrebi ranjivog položaja lica na tržištu

---

<sup>159</sup> Član 201. Zakona o radu.

<sup>160</sup> Minimalnu cenu rada treba posmatrati u smislu predloga za izmene ovog instituta u Zakonu o radu.

rada, koja su primorana na besplatan rad da bi ostvarila bolji položaj, odnosno ispunila uslove za napredovanje u profesionalnoj edukaciji koja će im doneti bolje kotiranje na tržištu radne snage. Ucenjivati ta lica radnom eksploatacijom nije u skladu sa prirodom ugovora koji se zaključuju, niti se može smatrati ustavnom i usklađenom sa međunarodnim standardima rada. Stoga će jedan deo ovog problema biti rešen jednostavnim ukidanjem mogućnosti ovakve eksploatacije, a drugi prebacivanjem ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u režim radnog odnosa, čime će poslenici angažovani prema tim ugovorima dobiti prava koja se tiču zarade a koja im trenutno nisu dostupna.

Zatim, trebalo bi promeniti mehanizme koji utiču na obračun zarade. Da bi se zaposleni zaštitio, kao i da bi se sprečila sadašnja situacija prekomerne radne eksploatacije u kojoj se koristi postojeća situacija na tržištu rada da bi se radnici primorali da rade za cenu rada koja je daleko ispod realne, moguće je usvojiti nekoliko novih pristupa zaradi ali i promeniti odnos prema profitu koji poslodavac ostvaruje:

- *Učešće u dobiti poslodavca* je trenutno jedna od fakultativnih podsticajnih mera koje bi poslodavac mogao da uvede da bi stimulisao zaposlene da ostvare viši profit, od kojeg bi jedan deo pripao i njima. Ukoliko bi se međutim učešće u dobiti normiralo kao obavezno, makar i na minimalnom nivou koji bi kasnije mogao da se uveća kroz opšte akte ili ugovore o radu, moglo bi doći do preraspodele stvorenog viška vrednosti u korist zaposlenih. Pri tome, mogla bi postojati i druga rešenja slične prirode – na primer, da poslodavac mora deo profita da uloži u neku od mera poboljšanja uslova rada, ili da smanji puno radno vreme (koje je zakonom regulisano na skali od 36 do 40 radnih časova nedeljno) uz zadržavanje pune zarade i postojećeg broja zaposlenih, ili da uloži u neki drugi fond, aktivnost, ili kolektivni interes zaposlenih.
- *Progresivno oporezivanje* je jedan od najvažnijih mehanizama preraspodele novostvorenih vrednosti. Iako nije strogo gledano deo radnog prava, ono zaslužuje da se pomene na ovom mestu, pre svega

zbog relativno jednostavnog mehanizma koji bi se primenjivao – visoke stope poreza (više u odnosu na one poslodavce koji imaju veći profit) uticale bi na poboljšanje uslova rada – poslodavci bi radije izdvajali više sredstava za unapređivanje radnog procesa, uslova rada i prava zaposlenih, kako bi umanjili iznos poreza. U drugim slučajevima, kada postoji veći profit poslodavaca, uvećani iznos poreza bio bi preraspodeljen ne direktno radnicima koji su svojim radom doprineli stvaranju tog viška vrednosti, već principom solidarnosti uložen u jačanje socijalnih funkcija države i pomoć materijalno najugroženijima.

- *Izmenama minimalne cene rada, i to kako njene prirode tako i normiranja.* Ukoliko se minimalna cena rada shvati kao minimalan iznos koji poslodavac može da isplati zaposlenom (što sada nije slučaj) normiranjem minimalne cene rada za različite delatnosti i/ili različite stepene obrazovanja, može se delimično otkloniti nesrazmera između vrednosti rada koji zaposleni ulaže i zarade koju za taj rad dobija.
- *Sudovi bi morali da imaju veoma značajnu ulogu u oceni da li je neki ugovor o radu sklopljen kao štetan po zaposlenog, imajući u vidu nesrazmernost obaveza i odgovornosti na koju ugovorne strane pristaju, odnosno značajnu višu vrednost uloženog rada od ugovorene zarade.* Ovo je sasvim u skladu sa osnovnim principima radnog i ugovornog prava – ekvivalentnost prestacija uslov je opstanka obligacionog odnosa, pa nema razloga da se i radni odnos ne posmatra u tom smislu. U slučaju da sud nađe da nesrazmera postoji, poslodavac bi bio dužan da naknadi štetu ali i da ubuduće tom zaposlenom kao i drugim zaposlenim na istim poslovima, obezbedi više zarade koje bi bile usklađene sa novčanim izrazom viška vrednosti koji su radom ostvarili.

Opisane intervencije ne bi bile u neskladu sa proklamovanom „slobodom tržišta“ jer je radno pravo specifično i države po pravilu imaju

značajnu slobodu u normiranju granica u kojima se moraju kretati poslodavci i zaposleni prilikom uređenja međusobnih odnosa. Od predloženih rešenja međutim nijedno sa mostalno ne bi moglo da opstane, već je njihova kombinacija nešto što se preporučuje radi stvaranja balansa u odnosu zarade zaposlenog i profita poslodavca, uz istovremeno jačanje socijalnih funkcija države i stvaranje uslova za „fleksigurnost“, odnosno druge modele kvalitetne i dovoljne socijalne zaštite radnika.

Postoji i niz drugih problema koja zavređuju pažnju prilikom daljih izmena radnog zakonodavstva. Struktura zarade je suviše komplikovana. Jednostavno rešenje, koje je u skladu sa prethodno navedenim mehanizmima za obezbeđivanje realne zarade zaposlenih, jeste da se pod zaradom smatraju sva primanja zaposlenog koja ostvari na radu i u vezi sa radom, a da se ostavi poreskim propisima da urede kako će koji segment biti oporezovan (ili neće biti oporezovan); slično se može primeniti i na plaćanje doprinosa, koji bi svakako morali biti uređeni kao jedinstveni umesto trenutne podele na dve vrste (doprinos iz osnovice i doprinos na osnovicu).<sup>161</sup> Kada je reč o strukturi zarade, sasvim jasno je da su elementi osnovne i uvećane zarade svakako potrebni. Zarada za ostvareni rad bi se međutim mogla uvesti kao vrsta uvećane zarade, prema unapred određenim objektivnim i proverljivim parametrima u odnosu na svaku vrstu poslova.

Druga primanja zaposlenih morala bi biti regulisana detaljnije, u skladu sa primedbama koje su date u gornjem tekstu. Ono što je najvažnije u odnosu na većinu primanja koja su garantovana zaposlenima, jeste da se naglasi njihova priroda, da ne mogu biti deo osnovne zarade, kao i da se postave realni okviri njihovog pojedinačnog iznosa – naravno ne u apsolutnim iznosima ali u odredivim parametrima koje bi poslodavac lako mogao primeniti u svakom pojedinačnom slučaju.

---

161 Pri tome valja napomenuti da obavezu da poslodavac uplaćuje doprinose u ime i za račun zaposlenog, ne treba menjati.

Minimalna zarada nije regulisana na zadovoljavajući način, što otvara prostor za razne zloupotrebe ali i upečatljivo odsustvo sudske zaštite zaposlenih u situacijama kada poslodavac očigledno krši zakon. Zbog toga bi izmene trebalo biti dvostruke. Najpre, institut minimalne zarade morao bi se nedvosmisleno i izričito normirati tako da odgovara prirodi kojoj i trenutno služi – da minimalna zarada bude onaj iznos koji poslodavac mora da isplati zaposlenima u situaciji kada postoji otežano poslovanje, odnosno kada su okolnosti takve da ne može da isplati ugovorene zarade. Minimalna cena rada međutim mora imati drugačiju prirodu i ne može biti povezivana sa minimalnom zaradom, već sa pravom na garantovanu zaradu, koje je bilo prisutno u radnom zakonodavstvu do 2001. godine. Garantovana zarada jeste iznos zarade koji se može ugovoriti kao minimalna naknada za određeni rad – ona dakle odgovara drugoj vrsti minimalnih primanja zaposlenog. Ona ne bi mogla da bude niža od minimalne zarade ni u kom slučaju, ali je kod garantovane zarade važno i to što bi moglo da postoji više njenih modaliteta, u zavisnosti od složenosti poslova koji se obavljaju, uslova rada, odgovornosti zaposlenog na tim poslovima, njihove složenosti, ali pre svega i prema stepenu obrazovanja i stručnosti zaposlenog za obavljanje tih poslova. Na ovaj način bi se utvrdili različiti stepeni i iznosi garantovanih zarada, ili makar njihov međusobni odnos (koeficijent uvećanja) u odnosu na minimalnu zaradu, koji bi daleko više odgovarali prirodi poslova i vrednosti rada zaposlenog. Ni ovo rešenje ne može se smatrati idealnim ali bi sasvim sigurno smanjilo razliku koja trenutno postoji u odnosu vrednosti uložene rada i isplaćene zarade.

#### **4. RAD I PRAVO NA PRIVATNOST**

Pravo na privatnost jedno je od osnovnih prava svakog pojedinca, garantovano nizom međunarodnih instrumenata, Ustavom i zakonima.

Iako je radni odnos karakterističan po subordinaciji koja postoji između poslodavca i zaposlenog, ovaj odnos je ograničen kako svojom svrhom (ostvarivanjem procesa rada) tako i zakonskim limitima u odnosu na prava koja zaposleni poseduje kao jedinka koja ostvaruje prava nezavisno od svog radnog statusa.<sup>162</sup> „Međunarodna organizacija rada donela je i poseban Kodeks o zaštiti podataka o ličnosti zaposlenih<sup>163</sup>. Kao osnovni principi prikupljanja podataka o ličnosti, navode se zakonitost, pravičnost i poštovanje svrhe za koju se podaci prikupljaju. Ta svrha se mora direktno ticati nekog pitanja vezanog za radni odnos, tj. radnopravni položaj zaposlenog. Poslodavac je takođe dužan da se stara o primeni ovih principa, kao i da podatke čuva na odgovarajući način; prilikom korišćenja podataka, poslodavac je dužan da spreči njihovo pogrešno tumačenje i izmenu konteksta u kojem se upotrebljavaju. Dalje, navodi se da poslodavac mora da se trudi da prikuplja što je manje podataka o ličnosti moguće, kao i da to čini najmanje invazivnim metodama (npr. prikupljanjem podataka isključivo direktno od zaposlenog bi moralo biti pravilo, dok bi se prikupljanje podataka od trećih lica moglo koristiti samo izuzetno, u opravdanim slučajevima kada zaposleni ne može pružiti potrebne podatke, niti može samostalno do njih doći). Poslodavac ni u jednom trenutku ne sme da ugrozi privatnost zaposlenog prikupljanjem, odnosno upotrebom podataka o ličnosti. Prikupljeni podaci ne smeju biti osnov, tj. izvor diskriminišućih postupaka, a zaposleni se niti u jednom trenutku ne može odreći prava na privatnost i na taj način proširiti ovlašćenja poslodavca. Poslodavac je dužan da prikupljene podatke pohranjuje i čuva na način koji će onemogućiti neovlašćenim licima da se sa njima upoznaju, da

---

162 Više o odnosu subordinacije u radnom odnosu, u: Ljubinka Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013.; specifično o zaštiti privatnosti zaposlenog: *Ibidem*, str. 508-516.

163 *Code of practice on the protection of workers' personal data*, u daljem tekstu: Kodeks; Kodeks je dostupan u okviru publikacije *Protection of Workers' Personal Data*, ILO, Geneva, 1997.

ih izmene, ili obrišu (unište).<sup>164</sup> Teorijski postavljen pojam privatnosti na radu (radnom mestu) međutim stvara niz praktičnih pitanja na koje propisi za sada ne daju jasne odgovore, ili ih uopšte ne normiraju.

Na ovom mestu će ukratko biti ukazano na neke od problema koji proističu iz takvog stanja zakonodavstva. Lista potencijalnih problema nije međutim konačna i praksa može pokazati da postoje i mnogi drugi. Sve ovo jasan je znak da bi pravo na privatnost radnika morala da bude ozbiljnije razmatrana prilikom narednih izmena Zakona o radu.

Najpre, postoji problem sa audio i video nadzorom zaposlenog. U pojedinim slučajevima je zabeleženo da poslodavac audio i vizuelno nadzire zaposlene tokom celog radnog vremena, na svim lokacijama (osim u toaletima).<sup>165</sup> Ovakvo praćenje nije dozvoljeno, prevazilazi potrebe procesa rada i može čak i predstavljati krivično delo neovlašćenog prisluškivanja.<sup>166</sup> Kada je reč o praćenju rada zaposlenih bez korišćenja tehničkih pomagala, odnosno zaduživanjem drugih lica da prate kretanje jednog ili više zaposlenih, ovakvo ponašanje predstavlja zlostavljanje na radu i ne može se sprovesti a da pri tome poslodavac ostane u zakonskim okvirima. Identično je i uvođenje prakse poslodavca da zaposleni moraju da evidentiraju svoje kretanje (na primer, odlazak u toalet) na poslovima i u kontekstu u kojem ne postoje bezbednosni rizici po poslodavca i zaposlene, pa samim tim nametanje takvih obaveza nije neophodno da bi se proces rada održavao ili poslodavac posebno zaštitio od odavanja poslovne ili druge tajne.<sup>167</sup>

---

164 Mario Reljanović, *Poštovanje prava na privatnost zaposlenog*, Pravni instruktor 49-50/2013, str. 76.

165 Primer sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union.

166 Član 143. stav 1. Krivičnog zakonika, *Neovlašćeno prisluškivanje ili snimanje*: „Ko posebnim uređajima neovlašćeno prisluškuje ili snima razgovor, izjavu ili kakvo saopštenje koji mu nisu namenjeni, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom od tri meseca do tri godine.“

167 O praksi obaveznog vođenja evidencije odlazaka u toalet, videti: Mario Reljanović, *Još par reči o poslodavcima*, *loc.cit.*

Problem predstavlja i ekstenzivni nadzor nad kretanjem zaposlenog u situacijama u kojima se rad zaposlenog odvija van prostorija poslodavca. Ovo se najčešće odnosi na kurirske službe i slične delatnosti, kada se pomoću sistema globalnog pozicioniranja (GPS) prati kretanje vozila koja koriste zaposleni ili službenih mobilnih telefona koje nose sa sobom na teren. Iako sam osnov praćenja može biti racionalan (sprečavanje zloupotrebe vozila u privatne svrhe, analiza rada zbog uvećanja efikasnosti, i slično) veoma je važno imati u vidu da se ovakve aktivnosti poslodavca mogu veoma lako kositi sa zakonom ukoliko se pređe granica opravdanosti – ne bi se nikako moglo smatrati zakonitim praćenje zaposlenog van radnog vremena, uvećavanje norme ukidanjem pauza na koje po zakonu ima pravo, praćenjem zaposlenog putem drugih sredstava (na primer, uključivanjem kamere na mobilnom telefonu) koja očigledno ne odgovaraju svrsi izvršenja radnih zadataka i unapređenja procesa rada.

Kao što je već napomenuto u delu koji se tiče zloupotrebe bolovanja, poslodavac može samo donekle vršiti upliv u privatnu sferu zaposlenog van rada, odnosno van mesta na kojem se odvija proces rada. Nije nedozvoljeno pratiti javne objave zaposlenog putem društvenih mreža, kao ni uočiti zaposlenog na javnim mestima. Pratiti zaposlenog na privatnim lokacijama koje nisu javnog tipa, kao i ulazak u stan ili druge privatne prostore koji pripadaju zaposlenom ili drugim licima kod kojih se zaposleni trenutno nalazi, nije dozvoljeno i predstavlja prekršaj, a u zavisnosti od okolnosti može konstituisati i krivično delo.<sup>168</sup>

Podaci o zaposlenom koje poslodavac prikuplja i čuva, jedini su segment privatnosti i zaštite podataka o ličnosti kojima se bavi Zakon o radu ali i (zastareli) Zakon o evidencijama u oblasti rada<sup>169</sup>. Čini se da

---

168 Postoji niz potencijalno relevantnih krivičnih dela iz Krivičnog zakonika: *Narušavanje nepovredivosti stana* (član 139.), *Povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki* (član 142.), *Neovlašćeno fotografisanje* (član 144.), *Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka* (član 146.).

169 Zakon o evidencijama u oblasti rada, Sl. list SRJ, br. 46/96 i Sl. glasnik RS, br. 101/2005 - dr. zakon i 36/2009 - dr. zakon.



je zakonska regulativa u Zakonu o radu dovoljna da stvori zadovoljavajući okvir zaštite zaposlenog, ali samo uz shodnu primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Takođe, poslodavci (odnosno lica koje poslodavac ovlasti za prikupljanje, čuvanje i obradu podataka o ličnosti zaposlenih) bi morali da prođu posebne edukacije kako bi se sprečile nezakonite prakse koje su uočene, kao što je na primer prikupljanje dodatne medicinske dokumentacije o zaposlenom koji je privremeno sprečen za rad, o čemu je već bilo reči u prethodnom tekstu, ili kada je reč o prikupljanju podataka o bračnom i porodičnom životu zaposlenog ili kandidata za posao, što je izričito zabranjeno i Zakonom o radu i Zakonom o zabrani diskriminacije, što je takođe već analizirano u prethodnom tekstu.<sup>170</sup>

Nadzor nad komunikacijom zaposlenog na radu ili u vezi sa radom međutim nije rešen na zadovoljavajući način. Iako postoji realna potreba poslodavca da spreči privatno komuniciranje zaposlenog u toku radnog vremena, koristeći službeni telefon ili druga sredstva komunikacije, koje može kako smanjiti produktivnost zaposlenog tako i načiniti dodatne troškove poslodavcu, poslodavac može jedino da utiče na postojanje (odnosno ograničenje) komunikacije, a nikako da presreće komunikaciju i ulazi u njenu sadržinu. Ovo se odnosi kako na telefonske razgovore, tako i na kratke (sms) poruke, elektronske poruke (mejl) i bilo koji drugi vid komunikacije. Svako presretanje komunikacije i upoznavanje poslodavca sa njenom sadržinom, predstavlja krivično

---

170 Mora se napomenuti da je svrha obrade podataka koje poslodavac sakuplja o zaposlenom veoma važna, kada se određuje da li je podatke zakonito prikupljati, ili nije. Na primer, podaci o broju i uzrastu dece nikako ne bi mogli da se prikupljaju na razgovoru za posao, kao ni kasnije u toku rada. Oni su međutim relevantni ukoliko poslodavac želi da ispuni zakonsku mogućnost i podeli poklone deci zaposlenog za Novu godinu ili Božić. Dakle, kontekst prikupljanja podataka je od velike važnosti, osim u situacijama kada je zakonom zabranjeno prikupljati određene podatke pod bilo kojim uslovima.

delo.<sup>171</sup> Iako u teoriji jasna, ova podela može ponekad dovesti do značajnih praktičnih posledica. Na primer, ukoliko zaposleni koristi svoj službeni nalog elektronske pošte za privatnu komunikaciju, poslodavac će imati pravo da izvrši uvid u taj nalog i pregleda službene mejlove; ukoliko se pri tome upozna i sa sadržajem privatnih korenspondencija zaposlenog, postavlja se pitanje da li je prekršio zakon? „Zbog toga su se u uporednoj teoriji i sudskoj praksi razvila dva standarda koja na logičan način rešavaju problem sukobljenih interesa. Sa jedne strane, da bi poslodavac imao pravo nadzora i uvida u podatke koji su pohranjeni u elektronskom obliku, tako nešto mora izričito predočiti zaposlenom. Ovo se po pravilu i čini, ređe kroz posebnu odredbu opšteg akta kod poslodavca ili ugovora o radu, a češće kroz usmeno obaveštenje ili kroz običajno pravilo koje postoji kod poslodavca, koje se razvilo kroz praksu i koje se jednostavno predočava zaposlenom prilikom početka radnog angažovanja (ono čak može biti „saopšteno“ indirektno, npr. kroz saznanje da računar koji je zaposlenom dodeljen mogu upotrebljavati i druga lica, da nije dozvoljeno zaštititi ga lozinkom, ili da su sve lozinke kojima se štite pojedinačni računari zaposlenih pohranjene kod poslodavca ili nekog drugog zaposlenog kako bi se mogao omogućiti pristup računaru i kada zaposleni nije prisutan). Da bi poslodavac iskoristio svoje pravo da izvrši uvid u npr. korenspondenciju zaposlenog u potrazi za relevantnim poslovnim informacijama, standard upoznavanja zaposlenog se dopunjuje i transparentnošću postupka, kao i njegovom nužnošću (npr. zaposleni je na godišnjem odmoru i sasvim je izvesno da neće moći lično da pristupi računaru da bi poslodavcu dostavio tražene podatke). Čak i kada do ove situacije dođe, poslodavcu nisu na raspolaganju svi podaci sa računara zaposlenog. Drugim rečima, postoji kriterijum razumno očekivane privatnosti koji je ustanovio Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Halford*

---

171 U pitanju je krivično delo iz člana 143. Krivičnog zakonika, Neovlašćeno prisluškivanje i snimanje.

*protiv Velike Britanije*<sup>172</sup>. Ovaj kriterijum konkretno znači da poslodavac koji pregleda poslovne mejlove zaposlenog u potrazi za informacijom od značaja za poslovanje, nema ovlašćenje da npr. pregleda i privatne fotografije zaposlenog koje se nalaze na istom računaru, ili drugu korenspondenciju koja se ne može povezati sa obavljanjem poslova. Na taj način poslodavac ima ograničen pristup koji omogućava funkcionalnost obavljanja poslova, ali zadržava određeni stepen privatnosti zaposlenog. Sve što je rečeno za poslodavca, važi i za drugog zaposlenog koji ima takvo ovlašćenje, odnosno prema prirodi obavljanja poslova ima interes da dobije određene informacije sa računara svog kolege. Naravno, svaki zaposleni mora biti svestan da je nerealan očekivati potpunu privatnost na takvim uređajima i da je najpouzdanija zaštita ograničeno korišćenje u privatne svrhe i izbegavanje pohranjivanja privatnih podataka (naročito onih koji bi omogućili pristup različitim elektronskim servisima tog lica, kao što šifre za pristup različitim sajtoovima, brojevi platnih kartica, i sl.).<sup>173</sup>

Konačno, nadzor nad radom zaposlenog koji radi kod kuće otvara i niz novih pitanja i problema. Iako postoji realna potreba da poslodavac na neki način kontroliše rad zaposlenog kod kuće, često se postavlja pitanje da li se pri tome koriste suviše ekstenzivna sredstva praćenja, koja nisu dozvoljena čak ni ukoliko postoji pristanak zaposlenog. Tako je na primer praksa pojedinih poslodavaca da zaposlene koji rade od kuće u toku radnog vremena neprestano prate putem kamera na njihovim računarima. Budući da je reč o poslovima koji se uglavnom obavljaju korišćenjem računara, ovo praktično znači da je zaposleni tokom celog radnog vremena (izuzimajući pauzu na koju ima pravo po zakonu) „u fokusu“ poslodavcu, koji prati svaki njegov pokret. Ni ovaj način kontrole zaposlenih ne bi se mogao smatrati

---

172 Pritužba 20605/92, presuda od 25. juna 1997. godine; citirano prema: Lj. Kovačević, *op.cit.*, str. 519.

173 Mario Reljanović, *Poštovanje prava na privatnost zaposlenog, op.cit.*, str. 80.

dozvoljenim, jer proces rada na poslovima koje obavljaju po pravilu ne zahteva ovakav način kontrolisanja.

Navedeni primeri svakako ukazuju na sistemski problem i nedostatke u regulativi, i to pre svega u Zakonu o radu. Osnovno pravilo koje se mora primenjivati jeste da poslodavac ne može svojim ponašanjem ugroziti apsolutna prava (kao što je pravo na privatnost) zaposlenog, kao i da može vršiti nadzor nad radom zaposlenog i prikupljanje podataka o zaposlenom i njegovom radu, samo u onom obimu koji je nužno neophodan za ostvarivanje nesmetanog i efikasnog procesa rada. Iako ova široka i deskriptivna definicija potencijalnog upliva poslodavca u privatnost zaposlenog nije idealno rešenje, svakako bi predstavljala pomak na bolje u odnosu na trenutno stanje. Kada je reč o privatnoj komunikaciji korišćenjem poslovnih računara, naloga, ili telefona, čini se da bi oba navedena standarda morala biti izričito regulisana Zakonom o radu (uz mogućnost detaljnijeg uređenja opštim aktom ili ugovorom o radu), kako bi i poslodavac i zaposleni od samog zasnivanja radnog odnosa znali domašaje svojih ovlašćenja (naravno, poslodavac bi imao samo ona ovlašćenja koja može posedovati imajući u vidu druga pomenuta ograničenja sadržana u Ustavu i zakonima). Takođe je važno naglasiti da se ovde mora precizirati i nadležnost inspekcije rada, koja bi bila ključna u brzom reagovanju na potencijalno kršenje zakona od strane poslodavca. Primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti je svakako neophodna i neizbežna, pa stoga ne bi škodilo ni postavljanje upućujuće norme na ovaj zakon, u Zakonu o radu.

## 5. OBESMIŠLJAVANJE RADNOG PRAVA

Jedan od pravaca politike umanjenja prava radnika jeste i relativizacija radnopravnih odredbi. Radno pravo inače spada u deo pravnog sistema koji je fleksibilan i u većoj meri ostavljen na regulaciju autonomnim aktima radnog prava, dok država stvara samo osnovni okvir

u kojem zaposleni i poslodavci uređuju međusobna prava, obaveze i odgovornosti. Negativni razvoj radnog prava u Srbiji međutim ima i drugačije tokove koji ne ukazuju na ovu vrstu fleksibilnosti uređivanja, već na napore da se sistem radnog prava obesmisli u pojedinim njegovim celinama. Različite mere utiču na ovo, kao što su besmislena zakonska rešenja koja se ne uklapaju u postojeći sistem normi, kao ni uopšte u sistem razmišljanja o pravnom sistemu, još manje njegovog funkcionisanja. Pored toga, u odnosu na neke pravne institute radnog prava u toku je izobičajavanje, prestanak njihove primene ili njihovo tumačenje suprotno svrsi njihovog postojanja i načinu normiranja. Ignorisanje postojanja pravne norme veoma je opasan presedan. Kada to čine radnik ili poslodavac, postoje odgovarajući pravni i institucionalni mehanizmi da se prava i interesi jedne ili druge strane zaštite. Ali kada sami državni organi i institucije koje sprovode mehanizme zaštite počnu da zanemaruju norme prema kojima bi trebalo da rade, ono čiju pravilnu primenu bi trebalo aktivno da zaštite, individualna greška u sistemu postaje *sistemska greška*, koja rezultira preoblikovanjem sistema koji nastavljan da deluje suprotno zakonu, ili potpunim prestankom rada sistema. Konačno, trebalo bi ukazati i na tendenciju da se sistemski zakon radnog prava, Zakon o radu, menja drugim, tehničkim zakonima (takozvanim „bočnim zakonodavstvom“) na način koji obesmišljava postojanje opšteg režima radnog odnosa i koji primenu Zakona o radu u mnogim oblastima svodi na nivo izuzetka – ovo je opasan presedan koji korene vuče iz sistemske greške ustavnog ranga, nedostatka uređenja odnosa između sistemskih i drugih zakona.

Sva tri navedena metoda urušavanja sistema radnog prava su aktuelna. Do sada je bilo reči, ili će biti u kasnijem tekstu, o mnogim detaljima regulative koji nisu u skladu sa celokupnim sistemom, koji ga podrivaju ili obesmišljavaju, kao što su uvođenje pripravnosti za rad u opšti režim radnog odnosa, sticanje prava na puni godišnji odmor, naknada štete zbog neiskorišćenog godišnjeg odmora prilikom prestanka radnog odnosa, zabrana donošenja pravilnika o radu, normiranje minimalne cene

rada, skraćenje prekluzivnog roka za pokretanje radnog spora, uređenje prava nezakonito otpuštenog zaposlenog kod nezakonitog otkaza iz formalnih razloga, sistem utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti, normiranje disciplinskog postupka, i tako dalje. Sva ova rešenja utiču na efikasnost sistema da zaštiti radnike (iako se neka od njih podjednako uvode na štetu poslodavaca i radnika podjednako) i usmerena su kako ka umanjenju prava radnika, tako i ka obeshrabrivanju radnika da potraže zaštitu koja im je zakonom garantovana.

## 5.1 IZOBICAJAVANJE RADNOG PRAVA

„Važenje prava znači da su pravne norme obavezne, da ljudi treba da se ponašaju onako kako one propisuju, da treba da im se pokoravaju i da ih primjenjuju... Norma važi kao pravna norma ako (a) je stvorena na način koji je predvidio pravni poredak kome pripada i (b) ako nije bila poništena bilo na način koji je predvideo taj pravni poredak ili putem izobičajavanja ili činjenicom da je pravni poredak kao celina izgubio svoju efikasnost.“<sup>174</sup>

„Izobičajavanje prava retka je pojava kada neka pravna norma nije formalno ukinuta, ona dakle postoji i čini deo važećeg pravnog sistema, ali se jednostavno ne primenjuje – ne primenjuju je ni građani, ne primenjuje je državni aparat, a i oni koji se staraju o sankcionisanju kršenja prava, uključujući tu i sudove, takođe ne konstatuju njeno postojanje.

Norma se izobičajava – nestaje iz primene usvajanjem pravnog običaja koji je suštinski suprotan njenoj sadržini – samo ukoliko je zastarela, nepraktična, postala suprotna svrsi svog postojanja – dakle, ukoliko je njeno postojanje suprotno interesu građana i države. Umesto da se iz pravnog sistema izopšti na formalan način, ona se „zaboravlja“ u praksi, čime se praktično njeno važenje ignoriše na način da ona više ne stvara posledice u primeni prava.

---

174 Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1998, str. 177.

U radnom pravu u Srbiji postoji jasno izraženo izobičavanje pojedinih normi. Ono je međutim različito od onoga što je o izobičavanju prethodno napisano i po tome je krajnje specifično. Norme koje formalno važe se ne izopštavaju iz pravnog sistema kao zastarele i neprijemljive – sasvim suprotno, aktuelne su i Srbija nije jedina država koja ima ista zakonska rešenja. One su još manje protivne javnom interesu ili posebno loše po građane – naprotiv, sve one štite prava zaposlenih od nezakonitog postupanja poslodavaca. Kako onda dolazi do njihovog ignorisanja? Tako što država godinama, ponekad i decenijama unazad, ostaje nema na njihovu pogrešnu primenu i pogrešno tumačenje. Tako nastaju nova tumačenja, koja su suprotna ne samo sadržini norme koju je zakonodavac imao u vidu kada je donosio propis, već i prirodi i svrsi pravnog instituta koji regulišu. Država međutim ne obezbeđuje zaštitu ovim nezakonitim radnjama – naprotiv, ona pogrešna tumačenja prihvata kao ispravna, normalna, istorijski i pravno utemeljena. Tako se dolazi do nekoliko anomalija koje danas postoje u pravnom sistemu, a koje su pre svega rezultat takve državne politike.<sup>175</sup>

Kao osnovni ugroženi instituti mogu se navesti radni odnos na određeno vreme, ugovaranje minimalne zarade i neisplaćivanje zarade i neuplaćivanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. O minimalnoj zaradi je već bilo reči u prethodnom tekstu. Kada je reč o radnom odnosu na određeno vreme, ovaj institut je veoma jasno regulisan Zakonom o radu kao privremeno zapošljavanje u izuzetnim okolnostima u kojima je poslodavcu potrebno uvećanje zaposlenih na kraći rok. Međutim, zloupotrebe koje se dešavaju u praksi odriču ovom institutu status izuzetka, koji poseduje prema regulativi, i radni odnos na određeno vreme postaje pravilo. Ovome doprinose i inspekcijски organi koji ne reaguju na zaključenje ugovora o radu na određeno vreme van situacija predviđenim zakonom, pa se tako dešavaju apsurdne situacije da je pojedinim poslodavcima cela proizvodnja „na određeno

---

175 Mario Reljanović, *Izobičavanje radnog prava, loc.cit.*

vreme“, budući da se svi zaposleni angažuju na po mesec dana, tri meseca, ili najduže šest meseci. Ovakva praksa je povoljna po poslodavca, koji može ucenjivati zaposlene na određeno vreme i tražiti od njih da se odreknu različitih prava koja im po zakonu pripadaju, ukoliko žele da im se ugovori o radu produže. Takođe, u slučaju potpunog prekida proizvodnje i njenog preseljenja u neku drugu državu, poslodavac neće imati nikakve troškove kada je reč o otpremninama.<sup>176</sup>

Sa druge strane, država u pokušaju da opravda nezakonito postupanje pojedinih poslodavaca, i učini ga očekivanim, svakodnevnim i normalnim načinom postupanja, često ne reaguje na kršenja zakona u kojima su ugroženi javni interes ali i direktno interesi države koja je oštećena takvom praksom. Takva situacija postoji kod neisplaćivanja zarada i/ili neuplaćivanja pripadajućih poreza i doprinosa. Iako postoji krivično delo *Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja* kojim je ovakvo postupanje inkriminisano, niko nikada nije odgovarao za njega. Ono obuhvata ovu situaciju ali i neke druge okolnosti u kojima ponašanje poslodavca prema zaposlenima izlazi iz okvira radnog i prekršajnog prava i prerasta u krivično delo.<sup>177</sup>

Zašto se događa izobičajavanje? Proces zanemarivanja prava je veoma ozbiljan i usko je povezan sa zaštitom kapitala, a na račun eksploatacije radnika. Do ovoga dolazi kako zbog opisane „trke do dna“ gde prevladuje politika da „investitore“ koji su privučeni na ovaj način ne treba po svaku cenu pozivati na odgovornost zbog kršenja zakona, čak i kada su u pitanju ozbiljna, sistematska, namerna kršenja koja dovode do ogromnih dugovanja prema državi i zaposlenima, kao što je to primer sa fabrikom GOŠA. Sa druge strane, visok stepen korupcije i preplitanje javnih funkcija sa privatnim interesima vlasnika kapitala, često

---

176 Obe prakse primećene su kod stranih poslodavaca koji primaju subvencije za svakog zaposlenog i čiji ostanak u Srbiji se uglavnom vremenski povezuje sa periodom subvencionisanja. Otuda je ovaj problem još jedan proizvod „trke do dna“. Videti: *Ibidem*.

177 *Ibidem*.



dovode do nemogućnosti ostvarivanja pravnog sistema onako kako je zamišljen i normiran. Tada se, uglavnom pod maskom formalizma, nadzor nad poslodavcem primenjuje samo da bi se javnost dezinformisala a podaci do kojih se dolazi su unapred selektovani i obrađeni tako da se stvori pretpostavka vršenja državnih funkcija, iako se to zaista ne dešava.<sup>178</sup>

## 5.2 FRAGMENTISANJE REGULATIVE – UMANJENJE ZNAČAJA ZAKONA O RADU

Zakon o radu osnovni je (sistemski) 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)<sup>179</sup>, 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.

Zašto se to dešava? Pre svega iz praktičnih razloga. 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

---

178 Ovakvo postupanje je na primer viđeno u slučaju „Jura“, gde su inspektori rada konstatovali u više slučajeva da nema kršenja zakona, iako se iz njihovih zapisnika o obavljenom nadzoru moglo jasno videti da je inspekcijiski nadzor obavljen uz ozbiljne nedostatke u postupanju, samo da bi se zadovoljila forma. Koliko je ozbiljna posledica deficita postojanja istinskog nadzora u ovom slučaju, dovoljno govori činjenica da bi inspektori, da su konstatovali da su navodi iz prijave radnika tačni, bili u obavezi da podnesu krivične prijave protiv odgovornih lica kod poslodavca. Videti: Mario Reljanović, *Inspekcija iz doba Jure, loc.cit.*

179 Zoran Ivošević, *op.cit.*, str. 61-63.

potrebama za izmenama. Javna rasprava se u tom slučaju ne samo očekuje od strane stručne javnosti, već je i izričito predviđena Poslovnikom o radu Vlade Republike Srbije<sup>180</sup>. 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 višestruki i ne moraju da se odnose samo na Zakon o radu (mada je on prevashodna meta fragmentacije). Doneti su ili najavljeni, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Zakon o pojednostavljenom angažovanju na sezonskim poslovima, Zakon o agencijskom zapošljavanju; od ranije postoji Zakon o štrajku, najavljivan je i Zakon o kolektivnom pregovaranju. Svi ovi zakoni mogu biti deo Zakona o radu, a nekima se direktno ulazi u prava zaposlenih i radno angažovanih lica koja prema Zakonu o radu imaju – kao što će biti najavljeni Zakon o agencijskom zapošljavanju i kao što je to učinjeno Zakonom o pojednostavljenom angažovanju na sezonskim poslovima.<sup>181</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakon o radu promenjeni su u decembru 2017. godine tehničkim Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, čime

---

180 Ove odredbe su međutim veoma lako prekršene, bez ikakvih posledica, prilikom donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine. Član 41. tada važećeg Poslovnika Vlade Republike Srbije predviđao je obavezu održavanja javne rasprave i jasne aktivnosti koje se moraju preduzeti u okviru iste, zajedno sa rokovima trajanja za svaku od njih (videti: Mario Reljanović, Bojana Ružić, Aleksandra Petrović, *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Beograd, 2016, str. 7-8). Identično rešenje (takođe je u pitanju član 41.) sadržano je i u važećem Poslovniku Vlade (Poslovnik je dostupan na internet adresi: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovnik-vlade.php>).

181 Nasuprot tome, postoje čitave oblasti radnog prava koje ostaju deregulisane bez jasnog razloga i obrazloženja, kao što su disciplinski postupak, interna zaštita kod poslodavca, uređenje sindikata i sindikalnog delovanja (koje je uređeno ispod potrebnog minimuma, uz izbegavanje primene Zakona o udruženjima od strane državnih organa iako je ona propisana samim zakonom).

je praktično suspendovan niz odredbi o obavezno penzijskom i invalidskom osiguranju zaposlenog i strukturi zarade.<sup>182</sup> Pravo na plaćeno odsustvo u slučaju porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta u potpunosti je izmenjeno u svojoj prirodi, titularima prava i obimu i kvalitetu prava, takođe tehničkim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je u nekoliko odredbi i diskriminatoran i neustavan<sup>183</sup>.

Posledice ovakvog postupanja su međutim daleko šire od „praktičnosti“ kojoj zakonodavna i izvršna vlast teže. Ono podriiva 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. Tako se na primer postavilo pitanje povodom navedenih izmena i dopuna Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje, da li će poslodavac prekršiti Ustav, Zakon o radu i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju tako što će primeniti nova rešenja iz tog propisa, ili obrnuto. Poslodavac je uvek bio u prekršaju, i u slučaju spora morao bi da dokazuje svoju nemoguću pravnu poziciju. Kako bi inspekcija rada reagovala u ovakvom slučaju nije poznato jer je rešenje ukinuto posle samo tri meseca primene i u tom periodu nisu zabeleženi rezultati inspekcijuskog nadzora tim povodom, ali je sasvim jasno da ni inspektori rada ne bi mogli doći do tumačenja koje bi u potpunosti rešilo pravnu zagonetku, koju je zakonodavac postavio.

Osim praktičnog umanjenja prava, posledica ovakvog postupanja jeste i faktičko oduzimanje značaja Zakonu o radu. Fragmentisano zakonodavstvo ne samo što pruža mogućnosti za lakše izmene i

---

182 Videti deo I – 1.8.

183 Videti: Mario Reljanović, *Zakon o finansijskoj propasti porodice sa decom* (<https://pescanik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom/>), Mario Reljanović, *Zašto se mora izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom* (<https://pescanik.net/zasto-se-mora-izmeniti-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>).

stvaranje posebnih režima rada tamo gde za time ne postoji potreba, već ti posebni režimi rada teže da preuzmu primat nad klasičnim oblicima rada u radnom odnosu. Izmenama se omogućava veća eksploatacija radnika u ovim režimima, kao i isključenje primene Zakona o radu i nekih osnovnih mehanizama zaštite radnika i standarda njihovih radnih prava, kroz primenu pravila da poseban propis derogira opšti propis (*lex specialis derogat legi generali*). Iako je ovo formalno tačno, ne treba smetnuti sa uma da se ovde radi o zloupotrebi zakonodavne vlasti, jer posebni režimi ne samo da nisu potrebni i da se normiraju na nelogičan i pravno neutemeljen način, već su i protivni opštim standardima rada koji se odnose na sve radnike bez izuzetka, a koji se u Srbiji primenjuju samo na zaposlena lica – i upravo u tome treba tražiti jedan od glavnih razloga nelogične i oštre podele na zaposlene i radno angažovane radnike, o kojoj je već bilo reči. Fragmentacija sa ovim specifičnim ciljem se odvija i u nekim drugim, posebnim režimima, koji nisu deo ove analize. Zakon o zaposlenima u javnim službama<sup>184</sup> predstavlja primer ovakvog normiranja, koje pod izgovorom stvaranja krovnog zakona zapravo dovodi do isključivanja primene Zakona o radu i stvaranja veštačkih posebnih režima rada koji se od opšteg režima neopravdano razlikuju prema obimu i kvalitetu prava zaposlenih, naročito u pogledu radnog vremena i zarada (plata).

Fragmentacija se mora zaustaviti i preokrenuti – kako ukidanjem nepotrebnih režima (kao što je onaj koji se odnosi na sezonske radnike) tako i kodifikacijom radnog prava, koja će obuhvatiti celokupnu materiju na konzistentan način i bez ostavljanja pravnih praznina i postavljanja međusobno isključivih i suprotstavljenih normativnih rešenja. Jedan od prvih poteza u tom smislu jeste i nomotehnički zahtevan ali više nego potreban poduhvat – da se u Zakon o radu uvrsti

---

184 Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 113/2017 i 95/2018. Detaljnije o kritici Zakona, videti: Mario Reljano-  
vić, *Babe i žabe*, <https://pescanik.net/babe-i-zabe/>.

pojmovnik radnog prava, kako se najvažniji pravni instituti ne bi mogli definisati ili tumačiti (u nedostatku precizne definicije) onako kako odgovara trenutno aktuelnim politikama. Pojmovnik bi u tom smislu bio prva, ali nikako ne i jedina, linija odbrane Zakona o radu od daljeg cepanja i umanjenja njegovog značaja u sistemu radnog prava i pravnog sistema uopšte.

## 6. ZAŠTITA RADNIKA

Jedna od glavnih tema izmena radnog zakonodavstva jeste slabljenje sistema zaštite radnika. Radnici koji nisu u radnom odnosu već se odavno nalaze u veoma nezavidnom položaju, budući da za njih nisu uopšte predviđeni posebni mehanizmi zaštite, već se mogu pouzdati isključivo u opštu sudsku zaštitu (u parničnom i krivičnom postupku) kao i u (neizvesnu) zaštitu inspekcije rada. Kada je reč o zaposlenima, pravci umanjenja njihovih prava i pogoršanja njihovog položaja u sistemu zaštite očigledno je izveden sa ciljem da se oni destimulišu na traženje zaštite, odnosno pokretanje dostupnih mehanizama. U pojedinim režimima rada poslodavca, radnici su posebno ugroženi i praktično ostavljeni bez zaštite – takav je po pravilu stečaj poslodavca, ali i neke druge situacije koje se ne mogu čak nužno vezivati ni za loše poslovanje poslodavca (na primer, već je bilo reči o relativizaciji pravila za uvođenje i održavanje režima minimalne zarade).

### 6.1 PRESTANAK RADNOG ODNOSA I DRUGIH UGOVORA O RADNOM ANGAŽOVANJU

Prestanak radnog odnosa jedna je od oblasti koja je bila pod velikim uticajem normativnih promena poslednjih godina. Ovo je takođe deo Zakona o radu u kojem postoje kako tendenciozne odredbe koje su kreirane da bi se umanjila zaštita zaposlenih, tako i one koje su jednostavno

nekvalitetne i koje ne pružaju dovoljan analitički uvid u sam institut prestanka radnog odnosa. Ne čudi stoga što značajan procenat pokrenutih radnih sporova upravo za predmet spora ima potencijalno nezakoniti raskid ugovora o radu.

Zakon o radu veoma nevešto klasifikuje načine prestanka radnog odnosa. U članu 175. zakonodavac navodi razloge za prestanak radnog odnosa. Ovaj član međutim na kraju sadrži opštu klauzulu („u drugim slučajevima predviđenim zakonom“) tako da nije jasno zašto nabrojane uopšte postoji i čemu služi, kada nije potpuno. A da nije potpuno jasno je već iz sledećeg člana 176. koji navodi razloge koji se ne pominju u prethodnom članu – prestanak radnog odnosa zaposlenom nezavisno od njegove volje i volje poslodavca (ili kako bi se drugačije formulisalo, „po sili zakona“). Ovaj član međutim navodi i neke slučajeve koji se ne mogu svrstati u „silu zakona“ – na primer, u situaciji kada je zaposlenom prema odredbama zakona, ili pravnosnažne odluke suda ili drugog organa, zabranjeno da obavlja poslove koje inače radi prema ugovoru o radu, radni odnos ne prestaje nezavisno od njegove volje i volje poslodavca. Naprotiv, poslodavac se tu itekako pita, da li tom zaposlenom može pronaći neke druge poslove koje bi mogao da obavlja – tek ako je odgovor na ovo pitanje negativan, radni odnos prestaje.<sup>185</sup>

Sporazumni prestanak radnog odnosa je takođe veoma slabo uređen. Ne postoje odredbe o tome šta bi sporazum o prestanku ugovora o radu morao da sadrži kao ni na koji način bi morao, odnosno nasuprot tome – ne bi smeo da se ugovori između zaposlenog i poslodavca<sup>186</sup>.

---

185 Nesposobnost obavljanja određenih poslova može biti privremena (na primer, oduzimanje vozačke dozvole profesionalnom vozaču na šest meseci) ili trajna (na primer, ako je dekan fakulteta pravnosnažno osuđen za koruptivno krivično delo).

186 Ovde se pre svega misli na nepostojanje odredbi o nametnutom sporazumu, koje se istina mogu posredno primeniti iz opštih pravila ugovornog prava i Zakona o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85,

U odredbama koje regulišu otkaz ugovora o radu od strane zaposlenog, sasvim ispravno je regulisano da otkazni razlog ne mora da postoji i da je otkaz jednostrana slobodna izjava volje zaposlenog.<sup>187</sup> Otkazni rok je međutim promenjen 2014. godine i sadašnje rešenje predviđa da on iznosi 15 dana po zakonu, odnosno da se može produžiti opštim aktom ili ugovorom o radu, ali ne preko 30 dana. Zanimljivo je da je ovo rešenje naišlo na odobravanje i poslodavaca i sindikata, da bi novije inicijative poslodavaca išle ka tome da se ono ipak obriše, odnosno da se vrati staro rešenje prema kojem ne postoji ograničenje ugovaranja otkaznog roka.<sup>188</sup> Dobro je normirana situacija u kojoj je zaposleni u trenutku potpisivanja ugovora o radu primoran da istovremeno potpiše i blanko izjavu o jednostranom otkazivanju istog

---

45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja), ali ne bi bilo loše da se preciziraju i u Zakonu o radu, naročito kada se ima u vidu učestalost prakse nametanja „sporazumevanja“ zaposlenom pod pretnjom ili prinudom. Sudovi inače čvrsto stoje na stanovištu da su takvi sporazumi nezakoniti i da ne proizvode dejstvo (videti na primer presudu Vrhovnog suda Srbije Rev. 1984/94 od 14.05.1997. godine).

187 Zanimljiva je i sudska praksa prema kojoj zaposleni može povući ovu izjavu, sve do trenutka kada se poslodavac upozna sa njenom sadržinom; nakon toga otkaz nije moguće povući bez saglasnosti poslodavca. Videti presudu Vrhovnog suda Srbije Rev. 4055/94 od 09.07.1994. godine.

188 Na prvi pogled, izmena koja se tiče skraćivanja otkaznog roka pogoduje zaposlenom, najviše zbog toga što zaposleni daje otkaz samo u situaciji kada želi da pređe kod nekog drugog poslodavca, odnosno kada mu je u interesu da se što pre izmesti iz radne atmosfere i procesa rada kod trenutnog poslodavca. U oba ova slučaja, kraći otkazni rok znači i bolji položaj zaposlenog. Poslodavci su čini se prihvatili ovo rešenje kao ustupak sindikatima ali su veoma brzo shvatili da za neka deficitarna zanimanja rok od 15 do 30 dana nije dovoljan da bi se pronašle odgovarajuće zamene za zaposlene koji su otkazali ugovore o radu. Još veći problem postoji ukoliko je nove zaposlene potrebno dodatno obučiti nakon stupanja na rad, ukoliko to zahtevaju specifična oprema, proces rada, i slično.

– tako nešto je izričito označeno kao nezakonito.<sup>189</sup> Bilo bi međutim jako dobro da se domašaj ove odredbe proširi i na potpisivanje blanko izjave o sporazumnom raskidu ugovora o radu.

Konačno, kada je reč o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, ovde je načinjeno najviše kvalitativnih izmena. Najpre, otkazni razlozi su grupisani u četiri grupe, čini se na jedan potpuno nekonzistentan i nedovoljno jasan način. Ne vidi se zašto je uopšte postojala potreba za takvim nečim ali je svakako dobro što su pojedini otkazni razlozi dodatno pojašnjeni i određene situacije po prvi put normirane (na primer, mogućnost da poslodavac zatraži od zaposlenog da se u nadležnoj zdravstvenoj ustanovi utvrdi da li je došao na posao u alkoholisanom stanju ili pod uticajem narkotika). Ono što međutim ne može da dobije prelaznu ocenu, osim pomenute veštačke raspodele otkaznih razloga u grupe, jeste propuštanje zakonodavca da konačno jasnije odredi razliku između povrede radne obaveze i nepoštovanja radne discipline. Ove dve grupe razloga i dalje nisu definisane, niti su razdvojene nekim vidljivim kriterijumima, koji svakako postoje. Takođe, prilikom navođenja primera nepoštovanja radne discipline, zakonodavac je očigledno preterao u favorizovanju poslodavaca – pa je tako došlo do situacije da Ustavni sud ukine odredbu iz člana 179. stav 2. tačka 5) zbog neustavnosti, tačnije zbog kršenja Ustavom garantovanog prava na pretpostavku nevinosti.<sup>190</sup>

Kada je reč o otkaznom postupku, jedna od osnovnih novina je produženje subjektivnog i objektivnog roka za njegovo pokretanje, odnosno zastarevanje otkaznih razloga vezanih za povredu radne

---

189 Zakon o radu, član 26. stav 4.

190 Odluka je objavljena u Službenom glasniku RS, u broju 13/2017. Ovim rešenjem zakonodavac je uistinu odredio poslodavca kao tužioca i sud ujednom, što je naravno neustavno rešenje i ohrabruje što je Ustavni sud to prepoznao i smogao snage da donese ovu odluku u korist zaposlenih (i očuvanja osnovnih načela pravnog poretka). Videti: Mario Reljanović, *Neustavnost Zakona o radu*, <https://pescanik.net/neustavnost-zakona-o-radu/>.



discipline i nepoštovanje radne obaveze. Rokovi su udvostručeni – sa tri i šest meseci, na šest i dvanaest meseci, uz obrazloženje da su prethodni bili previše kratki i da poslodavci u pojedinim slučajevima nisu mogli da sprovedu postupak do njihovog isteka. Postavlja se međutim pitanje čemu uopšte služe ovi rokovi – svakako pre svega tome da se zaposleni koji ne ponavlja nedopušteno ili neprofesionalno ponašanje na radu poštedi otkaza ugovora o radu zbog jednog izolovanog incidenta. Ukoliko nije reč o pojedinačnom slučaju već se nezakonito ponašanje zaposlenog ponavlja, svakako neće doći ni do zastare otkaznih razloga jer će ih sam zaposleni iznova „obnavljati“. Takođe, čini se da bi bilo svrsishodnije preformulisati član 184. koji reguliše ovo pitanje, tako da se rokovi vrate na one prethodne ali da se utvrdi zastoj u njihovom računanju nakon što se pokrene otkazni postupak. Na ovaj način će se izaći u susret i poslodavcima i ispuniti odnosno očuvati svrha postojanja rokova zastarelosti. Postojeće rešenje je samo ustupak poslodavcima.

U otkaznom postupku i dalje nije normirana njegova dvostepenost, tako da se sve završava jednom odlukom poslodavca. Iako je prigovor poslodavaca da bi dvostepenost uticala na dodatno komplikovanje postupka i produženje njegovog trajanja, čini se da je ovaj stav veoma kratkovid – uključivanje sindikata ili predstavnika zaposlenih u drugom stepenu, kao i sama činjenica da drugi stepen postoji, dovela bi do manjeg broja radnih sporova povodom potencijalno nezakonitog otkaza, pa bi poslodavci imali i indirektnu korist i manje ukupne troškove kada je reč o ovom vidu potencijalnih problema. Vredna je pomena i ideja da inspekcija rada daje mišljenje o zakonitosti otkaza, koje bi bilo različito od sadašnjeg ovlašćenja da vrati zaposlenog na rad ukoliko inspektor rada utvrdi da je došlo do očigledne povrede prava zaposlenog a zaposleni je pokrenuo radni spor<sup>191</sup>. Važeće rešenje može značajno pomoći zaposlenom da krene u radni spor iz bolje faktičke

---

191 Zakon o radu, član 271. stav 1.

pozicije (zadržao je radni odnos i primanja, dok nalaz inspektora rada nije presudan niti obavezujući po sud ali ima određenu težinu i može se predstaviti kao dokaz u radnom sporu) ali ako je cilj umanjivanje situacija pokretanja radnog spora i sudskog epiloga otkaznog postupka, funkcija inspekcije rada može biti pre svega da na stručan način ukaže zaposlenom i poslodavcu na (ne)poštovanje zakona u otkaznom postupku i odigra važnu konsultativnu ulogu u tom smislu.

Pravilima o otkaznom roku, to jest nepostojanju istog, prekršena je Konvencija 158 Međunarodne organizacije rada o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca<sup>192</sup>, i to njen član 11. koji glasi: „Radnik kome radni odnos treba da prestane imaće pravo na razuman otkazni rok ili naknadu umesto toga, izuzev ako je kriv za težu povredu radne discipline, odnosno takvu povredu radne discipline da bi bilo nerazumno tražiti od poslodavca da ga zadrži za vreme otkaznog roka.“ Zakon o radu međutim ne predviđa otkazni rok prilikom otkaza ugovora o radu zbog povrede radne obaveze ili radne discipline (ne predviđa čak ni razlikovanje lakših od težih oblika povreda). Nema otkaznog roka ni u drugim slučajevima, osim u jednom – kada se ugovor otkazuje zato što ne ostvaruje potrebne rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti, imaće pravo na otkazni rok koji će iznositi između osam i 30 dana.<sup>193</sup> Ovakvo rešenje očigledno je nesaglasno sa citiranim članom 11. Konvencije 158 MOR, gde se ukidanje otkaznog roka predviđa kao izuzetak, nikako kao pravilo.

Najveće novine u ovom delu odnose se na takozvani nezakoniti otkaz ugovora o radu. Član 191. Zakona o radu pretrpeo je značajne izmene, kojima je praktično uvedena neustavna podela „malog“ i „velikog“ kršenja zakona od strane poslodavca. Naime, ukoliko sud u toku

---

192 Zakon o ratifikaciji Konvencije 158 Međunarodne organizacije rada o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/84 i 7/91.

193 Zakon o radu, član 189. stav 1.

postupka utvrdi da je postojao osnov za prestanak radnog odnosa, ali da je poslodavac postupio suprotno odredbama zakona kojima je propisan postupak za prestanak radnog odnosa, odbiće zahtev zaposlenog za vraćanje na rad, a na ime naknade štete dosudiće zaposlenom iznos do šest zarada. Ovo rešenje je veoma diskutabilno, iz više razloga. Najpre, „neshvatljivo je šta zapravo predstavlja kršenje procedure o otkaznom postupku. Ukoliko na primer poslodavac otkaže ugovor o radu zaposlenom usmenim putem (situacija koja se često sreće u praksi), to je očigledno nezakonit otkaz u proceduralnom smislu. Međutim, zaposleni na ovaj način ne mora ni da bude upoznat sa otkaznim razlogom, pa neće znati ni da li otkazni razlog postoji, odnosno da li je poslodavac zaista imao razloga da ga otpusti? To je na primer moguće kada zaposleni načini neku manju štetu, kada ne pokazuje potreban kvalitet rada (a toga nije ni svestan jer nije dobio obaveštenje poslodavca), kada dobije otkaz zbog pritužbe korisnika, i slično. Ovo rešenje je suprotno i ovlašćenju inspekcije rada da zaposlenog u slučaju očigledno nezakonitog otkaza vrati na rad do okončanja radnog spora – a svaki usmeni otkaz je očigledno nezakonit, bez obzira na to da li postoji otkazni razlog, ili ne. Da li će u ovom slučaju kada se radni spor okonča (nakon nekoliko godina) u korist zaposlenog ali iz proceduralnih razloga, poslodavac moći da tuži državu za naknadu štete zato što je zaposlenog držao duže od predviđenog maksimuma isplate naknade štete? Ili je u tom slučaju poslodavcu najlakše da jednostavno ne poštuje odluku inspekcije rada i svejedno udalji zaposlenog, odnosno prestaje da mu isplaćuje zarade? Zakon ne reguliše posledice ovog jako lošeg rešenja. Konačno, čak i kada je sasvim jasno da je u pitanju procesna pogreška poslodavca koju je napravio u otkaznom postupku (na primer, ostavio je rok zaposlenom kraći od osam dana da odgovori na upozorenje pred otkaz ugovora o radu) nije postojala potreba da se ovako nešto normira kao apsolutno pravilo. „Procesne mane (rešenja o otkazu ugovora o radu, *prim.aut.*) ne mogu se marginalizovati relativizacijom njihovog značaja, ukoliko rešenje poslodavca bude poništeno.

Ali, ako povrede procedure nisu bitno uticale na njegovu zakonitost, sud ne bi trebalo da poništi rešenje o prestanku radnog odnosa, u kom slučaju se pitanje naknade štete ne bi ni postavilo.<sup>194</sup> Ovakvo mišljenje je sasvim na tragu sudske prakse, jer se davno ustalilo tumačenje da formalni nedostaci u otkaznom postupku koji nisu imali nikakvog uticaja na konačan ishod postupka, ne moraju biti osnov za poništaj rešenja o otkazu ugovora o radu. U primeru kada poslodavac greškom ostavi zaposlenom kraći rok za izjašnjenje o upozorenju pred otkaz ugovora o radu, takva greška neće biti relevantna ukoliko se zaposleni i u tom kraćem roku izjasnio o okolnostima iz upozorenja. Time se praktično eliminiše i jedini argument kojim je ova odredba pravdana – poslodavac ni u dosadašnjoj praksi nije mogao da snosi posledice za kršenje pravila procedure koja nisu imala suštinski značajne posledice po okončanje i ishod otkaznog postupka. Daleko bolje bi bilo da se normiralo rešenje sudske prakse – da se neće smatrati nezakonitim rešenje o otkazu ako je prilikom sprovođenja otkaznog postupka došlo do propusta koji nisu bili odlučujući za njegov krajnji rezultat. I takva norma bi bila neprecizna i podložna različitim tumačenjima, ali bi svakako bila kvalitetnija od one koja je usvojena, a koja predstavlja svojevrsan (opasan) presedan u pravnom sistemu. Na ovaj način se ignoriše i princip povratka u pređašnje stanje, odnosno potpune naknade štete, i krše odredbe Zakona o obligacionim odnosima.<sup>195</sup>

Druga primedba na pomenuti član 191. tiče se načina obračuna naknade štete u slučaju da sud utvrdi da je došlo do nezakonitog otkaza. Zaposleni u tom slučaju praktično ima pravo na naknadu osnovne zarade, uvećane za minuli rad. „Ovde je u pitanju normiranje sudske prakse, koja se formirala u pravcu nepriznavanja prava zaposlenom

---

194 Zoran Ivošević, *Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa*, u: Zoran Ivošević (ur.) *Novine u Zakonu o radu*, Beograd, 2015, str. 152.

195 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *op.cit.*, str. 53-54.

na druga primanja, čak ni ako imaju karakter zarade prema Zakonu o radu, jer ih zaposleni nije koristio u periodu trajanja radnog spora povodom nezakonitog otkaza. Činjenica da je nezakonitim ponašanjem poslodavca zaposlenom bilo uskraćeno da dođe u priliku da koristi određena prava i stekne pravo na takve naknade, nije naišla na razumevanje sudova, a sada je takvo shvatanje pretočeno i u obavezujuću normu.<sup>196</sup> Sa druge strane, potpuno neopravdano se ovako utvrđen iznos umanjuje za celokupnu sumu koju je nezakonito otpušteni zaposleni ostvario tokom trajanja radnog spora „po osnovu rada“, dakle po bilo kojem obliku radnog angažovanja a ne samo po osnovu radnog odnosa. Ovo rešenje je nepravedno, nekvalitetno i takođe veoma nelogično sa stanovišta opštih pravila naknade štete – kako će se na primer ceniti činjenica da je zaposlenom koji je nezakonito otpušten uskraćeno pravo da mu teče staž osiguranja, koji nije mogao da ostvari (ili ga je ostvario ali na nižu osnovicu) putem drugih ugovora o radnom angažovanju nakon što mu je radni odnos nezakonit prestao? Zbog svega navedenog, svakako bi ga trebalo izmeniti tako da se odbija samo iznos koji je u periodu trajanja radnog spora stečen po osnovu ugovora o radu.

Konačno, trebalo bi pomenuti da je izmenama i dopunama Zakona o radu ukinut takozvani „iznuđeni otkaz“ ugovora o radu. Ovaj izuzetno važan institut nekada je bio regulisan članom 178. Zakona o radu, u delu koji reguliše otkaz ugovora o radu od strane zaposlenog, ali se suštinski svodio na situaciju nezakonitog otkaza od strane poslodavca. Njime je bilo predviđeno da zaposleni koji otkáže ugovor o radu zbog, od strane poslodavca učinjene povrede obaveza utvrđenih zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, zadržava sva prava iz radnog odnosa kao u slučaju da mu je nezakonito prestao radni odnos. Situacija u kojoj poslodavac prinudi zaposlenog da otkáže ugovor o radu na žalost nije nezamisliva i u praksi je sve češća (o ovome je

---

196 *Ibidem*, str. 53.

već bilo reči kod analize iznuđivanja sporazumnog raskida ugovora o radu). Reč je o velikom koraku unazad, jer se zaposlenom odriče mogućnost da svoja prava zaštiti od bahatog ponašanja poslodavca koje u pojedinim slučajevima može predstavljati i krivično delo, a svakako bi trebalo da bude sankcionisano sa stanovišta radnog prava. U praksi se dešavaju slučajevi koji su regulisani Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu ali ovaj propis ne reguliše sve takve situacije i ne može da zameni ovu odredbu – pre svega zato što uređuje sasvim drugačiju vrstu nezakonitog ponašanja poslodavca. Dok se kod zlostavljanja radi o dugotrajnom ponašanju koje se ponavlja u određenim obrascima i vremenskom periodu, kod iznuđenog otkaza se najčešće radi o jednokratnoj radnji poslodavca, koja ne bi predstavljala zlostavljanje na sudu – a prema izmenjenom Zakonu o radu, ne predstavlja ni osnov za pokretanje radnog spora zbog nezakonitog otkaza. Time su zaposleni ostali potpuno uskraćeni za zaštitu u ovakvim situacijama.

Kao što se može videti, ogromna većina rešenja koja su našla svoje mesto u Zakonu o radu poslednjih godina, usmerena je ka lakšem otpuštanju zaposlenih i destimulaciji zaposlenih da zatraže zaštitu njihovih prava, o čemu će detaljnije biti reči u daljem tekstu.

Kada je reč o radno angažovanim licima van radnog odnosa, mora se napomenuti da je njihova situacija daleko lošija od one u kojoj se nalaze zaposleni, čak i nakon svih navedenih negativnih izmena Zakona o radu. Radno angažovana lica ne potpadaju pod zakonsku zaštitu iz Zakona o radu kada je reč o otkazivanju ugovora o radnom angažovanju. Ovo praktično znači da se njima ugovor može otkazati u bilo koje vreme, bez postojanja određenog razloga i bez navođenja istog. Otkazni postupak ne postoji, kao ni zaštita od otkaza. Ukoliko žele da dokažu nezakonito postupanje poslodavca, ova lica mogu da pokrenu opštu parnicu i zatraže naknadu štete prema pravilima iz Zakona o obligacionim odnosima – njih ne štite odredbe o nezakonitom otkazu, niti postoji normiran institut radnog prava koji bi se bavio nezakonitim otkazivanjem ugovora o radnom angažovanju, osim

pomenutih mehanizama koji su rezervisani za ugovor o radu. Činjenica je da je ovakvo stanje neprihvatljivo, naročito imajući u vidu opisanu ekspanziju rada van radnog odnosa i sve modalitete zloupotrebe istog. Međutim, čini se da u paketu normativnih izmena ovom pitanju ipak ne bi trebalo posvećivati previše pažnje, iz jednostavnog razloga što se predloženim podvođenjem ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova i ugovora o dopunskom radu pod režim radnog odnosa, kao i ukidanjem većeg broja nepotrebnih ugovora o radnom angažovanju, rešava i ovaj problem.

## 6.2 ZAŠTITA NA RADU I POSEBNA ZAŠTITA POJEDINIH KATEGORIJA RADNIKA

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu ne može se smatrati za loš propis. Pa ipak, u Srbiji se konstantno dogodi nekoliko desetina smrtnih slučajeva na radu godišnje<sup>197</sup>, kritike sistema se periodično pojavljuju u medijima i stručnoj javnosti – uglavnom kada se dogodi neka teža nesreća na radu, a novi zakonski tekst se najavljuje već nekoliko godina unazad. Čini se da postojeći Zakon ima određene nedostatke ali da je najveći nedostatak njegova primena, odnosno odsustvo iste.

Neprimenjivanje Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu posledica je ponašanja i politika države, kod koje ne postoji volja da se ova oblast uredi značajno efikasnije. Mali broj inspektora rada, kao i bojažljiv pristup inspekcijском nadzoru, doveli su do toga da poslodavci masovno ne poštuju neke od osnovnih mera bezbednosti i zaštite zdravlja na radu.<sup>198</sup> Tek u dobro medijski pokrivenim slučajevima stradanja na radu,

---

197 Orbović: *Na radu u proseku pogine 38 ljudi godišnje*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a432216/Orbovic-Na-radu-u-proseku-pogine-38-ljudi-godisnje.html>.

198 Poznat je primer fabrike GEOX, koja je tek nakon intervencije direktora iz italijanske centrale poboljšala uslove rada: *Zbog čega radnici Geox-a padaju u nesvest*, <https://www.infovranske.rs/info/zbog-%C4%8Dega-radnici-geox-padaju-u-nesvest>; *Kolika je prava cena Geoxovih cipela?*, <http://www.>

državni organi počinju da rade efikasnije i podnose krivične prijave protiv odgovornih lica kod poslodavaca.<sup>199</sup> I ovakve mere međutim pre svega zavise od političke volje, što je jasno stavio do znanja resorni ministar u slučaju pogibije dva radnika na gradilištu „Beograda na vodi“, kada se zakon samo formalno poštuje bez prikupljanja relevantnih podataka koji ukazuju na propuste.<sup>200</sup> Ove mere podrazumevaju dodatna finansijska izdavanja, koja poslodavci ne vide kao racionalan trošak – jer inače ne odgovaraju i ne trpe sankcije za njihovo neprimenjivanje.

---

masina.rs/?p=3622 (ovaj tekst sadrži i fotografije koje pokazuju kakvim rizicima su izloženi radnici u fabrici). Sa druge strane, inspekcija rada u tom periodu u vršenju nadzora po anonimnim prijavama, nije pronašla nikakve nepravilnosti: *Inspekcija: Bez kršenja uslova rada u fabrici „Geox“*, <https://jugmedia.rs/inspekcija-bez-kršenja-uslova-rada-u-fabric-geox/>. GEOX nije međutim jedini poslodavac koji ne poštuje zakonom propisane obaveze da svojim zaposlenima pruži adekvatne uslove rada: *Radnici „Lear-a“ padaju u nesvest zbog vrućina i loših uslova rada*, <https://sadrzaj.ogledalofirme.com/2016/07/19/radnici-lear-a-padaju-u-nesvest-zbog-vrucina-i-losih-uslova-rada/> (ova priča ima pozitivan epilog sa stanovišta inspeksijskog nadzora: *Inspekcija rada naložila hitne mere „Liru“ zbog visokih temperatura u fabrici*, <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/191403/Inspekcija-rada-nalozila-hitne-mere-Liru-zbog-visokih-temperatura-u-fabrici.html>); *Progovorili otpušteni radnici „Kajzena“, na potezu je inspekcija*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/403900/Progovorili-otpusteni-radnici-Kajzena-na-potezu-je-inspekcija>; *Kajzen dobio prekršajnu prijavu, a šta je sa uslovima rada?*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a390760/Kajzen-dobio-prekršajnu-prijava-a-sta-je-sa-uslovima-rada.html>.

199 Videti na primer: *Ko kontroliše bezbednost na radu u Srbiji: Za dve nedelje poginula četiri radnika*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12138/>.

200 Đorđević o smrti radnika: Investitor dao potpunu informaciju, <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-Investitor-dao-potpunu-informaciju.html>; Videti međutim dublje istraživanje o okolnostima koje su dovele do smrti dva radnika: *Intervju s radnikom na „Beogradu na vodi“*, <http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3kE3NTqZWsvINdOI-9BimTnsV-zbIMlxMeEZVo2KMtW0eVLRiY5e45ZAtc>; *Pogibija dva radnika na gradilištu Beograda na vodi*, <http://radnik.rs/2018/12/pogibija-dva-radnika-na-gradilistu-beograda-na-vodi/>.



Zaštita trudnica i porodilja relativno je dobro normirana Zakonom o radu. O nedostacima Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom je već bilo reči. Valjalo bi još samo napomenuti da je pravo na pauzu radi dojenja koje zaposlena ima do navršenih godinu dana deteta<sup>201</sup> nedovoljno precizno regulisano. Iako je sama ideja sasvim pristojno normirana, valjalo bi je zapravo dopuniti drugim merama – kao što su olakšice za poslodavca koji organizuje dnevni boravak dece, ili posebne olakšice za roditelje koji žele da rade sa nepunim radnim vremenom ili fleksibilnim radnim vremenom, ili od kuće, u određenom periodu nakon isteka odsustva radi nege deteta (ili u toku perioda u kojem koriste ovo odsustvo). U tom smislu se mora posmatrati i postojeća odredba, koju majke verovatno koriste da bi jednostavno skratile svoje radno vreme, jer je inače nefunkcionalna (ne postoji način da majka napusti mesto rada, ode do deteta, podoji ga, i vrati se na rad u toku radnog vremena za predviđenih 90 minuta dodatne pauze).

Takođe, trebalo bi napomenuti da je evidentirana praksa da poslodavci nude zaposlenima da potpišu izjave kojima se odriču većeg broja prava, tačnije svih onih kod kojih sam Zakon o radu predviđa da ih se zaposleni može odreći, ili ih umanjiti, davanjem potpisane saglasnosti. Na taj način, a pod izgovorom smanjenja administracije i povećanja efikasnosti, poslodavci zapravo teraju zaposlene da daju svoju blanko saglasnost na neodređeno vreme, što je nezakonito.<sup>202</sup> Od značaja za ovu temu je i to da se na ovaj način trudne radnice, roditelji i samohrani roditelji odriču prava da ne rade prekovremeno, noću, kao i u preraspodeli

---

201 Zakon o radu, član 93a. stav 1.: „Poslodavac je dužan da zaposlenoj ženi, koja se vrati na rad pre isteka godinu dana od rođenja deteta, obezbedi pravo na jednu ili više dnevnih pauza u toku dnevnog rada u ukupnom trajanju od 90 minuta ili na skraćenje dnevnog radnog vremena u trajanju od 90 minuta, kako bi mogla da doji svoje dete, ako dnevno radno vreme zaposlene žene iznosi šest i više časova.“

202 *Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/>.

radnog vremena (članovi 91. i 92. Zakona o radu), što svakako utiče na smanjenje kvaliteta zaštite koja je predviđena Zakonom o radu.

Maloletna lica su zaštićena Zakonom o radu na više načina, kako kod zasnivanja radnog odnosa tako i u odnosu na vrstu poslova i uslove rada. Međutim, kao što je napomenuto u prethodnom delu analize, položaj dece na dualnom obrazovanju je alarmantno loše regulisan, a odredbe o angažovanju dece putem studentsko-omladinskih zadruga moraju biti predmet detaljnog preispitivanja.

Kao što je napomenuto u prethodnom tekstu, Zakon o radu ne postavlja praktično nikakav sistem zaštite prava zaposlenih osoba sa invaliditetom i postojeća rešenja se moraju promeniti u nekom budućem normiranju položaja ove kategorije radnika.

### 6.3 ZLOSTAVLJANJE NA RADU

Zaštita od zlostavljanja na radu uređena je Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu. U pitanju je novi institut radnog prava u Srbiji, mada je zlostavljanje i ranije bilo prepoznato u sudskoj praksi u vidu „šikaniranja“ zaposlenih.<sup>203</sup> Iako je donošenje posebnog zakona koji je posvećen regulisanju zlostavljanja na radu generalno pozitivan korak (mada se ne mogu pronaći realni razlozi zašto se ova materija ne bi regulisala Zakonom o radu) sam zakonski tekst je dosta nekvalitetan i sadrži nekoliko rešenja koja zavređuju ozbiljne kritike i obesmišljavaju osnovni cilj zakona – sprečavanje i sankcionisanje zlostavljanja na radu.

„Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu pretpostavlja postojanje zlostavljača – izvršioca zlostavljanja – i poslodavca, odnosno odgovornog lica u pravnom licu, kao potencijalnih pasivnih subjekata tužbe povodom počinjenog zlostavljanja, i o tome jasno govori član 6. Zakona.

---

203 Videti: Mario Reljanović, Aleksandra Petrović, Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu – zakonska regulativa i praksa, Pravni zapisi 1/2011, str. 186-196.

Međutim, u samom konceptu Zakona postoji nekoliko značajnih propusta kada je reč o tome ko može biti tužen povodom zlostavljanja na radu, kao i ko može biti tužilac u takvom postupku. Prva nedoumica jeste kolizija između pomenutog člana 6. i člana 29, stav 1. koji predviđa da „zaposleni koji smatra da je izložen zlostavljanju od strane poslodavca sa svojstvom fizičkog lica ili odgovornog lica u pravnom licu može protiv poslodavca da podnese tužbu pred nadležnim sudom“. Ovaj stav se, izolovano posmatrano, može tumačiti tako da je samo poslodavac pasivno legitimisan, i da zaposleni koji je izvršilac zlostavljanja nije obuhvaćen odredbom. Takvo tumačenje nije tačno, jer stav 1. obuhvata samo situaciju kada je poslodavac istovremeno i zlostavljač, pa se ne može govoriti o postojanju zaposlenog koji je prekršio Zakon. U stavu 2. istog člana se objašnjava druga situacija kada postoje i poslodavac i izvršilac zlostavljanja kao različite osobe, ali nažalost njegova formulacija nije dovoljno precizna: „Pravo da podnese tužbu protiv poslodavca zbog zlostavljanja na radu ili u vezi sa radom ima i zaposleni koji nije zadovoljan ishodom postupka zaštite od zlostavljanja kod poslodavca“. Ova odredba se naravno odnosi i na izvršioca zlostavljanja, inače bi se obesmisllila svrha Zakona, ali strogo formalno govoreći ona nije dobro i jasno formulisana i mora se tumačiti u skladu sa prethodnom odredbom, članom 6. i ciljem Zakona.<sup>204</sup>

Drugi problem koji se tiče aktivne legitimacije proističe iz činjenice da se zlostavljanje na radu u Zakonu vezuje samo za situaciju u kojoj obe strane rade kod istog poslodavca (u bilo kojem obliku radnog angažovanja). Prema tom rešenju, „Zakon [se] ne može primeniti u nizu faktičkih situacija: npr, kada više pravnih lica deli isti poslovni prostor; kada postoje konzorcijumi firmi koji rade na istom projektu; kada je neko lice angažovano kod poslodavca koji zaključi ugovor o

---

204 O posledicama potencijalnog uskog tumačenja ove odredbe, videti: Mario Reljanović, *Dosadašnja iskustva u primeni Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni instruktor 29/2012, str. 69-75.

poslovnoj saradnji, odnosno izvršavanju određenih poslova za drugo pravno lice (npr. firma ima ugovor o čišćenju prostorija sa drugom firmom koja je specijalizovana za takvu delatnost – čistačica koja je izložena zlostavljanju od strane zaposlenih koji rade u prostorijama koje čisti, ne bi mogla da potraži zaštitu po ovom Zakonu; isti bi slučaj bio sa kuririma brze pošte – primer koji je poznat iz uporedne prakse). U takvim slučajevima, zaposleni koji je zlostavljan ne može tužiti poslodavca zlostavljača, jer to nije i njegov/njen poslodavac; ne može tužiti ni svog poslodavca, jer zlostavljanje ne čini zaposleni nad kojim on ima bilo kakvu kontrolu. Sledeća situacija je takođe realno zamisliva: Zakon se ne može primeniti ni kada zlostavljanje ne vrši poslodavac, odnosno odgovorno lice u pravnom licu, već osnivač i/ili vlasnik pravnog lica, koji nema formalnopravno nikakvu upravljačku funkciju ali može dolaziti da „kontrolise“ zaposlene. Konačno, ni korisnici usluga nisu zaštićeni ovim Zakonom. Oni nisu zaposleni, pa samim tim ne mogu biti žrtve zlostavljanja, iako mogu kontinuirano biti upućeni na određene zaposlene koji ih zlostavljaju prilikom pružanja usluga (npr. dostavljače robe koju su kupili, radnike u zdravstvenim ustanovama, patronažne sestre/kućna nega, i sl.). U istom položaju su i pružaoci usluga, ukoliko bi bili zlostavljani prilikom obavljanja svojih poslova (od strane jedne ili više osoba koje su primaoci usluga).<sup>205</sup>

Dalje, „pod izgovorom da ne bi trebalo duplirati zaštitu zaposlenog u stvarima u kojima je već zaštićen, član 29. stav 3. Zakona kaže da se tužbom povodom zlostavljanja ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog iz radnog odnosa. Protiv tog akta zaposleni ima pravo na sudsku zaštitu – u skladu sa Zakonom o radu, kojim je propisana sudska zaštita prilikom zaštite individualnih prava zaposlenog (član 195. Zakona o radu). Međutim, na osnovu ove zakonske

---

205 Mario Reljanović, *Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni instruktor 25-26/2012, str. 57-63.

odredbe, Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavaca i zaposlenih u vezi sa prevencijom i zaštitom od zlostavljanja na radu u članu 13. ne smatra zlostavljanjem „pojedinačni akt poslodavca o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa, protiv kojeg zaposleni ima pravo na zaštitu propisanu zakonom“, kao ni „uskraćivanje i onemogućavanje prava utvrđenim zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, čija se zaštita ostvaruje u postupku kod poslodavca i pred nadležnim sudom“. Kako Z. Ivošević sasvim pravilno primećuje, ovakvo tumačenje (istina, neprecizno formulisanog) člana 29. ide daleko dalje od nameravanog dometa ove odredbe<sup>206</sup>. Dok u Zakonu stoji da se ne može osporavati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca, Pravilnik potpuno isključuje pojedinačne akte kao predmet postupka povodom zlostavljanja.<sup>207</sup>

Zakon sadrži još neke značajne nedostatke, kao što je propuštanje da se definiše šta je to „radnja zlostavljanja koja se ponavlja“, pa je tako moguće da se zlostavljanje odvija kroz radnju koja se ponavlja u izuzetno kratkom periodu vremena (jedan ili nekoliko dana) ili da se odvija kroz jednokratnu radnju koja ostavlja trajne posledice, o čemu je već bilo reči.<sup>208</sup>

---

206 Zoran Ivošević, *Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni zapisi 2/2010, str. 458.

207 Mario Reljanović, *Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, *op.cit.*

208 U sudskoj praksi se beleži i (potpuno pogrešno) nekritičko usvajanje perioda od šest meseci izvršenja radnji zlostavljanja kao jedino relevantno za postojanje zlostavljanja – iako tako nešto Zakonom nije ni nagovešteno i moguće je zamisliti da se zlostavljanje odvija značajno kraće a da predstavlja nedozvoljeno ponašanje u smislu Zakona. Period od šest meseci je preuzet iz psihološke literature, koja se bavi sasvim drugačijim aspektima zlostavljanja i postavljen je samo okvirno. Svako njegovo preuzimanje dovodi do nezakonitog odbijanja tužbenog zahteva zlostavljanog zaposlenog i proizvod je pre svega velikog broja potpuno pogrešnih metodologija za obuku sudija koje se bave radnim sporovima povodom zlostavljanja na radu.

Konačno, način uređenja prethodnog postupka kod poslodavca izmiče ostvarivanju cilja vansudskog rešavanja spora. Ceo postupak uređen je tako da postoje male šanse da se odvija u skladu sa prvenstvenom zaštitom zlostavljanog lica, kao i da uspe da dovede do trajnijeg rešenja koje bi isključilo potrebu da se zlostavljani radnik obraća sudu radi zaštite.<sup>209</sup>

Kada je reč o zlostavljanju na radu, vredno je pomenuti i da su zabeleženi slučajevi u kojima je inspekcija rada imala veoma neobične kriterijume kada može pružiti neophodnu pomoć radniku koji tvrdi da je zlostavljan.<sup>210</sup> Tako je u pojedinim situacijama kada je zlostavljanje dovelo do otkaza ugovora o radu zaposlenom, inspekcija rada odbijala da tom licu pruži pomoć uz obrazloženje da je predmet njenog delovanja zaštita prava zaposlenih – ovo je dvostruko netačno tumačenje zakonskih odredbi<sup>211</sup> i moralo bi da rezultira budućim pojašnjenjem

---

209 Videti: Mario Reljanović, *Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, *op.cit.*

210 Mario Reljanović, *Inspekcija iz doba Jure*, *loc.cit.* U novinskom tekstu *Ministarstvo rada: Dobili smo dva automobila od Jure* (<https://www.danas.rs/ekonomija/ministarstvo-rada-dobili-smo-dva-automobila-od-jure/>), navodi se ovakvo tumačenje zakona: „Tokom šest godina koliko je Jura u Rači, inspekciji rada se žalilo 17 radnika, ali u Ministarstvu ističu da su se svi podnosioci žalbi za zlostavljanje na radu i mobing, inspekciji žalili nakon prestanka radnog odnosa, osim Mirjane M. Kako tvrde u Ministarstvu, po Zakonu o radu Inspekcija je nadležna samo za zaposlene, ne i one koji nisu u radnom odnosu.“

211 Najpre, inspekcija rada nadzire primenu svih radnopravnih propisa, što uključuje i staranje o tome da su oni poštovani i kada na njihovo kršenje ukazuje nezaposleno lice. Drugo, i još važnije, ovde je u pitanju nezaposleno lice koje tvrdi da je svoj status nezaposlenog steklo upravo kulminacijom kršenja zakonskih odredbi od strane poslodavca – što bi ovaj slučaj podvelo pod nezakonit otkaz ugovora o radu, za šta inspekcija rada ne samo da je nadležna već ima i posebna ovlašćenja u slučajevima očiglednog kršenja zakona, o kojima je već bilo reči. Čak i da nisu ispunjeni uslovi predviđeni Zakonom o radu da se taj zaposleni vrati na rad (nije pokrenut radni spor protiv poslodavca) to ne može biti izgovor za odbijanje inspekcije rada da izvrši nadzor nad zakonitošću otkaza ugovora o radu, već je jedino okolnost koja inspektora rada

uloge inspektora rada u sličnim situacijama, kako bi se sprečile ovakve i slične situacije zlonamerne interpretacije zakona.

## 6.4 MEHANIZMI ZAŠTITE ZAPOSLENIH OD NEZAKONITOG PONAŠANJA POSLODAVCA

Mehanizmi zaštite radnika od nezakonitog ponašanja poslodavca mogu se podeliti na četiri grupe: internu zaštitu, zaštitu inspekcije rada, vansudsko rešavanje sporova i sudsku zaštitu. Dva od četiri navedena mehanizma su međutim rezervisana isključivo za lica u radnom odnosu. Kada je reč o radno angažovanim licima, oni imaju pravo samo na sudsku zaštitu i na zaštitu inspekcije rada (koja ponekad i izostane u zavisnosti od tumačenja propisa, kako je već pojašnjeno u prethodnom tekstu).

Pod internom zaštitom kod poslodavca, podrazumeva se efikasan sistem rešavanja spornog pitanja između poslodavca i zaposlenog korišćenjem unutrašnje procedure koja je propisana opštim aktom poslodavca. Ovakav način rešavanja spora jedan je od popularnijih u uporednom pravu, budući da garantuje diskretnost, efikasnost, minimalne troškove i sporazumno rešenje kojim bi potencijalno trebalo da budu zadovoljne obe strane. Dok poslodavcu odgovara diskretnost takvog postupka, zaposleni je svakako zadovoljniji odsustvom bilo kakvih troškova pravnog zastupanja, sudskih taksi, i slično. I jednoj i drugoj strani odgovara efikasnost, a samo rešenje će obično biti kompromisno. Zaposleni koji je član sindikata, ili kojeg sindikat želi da zaštiti bez obzira na članstvo, imaće i stručnu podršku u ovom postupku.

Interne procedure rešavanja sporova nisu međutim uobičajene kod poslodavaca u Srbiji. Ne samo da nisu uobičajene, već predstavljaju

---

sprečava da vrši svoje ovlašćenje o vraćanju zaposlenog na rad do okončanja pomenutog radnog spora. Tumačenje koje je predstavljeno javnosti je svakako zapravo samoodricanje od nadležnosti i potpuno je nezakonito i nesaglasno sa svrhom postojanja Inspektorata za rad.

izuzetak koji se jako retko sreće u praksi. Zakon o radu je svakako na veoma loš način normirao internu zaštitu i samim tim uticao na ovakvo stanje. Ovom pitanju posvećen je samo jedan član Zakona, kojim je predviđena mogućnost (ne i obaveza) da strane u sporu pokušaju da reše sporno pitanje – putem arbitraže.<sup>212</sup> Sam izbor arbitraže kao mehanizma internog rešavanja spora dovoljno govori o nerazumevanju i neza interesovanosti zakonodavca za oblast interne zaštite. Umesto da se normira pokušaj mirenja, medijacije, posredovanja između strana u sporu, zakonodavac se okrenuo arbitraži koja će teško prema samoj prirodi postupka moći da ostvari osnovnu nameru interne zaštite – da razreši sporno pitanje bez daljeg produbljanja konfrontacija, a sa ciljem predupređivanja pokretanja mehanizma sudske zaštite.

*Član 194. Zakona o radu glasi:*

*Opštim aktom i ugovorom o radu može se predvideti postupak sporazumnog rešavanja spornih pitanja između poslodavca i zaposlenog.*

*Sporna pitanja u smislu stava 1. ovog člana rešava arbitrar.*

*Arbitra sporazumom određuju strane u sporu iz reda stručnjaka u oblasti koja je predmet spora.*

*Rok za pokretanje postupka pred arbitrom jeste tri dana od dana dostavljanja rešenja zaposlenom.*

*Arbitrar je dužan da donese odluku u roku od 10 dana od dana podnošenja zahteva za sporazumno rešavanje spornih pitanja.*

*Za vreme trajanja postupka pred arbitrom zbog otkaza ugovora o radu, zaposlenom miruje radni odnos.*

---

212 Zakon o radu, član 194. Ova mogućnost se može predvideti opštim aktom ili ugovorom o radu, a ako to nije slučaj onda ne postoji. Izuzetno retko se dešava da se ovo pitanje reši pravilnikom o radu, kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu, pa tako praksa primene interne zaštite gotovo da ne postoji.



*Ako arbitar u roku iz stava 5. ovog člana ne donese odluku, rešenje o otkazu ugovora o radu postaje izvršno.*

*Odluka arbitra je konačna i obavezuje poslodavca i zaposlenog.*

Može se dakle konstatovati da je regulativa ovim povodom minimalna ali loša. Naročito je zanimljivo kako odluka arbitra može biti konačna, odnosno kako se može obezbediti njeno izvršenje – reklo bi se, samo pokretanjem posebnog spora pred sudom, čime se gubi svaki smisao postupka arbitraže kao alternative sudskoj zaštiti. Osim toga, u samom zakonu je upotrebljen izraz *sporazumno rešavanje spornih pitanja*, a spor se rešava odlukom arbitra umesto sporazumom poslodavca i zaposlenog. Sve ovo govori u prilog činjenici da zakonopisac nije imao široko znanje o vansudskom načinu rešavanja sporova prilikom normiranja, kao i da ova odredba postoji samo zbog formalnog postojanja internog načina rešavanja radnog spora – u praksi je veoma teško očekivati da će u najvećem broju situacija biti primenjena, još manje da će uticati na mirno okončanje spora koji je nastao.

Interna zaštita mora biti predviđena kao obavezna za pojedina vrste sporova, i to na način koji će obema stranama u sporu garantovati predstavljanje interesa, argumentacije i dokaza, približavanje stavova i konačnu kompromisnu odluku. Otuda bi se Zakonom o radu trebala normirati medijacija kao način interne zaštite. Ukoliko ne postoji volja da se tako nešto učini, može se jednostavno uputiti na relevantni Zakon o posredovanju u rešavanju sporova<sup>213</sup>. Trenutno rešenje je samo mrtvo slovo na papiru, a poslodavac i zaposleni će zasigurno radije pokrenuti neku svoju neformalnu proceduru medijacije, ako imaju volju za takvim nečim, nego da aktiviraju mogućnosti iz Zakona o radu koje ih daleko više sputavaju u rešavanju spora, nego što daju šansu da interna zaštita uspe.

---

<sup>213</sup> Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, Službeni glasnik RS, br. 55/2014.

Inspekcija rada regulisana je odredbama Zakona o radu. Način rada i ovlašćenja su delimično regulisana i Zakonom o inspeksijskom nadzoru<sup>214</sup>. Ovaj mehanizam zaštite zaposlenih međutim funkcioniše sa velikim poteškoćama.

Na više mesta u okviru analize je istaknuta nužnost preciziranja nadležnosti inspektora rada. To ne znači da je trenutna regulativa jako loša, naprotiv. Ona bi svakako mogla biti bolja i preciznija ali daleko veći uzrok lošeg funkcionisanja inspeksijskog nadzora leži u formalističkom pristupu, samoograničenjima i najužem mogućem tumačenju postojećih zakonskih odredbi, kada je reč o nadležnostima inspekcije rada. Ovo dovodi do uskraćivanja pomoći zaposlenima na terenu na dnevnoj bazi, kao i vršenju nadzora samo da bi se ostvarila forma. Valjalo bi napomenuti i da je neodoljiv utisak iz različitih analiziranih slučajeva da je politički upliv u delovanje inspektora rada značajan, naročito kada se radi o takozvanim stranim investitorima, koji su praktično zaštićeni od sankcionisanja nepoštovanja zakona. Tako se dešava da od inspekcije rada ne može da se dobije informacija o izvršenom inspeksijskom nadzoru, ili da takvog nadzora uopšte nema, čak i kada su u pitanju medijski dobro ispraćeni slučajevi kršenja radnih prava – nadzor na ličnu inicijativu inspektora rada dakle u praksi ne postoji, već se isti isključivo vrši prema prijavi ili prema planovima redovnog nadzora.

Spoljna kontrola (izvan nadležnog ministarstva) ne postoji. Može se pokrenuti spor protiv inspektora rada (ili Inspektorata za rad, odnosno države) sa ciljem naknade štete koja je nastala delovanjem pojedinačnih inspektora. Može se podneti i krivična prijava protiv inspektora rada. Međutim, sva ova pravna sredstva nisu ni prilagođena potrebama radnika, niti su efikasna, a ne mogu uticati ni na delovanje inspekcije rada u konkretnom slučaju. Jedino pravo sredstvo koje bi

---

214 Zakon o inspeksijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018.

bilo (donekle) efikasno jeste mogućnost vođenja upravnog spora protiv rešenja inspektora rada. Ono je međutim izričito isključeno zakonom<sup>215</sup>, tako da se ceo postupak završava unutar ministarstva za rad.

Kada se ovome doda i veoma slaba i (takođe) samo formalno uspostavljena unutrašnja kontrola, koja ne može dovesti do realnog poboljšanja kvaliteta rada inspektora, kao ni do sankcionisanja njihovog nezakonitog postupanja<sup>216</sup>, stvara se slika koja dovodi do odgovora kako je moguće da inspekcija rada ne bude efikasno sredstvo zaštite zaposlenog. Pri tome bi trebalo imati u vidu i objektivne faktore, koji inspekciji rada onemogućavaju da budu efikasniji onda kada postoji dobra volja za takvim nečim: nedostatak sredstava za rad (automobila, računara), izuzetno nepovoljna starosna struktura i drastično mali broj inspektora rada u odnosu na broj nadziranih subjekata, samo su neki od problema sa kojima se inspektori svakodnevno suočavaju. Uzroci za postojanje takve situacije sasvim su jasni: država je oslabila inspekciju rada namerno, kako bi umanjila njen uticaj na sprovođenje radnog zakonodavstva. U to nema nikakve sumnje, jer je nemoguće objasniti hronično mali broj inspektora rada koji predstavlja aktuelan problem godinama, a da u istom periodu postoje i sredstva i politička volja da praktično ni iz čega izraste cela jedna nova institucija, kakva je na primer komunalna policija. Država ne čini dovoljno, zapravo ne čini ništa, ni da se umanje nedozvoljeni pritisci na inspektore rada. Naprotiv, državni funkcioneri su ti koji pritisak svakodnevno održavaju i po potrebi povećavaju – tako i nikako drugačije se ne može tumačiti izjava ministra rada nakon pogibije radnika na gradilištu Beograda na vodi, ili izjave tadašnjeg predsednika Vlade a sadašnjeg predsednika Republike u slučaju nošenja pelena u fabrici „Jura“<sup>217</sup>.

---

215 Zakon o radu, član 272. stav 4.

216 Videti: Mario Reljanović, *Unutrašnja kontrola, ali kakva*, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>.

217 Ponosan Vučić u „Juri“: *To je ta užasna fabrika, a ja nigde nisam video čuvene pelene*,

Kombinacija ovih faktora utiče na ukupnu impotentnost inspektora rada da načine razliku kada je reč o poštovanju prava radnika u Srbiji. Zbog toga bi reforma inspekcije rada morala da bude višedimenzionalna. Sa jedne strane bi se nadležnosti i ovlašćenja inspektora morala značajno uvećati, zajedno sa njihovom odgovornošću i mehanizmima unutrašnje i spoljašnje kontrole njihovog rada. Istovremeno, morala bi se značajno uvećati i davanja za Inspektorat za rad – kako za primanja inspektora, tako i za obezbeđivanje boljih uslova rada. Samo se potpuno redefinisanje uloge inspekcije rada u sistemu zaštite radnih prava može realizovati na način da ova institucija dobije na autoritetu i značaju koji bi morala da ima. Sve ostalo su parcijalna rešenja bez dugoročne vizije, koja će inspektore rada držati po strani u borbi za prava radnika, i to u vremenima kada je inspekcija rada potrebija nego ikada.

Vansudsko rešavanje svih vrsta sporova, pa i radnih sporova, od velikog je značaja za funkcionisanje pravosudnog sistema. Kao što je interna zaštita kod poslodavca značajna za strane u sporu kako bi ga rešile efikasno i na obostrano zadovoljstvo, tako je važno i što veći broj sporova rešiti izvan suda kako bi se inače neefikasan sudski sistem što manje opteretio, odnosno kako bi sporno pitanje dobilo svoj epilog što pre. U Srbiji postoje dva sistema vansudskog rešavanja radnih sporova – opšti i posebni. Opšti je regulisan Zakonom o posredovanju u rešavanju sporova, dok je posebni usmeren isključivo na radne sporove i regulisan je Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova<sup>218</sup>.

Zakon o posredovanju u rešavanju sporova predviđa postupak medijacije u raznim vrstama sporova, uključujući i radne sporove<sup>219</sup>. Ipak

---

<https://www.blic.rs/biznis/ponosan-vucic-u-juri-to-je-ta-uzasna-fabrika-a-ja-nigde-nisam-video-cuvene-pelene/7wpfplv>.

218 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Službeni glasnik RS, br. 125/2004, 104/2009 i 50/2018.

219 Član 3. stav 3. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova.

formulacija u samom Zakonu „kao i u radnim sporovima ako posebnim zakonom nije drugačije određeno“ navodi na pomisao da strane u sporu ne mogu pokrenuti postupak medijacije za one vrste sporova za koje je nadležna Agencija za mirno rešavanje radnih sporova prema Zakonu o mirnom rešavanju radnih sporova. Ovakvo tumačenje bilo bi jako štetno, imajući u vidu loš kvalitet Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova – to bi u svakom smislu značilo destimulaciju strana u sporu da sporno pitanje reše vansudskim putem. Sam Zakon reguliše rešavanje spora na klasičnim načelima medijacije, među kojima je vredno posebno istaći načelo dobrovoljnosti. Ukoliko se zajedničko rešenje dogovori saglasnošću obeju strana, sporazum do kojeg dođu može predstavljati izvršnu ispravu pod uslovima jasno određenim zakonom. Ovo umnogome olakšava izvršenje sporazuma, kao i efikasno rešavanje spora.

Sa druge strane, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova pati od niza nedostataka. Iako je izmenjen i dopunjen 2018. godine, paket izmena nije se odnosio na neka izuzetno važna pitanja koja ovaj zakon čine besmislenim, naročito sa stanovišta cilja njegovog donošenja i postojanja Agencije za mirno rešavanje radnih sporova.<sup>220</sup> Iako je višestrukim izmenama nadležnost Agencije za mirno rešavanje radnih sporova značajno proširena, što je svakako ohrabrujuće jer daje veće mogućnosti zaposlenima i poslodavcima da mirno reše nastali radni spor, i dalje ostaju sistemski problemi koji postoje od dana donošenja Zakona.

Najvažniji problemi su sledeći:

- Princip dobrovoljnosti je primenjen samo u pojedinim aspektima postupka, i to nekonzistentno, što je nedopustivo kršenje prava učesnika u postupku. Član 5. stav 2. normira da su „strane u sporu slobodne da dobrovoljno odluče o pristupanju mirnom rešavanju spora, ako ovim zakonom nije drukčije određeno“.

---

220 Videti: Mario Reljanović, *Vansudska zaštita i ostvarivanje prava zaposlenih*, Pravni instruktor 50/2013, str. 40-49.

Ovo praktično znači da strana koja pristane na mirno rešavanje individualnog radnog spora (sporovi između zaposlenog i poslodavca), ne utiče na izbor arbitra (ako se strane u sporu ne dogovore, arbitra bira direktor Agencije<sup>221</sup>) kao ni na tok i okončanje spora nakon otvaranja rasprave (na osnovu člana 31. stava 6. Zakona, strana u sporu može da povuče predlog za pokretanje postupka pred arbitrom najkasnije do dana otvaranja rasprave). Jedini izuzetak od pravila da arbitar ima diskreciono ovlašćenje da okonča postupak rešenjem jesu postupci koji su pokrenuti povodom zlostavljanja na radu ili diskriminacije u oblasti rada – oni se po pravilu rešavaju sporazumom stranaka. U ostalim slučajevima, ako sporazuma nema arbitar samostalno odlučuje o rešavanju spornog pitanja.<sup>222</sup>

- Kao mehanizam rešavanja individualnih radnih sporova izabrana je arbitraža, što je protivno prirodi pokušaja mirenja strana u sporu. Cilj vansudskog rešavanja spora jeste pre svega da se nađe rešenje koje je odgovarajuće za obe strane i da se konflikt reši dugoročnim obavezivanjem strana u sporu da će izvršavati svoje obaveze u skladu sa zakonom, kao i da će otkloniti posledice dotadašnjeg (nezakonitog) postupanja. Mirno rešavanje sporova putem arbitraže može biti samo izvor novih konflikata, jer nakon rešenja arbitra mora postojati jedna strana koja će ishodom postupka biti nezadovoljna. Budući da načelo dobrovoljnosti nije primenjeno uopšte nakon otvaranja rasprave, strana se ne može povući niti na bilo koji način uticati na okončanje mirnog rešavanja spora – što ceo postupak čini kvazisudskim i neprimerenim.
- Pre izmena i dopuna Zakona iz 2018. godine, postojala je značajna nedoumica da li rešenje arbitra ima snagu izvršne isprave. Iako je zakonska konstrukcija bila najblaže rečeno dvosmislena

---

221 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, član 12. stav 2.

222 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, članovi 35a. i 35b.

i nejasna, praksa je dala odgovor da tako nešto nije slučaj, i da se na osnovu rešenja arbitra ne može pokrenuti postupak izvršenja. Ovaj nedostatak je otklonjen najnovijim izmenama<sup>223</sup>, što bi se moglo smatrati dobrim potezom da nije ostalih navedenih nedostataka u samom postupku i njegovom sprovođenju.

- Da li postoji sudska zaštita prava nezadovoljne strane u postupku mirnog rešavanja spora? Imajući u vidu odsustvo dvostepenosti postupka, na ovo pitanje bi morao da postoji samo jedan odgovor – potvrđan. Međutim, to nije slučaj. Naprotiv, Zakon izričito naglašava da je rešenje arbitra konačno, pravnosnažno i izvršno<sup>224</sup>. Prema članovima 30. stavovi 1. i 2. i 37. Zakona, sud zastaje sa postupkom (ako je postupak po istoj stvari u toku) za vreme trajanja spora a stranke su dužne da o ishodu postupka obaveste sud. Odnos tekućeg (ili budućeg) radnog spora i postupka pred Agencijom nije izričito rešen u Zakonu ali je na osnovu citiranih odredbi sasvim jasno da nakon sprovedenog postupka, zadovoljna stranka može da izvrši rešenje arbitra čime eliminiše predmet spora i potencijalne sudske zaštite. Ovo je naravno samo delimično tačno, budući da se po nekim osnovama može pokrenuti ponovni sudski spor gde će predmet sporenja biti istovrsna ali ne i ista stvar (na primer, zlostavljanje koje se ponavlja, ponovljeno neisplaćivanje zarade, i slično). Zabrinjavajuće je da strana u sporu na ovakav način izgubi pravo na sudsku zaštitu i da može pokrenuti samo spor povodom postupka mirnog rešavanja spora, a ne i povodom stvari o kojoj je u postupku mirnog rešavanja spora odlučivano.

Kakve su posledice svega ovoga po zaposlenog? Čini se takve da zaposleni nema mnogo razloga da svoju sudbinu poveri Agenciji za mirno

---

223 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, član 35a. stav 2.

224 Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, član 36. stavovi 3. i 4.

rešavanje radnih sporova. Kada jednom pristane na pokretanje postupka pred Agencijom, zaposlenom arbitar može biti nametnut od strane Agencije. Ukoliko ne reaguje dovoljno brzo i ne prekine postupak pre otpočinjanja rasprave, zaposleni će biti prinuđen da bude „talac“ postupka do njegovog kraja i – ukoliko se završi nepovoljno po njega – da bude objekat izvršenja rešenja arbitra. Imajući u vidu da odredbe o radnom sporu u sudskoj zaštiti postoje upravo zato da bi se ublažila faktička premoć poslodavca (stručna, finansijska) a da se u postupku pred Agencijom proklamuje ravnopravnost stranaka koje nikako ne mogu biti ravnopravne, nije čudno što Agencija do sada nije uspjela da promovise svoje usluge na široj bazi. Iako je osnovna ideja jako dobra, normativni okvir je jako nepovoljan i suviše loš da bi se veći broj zaposlenih upustio u avanturu rešavanja spora pred arbitrima Agencije.

Imajući u vidu navedene probleme, svakako se čini najcelishodnije da se Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, kao sistemski nepotreban propis, inkorporira u Zakon o radu i da se suštinski izmene priroda i način rešavanja sporova pred Agencijom za mirno rešavanje sporova. Samo se na ovaj način Agencija može afirmisati kao poželjan partner koji radi u korist obe strane, kako bi se sporna pitanja rešila efikasno, diskretno i na bazi zaštite interesa obe strane, uz mogućnost izvršenja sporazuma i izuzetnu mogućnost dodatne sudske zaštite u slučaju da postoje ozbiljna kršenja pravila postupka, ili druge nezakonitosti. Mirno rešavanje radnih sporova ima dugu tradiciju u mnogim državama, dok u Srbiji za sada samo predstavlja nedovoljno iskorišćeni potencijal koji bi mogao da značajno unapredi zaštitu prava zaposlenih, naročito imajući u vidu destimulišuću situaciju kada je reč o sudskoj zaštiti prava iz radnog odnosa.

Sudska zaštita predstavlja osnovni vid zaštite zaposlenog. Zakon o radu razlikuje radni spor (koji zaposleni pokreće protiv poslodavca) i spor iz radnog odnosa (koji poslodavac pokreće protiv zaposlenog). Imajući u vidu da poslodavac ima niz drugih sredstava koje može



koristiti kao mere protiv nezakonitog ponašanja zaposlenog, spor iz radnog odnosa se po pravilu svodi na spor radi naknade štete koju je zaposleni načinio poslodavcu. Zbog toga za ovaj spor važe pravila opšte parnice, dok se u radnom sporu primenjuju i neka posebna pravila. Iako je sasvim jasno da ne postoji upečatljiva potreba da se razlikuju ove dve vrste sporova u radnom pravu<sup>225</sup>, takođe je jasno da se zaposlenom treba dodeliti privilegovani položaj u takvim sporovima, što je sasvim u skladu sa načelima postojanja savremenog radnog prava. Ove privilegije se naravno neće ticati nedozvoljenog uticaja zaposlenog na ishod spora, već na njegovu faktičku procesnu poziciju, imajući u vidu težak materijalni položaj većine zaposlenih, kao i nedostatak stručnih kapaciteta da sami predstavljaju svoje interese u ovim sporovima.

Izmene radnog zakonodavstva poslednjih godina realizuju se međutim isključivo na štetu zaposlenih. Pored opisanih promena pravila parnice povodom nezakonitog otkaza i brisanja iznuđenog otkaza iz Zakona o radu, smanjen je i prekluzivni rok za pokretanje radnog spora sa 90 na 60 dana.<sup>226</sup> Izgovor za ovako nešto bio je dvostruk – da su prekluzivni rokovi obično mnogo kraći (ovaj argument nije sasvim jasan, budući da ima i kraćih i dužih prekluzivnih rokova i da se rokovi određuju prema objektivnim potrebama i vrsti spora a ne prema nekom apstraktnom univerzalnom pravilu) kao i da je ova izmena učinjena da bi se poslodavac što pre osećao sigurnim da zaposleni neće pokrenuti radni spor – poslodavac se međutim može osećati sasvim sigurnim tim povodom na mnogo jednostavniji način, tako što neće prekršiti zakon. Nema dakle realnog opravdanja za ovakvu izmenu, a imajući u vidu činjenicu da su stranke uglavnom neuke, da nemaju sredstava za angažovanje profesionalne pomoći (advokata), kao i da je novodoneti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>227</sup> katastrofalan u

---

225 Zoran Ivošević, *Radno pravo*, op.cit, str. 308-309.

226 Zakon o radu, član 195. stav 2.

227 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

pogledu pružanja besplatne pravne pomoći u ovakvim slučajevima<sup>228</sup>, sasvim je jasno da je ovde prevashodni cilj bio onemogućiti zaposlene da se uopšte obrate sudu.

Još neka rešenja nisu u skladu sa prirodom zaštite zaposlenih, pa se tako može dogoditi da zaposleni nema uopšte šansu da pristupi sudu zbog taksi koje mora platiti na podnošenje tužbe. U situaciji kada zaposleni traži neisplaćene zarade od poslodavca, taksa se određuje na osnovu vrednosti spora. Što više neisplaćenih zarada (dakle, što veći prekršaj poslodavca) – to je i veća sudska taksa. Kako se zamišlja da neko ko godinama ne primi zaradu može izdvojiti nekoliko stotina evra da bi sebi obezbedio dan na sudu, nije jasno i ne može kao rešenje opstati u sistemu, osim ukoliko sistem nije načinjen upravo da zaštititi imućne poslodavce od siromašnih zaposlenih.

Naravno, gotovo da je nepotrebno još jednom istaći da lica koja nisu u radnom odnosu ne mogu pokrenuti radni spor, već samo mogu tražiti naknadu štete od poslodavca u opštoj parnici, kao što je objašnjeno u prethodnom delu teksta. Ovako nešto bi se moralo promeniti i ista pravila bi morala važiti za sve sporove povodom rada.

Imajući u vidu da radni sporovi po pravilu traju nekoliko godina (precizne statistike nema ali se obično pominju cifre oko pet godina u trostepenim postupcima i oko četiri godine u dvostepenim) kao i količinu novca, vremena i energije koju bi trebalo uložiti da bi se postupak dobio, nije ni čudo što se zaposleni uglavnom ne odlučuju na sudsku zaštitu. Čak i kada se odluče, presudu treba izvršiti što može predstavljati novu avanturu u pravnom sistemu, a u slučaju odlaska poslodavca u stečaj i nemoguću misiju.

Ideja o uvođenju specijalizovanih radnih sudova se sve češće pominje u neformalnim razgovorima, a čini se da bi bilo veoma korisno da se ona pretoči i u konkretan tekst zakonskih izmena. Iako je reč o

---

228 Sofija Mandić, *Besplatna pravna pomoć – sa zakonom, bez pomoći*, <https://pesca-nik.net/besplatna-pravna-pomoc-sa-zakonom-bez-pomoci/>.

velikoj i temeljnoj reformi, izvesno je da bi njeno sprovođenje odista uticalo kako na kvalitet suđenja, ujednačavanje sudske prakse (koja je trenutno u rasulu, budući da se pravni stavovi četiri apelaciona suda ponekad drastično razlikuju) tako i na efikasnost suđenja i skraćenje trajanja postupaka. Postoje različiti modaliteti, oni se mogu učiniti komplementarnim izmenama koje su nužne u delu o vansudskom rešavanju radnih sporova, kako bi se kvalitet zaštite prava zaposlenih (i radno angažovanih) lica konačno podigao.

## 6.5 STEČAJ I PRAVA RADNIKA

Zakon o stečaju<sup>229</sup> nije povoljan po radnike i njihova potraživanja. Prevelika ovlašćenja stečajnog upravnika, kratki rokovi prijave potraživanja, predugo trajanje stečaja, samo su neki od razloga zašto se radnici kojima poslodavac u stečaju duguje novčana sredstva po pravilu nikada ne naplate u postupku stečaja, iako spadaju u prvi ispladni red prilikom namirenja poverilaca stečajnog dužnika (poslodavca).<sup>230</sup> Stečajni upravnik po pravilu kao jednu od prvih mera donosi rešenja o otkazivanju ugovora o radu većem broju zaposlenih.<sup>231</sup> Na ovaj način se oni izoluju od izvora informacija i često propuštaju rokove za prijavu potraživanja. Čak i kada prijave potraživanja, ona će po zakonu biti značajno umanjena – na primer, neisplaćene zarade se mogu isplatiti samo u iznosu minimalne zarade do jedne godine unazad pre otvaranja stečajnog postupka, dok se doprinosi za obavezno socijalno osiguranje uplaćuju na minimalne zakonske osnovice do dve godine unazad.<sup>232</sup>

---

229 Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

230 Zakon o stečaju, član 54. stav 4. tačka 1).

231 Zakon o stečaju, član 77.

232 Zakon o stečaju, član 54. stav 4. tačka 1). Iako je važno da se normira situacija u kojoj zaposleni nisu godinama dobijali zarade, niti su im uplaćivani doprinosi, ovo rešenje je loše ne samo zbog toga što svakako umanjuje ukupan

Čini se da bi jedna od osnovnih intervencija trebalo da se odnosi na period pre otvaranja stečaja, o čemu je već pisano u prethodnom tekstu. Pravovremena intervencija države kada se dogodi kašnjenje u isplati zarada, uplati doprinosa, ili uskraćivanju bilo kojeg drugog prava radnicima, od suštinskog je značaja da se oni zaštite i pre formalizacije teškog finansijskog stanja poslodavca. Takođe, jedna od mera koje bi se mogle uvesti – a koja ne bi bila presedan među uporednopravnim rešenjima<sup>233</sup> – jeste da se dug koji poslodavac ima prema radnicima u određenom trenutku konvertuje u vlasnički udeo radnika u poslodavcu. Ovo rešenje ne bi smelo biti povezano sa stečajem, kada je obično prekasno da se poslovanje održi i kada bi radnici praktično dobili udeo ni u čemu, već je nužno predvideti ga kao automatsku sankciju nakon minimalnog kašnjenja poslodavca u isplati dospelih novčanih davanja. Da bi se sprečilo namerno uzrokovanje stečaja, koje takođe postoji u praksi, radnici bi mogli dobiti kolektivno „pravo veta“ na odluke poslodavca kojima suštinski menja finansijski ili poslovni položaj, rasprodaje imovinu i sredstva za rad, uzima nepovoljne kredite, ili na bilo koji drugi način ugrožava poslovanje i opstanak pravnog lica.

## 6.6 PREDLOZI IZMENA ZAKONODAVSTVA

Nužne intervencije u radnom zakonodavstvu morale bi da obuhvate nekoliko važnih pitanja:

---

iznos potraživanja koji zaposleni imaju prema poslodavcu, već i zbog toga što „normalizuje“ takvu praksu poslodavca, koja predstavlja krivično delo (kako je već objašnjeno u prethodnom tekstu).

- 233 Argentina predstavlja zanimljiv primer prakse preuzimanja propalih fabrika od strane radnika, umesto njihovog gašenja i prodaje imovine: Andres Gaudin, „*Occupying, Resisting, Producing*“ *Argentine Workers Take Over Abandoned Factories*, <https://libcom.org/library/occupying-resisting-producing-argentine-workers-take-over-abandoned-factories-andres-gau>; Peter Ranis, *Argentina's Worker-Occupied Factories and Enterprises*, <https://pranis.ws.gc.cuny.edu/files/2012/08/argentina.pdf>.

- U skladu sa već navedenim preporukama članove 175. i 176. Zakona o radu, koji normiraju načine prestanka radnog odnosa, trebalo bi učiniti logičnijim i konzistentnijim, bez traženja zajedničkih elemenata u pojedinim načinima prestanka radnog odnosa, samo po cenu (veštačkog) grupisanja. Čini se da je daleko važnije da ova materija u zakonu sadrži iscrpnu listu načina prestanka kao i pojašnjenje svakog od njih, nego što značaj njihove sistematizacije. Takođe, izmene odredbi o otkaznim razlozima iz člana 179. Zakona o radu trebalo bi pre svega usmeriti na logičniju klasifikaciju otkaznih razloga (ako je klasifikacija uopšte potrebna) i na isticanje značajne razlike u normiranju povrede radne obaveze i nepridržavanja radne discipline, zbog koje se ove dve kategorije i razlikuju i zakonu – dok povreda radne obaveze mora biti izričito normirana zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu, kršenje radne discipline može predstavljati svako ponašanje koje nije u skladu sa propisanim normativima procesa rada, ponašanja zaposlenih, i slično. Od velikog je značaja i klasifikovanje na teže i lakše oblike povreda radne discipline, odnosno radne obaveze, naročito u smislu da lakše povrede ne bi više mogle da budu smatrane kao otkazni razlozi.
- Trebalo bi uskladiti Zakon o radu sa Konvencijom 158 Međunarodne organizacije rada i njenim članom 11. tako što će se predvideti otkazni rok kao pravilo, uz izuzetke samo za pojedine otkazne razloge.
- Vraćanje iznuđenog otkaza u Zakon o radu je od ogromne važnosti. Zbog toga bi svoje mesto u delu o nezakonitom otkazu morala da nađe i ova odredba. U skladu sa time, kao i prethodnom analizom i kritikom regulisanja nezakonitog otkaza, član 191. Zakona o radu morao bi da izmeni na sledeći način:

## Član 191.

### *Pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa*

*Ako sud u toku postupka utvrdi da je zaposlenom prestao radni odnos bez pravnog osnova, na zahtev zaposlenog, odlučiće da se zaposleni vrati na rad, da mu se isplati naknada štete i uplate pripadajući doprinosi za obavezno socijalno osiguranje za period u kome zaposleni nije radio.*

*Naknada štete iz stava 1. ovog člana utvrđuje se u visini izgubljene zarade koja u sebi sadrži pripadajući porez i doprinose u skladu sa zakonom.*

*Porez i doprinos za obavezno socijalno osiguranje za period u kome zaposleni nije radio obračunava se i plaća na utvrđeni mesečni iznos izgubljene zarade iz stava 2. ovog člana.*

*Ako sud u toku postupka utvrdi da je zaposlenom prestao radni odnos bez pravnog osnova, a zaposleni ne zahteva da se vrati na rad, sud će, na zahtev zaposlenog, obavezati poslodavca da zaposlenom isplati naknadu štete u iznosu od najviše 18 zarada zaposlenog, u zavisnosti od vremena provedenog u radnom odnosu kod poslodavca, godina života zaposlenog i broja izdržavanih članova porodice.*

*Ako sud u toku postupka utvrdi da je zaposlenom prestao radni odnos bez pravnog osnova, ali u toku postupka poslodavac dokaže da postoje okolnosti koje opravdano ukazuju da nastavak radnog odnosa, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obe strane u sporu, nije moguć, sud će odbiti zahtev zaposlenog da se vrati na rad i dosudiće mu naknadu štete u dvostrukom iznosu od iznosa utvrđenog u skladu sa stavom 4. ovog člana.*

*Pod zaradom iz st. 2. i 4. ovog člana smatra se zarada koju je zaposleni ostvario u mesecu koji prethodi mesecu u kome mu je prestao radni odnos.*

*Naknada iz st. 1, 2, 4. i 5. ovog člana umanjuje se za iznos prihoda koje je zaposleni ostvario po osnovu ostvarivanja zarade iz radnog odnosa, koji je zasnovao po nezakonitom prestanku radnog odnosa iz stava 1. ovog člana.*

*Ako zaposleni otkáže ugovor o radu zbog, od strane poslodavca učinjene povrede obaveza utvrđenih zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, zaposleni ima*

*sva prava iz radnog odnosa, kao u slučaju da mu je nezakonito pretao radni odnos i na njega se primenjuju odredbe ovog člana.*

- Izmene Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu moraju biti temeljne i potpune, u skladu sa nizom kritika iznetih u prethodnom tekstu. Valjalo bi razmisliti da li bi se ovaj zakon mogao ukinuti a materija regulisati Zakonom o radu, jer bi se na taj način dobilo na konciznosti i sprečile bi se potencijalna nelogična rešenja, uz održavanje osnove sistema zaštite od zlostavljanja koja je čini se dobro zamišljena ali jako loše normativno realizovana.<sup>234</sup>
- Mehanizam interne zaštite zaposlenog iz člana 194. Zakona o radu, odnosno internog rešavanja sporova zaposlenog i poslodavca, mora se normirati detaljnije i mora uključiti kako zaposlene tako i radno angažovana lica. Kao idealan modalitet internog postupka rešavanja sporova svakako se nameće klasična medijacija, koja svojom dobrovoljnošću i fleksibilnošću postupka ima sve predispozicije za uspešno sprovođenje kod poslodavca.
- Izmjena članova o inspekciji rada morala bi biti temeljna i detaljna. U skladu sa prethodnim analizama, morala bi se precizirati nadležnost inspekcije rada u pojedinim situacijama, kao i ovlašćenja inspektora rada. Nužno je osnažiti unutrašnju kontrolu rada inspektora, kao i omogućiti eksternu sudsku kontrolu kroz vođenje upravnog spora. Istovremeno poboljšanje uslova rada, jačanje ovlašćenja i autoriteta inspektora rada, uz podsticanje ličnih inicijativa i veće samostalnosti, delovi su potencijalnog plana reorganizacije ove službe.
- Član 195. stav 2. Zakona o radu mora se izmeniti tako da se prekluzivni rok poveća sa sadašnjih 60 na 90 ili 120 dana, koliko je

---

234 Na primer, sistem obaveznog prethodnog postupka kod poslodavca u slučaju zlostavljanja na radu mogao bi se zameniti sistemom obaveznog pokušaja medijacije, u skladu sa predloženim izmenama člana 194. Zakona o radu.

iznosio u prethodnim zakonima o radu.

- Izmenama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova pre svega bi se morao ustanoviti režim medijacije za individualne radne sporove, kako bi se strane u sporu lakše privolele da otpočnu razgovore o problematičnim pitanjima. Takođe, ne sme se ni na koji način uslovljavati primena Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, nezavisno od toga da li sporna pitanja između poslodavca i zaposlenog mogu biti predmet rešavanja spora prema Zakonu o mirnom rešavanju radnih sporova (citirana odredba iz člana 3. stava 3. ovog Zakona). Takođe, i jedan i drugi režim vansudske zaštite mora se proširiti i na lica koja su radno angažovana, to jest nisu zaposlena i nemaju mogućnost pokretanja radnog spora. U tom cilju, ali i u cilju pojednostavljivanja normative i uklanjanja potencijalnih konfliktnih rešenja iz sistema radnog prava, moralo bi se razmišljati i u pravcu ukidanja Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova i regulisanju ove materije Zakonom o radu.





## DEO III

# KOLEKTIVNA PRAVA IZMEĐU NORME I REALNOSTI

### 1. KAKVI NAM SINDIKATI TREBAJU?

#### 1.1 KRIZA SINDIKATA I NAČELA SOLIDARNOSTI

**S**indikat je jedan od osnovnih izraza radničkog kolektiviteta. Nastao je kao potreba za ujedinjenjem radnika-pojedinaca u strukturu koja bi se mogla efikasnije suprotstaviti poslodavcima, pa i državi koja je svojom politikom neintervencionizma praktično čvrsto stajala na poziciji prećutnog ili aktivnog podržavanja kapitala. Iako udruživanje radnika ima svoje korene u dubljoj prošlosti, o sindikalizmu u modernom smislu se govori od XIX veka. U početku kriminalizovani i proganjani, sindikati su prešli dug put do ravnopravne strane nasuprot poslodavaca u kolektivnim pregovorima. Može se reći da je pozitivan ishod borbe za uživanje slobode udruživanja radnika u tom smislu determinisao izgled modernog radnog prava – iz akcija sindikata su se direktno stvarali standardi radnih prava koje danas poznajemo; ona su se u kasnijim fazama razvoja sindikalnog delovanja razvijala putem kolektivnog pregovaranja, da bi u XX veku postala deo međunarodnog pravnog okvira i međunarodnih standarda. Tako su sindikati postali izvor stvaranja prava, dakle ne samo simbol borbe za bolji položaj radnika već i institucionalizacije ishoda te borbe u pravne norme i mehanizme ostvarivanja i zaštite radničkih prava i sloboda.

Sindikalizam je u drugoj polovini XX veka doživeo svoj vrhunac, baš kao i razvoj radnih prava. Nakon toga se međutim stvara nepovoljna klima za radnička prava – nestanak Sovjetskog saveza i takozvanog istočnog bloka, kao i napuštanje ideje komunizma kao koncepta uređenja državnog i ekonomskog sistema označili su novi period u istoriji radništva, koji će biti obeležen devolucijom radničkih prava i srazmerno tome devolucijom sindikata. Sindikati u tom procesu nisu bili izuzetak i njihov položaj je danas značajno kompleksniji i teži za delovanje nego pre tridesetak godina.

Mnogi su procesi koji su doveli do slabljenja sindikata ali bi bilo korisno pomenuti najvažnije:

- Država je iz proaktivnog stava podrške radničkim pravima načinila zaokret ka podršci poslodavcima. Razlozi za to su jednostavni – u periodu hladnog rata, bilo je od izuzetnog državnog značaja ponuditi alternativu socijalističkom sistemu i pokazati da kapitalizam može pružiti podjednako kvalitetna prava i zaštitu radnicima. Kada je istorijski konkurent nestao sa scene, kapitalizam se veoma brzo preobrazio u modalitet koji dosta podseća na njegove rane početke – prava radnika se dovode u pitanje a nove tehnologije stvaraju mogućnosti novih modaliteta radnog angažovanja, koji podrivaju logiku klasičnog sistema radnih odnosa. Istovremeno, veliki kapital lako dolazi do državnih funkcionera i nameće svoju volju, pa države postaju servis kapitala i otvoreno se stavljaju na stranu poslodavaca. Ovo dovodi do velikih normativnih i praktičnih promena na koje sindikati nisu spremni. Oni gube bitku sa državom – zapravo, u većini slučajeva se ponašaju pasivno i nemaju nikakvu strategiju efikasnog odgovora. Članovi sindikata, kao i drugi radnici, posmatrajući takav razvoj događaja gube poverenje u sindikate i generalno u sindikalne mehanizme delovanja. Mnogi od njih su direktno pogođeni različitim novim merama prekarizacije rada, kao što je fleksibilizacija i fluktuacija poslova, pa u takvim

okolnostima nemaju ni mogućnost da se trajnije i ozbiljnije uključe u rad sindikata.

- Razvoj novih tehnologija dovodi kako do stvaranja novih profesija i zanimanja, tako i do automatizacije proizvodnje i usavršavanja celokupne metodologije rada u proizvodnji. Nova zanimanja su individualistička – retka su ona u kojima je uz visok stepen automatizacije potrebna i kolegijalna, grupna akcija radnika. Radnici se osamljuju na poslovima koje obavljaju i u prvi plan dolaze razmišljanja o njihovim individualnim interesima u odnosu na poslodavca – gubi se svest o kolektivu kao takvom, gubi se svest o nužnosti solidarisanja sa ostalim radnicima. U takvom razmišljanju, sindikat radniku deluje kao recidiv prošlosti koji nema svoje mesto u savremenim radnim odnosima. Udeo visokokvalifikovane radne snage u ukupnom radništvu se povećava, što je logična posledica kako dostupnosti visokog obrazovanja širim krugovima u društvu, tako i potrebama društva da popuni nove poslove specijalizovanom radnom snagom. Ovi poslovi su i više plaćeni, donose zaposlenom bolje uslove rada i različite privilegije – u takvoj situaciji, on ne razmišlja niti saoseća sa drugim radnicima koji rade jednostavnije, manuelne poslove, ili jednostavno nisu od takvog značaja poslodavcu da bi sa njima ugovorio povoljnije uslove rada. Nastaje jaz između različitih kategorija zaposlenih, gde privilegovani radnici nemaju interes da se uključe u borbu protiv poslodavca i radne eksploatacije, jer su zadovoljni svojim individualnim položajem ili položajem grupe specijalizovanih radnika kojoj pripadaju.
- Sindikati ne shvataju posledice prethodno navedenih promena. Oni su u međuvremenu postali u velikoj meri birokratizovane, inertne tvorevine u kojima se pojedinačni interesi sindikalnih funkcionera ne moraju nužno poklapati sa interesima većine radnika. Takođe, istovetno kao i zaposleni, oni mnoga osvojena radnička prava smatraju za tradicionalna, prirodna i nepromenljiva – otuda

izostanak njihove reakcije kada postane jasno da su savremene tendencije da se ona ipak značajno umanje, ponekad i potpuno zanemare. I kada postoji zajednički interes za delovanje između članstva sindikata i njegovog rukovodstva, sindikati su neinventivni i lišeni energije koja je postojala u vremenu osvajanja radničkih prava. Takođe, konstantno umanjeno broja članova sindikate dovodi u finansijski tešku situaciju, što utiče i na potencijale za delovanje ali i na promenu politika sindikata, koji se u novije vreme više bore za članstvo (po svaku cenu) nego za realizaciju ciljeva zbog kojih postoje – zaštitu radničkih prava i interesa. Iako na prvi pogled deluju komplementarno, ovi ciljevi mogu biti različiti. Ovo se naročito dešava u situacijama kada poslodavci koriste tešku finansijsku situaciju u sindikatima da otupe njihovo delovanje, nudeći zauzvrat opstanak sindikalnih privilegija odabranim pojedincima.

Šta su posledice ovakvog razvoja događaja? Pre svega, činjenica da uticaj sindikata slabi, i to kako u odnosu na članstvo koje se osipa, tako i u poziciji pregovaračke strane sa poslodavcima i državom. Sa druge strane, ignorantsko ponašanje države utiče i na slabljenje uticaja kolektivnog pregovaranja, a samim tim i na radnička prava uopšte. Kolektivni ugovori ipak ostaju jedno od osnovnih oruđa sindikata, pa se oni okreću kolektivnom pregovaranju stavljajući ga kao prvi prioritet (ponekad i jedini) u svom delovanju. Sa druge strane ostaju potpuno nemoćni pred izmenama propisa koji omogućavaju sve veću individualizaciju radnika, značajno pojačanu prekarnost njihovog položaja, kao i generalno razvijanje novih modela i principa angažovanja radne snage, koji sve manje liče na tradicionalni radni odnos a sve više na rimski *locatio conductio operarum*, ugovor o najmu radne snage (koji naravno ne podrazumeva bilo kakav poseban odnos ili položaj radnika u sistemu rada već iznajmljivanje radne snage kao svake druge robe na tržištu). Ovakvi trendovi se vraćaju sindikatima kao bumerang –

smanjuje se poverenje u sindikalno delovanje i opada broj članova, što opet utiče na manju vidljivost, potencijal delovanja i manju borbenost sindikata. Na taj način se stvara zatvoreni krug faktora u okviru kojih sindikati postaju reliktni, neefikasni, pa čak i nedovoljni da zaštite neka od osnovnih prava radnika, kao što su pravo na ograničeno radno vreme, pravo na bezbednost i zdravlje na radu, pravo na pravičnu zaradu. Situacija naravno nije ista u svim državama, one najrazvijenije (i sa najvećom tradicijom sindikalizma) još uvek uspevaju da održe privid povoljnog položaja radnika. U državama periferije, takozvanim državama u razvoju, pojava predatorskog kapitalizma i slabljenje sindikata (ako se može govoriti o slabljenju u državama u kojima sindikalizam nije ni bio razvijen u tradicionalnom smislu, osim možda u kratkom zamahu početkom devedesetih godina prošlog veka nakon izlaska iz socijalističkih formi delovanja) drastično su pogoršali stanje radničkih prava i praktično obesmislili postojanje sindikata u trenutnom formatu.

## 1.2 SINDIKATI U SRBIJI POD NALETOM PREDATORSKOG KAPITALIZMA

Srbija je svakako primer država periferije u kojoj se dešavaju svi procesi pomenuti u prethodnom delu teksta. Sindikati su izgubili znatan deo svog članstva a njihova aktivnost se poslednjih godina uglavnom svodi na minorne protestne akcije i povremene uspehe na lokalnu, koji su pre svega zasluga pojedinačnih napora na terenu, a daleko manje sistema sindikalnog organizovanja. Sindikati su ne samo finansijski ugroženi već se čini da nisu razvili apsolutno nikakvu kontrastrategiju u odnosu na nagle promene koje se dešavaju u oblastima radnog i socijalnog prava. Zakonska regulativa sindikata je minorna i nedovoljna; sindikati su međutim zadovoljni takvim stanjem, iako je ono jedan od uzročnika krize sindikalizma. Ovo pokazuje da su sindikati postali birokratske jedinice u kojima se odlučuje u skladu sa partikularnim

interesima, koji ne moraju da budu u skladu niti sa interesima radnika, ni sa zvaničnom sindikalnom politikom.

Koliko je nisko pao sindikalizam u Srbiji, dovoljno pokazuje takozvano protestno okupljanje 1. maja 2018. godine, kada je „protestnu“ sindikalnu kolonu vodio niko drugi do ministar za rad, jedan od većih uzročnika propadanja i sindikata i koncepta radničkih prava.<sup>235</sup> Ovakve poruke koje sindikat šalje javnosti, dovode do revolta i potpunog gubitka poverenja u sindikalno organizovanje u Srbiji, dok sindikat od politike približavanja državnih funkcionerima sa pozicija slabijeg partnera ne može nikako imati koristi kao celina (pretpostavka je da korist imaju pojedini sindikalni funkcioneri koji su omogućili ovakvo brukanje sindikata i radnika koji su se okupili da protestuju upravo protiv politike čiji je glavni predstavnik na kraju predvodio njihovu kolonu). Takvi događaji nisu međutim usamljeni i može se reći da su pojedini sindikati u Srbiji ponekad branioci državne politike, time otklanjajući svaku sumnju čije interese zapravo zastupaju. Tako je na primer predsednik sindikata Elektroprivrede Srbije (EPS) izjavio da je štrajk zaposlenih u FIAT-u 2017. godine loš za državu, praktično ponavljajući političku poruku koju su pre toga građani mogli čuti od državnih funkcionera<sup>236</sup> i postavljajući se kao glasnogovornik političke

---

235 Videti detaljnije o ovom događaju: Mario Reljanović, *Izvrnuta sindikalna torta*, <https://pescanik.net/izvrnuta-sindikalna-torta/>.

236 „Prekinite štrajk, rudari na 64° C pa se ne žale“, [https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=07&dd=17&nav\\_id=1283508](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=07&dd=17&nav_id=1283508). Ovo nije jedini takav istup sindikalnih funkcionera. Tako je na primer na odbijanje Socijalno ekonomskog saveta da da pozitivnu ocenu Zakona o zaposlenima u javnim službama, predsednik reprezentativnog Saveza samostalnih sindikata Srbije izjavio da na žalost nije bilo konsenzusa iako je većina sindikata dala pozitivnu ocenu zakona (*Zakon o zaposlenima bez podrške svih sindikata*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a342489/Zakon-o-zaposlenima-bez-podr-ske-svih-sindikata.html>). Reč je inače o tekstu koji sadrži niz veoma loših rešenja kojima se praktično urušava osnova sistema rada i finansiranja javnih ustanova, a verovatno sa ciljem devastacije i privatizacije pojedinih delova kroz javno-privatna partnerstva.

opcije na vlasti, iste one protiv koje se navodno sindikati bore zbog izuzetno loše politike u odnosu na radna i socijalna prava.

Položaj i stanje sindikata u Srbiji trenutno karakteriše nekoliko ključnih problema:

- *Podregulisanost sindikata.* Iako sindikati smatraju da je ovo dobro rešenje, ono zapravo pogoduje različitim zloupotrebama, kako od strane poslodavaca tako i od strane sindikalnih funkcionera. Zakon o radu morao bi da detaljno reguliše način nastanka sindikata, njegovog rada (u smislu subjekta koji potpada pod kontrolu poreskih i drugih državnih organa, ne i u smislu programskih i drugih aktivnosti sindikata) kao i njegovog gašenja. Upravo je u segmentu gašenja sindikata značajan problem, jer Zakon o udruženjima<sup>237</sup> (koji se primenjuje u nedostatku odgovarajuće odredbe u Zakonu o radu) i Pravilnik o upisu sindikata u registar<sup>238</sup> (kojim se regulišu i načini ispisa sindikata iz registra) nisu u saglasnosti, a nadležno ministarstvo uporno primenjuje podzakonski akt, bez obzira na činjenicu da on nije usaglašen sa zakonom. I u drugim oblastima regulisanja rada sindikata se pojavljuju slični problemi, nekada na štetu samih sindikata a nekada na štetu poslodavaca. Dobija se utisak da je podregulisanost sindikata namerni propust države koja na taj način praktikuje „slobodu udruživanja“, dok čitavim setom drugih pravnih i faktičkih mera istovremeno sindikalno udruživanje obesmišljava (kao što je prećutno odobravanje poslodavcima da zabrane sindikate, ili ukidanje svih kolektivnih ugovora 2014. godine).
- *Fragmentiranost sindikata* u mnoštvo malih sindikalnih organizacija sa različitim stepenima faktičke autonomije u delovanju.

---

237 Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon.

238 Pravilnik o upisu sindikata u registar, Službeni glasnik RS, br. 50/2005 i 10/2010.



Iako formalno imaju zajednički cilj, kao i sredstva i strategije delovanja, sindikati su ekstremno podeljeni i tek nekoliko većih unija ili saveza sindikata se mogu smatrati značajnijim potencijalom radničke borbe. Ovakvo stanje nije samo posledica mnoštva partikularnih interesa koji se ostvaruju preko (formalno) istih zacrtanih ciljeva sindikata, već je i direktno povezano sa pomenutom podregulisanošću. Zakon o radu naime ne sadrži preciznije odredbe o organizaciji sindikata na teritorijalnom ili granskom nivou; regulativa se zadovoljava delimičnim uređenjem sindikata i sindikalnih predstavnika na nivou poslodavca. Ovo dovodi do značajnih poteškoća u praksi, koje se formalnopravno mogu otkloniti (o čemu će reći biti u nastavku teksta, kod predstavljanja modela budućeg sindikata) ali svakako utiču na (ne)jedinstvo sindikata, koji se najpre moraju osnovati i delovati kod poslodavca, da bi uopšte postali relevantni za njega i da bi se na njih primenio postojeći normativni okvir. Nakon toga se sindikati mogu udruživati proizvoljno – ne postoji regulacija pa samim tim ni značajnija ograničenja potencijalnog okrupnjavanja – ali se to veoma teško i sporo dešava, pa mnogi sindikati nikada ni ne pristupe nekim većim organizacionim sindikalnim strukturama. Kada se neka sindikalna unija i stvori, po teritorijalnom ili drugom principu, veoma je teško organizovati je na demokratskim temeljima ravnopravne zastupljenosti u organima odlučivanja te nove strukture, a još teže je usaglasiti je oko jedinstvenog programa delovanja. Konačno, nove strukture se moraju pojaviti i kao jedinstveno lice kako u pregovorima (za posebne kolektivne ugovore, kao i za opšti kolektivni ugovor) tako i pred državnim organima (kao pravna lica koja poseduju sopstveni subjektivitet) čime se faktički pojedinačnim sindikatima oduzima deo prava na odlučivanje o sopstvenom delovanju, ili to pravo u celini (pojedinačni sindikati se „utope“ u celinu koja je nastala). Ova pitanja se rešavaju statutima udruženja (unija, saveza)

sindikata i nisu sporna sa pravne strane, ali nije teško pretpostaviti koliko je naporno (i neefikasno) pomiriti različite interese koji postoje prilikom okrupnjavanja, još teže kako ih zadržati u celini u situacijama kada udruženje sindikata ne prati u celini programsku liniju pojedinačnih sindikata – članova udruženja.

- *Ugrožena ili nepostojeća finansijska i organizaciona nezavisnost sindikata od poslodavca i države.* Direktna posledica smanjenja broja članova jeste i finansijska kriza sindikata. Iako oni moraju biti formalno nezavisni od bilo kojeg spoljnog uticaja (a naročito uticaja države ili poslodavaca) faktički je ovu granicu teško povući. Finansiranje sindikata pretežno iz članarina koje plaćaju zaposleni koji su učlanjeni u sindikat jeste zakonsko pravilo (mada je i ono postavljeno krajnje relativno<sup>239</sup>) ali praktično ne postoje mogućnosti da se ono efikasno proverava. Sa druge strane, nije nedozvoljeno da poslodavac isplaćuje dodatke na zaradu sindikalnim predstavnicima, kao i da im obezbedi druge pogodnosti (na primer, službeni automobil, posebne kancelarije, čak i pomoćno tehničko osoblje). Poslodavac ne može direktno finansirati sindikat (jer je to suprotno zakonskom načelu nezavisnosti sindikata iz člana 218. stav 1. tačka 3. Zakona o radu) ali može da daje beskamatne pozajmice sindikatu, kao i da pod izgovorom tehničko-prostornog opremanja (na koje je obavezan zakonom) sindikatu ustupi značajnu opremu i sredstva, kojima se praktično izigrava zakonsko ograničenje. U praksi se dešava da sindikati koristeći ove „pogodnosti“, koje su suštinski nezakonite i suprotne svrsi postojanja sindikata, dobiju epitet „poslodavčevog sindikata“, odnosno sindikalne strukture u kojoj ne postoji sindikalni potencijal, već njome faktički rukovodi poslodavac. Naravno, poseban problem postoji ukoliko sama ideja o osnivanju sindikata,

---

239 Zakon o radu pominje finansijsku nezavisnost sindikata samo kod utvrđivanja uslova za reprezentativnost sindikata (član 218. stav 1. tačka 4.).

u koji bi ušli „pouzdani“ zaposleni, potekne od poslodavca kako bi se fingiralo postojanje kolektivnih prava – u ovom slučaju nema nikakve sumnje da je reč o fiktivnom sindikalnom udruživanju koje ima za cilj da bude brana osnivanju pravih sindikalnih struktura usmerenih na dobrobit i zaštitu radnika.

- *Smanjenje broja članova i opadanje poverenja u sindikate.* Iz svega prethodno napisanog nije teško zaključiti da zaposleni nisu previše zainteresovani za članstvo u sindikatu jer od njega ne vide nikakvu korist, a „sindikalnu borbu“ ne vide kao izraz solidarnosti, ili ih solidarnost među radnicima uopšte ne interesuje. Nepopularnost sindikata je, međutim, samo jedan od faktora smanjenja broja članova sindikata. Ogromna nezaposlenost dovela je do toga da broj članova naglo opadne. Sa potonjim povećanjem broja radnika, javljaju se novi oblici prekarnih načina angažovanja, koji dominiraju sa 80-90% u odnosu na ukupan broj novoangažovanih lica, što rezultira nemogućnošću da tako angažovana lica budu deo sindikalnih udruženja. Zakon o radu definiše sindikat kao organizaciju zaposlenih, a ne kao organizaciju radnika, čime su sva lica koja se ne nalaze u radnom odnosu isključena iz mogućnosti udruživanja. Ovo rešenje ne samo što je suprotno standardima MOR<sup>240</sup> i preuzetim međunarodnim obavezama Srbije, već je i jedinstveno rigidno u uporednom pravu i praksi država. Kada se zna da je značajan broj novozaposlenih (dakle onih u radnom odnosu) zaposlen na određeno vreme, i da se poslodavci jasno prema njima određuju na diskriminatoran način uskraćujući im različita prava iz radnog odnosa, pa i pravo na udruživanje, jasno je da je prostor za delovanje sindikata u pravcu povećanja članstva veoma sužen.

---

240 Njime se direktno krši Konvencija 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 8/58) kojom se garantuje pravo na udruživanje svim radnicima, bez izuzetaka i bez razlikovanja po pravnom osnovu angažovanja.

- *Nepostojanje strategije borbe za radnička prava, programskog i akcionog određenja prema postojećim problemima i tendencijama razvoja radnog prava.* Akcije koje sindikati preduzimaju su uglavnom parcijalne i *ad hoc* karaktera. Na lokalnom nivou oni mogu doći do nekih značajnih pomaka u odbrani radničkih interesa, ali se ove „pobede“ sindikata vezuju za znanje i umeće (pa i hrabrost) pojedinaca, više nego za organizovane sindikalne akcije koje potiču kao deo realizacije veće strategije otpora. Sa druge strane, nemogućnost da se sindikati suprotstave državnim politikama – zvaničnim i nezvaničnim – koje dovode do ekstremnog urušavanja radničkih prava, veoma je loša poruka za radnike. Sindikati imaju programske platforme koje usmeravaju njihovo delovanje. Oni međutim nemaju zajedničku platformu na kojoj bi izgradili odgovor na svaki politički, pravni i strateški potez države kojim se prolongira teško stanje radnih prava, ili se ona dalje umanjuju ili obesmišljavaju. Ovakav nedostatak vizije i spremnosti da se suprotstave državnim politikama sindikate čini nepopularnim u najširoj javnosti, naročito među onim radnicima koji nisu imali direktan kontakt sa sindikatima i koji ih percipiraju samo iz subjektivnog ugla ostvarivanja sopstvenih interesa na radu.
- *Nezainteresovanost sindikata za pitanja koja nisu direktno vezana za položaj zaposlenih.* Ova pitanja su istovremeno su od ogromnoj značaja za položaj građana, kao što je na primer drastično umanjnje kvaliteta i obima socijalnih prava. Ignorisanje svakog pitanja koje je od značaja za socijalni položaj građana, a nije direktno povezano sa radnim pravima, pokazuje slab domašaj sindikalnog angažovanja, zbog kojeg se oni percipiraju kao interesna udruženja uskog kruga zaposlenih, a ne kao socijalni pokreti koji mogu načiniti razliku u državnim politikama.
- *Fokusranje na članstvo i kolektivno pregovaranje, kao jedine funkcije iz kojih sindikat crpe svoju svrhu.* Ovaj problem proističe iz više prethodno pomenutih problema (manjak članstva, nedostatak

vizije, teška finansijska situacija). Činjenica je međutim da je teško ostvariti dublji i značajniji kontakt sa građanima, radnicima, čak i sa samim zaposlenima koji su potencijalni članovi sindikata, ukoliko se sindikalni pristup svodi na pokušaje organizacije sindikata kod poslodavca, učlanjenja što većeg broja zaposlenih u sindikat i konačno potpisivanje kolektivnog ugovora kod poslodavca. Iako su sva ova pitanja važna, to je nesporno, sindikat ne može iscrpeti svoje delovanje samo navedenim aktivnostima. Kada se oformi kod poslodavca, sindikat se mora baviti svim pitanjima koja su važna kako za članove tog sindikata, tako i za one koji to nisu, pa i problemima koji se vezuju za članove drugih sindikata. Kada se kolektivni ugovor potpiše to je uistinu veliki domašaj sindikalnog organizovanja i jedan od njegovih osnovnih ciljeva ali nije istovremeno i završetak zalaganja sindikata kod tog poslodavca. Čak i ako je kolektivni ugovor dosta povoljan za zaposlene, uvek bi trebalo imati u vidu da postoje problemi u njegovoj primeni, kao i da se nikada neće (u postojećoj normativi) odnositi na sve radnike kod poslodavca, već samo na one koji su u radnom odnosu. Osim uslova rada, postoji i niz drugih problema sa kojima se radnici mogu susresti, a koji moraju biti u fokusu sindikata. Njegova svrha se dakle ne iscrpljuje zaključenjem kolektivnog ugovora, već sindikat mora predstavljati stalni nadzorni organ nad radom poslodavca i koristiti svoje dotadašnje uspehe kako bi osigurao poziciju autoriteta za one probleme čije rešavanje tek predstoji.

- *Izostanak političkog angažovanja i istovremeni visoki stepen politizacije članstva sindikata.* Ovaj problem ulazi u domen prethodno analizirane situacije nedostatka jasnog programskog orijentisanja sindikata. Iako se od sindikata očekuje da prirodno budu orijentisani ka političkoj levisi, sindikati u Srbiji niti imaju političke stranke levice koje podržavaju (što je očekivano jer političke stranke koje donose i realizuju programe sa progresivnim socijalističkim

idejama u čijem je centru borba za radnička prava – ne postoje) niti imaju intenciju da se samoorganizuju kao politička snaga. Iako političko organizovanje sindikata u mnogim državama nije neuobičajeno, čini se da je – osim nekoliko istorijskih izuzetaka – političko angažovanje najvećih sindikalnih grupacija tema o kojoj se prethodnih petnaestak godina nije ne razmišljalo. Na ovaj način sindikati bivaju dodatno politički marginalizovani i nemaju niti privid autoriteta sa kojim mogu da pristupaju pred poslodavcima, i čini se još važnije, pred državom. Dodatno otežavajuća okolnost je i činjenica da – krajnje apsurdno – članstvo apolitičnih sindikata često biva politizovano, i to tako što se okreće političkim partijama (na vlasti) kao alternativnim rešenjima u situaciji kada sindikat ne može da realizuje njihove pojedinačne interese. Ovo čini još težim aktivniji nastup sindikata kao opozicije trenutno prevladajućim antiradničkim politikama.

- *Trgovina interesima u tripartinim telima i prevladavanje partikularnih interesa sindikalnih funkcionera.* Dokle god se članstva u tripartitnim telima i upravnim odborima institucija budu plaćala, kao i dok budu rezervisana za sindikalne funkcionere koji lako mogu personalizovati svoj položaj radi ostvarivanja ličnih interesa ili interesa manjih grupa organizovanih u okviru sindikata pa i van njega, sindikati neće uživati poverenje niti svojih članova, ni najšireg kruga radnika.

Iz prethodne analize položaja i stanja sindikata, može se zaključiti da oni u većoj meri ne obavljaju svoje osnovne funkcije i da je postojeće stanje neodrživo na dugi rok. Zbog toga je reforma sindikata u Srbiji potrebna, ne samo da bi se povratila vera u sindikalizam kao takav i da bi sindikati mogli da načine neku konkretnu razliku u odnosu na makro sliku i prevladavajuće državne politike, već i da bi sindikati kao takvi uopšte mogli da opstanu.

### 1.3 MODEL BUDUĆEG SINDIKATA

Na osnovu tradicije organizovanja sindikata, kao i na temeljima trenutne situacije – normativnog okvira i faktičkog stanja sindikalizma u Srbiji, moguće je predložiti hipotetički model budućeg organizovanja, koji bi potencijalno mogao odgovoriti izazovima savremenih radnih odnosa. Novi sindikalizam morao bi da otkloni postojeće nedostatke sindikalnog delovanja ali i da svoje delovanje izgradi na novim principima. Dok je princip solidarnosti i dalje osnovni (i veoma jasno izražen), nameću se i principi volontiranja, proaktivnosti, ali i principi socijalnog delovanja sindikata u široj zajednici i princip zadovoljavanja individualnih interesa članova (i nečlanova) sindikata.

Sindikata mora biti nezavistan i samostalan u delovanju u pravom smislu te reči. Zbog toga je potrebno izvršiti neke osnovne izmene kada je u pitanju zakonsko shvatanje sindikata. Trenutno Zakon o radu primat daje regulisanju sindikata kod poslodavca, dok druge oblike sindikalnog organizovanja i povezivanja praktično ne pominje. Ovo dovodi do potencijalne zavisnosti sindikata od poslodavca, kao što je već opisano u prethodnom delu teksta. Poslodavac po zakonu mora obezbediti uslove za rad sindikatu, zaštititi njegove predstavnike i omogućiti im (kroz plaćeno odsustvo) da se bave sindikalnim aktivnostima. Poslodavac ne može direktno finansirati sindikat, niti može diskriminisati sindikalne predstavnike i članove po osnovu njihovog udruživanja. Posredni uticaj poslodavca je međutim faktički daleko značajniji od onoga što zakon propisuje.

Najpre, tu su slučajevi zabrane sindikalnog organizovanja kod poslodavca. Država ima krajnje pasivan stav kada je reč o ovakvim nezakonitim (i neustavnim) radnjama poslodavca, pa često izostaje bilo kakva pomoć i asistencija nadležnih državnih organa. Radnici su tada po pravilu zaplašeni i odustaju od ideje sindikalnog organizovanja, a pojedinci koje je poslodavac identifikovao kao nosioce pokreta udruživanja trpe negativne posledice, zlostavljanje, diskriminaciju,

ili jednostavno dobiju nezakonit otkaz ugovora o radu (ili zakonito odbijanje da se ugovor o radu na određeno vreme, koji je nezakonito zaključen, produži – što država opet toleriše i ne smatra nezakonitim).

Potom bi valjalo razmotriti finansijski uticaj poslodavca na sindikat, odnosno njegove predstavnike. Iako je direktno finansiranje zabranjeno, gotovo da je uobičajeno da poslodavci „nagrađuju“ sindikalne predstavnike određenim dodacima na zaradu, a sindikatu koji im je po volji odobravaju novčane pozajmice. Na ovaj način sindikat direktno potpada pod uticaj poslodavca i nema govora o njegovoj nezavisnosti i samostalnom delovanju u interesu radnika.

Konačno, poslodavci neretko organizuju svoje sindikate, tako što određenoj grupi radnika ponude različite beneficije u zamenu za stvaranje sindikata koji bi bio lojalan poslodavcu i koji bi bio alternativa postojećem (nezavisnom) sindikatu ili alternativa dodatnom sindikalnom organizovanju. Ovakvi sindikati, koji se nazivaju „poslodavčevim sindikatima“, ili pogrdno „žutim sindikatima“, ne ispunjavaju ništa osim sindikalne forme – njihova svrha je upravo suprotna cilju postojanja sindikata.

Ovi problemi se mogu prevazići isključivo otklonom sindikata od poslodavca – kako formalnim, tako i fizičkim. Da bi sindikat bio istinski nezavistan i samostalan u radu, mora biti zabranjeno bilo kakvo davanje poslodavca sindikalnim predstavnicima ili članovima uopšte, kako neposredno tako i posredno, kako u novcu tako i u robi ili uslugama. Mora se zabraniti i bilo kakvo delovanje poslodavca usmereno da radnike destimuliše od organizovanja sindikata ili učlanjenja u postojeći sindikat<sup>241</sup>. Dalje, sindikat mora biti fizički odvojen od poslodavca – dok su njegovi članovi naravno prisutni u procesu rada kod poslodavca, jer

---

241 Ovakvo nešto je naravno već zabranjeno ali je potrebno zabranu izričito definisati u zakonu i elaborirati je na najkarakterističnije slučajeve – uz podsećanje da je zabrana sindikalnog organizovanja inkriminisana kao krivično delo (član 152. Krivičnog zakonika, krivično delo *Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja*).



su tamo zaposleni, prostorije sindikata se moraju nalaziti na nekom drugom mestu – ovo rešenje povlači za sobom i potpuno novu teritorijalnu i funkcionalnu organizaciju sindikata.

Finansijska nezavisnost sindikata je u ovom pogledu izuzetno važno pitanje. Zbog toga bi sindikati trebalo da prestanu da postoje u nekoj vrsti pravne praznine, da se smatraju specifičnim oblicima neprofitnih udruženja građana i da im se dodele finansijske obaveze ali i olakšice koje bi bile u skladu sa njihovim aktivnostima i podsticanjem sindikalizma. Važno je obezbediti ovakav režim finansijskoj funkcionisanja sindikata, kako se ne bi finansirali (direktno ili indirektno) od poslodavaca ili države. Umesto toga, rešenje bi se moglo naći u finansiranju iz članarina, solidarnih doprinosa, profitnih delatnosti koje bi sindikat mogao da obavlja, oslobođenju od poreza i drugih fiskalnih nameta, podsticanju unutrašnje i međunarodne saradnje i realizacije projekata, i slično.

Zaštita članova sindikata takođe je važno pitanje. Postoje ideje da se članstvo u sindikatu obezličići, kako poslodavac ne bi mogao da zna koji zaposleni su sindikalno angažovani (osim naravno predstavnika sindikata koji po svojoj prirodi zaduženja moraju komunicirati sa poslodavcem). Ova zalaganja jesu logična u postojećim okolnostima, kada je diskriminacija po osnovu sindikalne pripadnosti svakodnevna, učestala pojava, koju država ne suzbija niti efikasno sankcioniše (kao jedina zaštita se praktično nameće radni spor, koji traje godinama). Zbog toga je čini se važno kao kratkoročno rešenje omogućiti ovakvu depersonalizaciju članstva, gde bi podatke o članstvu imalo neko treće lice (jedna od ideja koje bi mogle biti realizovane jeste da to budu javni beležnici, koji bi proveravali spiskove članova sindikata prilikom utvrđivanja reprezentativnosti). Nijedno rešenje nije međutim moguće realizovati a da pri tome garantuje potpunu zaštitu identiteta zaposlenom. Na primer, morala bi se izmeniti i odredba prema kojoj je poslodavac taj koji je zadužen za obračun i uplatu sindikalnih članarina – ovo je način da poslodavac veoma lako dođe do spiska članova sindikata. Čak i kada bi to uradili, činjenica je da se u odnosu na pojedine zaposlene

veoma lako može saznati da li su članovi sindikata – ovu činjenicu otkriće neko od drugih članova, kao i oni sami u razgovoru sa kolegama ili drugim licima. Naivno je poverovati da se od poslodavca može sakriti članstvo u sindikatu, osim možda na kraći rok prilikom osnivanja sindikata – kada je važno da članovi sindikata ne podlegnu pritiscima poslodavca. Na srednji i duži rok to nije moguće ali se pre svega mora postaviti pitanje: zašto bi se tako nešto uopšte radilo? Sindikat upravo služi da stvori kolektivnu snagu radništva koja je značajno veća od one koju svaki član sindikata ima kao pojedinac. Biti član sindikata koji stoji iza zaposlenog upravo znači imati hrabrosti – bez obzira na sindikalnu funkciju i konkretna zaduženja u sindikatu i kod poslodavca – da se prigovara, protestuje, predlaže, razgovara sa donosiocima odluka i na taj način utiče na formiranje politike poslodavca koja definiše položaj svih radnika. Svakim skrivanjem sindikalnih članova od poslodavca promašena je poenta postojanja sindikata, a što je pre svega osnaživanje radnika da se otvoreno i bez straha bore za svoja prava. U suprotnom bismo imali nekoliko sindikalnih predstavnika u fokusu poslodavca, iza kojih bi stajala nedefinisana masa radnika koji se previše boje da ih otvoreno podrže – nije realno očekivati da će u takvim uslovima sindikalni predstavnici imati uspeha u pregovorima sa poslodavcem, kao i da će se izboriti za realizaciju sindikalnih ciljeva. Nije realno ni da će u takvim uslovima sindikat opstati u svojim nastojanjima da radnike nauči borbi za njihova zakonska prava.

U skladu sa principom delovanja sindikata nezavisno od poslodavca, potrebno je definisati i novu strukturu sindikata. Nameće se teritorijalna struktura kao potencijalno rešenje. Ona zadovoljava osnovni princip otklona sindikata od poslodavca, u smislu izlaska iz poslodavčevih prostorija i sprečavanja nedozvoljenih uticaja na sindikat i sindikalne predstavnike koji se iz te prostorne povezanosti mogu javiti. Sindikati bi se organizovali po teritorijalnom osnovu – za teritoriju jedne ili više jedinica lokalne samouprave (opština, grad). Članstvo u sindikatu bilo bi otvoreno za sve građane, bez obzira na njihov radnopravni

status. Oni koji ne spadaju u zakonom određeni krug potencijalnih članova sindikata (koji bi morao biti značajno proširen u odnosu na trenutno rešenje) mogli bi imati status počasnih članova, ili jednostavno simpatizera sindikata. Oni ne bi mogli da učestvuju u radu sindikalnih tela ali bi mogli ulagati svoje vreme, energiju i rad na druge načine, kao i finansijski podržavati sindikat (isključivo kao pojedinci koji nisu povezani sa poslodavcima i koji doprinos daju kroz svoju ličnu imovinu).

U okviru jedne jedinice lokalne samouprave (uzećemo grad za primer) sindikat bi imao jednu centralu (ili više njih ako je reč o mnogoljudnijem gradu – na primer, u Beogradu bi centrala mogla postojati u svakoj gradskoj opštini). Takav sindikat bio bi prepoznat kako na nivou grada (radi kolektivnog pregovaranja) tako i na nivou poslodavca (čak iako kod njega nije prijavljen kao sindikat osnovan kod poslodavca). Ni sadašnja regulativa ne zabranjuje ovakav način udruživanja – problem je međutim u tome što Zakon o radu ne prepoznaje nijedan oblik sindikata osim onog koji je osnovan kod poslodavca i prijavljen poslodavcu. Novi sindikat bi svojstvo pravnog lica sticao kao i do sada, upisom u registar, i mogao bi da kolektivno pregovara kod svakog poslodavca kod kojeg ima uslove za reprezentativnost (što bi mogao da konstatuje javni beležnik). Sindikat ne bi ostvarivao nikakve povlastice kod poslodavca – u smislu tehničkih i prostornih uslova za obavljanje sindikalnih aktivnosti – već bi se okupljanje članova sindikata vršilo u prostorijama centrale. Sindikalni predstavnici bi naravno zadržali pravo na plaćeno odsustvo ali ne bi smeli da primaju bilo kakvu naknadu ili dodatak na zaradu zbog svog specifičnog položaja kod poslodavca. Članovi bi članarinu, kao i druge dobrovoljne doprinose, plaćali direktno centrali sindikata, bez posredovanja poslodavca.

Takav sindikat bi mogao da se udružuje sa drugim osnovanim na teritoriji iste jedinice lokalne samouprave, ili iz drugih jedinica lokalne samouprave. Moguće je zamisliti i osnivanje sindikata na nivou države, koji bi nakon toga otvorio svoje lokalne centrale u različitim jedinicama lokalne samouprave.

Gransko uvezivanje radnika ne bi bilo napušteno, naprotiv – ovi radnici bi mogli da se povezuju kroz specijalizovane sindikate na lokalnu, ili kroz povezivanje sindikata koji okupljaju članove iz svih privrednih grana iz različitih jedinica lokalne samouprave, kroz sekcije sindikata ili na bilo koji drugi način koji sami članovi izaberu. U tom smislu, kolektivno pregovaranje radi zaključenja posebnih (granskih) kolektivnih ugovora ne samo da ne bi bilo zanemareno, već bi bilo i značajno olakšano.

Funkcionalna organizacija sindikata bila bi rešena internim aktima. Ovde je reč pre svega o praktičnom rešenju – imajući u vidu da bi postojao niz različitih oblika organizovanja u vertikalnom i horizontalnom smislu, nema smisla ograničavati sindikate da svoju unutrašnju strukturu moraju unifikovati prema određenim pravilima. Svakako bi se zakonom moralo odrediti minimalno i fleksibilno rešenje unutrašnje organizacije, kao što je to trenutno slučaj sa Zakonom o udruženjima, ali bi ono ostavljalo značajnu slobodu sindikatima za uređenje detalja unutrašnje organizacije, organa i načina funkcionisanja.

Iako ovaj način organizacije sindikata poboljšava položaj u odnosu na pojedinačne poslodavce, mora se primetiti da je on izuzetno skup i organizaciono i finansijski zahtevan. U Srbiji bi od postojećih sindikata trenutno mogli da se po ovom principu organizuju samo oni koji su „nasledili“ imovinu jugoslovenskog sindikata. Ostali bi imali značajne probleme da se uklope u ovaj teorijski model. Međutim, potencijalno rešenje bi se moglo naći u budućem pravilu da je lokalna samouprava dužna da ovim sindikatima obezbedi uslove za rad – ovo je rešenje koje bi bilo dovoljno objektivno da sindikati ne zamene jedan pritisak (poslodavca) drugim (državnim) a da pri tome ipak ostvare pomoć države koja ne bi bila izražena u novcu već isključivo u ustupanju adekvatnog prostora i njegovom eventualnom (esencijalnom) opremanju za administrativnu delatnost sindikata.

Osnovna uloga sindikata je zaštita radničkih interesa i unapređenje njihovog radnopravnog položaja. Ona se neće menjati ni u budućnosti – nemoguće je zamisliti drugu svrhu sindikalnog organizovanja

i nemoguće je zamisliti alternativne organizacije koje bi preuzele ovu ulogu sindikata. Savremeni sindikat međutim ima i druge funkcije, koje su podjednako važne i koje su od značaja – svaka pojedinačno, i sve zajedno kao celina – za ukupnu sliku o ulozi novog sindikata u društvu, u okvirima lokalne zajednice i šire kao faktora uticaja na državne politike. Stoga bi najznačajnije funkcije sindikata bile sledeće:

- *Zastupanje radničkih stavova kod poslodavca, pred lokalnim i državnim organima i institucijama.* Osnovna funkcija sindikata jeste da se stara o očuvanju i unapređenju radničkih prava i položaja radnika. Sindikat koji je organizovan na teritorijalnoj osnovi moći će da ove stavove zastupa kako kod konkretnih poslodavaca, u slučaju pregovora ili rešavanja sporova, ili jednostavno kroz održavanje stalne komunikacije, tako i kod lokalnih državnih institucija sa kojima će takođe biti u kontinuiranom kontaktu. Zastupanje interesa zaposlenih se dakle vrši i na pojedinačnom nivou, kroz konkretne primere i situacije, i kao kroz plasiranje politika i stavova sindikata i uticaj da se oni prepoznaju i priznaju kao deo zvaničnog normativnog okvira, strateških dokumenata ili politika.
- *Učešće u kreiranju politika i normativnih akata, na državnom i na lokalnom nivou.* Ova funkcija sindikata nužno je povezana sa prethodnom i predstavlja njen logični nastavak. Sindikat ne sme bežati od odgovornosti za učešće u kreiranju politika i propisa – naprotiv, to bi trebalo da bude njegov krajnji domet jer se kroz takvu poziciju mogu nametnuti ona rešenja koja su u skladu sa programom sindikata. Otuda je važno da se sindikat prepozna kao društvena snaga i da nađe svoje mesto u konsultacijama (ne samo zvaničnim, već i nezvaničnim) kao i u stručnim grupama i telima koja se bave osmišljavanjem pravaca razvoja radnog i socijalnog prava i srednjoročnog i dugoročnog političkog pristupa ovim oblastima.

- *Kolektivno pregovaranje* mora ostati jedna od osnovnih funkcija sindikata, iako nije jedina svrha njegovog postojanja. O kolektivnom pregovaranju će više reči biti u kasnijem tekstu.
- *Buntovni načini ostvarivanja prava radnika.* Ovdje se pre svega misli na realizovanje prava na štrajk. O pravu na štrajk će biti detaljnije reči u daljoj analizi, a na ovom mestu se mora napomenuti da je ono od izuzetnog značaja u savremenim odnosima sindikata i poslodavaca. Štrajk kao argument upozorenja je naravno prevashodni taktički potez kojem treba pribegavati. Ukoliko je poslodavac svestan da je sindikat dovoljno snažan da ujedini sve ili veliku većinu radnika da stupe u štrajk, kao i da je organizaciono i finansijski moćan da u štrajku istraje duže vreme, štrajk će postati jedno od osnovnih oruđa sindikata u borbi za očuvanje i unapređenje položaja radnika. Naravno, ovo podrazumeva da sindikat zaista ima dobre razloge za predlaganje štrajka radnicima – otuda će moći da računa na ispunjenje prvog uslova, masovnosti štrajka, samo ukoliko štrajk ne upotrebljava previše često i ukoliko pretnja štrajkom bude rezultat baha tog ponašanja poslodavca ili propalih dugoročnih pregovora o suštinski važnim pitanjima kada je reč o položaju radnika. Takođe, možda i najvažniji (i najranjiviji) deo taktike štrajka jesu štrajkački fondovi, iz kojih sindikat mora obezbediti minimum sredstava za radnike koji štrajkuju. Štrajkački fondovi postaju centralno pitanje štrajka, budući da se njima finansira dugoročni štrajk koji poslodavac po svaku cenu želi da izbegne. Sa druge strane, ukoliko štrajkačkih fondova nema ili su oni nedovoljni, poslodavac može „izmoriti“ štrajkače koji će u nekom trenutku štrajk obustaviti – što će naravno imati negativne posledice i po štrajkačke zahteve ali i po poverenje radnika u sindikat koji je štrajk organizovao.
- *Pravna pomoć.* Pružanje besplatne pravne pomoći jedna je od osnovnih funkcija koju sindikat mora da realizuje. Bez obzira da li je reč o osnovnim, bazičnim oblicima pružanja pravne informacije,

pravnog saveta ili pravnog mišljenja, ili je u pitanju daleko komplikovanija izrada pravnih podnesaka ili zastupanje u sudskim i vansudskim postupcima, sindikat mora imati ljudski potencijal advokata i pravnika koji bi mogli da realizuju pravnu pomoć svakome kome je potrebna. Iskustva iz pružanja besplatne pravne pomoći u Srbiji pokazuju da radnici odustaju od rešavanja spor-nih pitanja sa poslodavcima najpre zbog toga što smatraju da ne mogu sami da prođu kroz komplikovane sisteme zaštite. Otuda je pravna pomoć elementarna usluga koja bi bila dostupna svim članovima, kao značajan vid individualne podrške u trenucima kada je ona najpotrebnija – kada postoji nezakonito postupanje poslodavca na koje radnik mora reagovati pravnim sredstvima. Sindikat na taj način pomaže radnicima ali se pojavljuje i kao faktor njihove hrabrosti i stabilnosti, odlučnosti da istraju u svojim zahtevima – što svakako doprinosi popularnosti sindikata.

- *Psihološka i druge vrste pomoći članovima, kao i aktivnosti povezivanja članstva.* Sindikalna centrala mora biti sigurna kuća članovima sindikata, pa i onima koji to nisu a čija su radna prava ugrožena ili povređena. U tom smislu sindikat bi morao da služi i kao faktor upoznavanja i povezivanja članova, kroz niz zajedničkih aktivnosti i kroz niz oblika pomoći – kao što su psihološko savetovanje, jednokratna pomoć u novcu, uslugama ili robi, ali i formiranje zajedničkih sportskih timova, učestvovanje na drugim događajima gde se sindikat pojavljuje kao kolektiv/ekipa/delegacija, i tome slično. Pored toga, nisu i ne mogu biti zanemarljive pomoći koje se odnose na profesionalno osnaživanje članova i drugih radnika – kao što su kursevi na kojima će savladati nove veštine ili unaprediti stare (prekvalifikacija, dokvalifikacija) a koje će im pomoći da pronađu posao ili se bolje pozicioniraju na tržištu rada. Sindikat ne bi bio, niti može da bude, agencija za posredovanje u zapošljavanju. Ali svojim potencijalom okupljanja radnika može da utiče na njihovo aktivno traženje posla

(uključujući i one koji su već zaposleni ali žele da napreduju u svojim profesionalnim karijerama, ili žele da promene profesionalnu orijentaciju).

- *Sindikata u lokalnoj zajednici.* Ova funkcija predstavlja kvalitativnu promenu u ponašanju sindikata, iskorak ka onim članovima zajednice koji nisu članovi sindikata ali koji mogu prepoznati sindikat kao partnersku organizaciju koja se iskreno brine o zaštiti interesa građana na lokalnom nivou. U cilju svoje promocije kroz društveno koristan rad, sindikat može saradivati sa stambenim zajednicama, drugim lokalnim organizacijama i neformalnim grupama građana, u cilju ulaganja rada i sredstava u rešavanje lokalnih problema, odnosno stvaranja uslova za prijatniji život. Sindikat tako može inicirati ili pomagati lokalne inicijative koje se tiču i kulturnog i sportskog života, ali i organizovati i koordinirati lokalne akcije – kao što je uređenje parkova i zelenih površina, čišćenje terena, i slično.
- *Međunarodna saradnja sindikata.* Otvaranje sindikata prema međunarodnim pokretima, organizacijama i sindikalnim unijama i sada je aktuelno i može se reći da je to jedno od polja gde postojeći sindikati veoma dobro koriste svoje potencijale i prilike. Međunarodna saradnja bi morala da bude ne samo šansa da se sindikalna istraživanja i aktivnosti finansiraju iz spoljnih izvora, već i prilika da se razmene iskustva i dobre prakse, ukaže na mogućnosti razvoja sindikata i generalno da članovi sindikata sazrevaju u svom radu i pristupu različitim problemima. Članstvo u međunarodnim sindikalnim unijama i asocijacijama takođe može biti stvar prestiža ali i snage sindikata, koji u slučajevima nedozvoljenih pritisaka može računati na daleko veću podršku od one koja je proizvod solidarnosti sindikalnih i drugih organizacija unutar zemlje.
- *Istraživačka, publicistička i medijska funkcija sindikata.* Sindikat se ne može zamisliti kao naučnoistraživačka organizacija ali svakako može imati takav potencijal koji bi bio komplementaran drugim



aktivnostima i funkcijama koje sprovodi. Međunarodno iskustvo sindikalnih članova, kao i članovi koji dolaze iz različitih profesija, dobra su osnova za organizovanje istraživanja koja bi služila kao alat sindikatima u zastupanju radničkih interesa, kolektivnom pregovaranju, političkom izjašnjanju. Svoje analize i nalaze sindikat mora publikovati i predstaviti putem različitih formata i medija – kako svojim članovima, tako i najširoj javnosti. Otuda sindikalni članovi moraju biti prepoznati ne samo kao borci za prava radnika, već i kao stručnjaci za određena pitanja kojima se bave, a koja su funkcionalno i sadržinski povezana sa radničkim pravima ili drugim oblastima od interesa za sindikat.

- *Politička funkcija sindikata.* Konačno, sindikat mora doživeti svoj politički razvoj i aktiviranje, u skladu sa svojim vrednosnim stavovima. Ova funkcija biće detaljnije pojašnjena u daljem tekstu.

Ovo nije, niti može biti, iscrpan spisak potencijalnih funkcija sindikata. Teško je unapred zamisliti na koji način bi sve radnici mogli ostvarivati korist od ovakvih struktura, tako da će se uloga sindikata vremenom menjati i prilagođavati novim okolnostima u društvu i potrebama radnika – ali takvo širenje aktivnosti nikada neće moći da utiče na odumiranje ili uskraćivanje osnovnih funkcija koje su ovde nabrojane.

Kada je reč o strategiji delovanja sindikata, ona mora počivati na osnovnim principima proaktivnog i reaktivnog delovanja.

Reaktivno delovanje je karakteristično za današnje sindikate i ono ne donosi mnogo uspeha. Ipak, ne sme se zanemariti budući da je važan deo taktike vršenja pritiska kako na poslodavca, tako i na državu. Tako će sindikat po pravilu reagovati na neki jednostrani potez i opšti akt poslodavca koji nije u skladu sa zakonom ili kolektivnim ugovorom, ili reagovati na nezakonito ponašanje poslodavca prema pojedinačnom zaposlenom. U širem kontekstu, sindikati reaguju na novodonete zakone i druge propise nakon njihovog usvajanja.

Proaktivno delovanje sa druge strane podrazumeva suptilniju ulogu sindikata u stvaranju informisane radničke baze i učešću u kreiranju politika. Ona podrazumeva kontinuirani rad sa članovima ali i potencijalnim članovima, koji će biti upoznati sa osnovnim načelima organizacije i rada sindikata, interesima radnika koje sindikat štiti, ali i pravima radnika koja im pripadaju bez obzira na članstvo u sindikatu. Proaktivno delovanje realizuje se i kroz lobiranje za usvajanje određenih propisa i politika na lokalnom i državnom nivou, njihovo oblikovanje u fazi nastanka, kako bi se ojačao ili unapredio položaj radnika i realizovali politički ciljevi sindikata. Političko delovanje sindikata je suštinski kombinacija kontinuirane realizacije proaktivnih i reaktivnih strategija i ono podrazumeva delovanje više sindikalnih funkcija istovremeno, kako bi sindikati imali svoj stav u odnosu na svako potencijalno važno pitanje, kao i političke, medijske i druge kanale da takve svoje stavove prenesu najširoj javnosti. Posebna strategija odnosi se na vidljivost i pristupačnost sindikata, i ona će biti realizovana kroz programe u lokalnoj zajednici, o kojima je već bilo reči, ali i kroz druge istraživačke, publicističke i medijske programe sindikata.

Budući sindikat morao bi da se zasniva na osnovnom principu na kojem su tradicionalni sindikati formirani – principu solidarnosti. Ponovno afirmisanje solidarnosti u radničkom udruživanju jedna je od najvažnijih pretpostavki uspeha novog koncepta. To naravno ne znači da će članovi biti privučeni isključivo altruističkim motivima. Naprotiv, koncept solidarnosti podrazumeva da će solidaran rad članova sindikata omogućiti stvaranje pozicija za realizaciju kolektivnih interesa radnika, ali i da će od delovanja sindikata i prethodno opisanih funkcija direktnu individualnu korist imati i oni članovi kojima bude zatrebala neka od asistencija i pomoći koju sindikat pruža, ili od drugih pogodnosti koje će moći ostvariti putem sindikata.

Volontiranje je otuda osnovni način kako bi sindikat morao da funkcioniše. Predstavnici sindikata kod poslodavca, kao i drugi sindikalni funkcioneri, biće plaćeni u smislu zarade i naknade zarade koju

daje poslodavac prema zakonu, ali ne i posebno od sindikata. Oni će uživati najveću moguću zaštitu koju sindikat pruža, pre svega pravnu, ali neće imati posebnu naknadu za sindikalni rad koji obavljaju kod poslodavca, kao ni u centrali. Isti položaj će imati i drugi članovi sindikata – njihov rad biće zasnovan na volontiranju i kolektivizmu.

Sa druge strane, postoje funkcije sindikata koje iziskuju postojanje profesionalnih izvršilaca. Tako će sindikat morati da ima profesionalne pravnike (advokate), računovođe, druga lica koja su stalno zaposlena u sindikatu (ili – kao u slučaju advokata – angažovana prema specifičnim ugovorima na *ad hoc* ili trajnijoj osnovi), kao i profesionalne organizatore (sindikalne profesionalce koji izlaze na teren, rade na učlanjivanju novih članova, prave strategije sindikalizacije zajedno sa sindikalnim organizacijama u koje ih sindikat šalje, kao i organizovanje štrajkova). Ostatak sindikalne strukture međutim neće primati naknadu, niti imati bilo kakvu drugu povlasticu u odnosu na članstvo.

Sindikat okuplja radnike, koji svoje interese u savremenim radnim odnosima ne mogu realizovati isključivo putem tradicionalnih kolektivnih prava, kao što su kolektivno pregovaranje ili štrajk. Naprotiv, stvaranje novih prekarne forme i liberalizacija režima rada uz svesno i namerno povlačenje države iz zaštite radnika, nameću kao jedan od prioriteta sindikatima da utiču na takve politike i normative poduhvate, kojima se umanjuju i devoluiraju radnička prava i položaj radnika generalno pogoršava. Ovo podrazumeva ne samo razmišljanja o sindikalnoj podršci određenim političkim partijama, već i direktno učešće predstavnika sindikata na izborima. Najvažnije, ovo podrazumeva donošenje jasnih i određenih programa sindikata – koju politiku podržavaju i koje se političke opcije za sindikat čine prihvatljivim. Ovi programi moraju biti kako opšteg karaktera, kako bi se sindikat postavio prema generalnim političkim strujama i opcijama, tako i veoma precizni kada je reč o konkretnim rešenjima koja se tiču politika koje ulaze (ili bi morale da ulaze) u delokrug rada savremenog sindikata – politike zapošljavanja, rada, socijalne politike (uključujući

i socijalnu zaštitu), politiku investicija i privrednog razvoja, srednjoročne i dugoročne razvojne i inovativne politike, politike očuvanja životne sredine, i tome slično. Reč je o širokom krugu pitanja od značaja za jedno društvo, pa se tako sindikat ne bi mogao ograničiti samo na uzak krug tema od direktnog značaja za njegov rad i razvoj – članovi sindikata želeće da čuju mišljenja i stavove i o drugim pitanjima koja lično smatraju važnim. Sindikat se može postaviti i u odnosu na druge oblasti i politike koje nisu u primarnom fokusu (na primer, spoljne politike) jer je važno predstaviti se kao ozbiljan politički činilac koji je izgradio bazu članova koji dele neke osnovne vrednosti u odnosu na sva, ili makar veliku većinu, važnih pitanja aktuelnih u društvu u kojem deluje.

Imajući u vidu sve napisano, trebalo bi konstatovati još jednom i činjenicu da je politički aktivan sindikat u Srbiji trenutno veoma teško ostvariva ideja, ako se zna da je značajan procenat sindikalnih članova politički aktivan kroz političke partije, od kojih većina uopšte ne mora deliti ni bazične ideje sa levo orijentisanim principima rada sindikata. Članstva u ovakvim političkim partijama nisu iznenađujuća – ona dolaze kao dodatno osiguranje položaja zaposlenih koji u političkim partijama vide entitete preko kojih mogu efikasnije i kvalitetnije ostvariti i zaštititi svoje individualne interese, uključujući one koji se tiču zapošljavanja, napredovanja u službi, zaštite od (zakonitog ili nezakonitog) otkaza, ili ostvarivanja bilo kojeg individualnog prava iz radnog odnosa.

Kako sindikat finansira svoje delovanje, jedno je od osnovnih pitanja (i problema) na koja se mora dati makar okviran odgovor, kako bi novi koncept sindikata zaživeo. Osim klasičnih pravila finansiranja iz članarine, i zabrane finansiranja od strane poslodavca ili države, postoji veliki prostor da se sindikat finansira iz drugih različitih izvora. Trebalo bi najpre napomenuti da plaćanje članarine sindikatu ne bi trebalo da bude prevashodni cilj učlanjivanja novih radnika. Tako bi sindikalnu pomoć (i status člana, ili nezavisno od statusa člana) mogli

da dobiju i ona lica koja po zakonu nisu u mogućnosti da se učlane ali čijim osnaživanjem sindikati mogu od njih načiniti konkurentnu radnu snagu na tržištu rada, ili koja bi bez pomoći sindikata bila u finansijski i socijalno nezavidnom položaju (na primer, pružanje besplatne pravne pomoći licima koja imaju nenaplaćena potraživanja od bivših poslodavaca). Takođe, vredniji od članarine koju članovi budu uplaćivali će biti njihov volonterski rad, o kojem je već bilo reči. Ova konstatacija važi i za one radnike koji ne mogu da budu članovi sindikata ali mogu doprineti njegovom radu.<sup>242</sup>

Drugi oblik finansiranja sindikata, po značaju odmah nakon članarine a možda i važniji od nje, biće dakle volonterski rad. Cilj novog sindikata je da što manje košta, da ne obezbeđuje nerealne benefite sindikalnim funkcionerima i da sav novac usmerava tamo gde je on jedino i potreban – ka članovima i ostvarivanju njihovih potreba. Nakon toga, kao potencijalni izvori finansiranja mogu doći dobrovoljni prilozima, donacije, pokloni, zaveštanja, kao i nemali fondovi koji će prosteći iz međunarodne saradnje. Analizirani i predloženi koncept sindikata jeste skup, i jedini način da opstane je da se prikupljena sredstva racionalno koriste i da se rad solidarno ulaže kako bi se što više troškova umanjilo, ili u potpunosti eliminisalo.

Konačno, ne treba zanemariti ni prethodno opisane ideje koje idu u prilog podrške sindikatu od strane lokalne samouprave, kako kroz davanje prostorija za rad i eventualno najosnovnije opreme, tako i kroz davanje mogućnosti sindikatima da se uključe na konkurse za sredstva za realizaciju projekata, koja su opredeljena za neprofitne organizacije.

---

242 Može se konstatovati i da bi ovo bio daleko humaniji i društveno (i lično) korisniji način „socijalne aktivacije“ lica, od onog koji je trenutno predviđen u srpskom zakonodavstvu, a koji predviđa prinudni rad da bi se održalo pravo na novčanu socijalnu pomoć (videti: Sofija Mandić, *Rad oslobada*, <https://pescanik.net/rad-oslobadja/>).

Važno je napomenuti da je u određenoj meri i u sadašnjem, veoma nepovoljnom režimu regulisanja organizacije i rada sindikata, moguće realizovati predloženu formu. Ipak, neke sistemske greške koje postoje ne mogu se neutralisati širim tumačenjem postojećih propisa i jedino rešenje jeste temeljna reforma zakonodavstva. Predložene izmene podrazumevaju čitav novi set zakonskih normi, pre svega u Zakonu o radu. Ipak, za potrebe ukazivanja na to kako bi poglavlje o sindikatima moglo izgledati u toj budućoj normativi mogu se izdvojiti tri ključna pitanja, čije regulisanje se nužno mora izmeniti što pre:

- Članovi sindikata mogu biti sva radno angažovana lica, bez obzira na vrstu ugovora o radnom angažovanju i trajanju tog angažovanja. Članovi sindikata mogu biti i nezaposlena lica koja su ranije bila u nekom obliku radnog angažovanja, i to u periodu do godinu dana nakon prestanka radnog angažovanja. Članovi sindikata mogu biti i penzioneri, i to do tri godine nakon ostvarivanja prava na penziju (bez obzira na vrstu penzije), kao i za sve vreme istovremenog ostvarivanja prava na penziju i radnog angažovanja po bilo kom osnovu.
- Sindikati moraju biti prepoznati kao teritorijalne organizacije, pored postojećeg oblika sindikata kod poslodavca. Moraju se normirati i načini njihovog udruživanja i delovanja na određenoj teritoriji ili u određenoj oblasti (grani, grupi, podgrupi zanimanja). Teritorijalno organizovanje sindikata ne može biti ničime uslovljeno – naprotiv, zakonska regulativa bi morala da obuhvati formalno priznavanje (percipiranje) tih sindikata i olakšice koje bi sindikati ostvarivali a koje ne bi bile direktna kontribucija niti poslodavaca, ni države.
- Zakon mora prepoznati i dozvoliti političko angažovanje sindikata. Ne sme biti dozvoljeno sankcionisanje politički aktivnih predstavnika sindikata, naravno ako ono ne utiče na redovan proces rada i nije na drugi način nezakonito.

## 2. UČEŠĆE ZAPOSLENIH U ODLUČIVANJU I PRAVO NA INFORMISANJE ZAPOSLENIH

Participacija zaposlenih u odlučivanju podrazumeva njihovo aktivno učešće u donošenju odluka koje se tiču procesa i uslova rada. Ono je u Srbiji potpuno zanemareno, može se reći da je klatno otišlo sa jedne strane (samoupravni socijalizam) u potpuno drugu stranu (neprepoznavanje prava na učešće zaposlenih u odlučivanju). Zakon o radu sadrži samo jedan član kojim je regulisana participacija zaposlenih u odlučivanju – i on praktično ne uređuje ovo pravo. To je član 205. kojim je ustanovljena mogućnost da se pri poslodavcu osnuju saveti zaposlenih. Mogućnost je veoma relativizovana, jer je ograničena na poslodavce koji imaju 50 i više zaposlenih, a i tada je postavljena kao potencijalna opcija za radničko udruživanje, ne i obaveza poslodavca da tako nešto omogući, ili da se savet zaposlenih organizuje po automatizmu, odnosno kao obaveza zaposlenih. Nema dakle bližih odredbi o tome kako saveti zaposlenih funkcionišu, kako se ustanovljavaju i kako biraju svoje predstavnike. Nadležnost saveta zaposlenih je takođe veoma zanimljivo postavljena. Oni naime „daju mišljenje i učestvuje u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih, na način i pod uslovima utvrđenim zakonom i opštim aktom“ (član 205. stav 2.). Budući da zakonom nije bliže uređena procedura usvajanja, kao i ni sadržina mišljenja, ne može se tačno pretpostaviti čemu bi ona mogla služiti. Učestvovanje u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih je još maglovitija i nejasnija floskula koja nije dalje razrađena zakonom, osim potencijalno u jednom slučaju koji će biti razmatran u nastavku teksta. Mišljenje nije obavezujuće za poslodavca, dok bi odluka saveta zaposlenih prema svojoj pravnoj prirodi morala biti – nema međutim nijednog nagoveštaja kako se odluke donose, o kojim pravima je reč, niti kako se sprovode i kako se poslodavac može sa njima upoznati, odnosno kako ih može (ili mora?) sprovesti. U praksi je dakle niz ovih pitanja rešen opštim aktima poslodavca – i

to uglavnom na način koji ne omogućava zaposlenima učestvovanje u debatovanju, još manju u odlučivanju, u odnosu na proces donošenja odluka o procesu rada, radnim pravima, zaštiti prava na radu i u vezi sa radom, niti bilo kojeg drugog značajnijeg pitanja koje se vezuje za njihov položaj kod poslodavca.

Jedini slučaj kada predstavnici zaposlenih mogu dovesti do stvaranja obavezujućeg akta za poslodavca, predviđen je članom 250. Zakona o radu. Naime, predstavnik saveta zaposlenih (ili predstavnik većine zaposlenih) može potpisati sporazum kojim se uređuju pitanja zarade, naknade zarade i drugih primanja zaposlenih kod poslodavca, ali samo u slučaju da kod poslodavca nije osnovan sindikat. Ova odredba je progresivna u odnosu na položaj predstavnika saveta zaposlenih i saveta generalno, budući da je pitanje zarada i drugih primanja veoma važno za zaposlene, zapravo je centralno pitanje koje određuje njihovu percepciju uslova rada. Ali ona je zakonom isključena za one poslodavce kod kojih je osnovan sindikat – dakle bilo koja sindikalna organizacija, bez obzira na to da li je reprezentativna ili nije, da li je pokušano da se kolektivno pregovara, ili ne. Takođe, odredba prema kojoj sporazum o zaradama prestaje da važi usvajanjem kolektivnog ugovora ima smisla ali se može tumačiti da je u suprotnosti sa odredbom da sporazum ne može biti ni donet ako postoji sindikat kod poslodavca, budući da od trenutka osnivanja sindikata i prijavljivanja te činjenice poslodavcu, pa do zaključenja kolektivnog ugovora, može proći i nekoliko meseci. Nije ni logično isključiti delovanje saveta (predstavnika) zaposlenih postojanjem sindikata, jer se radi o kvalitativno drugačijim načinima organizovanja i delovanja.

Savet zaposlenih otuda kod većine poslodavaca (a malo je primera gde je obrazovan i funkcionise) ima ulogu komunikacionog tela, preko kojeg zaposleni primaju određene informacije o delovanju poslodavca, i obrnuto – predstavnici saveta zaposlenih mogu preneti poslodavcu utiske, mišljenja, kritike zaposlenih, kao i njihove predloge i bilo koju drugu informaciju i komunikaciju koja se vezuje za proces rada i



ostvarivanje prava zaposlenih. Ovo nije i ne može biti posmatrano kao participacija zaposlenih u odlučivanju, budući da zaposleni nemaju nikakav garantovan uticaj na poslodavca – naprotiv, kvalitet i kvantitet komunikacija ne mora se bitno razlikovati od onih poslodavaca kod kojih nije osnovan savet zaposlenih a koji praktikuju druge progresivne mehanizme razmene informacija sa zaposlenima.

Moglo bi se dakle zaključiti da učešće zaposlenih u odlučivanju praktično ne postoji. Prema članu 16. tački 5) Zakona o radu, poslodavac je dužan da zatraži mišljenje od predstavnika zaposlenih u slučajevima u kojima nema organizovanog sindikata, a zakon predviđa da poslodavac mora pribaviti mišljenje o određenom pitanju. I u ovoj odredbi se sindikat i predstavnik zaposlenih međusobno isključuju, što dovoljno govori o kratkom dometu razmišljanja zakonodavca prilikom uređivanja ove oblasti. Participacija zaposlenih u odlučivanju ne sme (i ne može, po prirodi stvari) biti ograničena na delovanje sindikata; Zakon o radu, kao ni radno pravo generalno, ne poznaju međutim druge pravne mehanizme uticaja zaposlenih na poslodavca.

Sa druge strane, pravo na informisanje zaposlenih nije suštinski percipirano kao kolektivno pravo u srpskom zakonodavstvu i – upravo zbog toga ili iz drugih razloga – je sasvim zanemareno. Može se govoriti o kolektivnim mehanizmima informisanja kao rešenju koje je dodeljeno savetu zaposlenih kao kanalu komunikacije između poslodavca i zaposlenih. Iako je ova funkcija saveta zaposlenih nedovoljna, ona se ne sme zanemariti upravo imajući u vidu napred rečeno. Naprotiv, informisanje zaposlenih jeste jedan od početnih stadijuma učešća zaposlenih u odlučivanju – ali samo onaj najniži koji ne može postojati samostalno, već kao deo korpusa prava zaposlenih čijim vršenjem mogu uticati na odluke poslodavca.<sup>243</sup> Dok je međutim pojedinačno

---

243 Razlikuju se tri stepena participacije: informisanje, konsultovanje i saodlučivanje (Anže Hiršl, *Nacionalni i evropski socijalni dijalog*, Beograd, 2013, str. 36). Moglo bi se sa sigurnošću zaključiti da u srpskom radnom pravu postoje samo prva dva, i to drugo samo ograničeno, dok trećeg nema ni u naznakama.

informisanje zaposlenog o njegovim pravima, obavezama i odgovornostima, o načinu ostvarivanja radnog procesa i sličnim detaljima, regulisano Zakonom o radu na očekivan način i prirodno se ostvaruje, informacije koje se tiču drugih aspekata poslovanja poslodavca, kao i njegovim poslovnim planovima, strategijama, informacijama o bilansu uspeha, i slično, zaposlenima po pravilu nisu dostupne ili oni nemaju predstavu gde ove informacije mogu potražiti i pronaći. Otuda bi pravo na informisanje radnika kao kolektivno pravo moglo naći svoje mesto u Zakonu o radu, kako bi se učinilo komplementarnim pravu na participaciju u odlučivanju. Na istom konceptu počiva i EU Direktiva 2002/14/ES Evropskog parlamenta i Saveta od 11.03.2002. o definisanju opšteg okvira za obaveštavanje i konsultacije sa radnicima u Evropskoj zajednici<sup>244</sup>. Ovaj propis se bavi pravom na informisanje koje je u funkcionalnoj vezi sa pravom na participaciju u odlučivanju radnika i ima za cilj da uspostavi minimalne nacionalne standarde u pogledu prava radnika na informisanje i konsultacije (član 1. stav 1.). Primenjuje se na preduzeća koja imaju 50 i više radnika ili poslovne jedinice koje imaju 20 i više radnika (član 3. stav 1.). U skladu sa članom 4. Direktive, pod informisanjem se smatra svako obaveštavanje o položaju poslodavca na tržištu, razvoju delatnosti, širenju poslovanja, kao i o merama širenja poslodavca (zapošljavanja) ili smanjenja broja zaposlenih i broja poslova. Radnici moraju biti obavešteni i o svim ostalim odlukama koje će uticati (pozitivno ili negativno) na proces rada, organizaciju posla, izmene uslova rada ili druge izmene ugovora o radu. Sa druge strane, konsultacije predstavljaju proces koji obuhvata dvostranu interakciju (za razliku od informisanja, gde je poslodavac aktivni pošiljalac a radnici su pasivni primaoci podataka). Direktiva široko postavlja pojam

---

244 *Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community - Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation*, Službeni glasnik EU OJ L 80, od 23.03.2002. godine.

konsultacija, uvodeći obavezu poslodavca da sasluša i odgovori na svako mišljenje, pitanje ili drugu komunikaciju koja potiče od radnika, kao i da je cilj konsultacija postizanje „sporazuma“ o pitanjima na koje se konsultacija odnosi. Ovde se, koliko se može zaključiti iz teksta Direktive, ne misli da obavezujući sporazum (mada je ostavljena mogućnost da se poslodavci i radnici drugačije dogovore) već o sporazumu u smislu potpunog razumevanja o pitanjima o kojima se raspravljalo i potpunom, blagovremenom i jasnom informisanju radnika o važnim temama koje su navedene tekstom Direktive, a povodom kojih su radnici izrazili potrebu da budu konsultovani. Direktiva čak određuje i mogućnost da se u takvim razgovorima sa predstavnicima radnicima podele informacije koje bi se inače mogle smatrati poslovnom tajnom (a koje su oni dužni čuvati tajnim prema ostalim radnicima i svim trećim licima, u skladu sa nacionalnim propisima).<sup>245</sup>

Čini se da bi minimum napora koji bi trebalo uložiti u budućim zakonskim izmenama morao da ide u pravcu usaglašavanja sa Direktivom. Iako se zametak tog rešenja vidi u načinu normiranja saveta zaposlenih, Zakon o radu je preuzak, nedorečen i ne ostvaruje svrhu koja bi se trebala postići implementacijom Direktive. Sa druge strane, sama Direktiva ne obuhvata saodlučivanje kao način participacije zaposlenih. Zbog toga je svaka dalja nadogradnja osnovne strukture uspostavljene Direktivom, takođe više nego dobrodošla.

Budući da je učešće zaposlenih u odlučivanju trenutno potpuno izopšteno i označeno kao nepotrebnii recidiv komunističke prošlosti – što višestruko nije tačno, već je proizvod trenutnih politika koje se fokusiraju na što veće obespravljanje radnika i što efikasnije umanjivanje njihovog uticaja na bilo koji aspekt uslova rada i procesa rada – u ovoj oblasti se mora značajno raditi na uspostavljanju makar minimalnih standarda koji su uobičajeni u većini evropskih zemalja.

---

245 Član 6. Direktive.

### 3. SOCIJALNI DIJALOG U NOVOM ODNOSU SNAGA

Nova realnost radnih odnosa, koja se ogleda pre svega u napuštanju politike zaštite radnika i otvorenog svrstavanja države na stranu poslodavaca, donosi značajne promene kada je reč o tripartitnoj komunikaciji socijalnih partnera. Socijalni dijalog, koji predstavlja međunarodni standard uređenja međusobnih odnosa između države, radnika i poslodavaca, a koji se realizuje kroz najrazličitije oblike institucionalnog i vaninstitucionalnog kontakta, razmene mišljenja, argumenata, donošenja zajedničkih stavova i aktivnom učešću u kreiranju i sprovođenju politika – jedna je od glavnih prepreka uspešnosti takozvanog predatorskog kapitalizma i trke do dna. Otuda ne čudi što je socijalni dijalog u Srbiji praktično umrtvljen do stepena nepostojanja. Na taj način se sindikati pretvaraju u pasivne posmatračke promena koje se događaju, dok država služi kao servis želja kapitala prilikom redefinisavanja radnih odnosa. U krizi su svi pravni instituti socijalnog dijaloga, a tome doprinosi kako otvorena podrška države njegovom kontinuiranom slabljenju, tako i niska – praktično nepostojeća – kultura socijalnog dijaloga, koja nije imala niti vremena ni prilike da se razvije u prethodnim decenijama.

#### 3.1 UTVRĐIVANJE REPREZENTATIVNOSTI KAO POLITIČKA ODLUKA

Da bi neki sindikat ili udruženje poslodavaca mogli da se uključe u kolektivno pregovaranje moraju steći status reprezentativnosti, koji – između ostalog – podrazumeva i takozvanu pregovaračku legitimaciju, pravo da se inicira kolektivno pregovaranje (ili prihvati tuđa inicijativa), u njemu aktivno učestvuje, i na kraju bude jedan od potpisnika kolektivnog ugovora. Reprezentativnost se stoga postavlja kao jedan od glavnih ciljeva sindikata, o čemu je već bilo reči. Udruženja poslodavaca se organizuju i na nekim širim interesima, tako da se ne može reći da je njihov jedini cilj da postignu reprezentativnost, ali je

svakako i za poslodavce od izuzetne važnosti da budu članovi onog udruženja koje može da utiče na sadržinu kolektivnih pregovora, na bilo kom nivou.

Reprezentativnost<sup>246</sup> se može iskazati na više nivoa, i ona prati nivoe kolektivnog pregovaranja: nivo pojedinačnog poslodavca, nivo pregovaranja o posebnom kolektivnom ugovoru (grupnom, gran-skom, i slično) kao i opšti nivo Republike Srbije. Na nivou posebne i opšte reprezentativnosti, za utvrđivanje je nadležan Odbor za utvrđivanje reprezentativnosti (u daljem tekstu: Odbor); na nivou pojedinačnog poslodavca, o reprezentativnosti odlučuje sam poslodavac, a Odbor je nadležno telo po žalbi sindikata koji nije zadovoljan odlukom poslodavca (ili ukoliko odluka poslodavca izostane).<sup>247</sup> Rad Odbora relativno detaljno je regulisan Zakonom o radu. Ova regulativa je međutim jako loša i načinjena je takvom da bi obesmisllila ceo postupak utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti sindikata.<sup>248</sup>

Odbor se sastoji od devet članova, od kojih po tri biraju Vlada Republike Srbije, reprezentativna udruženja poslodavaca za teritoriju Republike i reprezentativni sindikati za teritoriju Republike.<sup>249</sup> Iz ovakvog rešenja potiče značajan deo problema sa utvrđivanjem reprezentativnosti i njenim preispitivanjem. Naime, dve trećine Odbora čine predstavnici reprezentativnih udruženja, koji bi glasanjem o tome da još neko udruženje (radnika ili poslodavaca) dobije isto svojstvo – glasali o tome da sami sebi umanje uticaj u Odboru, odnosno podele postojeća ovlašćenja sa tim udruženjima. Ovaj apsurd u normiranju doveo je do toga da Odbor praktično blokira svoj rad i ne odlučuje o

---

246 U daljem tekstu će biti razmatrana reprezentativnost sindikata. Ipak, najveći broj rešenja koja budu analizirana važi i za udruženja poslodavaca, naročito u delu koji se tiče utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti.

247 Članovi 223. i 224. Zakona o radu.

248 Postupak za preispitivanje reprezentativnosti identičan je postupku za utvrđivanje reprezentativnosti (član 236. Zakona o radu).

249 Član 225. Zakona o radu.

zahtevima za utvrđivanje i preispitivanje reprezentativnosti. Izmene Zakona o radu koje su donete 2014. godine, a sa ciljem da se rad Odbora odblokira, faktički nisu adresirale ovaj problem već su samo donele slično rešenje koje je podjednako beskorisno kao prethodno postojeće, pa Odbor ostao u blokadi do današnjih dana. Najmanje dva zaključka se mogu izvesti iz ovakvog razvoja situacije. Prvi je svakako da su sindikati i poslodavci, reprezentativni za nivo Republike, vrlo lako pronašli zajednički interes u opstanku na monopolskom položaju jedinih reprezentativnih partnera države na nivou Republike (a to je položaj koji donosi različite finansijske beneficije i poslovičnu bliskost sa političkim partijama na vlasti u datom trenutku) pa su zajedničkim snagama veoma uspešno blokirali rad Odbora. Ironično se može konstatovati da je ovo najveći uspeh zajedničkog delovanja socijalnih partnera ikada – na žalost, na veliku štetu razvoja sindikalizma i kulture socijalnog dijaloga.<sup>250</sup> Drugi zaključak koji se nameće jeste da državi ovakvo stanje odgovara – kako bi se inače moglo objasniti da rešenje koje je na snazi od 2005. godine i koje je odmah percipirano kao neupotrebljivo, nije eliminisano iz pravnog sistema i zamenjeno efikasnijim i adekvatnijim ni 14 godina nakon toga. Slab socijalni dijalog i što manje reprezentativnih udruženja socijalnih partnera na nivou Republike, odgovaraju državi pre svega zato što se tako daleko lakše realizuje politika trgovanja interesima i realizacije isključivo planova krupnog kapitala i predatorskog kapitala. Istovremeno, mora se konstatovati da je prag reprezentativnosti postavljen previsoko (čini se da bi 5% za nivo Republike bilo sasvim primereno, naročito imajući u vidu tendencije koje su predstavljene u ranijem tekstu, da se i radno angažovanim licima omogući članstvo u sindikatu). Sa druge strane, čini se da je utvrđivanje reprezentativnosti u današnjim uslovima zapravo trgovina brojem članova,

---

250 Detaljniji uvid u dešavanja koja su bila karakteristična za prve godine rada Odbora i njegovu blokadu, u: Snežana Lakićević, *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje*, doktorska disertacija odbranjena 2013. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu.

dok se ostali kriterijumi reprezentativnosti, kao što su nezavisnost od poslodavaca i države, kao i finansijska samostalnost sindikata, podrazumevaju – što se u nekim slučajevima već samo površnom analizom rada sindikata i načinima njegovog finansiranja, može pokazati kao veoma loša pretpostavka koja nije utemeljena na realnosti i dokazima koji bi morali biti predstavljeni prilikom utvrđivanja reprezentativnosti.

### 3.2 DRŽAVNO DESTIMULISANJE KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

Država je specifičan socijalni partner, koji suštinski postavlja normativni okvir u kojem se socijalni dijalog dešava. Ovo je slučaj sa svim formalnim oblicima saradnje socijalnih partnera, pa i sa kolektivnim pregovaranjem. Kolektivno pregovaranje u Srbiji međutim, velikom merom uz zasluge države, nije ni izbliza razvijeno koliko bi moralo da bude. Država je u prethodnom periodu, naročito od 2014. godine do danas, povukla poteze koji ne doprinose podsticaju kolektivnog pregovaranja, naprotiv. Jedan od uporedno gledano nezabeleženih poteza bilo je ukidanje svih kolektivnih ugovora izmenama i dopunama Zakona o radu, 2014. godine<sup>251</sup>. Iako je uobičajeno da se van snage stave samo one odredbe kolektivnih ugovora koje su suprotne zakonu, i to nakon perioda koji se odredi za njihovo usaglašavanje kroz kolektivno pregovaranje, ovo sasvim specifično rešenje je poništilo sav uspeh u kolektivnom pregovaranju koji je do tada postojao. Poruka koja je

---

251 Član 117. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu (Službeni glasnik RS, br. 75/2014): „Odredbe kolektivnog ugovora, odnosno pravilnika o radu koji je na snazi na dan stupanja na snagu ovog zakona, a koje nisu u suprotnosti sa ovim zakonom, ostaju na snazi do isteka važenja kolektivnog ugovora, odnosno do zaključivanja kolektivnog ugovora, odnosno donošenja pravilnika o radu u skladu sa ovim zakonom, a najduže šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ministarstvo je dužno da obaveštenje o prestanku važenja posebnih kolektivnih ugovora iz stava 1. ovog člana objavi u Službenom glasniku Republike Srbije.“

pri tome poslata je naročito poražavajuća – kolektivno pregovaranje desetina sindikata i udruženja poslodavaca se može poništiti jednostranim potezom vlasti, kad god oni odluče da je tako nešto potrebno da bi se zadovoljili interesi kapitala.

Ovakva aktivnost države nije začuđujuća. Ona je proizvod nebrige prema radnicima ali i opštih tendencija da se socijalnih dijalog pasivizira i umrtvi. Stanje koje danas postoji može se opisati kroz nekoliko kratkih zapažanja:

- Poslodavci nemaju nikakav interes da kolektivno pregovaraju. Zakon o radu ih ne stimuliše da pregovaraju o zaključenju kolektivnih ugovora jer im ne daje nikakve pogodnosti ukoliko u pregovorima učestvuju i uspešno ih završe.<sup>252</sup> Istovremeno, nema ni efikasnih sankcija ako se ne upuste u kolektivno pregovaranje.<sup>253</sup> Iako je dobro (i jedino moguće) da ceo sistem kolektivnog pregovaranja počiva na dobrovoljnosti, svakako bi trebalo regulisati širu lepezu mogućnosti koje su na raspolaganju sindikatima koji se suočavaju sa poslodavcem koji pregovore odbija ili u njima učestvuje samo formalno, bez želje da zaista postigne određeni dogovor.

---

252 Jedina odredba Zakona o radu u kojoj je sadržana direktna korist za poslodavca kroz regulisanje nekog pitanja kolektivnim ugovorom, vezana je za takozvani period uprosečavanja i član 57. stav 3. Zakona o radu. Prema Zakonu, period uprosečavanja preraspodele radnog vremena može iznositi do šest meseci u toku kalendarske godine. Ovom odredbom je međutim određeno da se ovaj period može produžiti na devet meseci i da se ne mora vezivati za kalendarsku godinu, ukoliko je kolektivnim ugovorom tako određeno. Budući da rešenje produženja perioda uprosečavanja odgovara poslodavcu, ova norma krije podsticaj poslodavcu da se reši na kolektivno pregovaranje.

253 Jedina „sankcija“ koja se predočava poslodavcu jeste da poslodavac koji odbije da kolektivno pregovara ne može da donese pravilnik o radu (član 3. stav 5. Zakona o radu). Kao što je već razmatrano, ova sankcija nije niti logična, ni efikasna, budući da se pravilnikom o radu može urediti samo isti ili veći obim i kvalitet prava zaposlenih.



- Poslodavci, shodno prethodno rečenom, nemaju ni želju ni interes za udruživanjem, što u mnogim delatnostima dovodi do toga da sindikati nemaju drugu stranu sa kojom bi kolektivno pregovarali. Ovakvo ponašanje poslodavaca rezultat je pre svega pomenutih okolnosti – u situaciji kada ne postoji interes da se pregovara, drugi korisni efekti udruživanja za poslodavce nisu presudni i oni će ih radije realizovati kroz neformalnu saradnju ili druge oblike udruživanja koji neće imati za posledicu *nužnost pregovaranja* (mada ovu nužnost Zakon o radu pominje samo u odnosu na pojedinačnog poslodavca).
- Strani investitori, kao i drugi predstavnici krupnog kapitala, svoje interese radije ostvaruju kroz lobiranje i pritiske na državne vlasti, nego kroz dijalog sa socijalnim partnerima. Ovo je dovelo do situacije da mnogi poslodavci uopšte nisu zastupljeni u tripartitnim telima, čime socijalni dijalog gubi na značaju i težini, ali i do toga da u mnogim značajnim delatnostima ne postoje granski kolektivni ugovori.
- Država ne pomaže rešavanju pitanja koja direktno utiču na zanemarivanje značaja kolektivnog pregovaranja. Naprotiv, ona svojim stavovima i rešenjima, kao što je ono iz 2014. godine kada su ukinuti svi kolektivni ugovori, direktno utiče na obesmišljavanje pregovora.
- Radnici koji nisu u radnom odnosu, u potpunosti su isključeni iz socijalnog dijaloga, pa i iz kolektivnog pregovaranja. Oni su „nevidljivi“ u propisima koji se tiču kolektivnih prava, pa tako ne mogu da budu članovi sindikata, niti da učestvuju u kolektivnom pregovaranju. Na njih se kolektivni ugovori ne primenjuju i ne mogu da utiču na njihovo donošenje, trajanje, tumačenje ili prestanak važenja.

Ono što je međutim jasno, jeste da potreba za kolektivnim pregovaranjem postoji. Tamo gde su stvoreni preduslovi kolektivnog pregovaranja i gde je ono započeto, kolektivni pregovori su uglavnom završeni pozitivno – usvajanjem kolektivnog ugovora. Nezvanične procene sindikata otkrivaju da u onim sredinama u kojima postoji reprezentativni sindikat, pokrivenost kolektivnim ugovorima iznosi oko 70%. Ovaj podatak, čak iako se ne može proveriti u zvaničnim statistikama i predstavlja samo percepciju jednog od socijalnih partnera, može biti veliki podstrek za naredne kolektivne pregovore budući da je jasno da bi atmosfera u kojoj bi i sindikati i poslodavci mogli od kolektivnog pregovaranja da ostvare korist, kao i u kojoj država ne bi učestvovala u aktivnom destimulisanju kolektivnog pregovaranja, mogla da dovede do toga da procenat ukupne pokrivenosti radnika u Srbiji kolektivnim ugovorima bude značajno izraženiji.

### 3.3 TRIPARTIZAM PLUS – OSNOVA ZA STVARANJE KULTURE SOCIJALNOG DIJALOGA

Kako se efikasno suočiti sa navedenim problemima? Jedna od osnovnih prepreka je svakako nedostatak kulture socijalnog dijaloga, ukazivanja na nužnost razmene informacija, stavova i iskustava socijalnih partnera. Naravno, preduslov za njen razvoj je odustanak države od trenutnih politika jednostranog povlađivanja kapitalu i takozvanim investitorima. Ali taj korak, iako važan, nije dovoljan. Nakon vraćanja ravnoteže u tripartitne odnose, država bi morala da stvori dalje uslove da se na relevantnim pozicijama čuju glasovi svih aktera koji mogu, žele i prirodno utiču na razvoj ekonomskih i socijalnih prava. Na toj ideji je zasnovan takozvani „tripartizam plus“ (ili „multipartizam“), sistem u kojem se u socijalni dijalog osim tradicionalnih učesnika (države, poslodavaca, sindikata) uključuje i šira stručna i zainteresovana javnost – predstavnici akademske zajednice (pravnih i ekonomskih fakulteta, naučnoistraživačkih instituta), alternativnih udruženja poslodavaca

(kao što su privredne komore, strukovna udruženja), organizacija civilnog društva, kao i drugih državnih i nedržavnih organa, institucija i zainteresovanih grupacija (predstavnici privatnih penzionih i zdravstvenih fondova, nezavisnih državnih tela kao što je ombudsman, i tome slično). Ovo ne znači povlačenje države iz socijalnog dijaloga – tako nešto ne bi bilo niti racionalno, ni moguće. Posledica tripartizma plus je međutim promena uloge države, kao i njenog značaja odnosno uticaja na rad tela socijalnog dijaloga. Izmenjena uloga podrazumeva da se država u manjoj meri pojavljuje kao vrhovna vlast koja „preseca“ sporove koji nastanu između socijalnih partnera, najčešće priklanjajući se interesima jedne strane. Sa druge strane, država opstaje u ovakvim telima u većoj meri kao poslodavac, budući da i u Srbiji i u mnogim drugim državama značajan deo (u Srbiji čak većina) zaposlenih dolazi upravo iz javnog sektora (u najširem smislu tog pojma), odnosno poslodavaca koji koriste budžetska sredstva.

Svrha postojanja ovakvih tela socijalnog dijaloga pre svega se ogleda u tome da se na jednom mestu čuju svi relevantni glasovi koji mogu da utiču na kreiranje i sprovođenje politika i pravnog okvira normiranja ekonomskih i socijalnih prava. Spajanje teorije i prakse, različitih stručnih i interesnih grupa i organizacija u jedan organ, a u kojem država (kao ni bilo koja druga pojedinačna interesna strana) ne može imati većinu, otvara mogućnosti razmatranja važnih pitanja i problema na potpuniji način, sagledano iz različitih uglova. Otvaraju se time i mogućnosti za različite saradnje i stvaranje novih saveza i koalicija unutar samih organa u kojima se odvija socijalni dijalog, što je značajno kada se ima u vidu da bi ovakvi organi morali imati i daleko veću odgovornost i šire nadležnosti u oblasti ekonomskih i socijalnih prava. Ako se uspostavi sistem u kojem postoji obaveza da se svako pitanje od značaja iznese pred forum koji svakako neće biti jednoglasan i u kojem ćete moći da čujete kako različite grupe u društvu percipiraju određene probleme ili zadatke, dobiće se istinski otvorena diskusija u kojoj će trgovina interesima biti svedena na minimum – upravo zbog pluralizma interesa i

pozicija koje će morati da se približe snagom argumentacije, umesto da i m se svesno oduzima legitimitet pasivizacijom celog procesa.

Čini se da bi tako nešto delovalo blagotvorno na urušeni mehanizam tripartitnog socijalnog dijaloga u Srbiji, koji je obeležen antagonizmima i pasivnim ili aktivnim obesmišljavanjem tripartitnih institucija. Međutim, za uspeh ideje tripartizma plus potrebno je mnogo više od normativne intervencije. Država može, ukoliko je to osnovna ideja kojom se vodi – a čini se da trenutno to jeste slučaj – da fingira socijalni dijalog i kroz takva tela. Nije nemoguće zamisliti situaciju u kojoj se država povlači iz dominantne uloge „sudije“ u tripartitnim telima ali zapravo ostaje itekako prisutna kroz fingiranje demokratskih procedura izbora novih članova u multipartitna tela. Neke od takvih praksi su već viđene i dobro poznate – na primer, izbor predstavnika akademske zajednice u pravosudne savete, ili osnivanje „vladinih“ nevladinih organizacija, zapravo partijskih struktura koje služe stvaranju iluzije učešća civilnog sektora u javnim raspravama, i tome slično. Ako dakle ne postoji politička volja da tripartizam plus zaživi onako kako je zamišljen, njegova zloupotreba je moguća i predvidiva. Čak i da do nje ne dođe, povlačenje države u atmosferi netolerancije socijalnih partnera i nepostojanja kulture socijalnog dijaloga, može dovesti do toga da država multipartitna tela oformi i ostavi da se u njima diskutuje o pojedinim pitanjima i temama, bez ikakve namere da proistekla mišljenja uvaži i da takva tela dobiju istinski značajnu poziciju u kreiranju i sprovođenju raznih politika koje su od značaja za ekonomska i socijalna prava. Zbog toga je neophodna i institucionalna reforma i preraspodela nadležnosti u odlučivanju, kako bi tripartizam plus uopšte dobio šansu da proizvede neke pozitivne rezultate.

### 3.4 PRIVID DIJALOGA I STVARNI POTENCIJAL SOCIJALNO-EKONOMSKIH SAVETA

Socijalno-ekonomski saveti (u daljem tekstu: SES) regulisani su Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu<sup>254</sup>. Iako je SES u nazivu zakona naveden u jednini, u Srbiji postoje različite vrste SES – republički i lokalni. Dok se republički formira za celu teritoriju, lokalni se mogu formirati za jedinice lokalne samouprave ili teritorijalne autonomije.<sup>255</sup> Njihova nadležnost je slična i uglavnom se svodi – kako im samo ime nagoveštava – na savetodavnu ulogu u pogledu pitanja koja su od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Od posebnog značaja je republički SES, koji će ovom prilikom biti nešto detaljnije analiziran. Iste zamerke se međutim mogu uputiti i lokalnim SES.

Mnogo toga nije regulisano na adekvatan način, kada je reč o nadležnostima i uopšte ulozi SES u socijalnom dijalogu.

Sastav SES je tradicionalan tripartitan i njega čine predstavnici države, poslodavaca i sindikata. Ovaj sastav nije u stanju da odgovori na potrebe SES, ne samo sa stručne strane (što je problem koji se relativno lako može otkloniti) već pre svega sa aspekta stavljanja zaštite partikularnih interesa svake od organizacija koja je član SES u prvi plan (ili čak pojedinačnih interesa samih članova SES). Proširenje sastava SES nužno je kako bi se prećutna koalicija predstavnika socijalnih partnera – koja obesmišljava postojanje i rad SES – razvodnila i onemogućila, odnosno kako bi oni izgubili većinu članstva u SES.

Nadležnosti SES su zanemarive. Osim odluke o visini minimalne cene rada (koju SES nijednom nije uspeo da utvrdi) svi ostali akti koje SES donosi su neobavezujuće prirode. Niko nije siguran kako zakonski tekstovi koje SES razmatra dolaze u ovo telo – koji su to kriterijumi koji opredeljuju da li će SES razmatrati neki predlog budućeg

---

254 Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Službeni glasnik RS, br. 125/2004.

255 Član 2. Zakona o socijalno-ekonomskom savetu.

propisa, ili drugi dokument. Takođe, posledica ovog nedovoljno određenog domašaja nadležnosti SES jeste i njegova ukupna uloga u sistemu – ukoliko neki propis i dospe na razmatranje, aktivnosti SES niti ograničavaju (u smislu istovremenog delovanja) niti mogu zaustaviti postupak usvajanja nekog propisa. Tako su na primer izmene i dopune Zakona o radu usvojene 2014. godine nakon što je ovaj dokument došao na SES ali pre nego što se SES o njemu izjasnio. Kada je reč o izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2017. godine, one nikada nisu ni poslate SES na izjašnjenje, iako je reč o osnovnom zakonskom tekstu u njegovoj nadležnosti. Konačno, na Nacrt zakona o zaposlenima u javnim službama, SES nije dao pozitivno mišljenje ali to nije uticalo da ovaj tekst u neizmenjenom obliku bude usvojen 2017. godine u Narodnoj skupštini. Postavlja se pitanje čemu onda služi SES, kada su njegove aktivnosti očigledno irelevantne za donosiocje odluka?

Način odlučivanja u SES je takođe osmišljen tako da praktično blokira njegov rad. Za svaku odluku, mišljenje ili preporuku koju donosi, traži se jednoglasnost – odnosno saglasnost svih članova SES. Veoma je teško zamisliti – posebno u osetljivoj oblasti ekonomskih i socijalnih prava – da će članovi SES moći da se usaglase oko bilo kojeg pitanja, tako da pomire stavove svih socijalnih partnera, odnosno svih organizacija koje socijalni partneri u SES predstavljaju.<sup>256</sup> Ovo čini odlučivanje izuzetno teškim a rad SES posebno neefikasnim.

SES se u praksi bavi raznim ekonomskim i socijalnim pitanjima, ali je njegov sastav takav da po pravilu fokus učesnika pada na pitanja vezana za radna prava, dok su socijalna prava zanemarena – bar se takav utisak stiže iz posmatranja rada SES spolja.

---

256 U praksi se dešavalo da se svi članovi SES slože oko pojedinih pitanja, tako da njegov rad nije u potpunosti blokiran ili onemogućen. Ipak, postavlja se pitanje da li je jednoglasnost dobra taktika, odnosno da li je osmišljena samo kao način za dobijanje političkog argumenta na strani države koja promovise antiradničke i antisocijalne propise?

Autoritet koji SES ima je zanemariv, praktično ne postoji. Kada je reč o socijalnim partnerima, oni najčešće SES doživljavaju kao nužno zlo, osim možda sindikalnih predstavnika koji ga koriste da promovišu neke alternativne ideje i viđenja ekonomske, socijalne i drugih politika, uglavnom sa veoma malim uspehom i praktično bez medijske podrške.

Svrha postojanja SES u ovom obliku je nejasna i pretpostavka je da on postoji kao ispunjenje forme, kao znak da je socijalni dijalog u Srbiji živ i intenzivan – iako sve ukazuje na potpuno suprotan zaključak.

Kako rešiti probleme u funkcionisanju SES? Činjenica je da opisani način organizovanja, kanalisanja socijalnog dijaloga u formalnu instituciju, nosi sa sobom značajan potencijal za unapređenje odnosa socijalnih partnera. SES bi morao da ima značajno veće nadležnosti, uključujući one koje se tiču donošenja obavezujućih odluka za Vladu Republike Srbije. Jedna od osnovnih je ona koja se odnosi na sve propise (zakone, podzakonske akte) kao i strategije i druge neobavezujuće političke dokumente – da bi bili usvojeni na Vladi ili u Narodnoj skupštini, oni moraju dobiti pozitivnu ocenu SES. Naravno, ovako nešto bi značilo i značajno veću odgovornost članova SES – njegov sastav morao bi da se promeni poštujući osnovne principe tripartizma plus. Način odlučivanja bi morao da bude upodobljen novim okolnostima, pa bi se odustalo od jednoglasnosti i odredila prosta ili kvalifikovana većina koja je potrebna radi usvajanja određenih odluka, a u skladu sa njihovim značajem i značajem dokumenta o kojem se SES izjašnjava. Deo nadležnosti SES morao bi da bude aktivno izjašnjavanje o svim pitanjima iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava – tako bi SES, odnosno njegovi članovi, mogli da pokreću inicijative koje se tiču uočenih problema ili najavljenih reformi politika ili zakonodavstva, bez obzira što u trenutku u kojem SES o tome raspravlja nije formiran neki konačan dokument. SES bi mogao/morao da uzme u obzir i radne verzije dokumenata, kao i izveštaje relevantnih vladinih i nevladinih tela i organizacija, uključujući i međunarodne organizacije. Konačno, SES bi mogao da pokreće i inicijativu za ocenu zakonitosti ili ustavnosti onih propisa za koje nađe da su u suprotnosti sa pravnim ak-

tima više snage. Potencijal SES je ogroman, u smislu debatovanja o svim važnijim problemima koji se tiču ne samo radnika i njihovih prava, već i socijalnih prava svih građana. Naravno, za ostvarenje takvog cilja potrebno je da se pristupi njegovoj temeljnoj reformi.

### 3.5 NUŽNE IZMENE ZAKONSKIH PROPISA

Potrebno je izvršiti značajne intervencije u zakonskom okviru prava na socijalni dijalog, da bi se moglo uopšte govoriti o ostvarenim pretpostavkama za njegovo razvijanje.

U odnosu na utvrđivanje reprezentativnosti, koje je veoma važno prethodno pitanje i u kojem se ogleda slika zrelosti društva da uspostavi socijalni dijalog, svakako najvažnija izmena mora ići u pravcu novog sastava i načina odlučivanja Odbora. Sastav Odbora morao bi da odražava učešće različitih subjekata proširenog socijalnog dijaloga (tripartizma plus). Od napred navedenih institucija i organizacija, veliki broj može naći svoje mesto u Odboru, a država bi iz njega trebalo da se povuče u odnosu na članove koje direktno bira Vlada Republike Srbije<sup>257</sup>. Ona bi naravno ostala prisutna kroz druge institucije, kao što su penzioni ili zdravstveni fond, ali je svakako važno pratiti princip da učešće državnih predstavnika ne može biti dominantno, kao i da direktni predstavnici reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca ne mogu imati većinu potrebnu za odlučivanje, ili blokiranje rada Odbora. Način odlučivanja Odbora zavisio bi od formule ko i u kojem broju daje svoje predstavnike. Svakako je važno da se odluke donose prostom većinom glasova, koja bi po potrebi bila korigovana i drugim elementima (kao što je na primer apsolutna većina ili većina glasova predstavnika sindikata i/ili poslodavaca). Može se predvideti

---

257 Ne treba pri tome zaboraviti da je država najveći pojedinačni poslodavac u Srbiji, pa bi u tom smislu postojali predstavnici relevantnog ministarstva – oni međutim ne bi imali značajan procenat učešća, niti bi mogli blokirati procese odlučivanja.



i da o pojedinim pitanjima u kojima se nalaze direktno u sukobu interesa, sindikati i poslodavci ne mogu odlučivati (kao što je slučaj sa glasanjem o preispitivanju reprezentativnosti, gde se prema sadašnjem normiranju može dogoditi da sindikat ili udruženje poslodavaca glasa samo o sebi). Mogućnosti su dakle mnogobrojne i važno je za početak prepoznati da sistem utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti ne funkcioniše, da bi se zatim napori usmerili ka stvaranju novog, efikasnijeg mehanizma.

Alternativno rešenje kada je reč o utvrđivanju reprezentativnosti jeste da o tom pitanju odlučuju sudovi rada, što jeste možda i najobjektivniji način da se ova činjenica utvrdi. Ovo pitanje međutim zavisi direktno od volje da se uopšte pokloni pažnja ideji vraćanja specijalizacije sudstva na radnopravnu oblast i formiranje radnih sudova kao sudova posebne nadležnosti.

Kada je reč o stimulaciji poslodavaca da kolektivno pregovaraju, čini se da je ovaj pristup daleko racionalniji od onoga koji ide na sankcionisanje poslodavaca koji odbiju da pregovaraju. Odbijanje pregovora se retko dešava, jer su poslodavci svesni da ne moraju da zaključe kolektivni ugovor ukoliko uđu u pregovore. Sa druge strane, ukoliko žele da opstruiraju pregovore to mogu da učine veoma jednostavno i da sačekaju protok vremena nakon kojeg će objaviti da su pregovori propali. Umesto toga, valjalo bi razmisliti o dvostrukim izmenama Zakona o radu. Sa jedne strane, poslodavcima se mogu pružiti značajne olakšice za uspešno učestvovanje u kolektivnom pregovaranju – uostalom, jedini stimulan sindikatima za kolektivno pregovaranje jeste upravo činjenica da se kroz kolektivne ugovore mogu uvećati radna prava zaposlenih. Poslodavci sa druge strane trenutno ne mogu očekivati gotovo nikakve benefite, pa bi to trebalo da bude jedna od prvih izmena kako bi se stvorio realan interes poslodavaca da se uključe u pregovaranje. Ove izmene ne moraju biti drastične i ne moraju odstupati od sada poznatih fleksibilizacija. Na primer, kolektivnim ugovorom bi se mogle predvideti situacije kada bi poslodavci mogli da uvedu prekovremeni

rad; precizirale bi se odredbe o preraspodeli radnog vremena (kao što je rečeno, ovde već postoji stimulans poslodavcima ali se on može dodati proširiti); regulisanje rada na daljinu i rada od kuće; korišćenje godišnjih odmora i neplaćenog odsustva; mogla bi se urediti druga pitanja koja su trenutno sporna i o kojima postoji nekonzistentna sudska praksa, što stvara realnu pravnu nesigurnost na strani poslodavca i rizik od pokretanja radnog spora. U vezi sa ovim olakšicama, trebalo bi napomenuti da je od izuzetnog značaja i da se u Zakonu o radu generalno više odredbi jasno označi kao dispozitivne, one koje poslodavci i zaposleni mogu menjati autonomnim aktima radnog prava i ugovorima o radu. Takođe, važno je i da se ove norme jasno označe kao dispozitivne u samom zakonskom tekstu, ili da se uvede odredba prema kojoj je svaka norma koja izričito nije označena kao imperativna, dispozitivnog karaktera (ili obrnuto). I ova promena uticaće pozitivno na kolektivno pregovaranje, jer je trenutno stanje zbunjujuće i često se dešava da se učesnici u pregovorima ustežu od dalje razrade neke norme, zbog neizvesnosti da li će takvo tumačenje biti u skladu sa zakonom, odnosno da li zakon pruža mogućnost da se norma dalje razradi kolektivnim ugovorima.

Sa druge strane, ako se govori o sankcijama protiv poslodavca koji ne želi da pregovara ili koji uzrokuje neuspeh pregovora, mogu se predvideti daleko suptilnije i efikasnije mere za sprečavanje takvog ponašanja. Svakako je jedna od najzanimljivijih ona koja se tiče mogućnosti da sindikati koji uspeju da privuku većinu zaposlenih da sačine svoje viđenje regulative o pojedinim (zakonom precizno određenim) pravima mogu izvršiti dodatni pritisak na poslodavca – zapravo, ovom idejom bi se okrenuo teret posledica neuspeha kolektivnog pregovaranja: umesto da je u tom slučaju poslodavac vlastan da donese pravilnik o radu, moglo bi se predvideti da je to njegovo pravo umanjeno u odnosu na određene aspekte uslova rada o kojima bi direktno odlučivali zaposleni. U slučaju da poslodavac ne primeni ni ovaj predlog radnika, moglo bi se urediti da zaposleni imaju pravo na obustavu rada uz naknadu zarade, ili na mogućnost arbitraže u kojoj bi

poslodavac morao da pokaže da su navedeni uslovi rada za njega neprihvatljivi zato što bi ugrozili celokupno poslovanje – u suprotnom, oni bi postali deo budućeg opšteg akta poslodavca i važili bi do zaključenja kolektivnog ugovora kod poslodavca (ili granskog ili drugog kolektivnog ugovora), odnosno usvajanja opšteg akta poslodavca, koji predviđa veći obim i kvalitet prava radnicima. Kada je reč o stimulaciji poslodavaca na udruživanje kako bi kolektivno pregovarali, moguća su slična rešenja davanja većih ovlašćenja reprezentativnim granskim sindikatima. Ove opcije bi se naravno shodno odnosile i primenjivale na nivo posebnih kolektivnih ugovora.

Gotovo da je nepotrebno naglasiti da se kolektivni ugovori moraju proširiti i na prava radnika van radnog odnosa. Imajući u vidu predložene izmene u prethodnom delu teksta – da se modaliteti radnog angažovanja van radnog odnosa ukinu, a da se drugi smatraju radnim odnosom, kao i da se članstvo u sindikatima otvori za sve radnike bez obzira na vrstu i dužinu trajanja radnog angažovanja, ovaj problem bi trebalo da bude otklonjen relativno jednostavno. Ipak, čini se da je preporučljivo naglasiti u Zakonu o radu i u delu koji obrađuje kolektivno pregovaranje i važenje i primenu kolektivnih ugovora, da se oni primenjuju na sve radnike bez razlike u pravnom osnovu angažovanja<sup>258</sup>.

Konačno, veoma je važno shvatiti značaj tripartizma plus u oživljavanju socijalno-ekonomskih saveta. Osnovni cilj ovakvog pristupa jeste da tradicionalni socijalni partneri, koji su se pokazali kao nedorasli zadatku, izgube kontrolu nad tripartitnim telima, dok se država u potpunosti povlači iz istih u pogledu direktnih predstavnika vlasti (kao što je već napomenuto država bi imala svoje predstavnike kroz delegiranje istih iz drugih institucija, kao i predstavnike koji su izraz njene uloge

---

258 Naravno, primena kolektivnih ugovora na režim van radnog odnosa zavisila bi i od specifičnih prava koja poslenik poseduje – ona prava koja bi ostala rezervisana za radni odnos, ne bi se mogla primeniti na njega bez obzira na to kako ih je kolektivni ugovor regulisao. Taj korpus prava bi međutim bio značajno smanjen primenom prethodno opisanih rešenja.

poslodavca). Na ovaj način bi SES mogao da prestane da bude talac trgovine interesima i tajnim ili javnim koalicijama koje kao osnovni zamajac imaju zaštitu interesa kapitala i/ili pojedinačnih interesa članova i da vrši svoje nadležnosti u korist socijalnog dijaloga i opštih interesa socijalnih partnera. Naravno, uz izmenu sastava SES došle bi i izmene njegovih nadležnosti, koje bi bile značajno uvećane (o tome je već bilo reči u prethodnom tekstu). Valjalo bi ponoviti onu najvažniju, da bi SES postao sastavni obavezni segment procedure za donošenje propisa u oblasti ekonomskih i socijalnih prava i da nijedan zakonski, podzakonski propis, strateški ili politički dokument, ne bi mogao da bude usvojen u Narodnoj skupštini ili od strane Vlade, a da prethodno nije dobio pozitivno mišljenje SES. Način odlučivanja bi takođe bio promenjen, i ovde se mogu primeniti ideje koje su elaborirane za način odlučivanja Odbora – naravno, uz nužna prilagođavanja i preciziranja, imajući u vidu da bi SES imao značajno širu lepezu ovlašćenja.

Na ovom mestu je čini se dobro pomenuti i da bi učešće u tripartitnim telima, kao i upravnim i nadzornim odborima, i svim ostalim telima, organima i institucijama u kojima postoji tripartitno predstavljanje, moralo biti neplaćeno. Pored toga, valjalo bi razmisliti o uvođenju tripartizma plus u svaki od navedenih entiteta, iz razloga koji su prethodno pojašnjeni.

## 4. KAKO (I ZAŠTO) ŠTRAJKOVATI?

### 4.1 PROBLEMI SA PRIMENOM ZAKONA O ŠTRAJKU

Zakon o štrajku<sup>259</sup> nastao je davne 1996. godine i jedan je od najdugovečnijih zakona koji se primenjuju u pravnom sistemu Srbije. Iako je napisan za federalnu državu Saveznu Republiku Jugoslaviju, njegova

---

259 Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US.

primena traje i tokom postojanja državne zajednice i nakon osamostaljenja Republike Srbije. Nekoliko puta je najavljivano donošenje novog zakona, poslednji put tokom 2018. godine kada je radna verzija teksta čak dospela i na javnu raspravu. Do danas međutim nije usvojen novi zakon, niti je poznato kada se tako nešto može očekivati.

Ono što je karakteristično za oblast štrajka, jeste da i važeći zakon i većina nacрта koji su bili dostupni javnosti, praktično pate od istih nedostataka. To u nekom smislu čini izlišnim donošenje novog zakona, dok se ne promeni politička volja da se tim novim zakonskim tekstom reše problemi koji postoje u praksi. Zakon o štrajku donet je u vreme postojanja federalne države, za federalni nivo primene. Budući da je nadležnost bila podeljena između federacije i republika članica (Srbije i Crne Gore), njegova sadržina je logična i u skladu sa tada prevladavajućim društvenim okolnostima i radnim pravom. Logično je bilo i izdvajanje štrajka u posebni zakon; ova logika, iako se ne poriče u današnje vreme, više ne važi – pa tako nema razloga zašto štrajk ne bi bio deo Zakona o radu, kao jedno od kolektivnih prava koje zakon obrađuje.

Svejedno kakva se nomotehnika prihvati u budućnosti, postoje problemi u primeni važećeg zakona koji se moraju rešiti. Neki od najvažnijih među njima su sledeći:

- *Mogu štrajkovati samo zaposleni.* Ovaj nedostatak odraz je već više puta pominjane sistemske greške i mogao bi biti ispravljen već navedenim proširenjem pojma zaposlenog. Ovo međutim nije dovoljno, pa bi odredbe o štrajku morale da sadrže i izričito pravo svih radno angažovanih lica, bez obzira na pravni osnov i dužinu trajanja angažovanja<sup>260</sup>, da obustave rad kod poslodavca – samostalno, ili kao podršku zaposlenima koji štrajkuju.

---

260 Kada je reč o zaposlenima koji su ustupljeni poslodavcu od strane agencije, pogledati deo II-1.4 ove analize.

- *Zakon sadrži nepodoban pokušaj da se štrajk depolitizuje.* Suprotno ustaljenom mišljenju, u samom Zakonu o štrajku ne postoji zabrana politizacije štrajka. Međutim ona se može posredno izvući iz definicije štrajka, u kojoj se navodi da se štrajkom brane „profesionalni i ekonomski interesi zaposlenih po osnovu rada“<sup>261</sup>. Na osnovu toga se može tumačiti da zahtevi štrajkača ne mogu biti politički.<sup>262</sup> Međutim, sa druge strane mora se imati u vidu da svaki štrajk nosi određenu političku konotaciju. Ona se u poslednje vreme veoma svesno fingira od strane političara na vlasti čak i kada nije u prvom planu (ili uopšte nije na agendi) štrajkača – kao što je bio slučaj sa štrajkom radnika GOŠE ili štrajkom radnika FIAT-a 2017. godine. Dok je prvi besramno politizovan od strane tabloidnih medija, iako su štrajkači ponavljali da nisu politički motivisani već da su protestovali pred Vladom Republike Srbije zbog toga što ona nije učinila ništa da ih zaštiti od kršenja zakona od strane poslodavca, drugi štrajk je u samom začetku okarakterisan kao udar na Vladu i na njenu politiku, imajući u vidu značaj strateškog partnerstva sa FIAT-om, iako su sami štrajkači isticali isključivo radnopravne i socijalnopravne zahteve. Depolitizacija štrajka nije moguća, odnosno moguća je samo onda kada se tiče pojedinačnog poslodavca i internih zahteva radnika koji ne prevazilaze granice jednog preduzeća (kao što je na primer bio štrajk

---

261 Član 1. stav 1. Zakona o štrajku.

262 Jedna od prekretnica u ovakvom tumačenju odredbe iz člana 1. Zakona o štrajku je presuda Vrhovnog suda Srbije Rev. 4156/92 od 08.01.1993. godine, kojom je pojašnjeno da radnici ne mogu štrajkovati zbog političke situacije u zemlji, kao i da se takav štrajk ne može smatrati zakonitim i da su samim tim štrajkači prekršili radnu obavezu. Sasvim je jasno, imajući u vidu period kada je presuda doneta, da je reč o političkom pre nego pravnom tumačenju zakona. Međutim, ovo tumačenje je našlo svoje mesto i u savremenoj radnopravnoj literaturi, pa prevladava mišljenje da je štrajk iz političkih razloga (odnosno, sa političkim zahtevima, čak i kada se oni odnose na politike koje utiču na životni standard radnika i proces i uslove rada uopšte), nezakonit.

u Gorenju 2017. godine). I ove aktivnosti radnika mogu se tumačiti politički ali je to veoma nepravilno i zlonamerno. Ukoliko je međutim štrajk posledica – između ostalog – nespremnosti države da sprovodi zakone prema onim poslodavcima koji iz bilo kojeg razloga uživaju preferencijalan tretman, štrajk automatski dobija političku dimenziju. I od nje ne bi trebalo ni bežati, ona je inherentna i normalna za štrajk – uostalom, na takvom stavu počiva i mišljenje Komiteta za sindikalnu slobodu Međunarodne organizacije rada, koji je zaključio da štrajk može biti izraz nezadovoljstva (ne)rešavanjem određenih političkih i društvenih pitanja od neposrednog interesa za radnike.<sup>263</sup>

- *Zakon ne poznaje sve oblike štrajka, niti im posvećuje posebnu pažnju.* U fokusu Zakona je štrajk koji se organizuje kod poslodavca, dok je drugim oblicima štrajka posvećen minimum pažnje. Neki oblici štrajka, kao što je štrajk solidarnosti, uopšte nisu predmet regulisanja.
- *Štrajk organizuje većina zaposlenih, ili sindikat.* Ovo je rešenje koje obesmišljava pravo na štrajk, tako što ga poverava sindikatima (bez obzira na reprezentativnost, odnosno na broj članova sindikata i broj zaposlenih koje sindikat može da mobiliše) ili većini zaposlenih – koja je kod mnogih poslodavaca, a posebno u velikim sistemima ili kod razuđene mreže poslovanja, praktično nemoguća. Kada je već Zakon o radu postavio neke osnovne kriterijume koliko iznosi značajan udeo zaposlenih u ukupnom broju na 15% (uslov za reprezentativnost sindikata kod poslodavca<sup>264</sup>) sasvim sigurno je da ne bi trebalo predvideti viši procenat ni za izražavanje prava na štrajk, kada ga organizuju zaposleni bez učešća sindikata (ili kada uopšte nema organizovanog

---

263 Borivoje Šunderić, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, Beograd, 2001, str. 202-208. Navedeno prema: Zoran Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2014, str. 258.

264 Član 219. Zakona o radu.

sindikata kod poslodavca).<sup>265</sup>

- *Zakon uglavnom sadrži imperativne norme kada je reč o pravima i obavezama poslodavca i štrajkača.* Ovo nije neuobičajeno, jer je štrajk buntovni ali miran oblik protesta zaposlenih. Stoga ne iznenađuje niz zabrana koje postoje u odredbama koje se odnose na ponašanje štrajkača i poslodavca. Ipak, čini se da bi neke od njih mogle biti formulisane kao dispozitivne, pre svega zato što mogu dovesti do veće efikasnosti štrajka i lakše ostvarivanje njegove svrhe. Ovo se naročito odnosi na kriterijume za utvrđivanje zarade kod posebnog režima štrajka i naknade zarade u svim oblicima štrajka<sup>266</sup> – reč je o pravu koje bi, ako se za njega izbore sindikati u okviru kolektivnog pregovaranja, moglo da eliminiše pasivnost poslodavca za vreme štrajka, kao deo taktike finansijskog iscrpljivanja zaposlenih kako bi se štrajk okončao.
- *Minimum procesa rada, i generalno poseban režim štrajka, nisu dovoljno dobro regulisani.* Ovo se odnosi kako na delatnosti koje su uključene u obavezan minimum procesa rada, tako i na sistem određivanja minimuma procesa rada. I jedno i drugo pitanje je od

---

265 Mora se napomenuti i da ovakvo rešenje može biti kontraproduktivno kada je reč o samom položaju sindikata koji je organizovan kod poslodavca. Ukoliko se normira niži cenzus za stupanje u štrajk, a sindikat štrajk ne podrži – ili zaposleni uopšte ne konsultuju sindikat prilikom organizacije štrajka – to će dovesti do daljeg slabljenja njegove uloge kod poslodavca. Ovakav rizik je čini se realan kada je reč o *ad hoc* organizaciji štrajka, koja je prema trenutnim propisima nezakonita, kao i u drugim slučajevima kada zaposleni koji žele da štrajkuju ne poštuju normativni okvir koji doživljavaju kao sputavajući (ili ga uopšte ne prepoznaju kao relevantan). Zbog toga bi smanjenje cenzusa trebalo da prate i druge izmene pravila o fleksibilizaciji pokretanja štrajka kako bi se situacije razmimoilaženja sindikata i zaposlenih svele na minimum.

266 Ovako nešto trenutno nije dozvoljeno. Ustavni sud je tako odlučio da je odredba kolektivnog ugovora kojom se predviđa isplata naknade zarade štrajkačima za vreme štrajka nezakonita, jer je zabrana primanja naknade za vreme štrajka formulisana kao imperativna norma. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 115/2004 od 22. septembra 2005. godine.



velike važnosti radi pokretanja i vođenja zakonitog štrajka, a da se pri tome ne ugrozi samo pravo na štrajk zaposlenima u delatnostima od opšteg interesa. Svi dosadašnji nacrti novog zakona o štrajku nisu prepoznavali nužnost postojanja ove suptilne ravnoteže i uglavnom su zadržavali trenutno (neprihvatljivo) stanje koje je podložno velikim manipulacijama od strane poslodavca, ili nudili još lošija rešenja od postojećeg. Istovremeno, može se konstatovati da pojam delatnosti od opšteg interesa i njihovo pravilno definisanje čine srž problema i jedan od glavnih razloga zbog kojeg duži vremenski period ne postoji slaganje oko novog Zakona o štrajku. Zakonodavac naime ne želi da napravi razliku između takozvanih „osnovnih službi“ (eng. *essential services*), kao što su: zdravstvene ustanove, elektroprivreda, vodoprivreda, telekomunikacije, kontrola letenja, u kojima se može i zabraniti štrajk, jer se radi o takvim službama koje direktno ugrožavaju život, bezbednost i zdravlje stanovništva i „komunalnih službi“ (eng. *utility services*), kao što su radio i televizija, bankarski sektor, prosveta, transport, autoindustrija i tome slično, koje ne spadaju u delatnosti od opšteg interesa, ali ukoliko socijalni partneri u socijalnom dijalogu smatraju neophodnim, može se uvesti i u ovim službama minimum procesa rada.<sup>267</sup>

- *Mirno rešavanje spornih pitanja pre početka štrajka, kao ni obaveze pregovaranja pre i u toku štrajka, nisu dovoljno razrađeni.* Ovo je naročito bilo vidljivo kod štrajka u FIAT-u 2017. godine, kada je poslodavac jednostavno odbio da razgovara sa štrajkačima, pravdajući to svojom poslovnom politikom. Za takvo postupanje nije trpeo sankcije, budući da one nisu ni predviđene zakonom. Najava štrajka ima, između ostalog, svrhu da se pristupi pregovorima

---

267 Videti: *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, International Labour Office Geneva, 2006, str. 120-126, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf).

strana u sporu i da do štrajka ni ne dođe. Poslodavci međutim uglavnom nemaju neki veliki interes da pregovaraju i pokušavaju da štrajk okončaju protekom vremena, odnosno finansijskim iscrpljivanjem štrajkača. U različitim verzijama novog zakona, ovom pitanju bila je posvećena dužna pažnja, ali nisu sva predložena rešenja bila zadovoljavajuća. Obaveza pregovaranja bi morala da postoji, i to nije sporno. Sporno je kako će ti pregovori biti uređeni i da li je dobro ograničavati ih samim zakonom ili ih ostaviti na uređenje poslodavcu i štrajkačkom odboru.

- *Ishod štrajka nije dovoljno detaljno uređen.* Štrajk se može okončati na dva načina – sporazumom poslodavca i štrajkačkog odbora, ili odustankom od štrajka odlukom štrajkačkog odbora. Nijedan od ovih načina nije regulisan zakonom. Zakon o štrajku sadrži samo jednu odredbu, da nakon odustanka od štrajka odlukom štrajkačkog odbora, nezadovoljni zaposleni ili sindikat mogu ponovo doneti odluku o stupanju u štrajk, odnosno obrazovati novi štrajkački odbor. Samo posredno se međutim može pronaći odgovor na neka druga pitanja, na primer kakva je priroda sporazuma poslodavca i štrajkačkog odbora? I šta će se dogoditi ukoliko se on ne poštuje, odnosno da li postoji mogućnost vođenja sudskog spora radi izvršenja sporazuma? Glava XXX Zakona o parničnom postupku ne poznaje spor povodom neispunjenja sporazuma poslodavca i štrajkačkog odbora, već prepoznaje samo sporove povodom kolektivnog pregovaranja. Štrajk se u navedenom propisu pominje samo u članu 35. kojim se određuje da sporove povodom štrajka u prvom stepenu sudi sudija pojedinac. Sporovi povodom štrajka nisu definisani ovim ili drugim zakonom ali je sasvim izvesno da mogu biti veoma različiti (najpre oni koji se odnose na zakonitost štrajka, potom na minimum procesa rada, diskriminaciju učesnika u štrajku, štetu koju učesnici načine jedni drugima tokom štrajka, i tako dalje) i da se nikako ne mogu svesti samo na ovu konkretnu situaciju – baš naprotiv, neizvesno je da

li ova situacija ulazi u domen sporova povodom štrajka, ili u klasičnu parnicu zbog nepoštovanja ugovorne obaveze? U praksi se postavilo još jedno, možda i kompleksnije pitanje: da li sindikat koji ima svojstvo reprezentativnosti i poslodavac mogu štrajk okončati potpisivanjem kolektivnog ugovora, bez obzira da li već postoji kolektivni ugovor kod poslodavca, ili ne? Praksa je potvrdila da tako nešto nije nedozvoljeno ali zakon takav ishod ne poznaje (niti ga zabranjuje, što je takođe argument u prilog pozitivnog odgovora).

## 4.2 POTENCIJALNE ZAKONSKE IZMENE

Zakonske izmene kojima bi se unapredio režim štrajka, zapravo prate opisane probleme u primeni sadašnjeg normativnog okvira.

Najpre je potrebno omogućiti svim radno angažovanim licima, bez obzira na pravni osnov angažovanja, da obustave rad i tako izraze svoje nezadovoljstvo određenim postupanjem, ili nepostupanjem, poslodavca. Jedna od osnovnih sloboda radničkog udruživanja je upravo snaga kolektiva u situacijama kada radnici ne mogu da prihvate određene uslove rada, proces rada, određene politike poslodavca, ili jednostavno žele da se njihovo mišljenje čuje i uzme u razmatranje sa većim poštovanjem i autoritetom. Ovakav tok razmišljanja praktično dovodi do narednog problema, a to je (de)politizacija štrajka. Nije realno da štrajk ne predstavlja političko oruđe radnika. Radnici su politički svesna bića, koja svoje zadovoljstvo i nezadovoljstvo politikama mogu da izraze na različite načine. Oni se mogu okupljati kao građani, van radnog vremena i van prostorija poslodavca, i izražavati svoje nezadovoljstvo. Međutim, kada se nezadovoljstvo tiče njihovog položaja kao radnika, u najširem smislu shvatanja pojma radništva, nije realno očekivati da se mogu razdvojiti ove dve sfere političkog delovanja. Svaki protest koji se odnosi kako na politiku poslodavca, tako i na politiku države (koja može a ne mora biti povezana sa konkretnim potezima

poslodavca) ima političku konotaciju. Da li je realno reći da, na primer, protest radnika zbog izmena Zakona o radu nema političku prirodu? On je usmeren ka konkretnim izmenama njihovih radnih prava ali su te izmene posledica vođenja određenih politika, inače ne bi imale podršku za usvajanje niti na Vladi, ni u Narodnoj skupštini. Zbog toga se ova vrsta protesta, uključujući i štrajk, odnosi kako na posledicu vođenja naopakih politika, tako i na te politike – između ostalog kako bi se uticalo na njihove promene i kako bi se sprečile dalje njihove realizacije kroz pogoršanje položaja radnika. Uostalom, i sam važeći Zakon o štrajku predviđa generalni štrajk, koji obuhvata sve zaposlene u Srbiji. Kako je uopšte moguće zamisliti neki tako masovan protest, a da ne bude usmeren na državne politike? Generalni štrajk se sigurno neće organizovati zbog pojedinačnog poslodavca, ili teške situacije u jednoj privrednoj grani, kao ni zbog izmena nekog lokalnog propisa. On je usmeren na poruku državi da postoji svest radnika o pogrešnim politikama koje su na delu, a koje se direktno tiču njihovog položaja, kao i položaja njihovih porodica. Zbog toga bi u buduću zakon kojim bi bio regulisan štrajk morala ući odredba koja precizira (ali ne ograničava – naprotiv!) povode za štrajkovanje i kojom bi se jasno odredila legalnost štrajkovanja zbog nezadovoljstva lokalnim ili državnim politikama koje utiču na ekonomska i socijalna prava svih građana (ne samo zaposlenih, pa čak ne ni radnika u najširem smislu). Zbog toga bi sadašnja definicija štrajka iz već razmatranog stava 1. člana 1. Zakona o štrajku („Štrajk je prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada.“) morala biti preformulisana tako da obuhvati obe navedene izmene i glasi: „Štrajk je prekid rada koji radno angažovana lica organizuju i sprovode radi ostvarivanja, unapređenja ili zaštite svojih ekonomskih i socijalnih prava, kao i radi izražavanja nezadovoljstva politikama u oblasti rada i socijalne zaštite, standarda života i drugih pitanja od značaja za položaj radnika i socijalne funkcije države.“ Jedino tako radnička snaga štrajka može imati smisla, kako kod štrajkovanja kod

pojedinačnog poslodavca, tako i kod širih pokreta radničkog nezadovoljstva. Sa druge strane, ovakav kvalitativni pomak je sasvim u skladu sa predviđenim političkim funkcijama i aktivnostima savremenih sindikata.

U Zakonu o štrajku se navodi veoma skromna lista potencijalnih vrsta štrajkova. U tom smislu bi se ona morala proširiti, uključiti neke već uobičajene i poznate vrste štrajka, kao što je štrajk solidarnosti. Međutim, taksativno navođenje vrsta štrajkova nije najmundrije rešenje, ako se njime pokušavaju ograničiti modaliteti zakonitih prekida rada. Štrajk može biti povezan istim razlozima ili okolnostima a da pri tome ne ulazi u standardnu kategorizaciju postojećih vrsta štrajkova – na primer, radnici se mogu organizovati i štrajkovati kod više poslodavaca istovremeno zbog neisplaćenih zarada, iako između njihovih poslodavaca ne postoje poslovne, organizacione, niti bilo kakve pravne ili faktičke veze. Radnici više nepovezanih poslodavaca mogu iz istih ili sličnih razloga štrajkovati ili protestovati zbog loših privatizacija njihovih preduzeća. Isto se može odnositi na primer na preduzeća u stečaju, gde se radnici udružuju protiv ponašanja stečajnih upravnika. Isti je slučaj ukoliko se radnici okupe zbog najavljenih privatizacija različitih državnih preduzeća. Sve su ovo okolnosti u kojima se štrajk organizuje i realizuje od strane radnika koji dolaze od više poslodavaca, a ne predstavljaju granski ili sličan štrajk jer se radi o štrajkovima u različitim delatnostima. Ipak, ove radnike povezuju neki zajednički problemi i sasvim je prirodno da se povežu i udruže kako bi lakše ostvarili ili zaštitili neko pravo. Zbog toga je sasvim neopravdano uopšte zatvarati zakonsku klasifikaciju štrajkova, ona ne može biti konačna i to ne mogu biti jedine vrste štrajkova koje se mogu pojaviti u praksi. Ukoliko je potrebno, pojedine vrste se mogu posebno urediti. Nužno je svakako postaviti osnovna pravila za sve štrajkove bez obzira na vrstu, masovnost i stepen ispoljavanja – to je zapravo i osnovni cilj normiranja štrajka. Sve ostalo bi trebalo da ostane dovoljno široko formulisano i otvoreno, tako da se ne može govoriti o

nezakonitom štrajku, samo zato što se postojeće siromašne odredbe o vrstama štrajkova kruto i formalistički tumače.

Organizacija i započinjanje štrajka takođe su predmet kritika Zakona o štrajku. Kada je reč o pitanju ko može organizovati štrajk, postojeće rešenje je neprihvatljivo. Sasvim je moguće tumačiti ga kao odredbu kojom se pravo na štrajk ograničava iznad svake razumne mere, pa se tako gubi svrha postojanja faktički proklamovanog prava – što odredbu čini potencijalno neustavnom (iako njena ustavnost nikada nije ispitana, niti dovedena u pitanje). Sasvim je razumno postaviti određeni cenzus kojim bi se štrajk učinio izuzetnim, a ne redovnim sredstvom manifestacije nezadovoljstva radnika. Ipak odredba prema kojoj štrajk može da organizuje sindikat, bez obzira na broj članova i broj zaposlenih koji štrajkuju, ili većina zaposlenih, očigledno stvara ničim opravdan preferencijalni tretman sindikata u pogledu ostvarivanja prava na štrajk. Štrajk bi morao biti ograničen na isti način prema broju učesnika u štrajku, bez obzira na to ko ga organizuje. Na primer, štrajk bi mogao organizovati reprezentativni sindikat koji okupi 15% radnika, ili 15% radnika bez obzira na to da li je kod poslodavca organizovan sindikat i bez obzira na činjenicu da li je postojeći sindikat reprezentativan. Ovako se omogućava ravnopravnost radnika da se bave određenim pitanjima i u okolnostima kada sindikat ne smatra da su dovoljno važna da bi se organizovao štrajk. Takođe, čini se da je procenat od 15% ukupnog broja radnika adekvatan – njega zakon prepoznaje kao granicu reprezentativnosti sindikata i svakako takav udeo radnika kod poslodavca nije zanemariv, sa stanovišta relevantnosti njihovih zahteva. Sa druge strane, čini se da je 15% dovoljno zahtevno da se mogu sprečiti zloupotrebe i prečesti štrajkovi, i povodom pitanja koja nisu prema svojoj prirodi i značaju takva da je potrebno obustavljati rad.<sup>268</sup>

---

268 Pravilo 15% ne mora biti apsolutno – naprotiv, kada bi bilo tako kod mnogih poslodavaca bi dovelo do apsurdnih rezultata. Na primer, ako poslodavac ima

Pravila o početku štrajka takode moraju biti fleksibilizovana. Postojeći sistem organizovanja štrajkačkog odbora i najave štrajka, formulisanja štrajkačkih zahteva i prethodnog pregovaranja pre otpočinjanja štrajka je sasvim zadovoljavajući, iz razloga koji su već pojašnjeni – postojanje štrajkačkog odbora omogućava da poslodavac ima jasno određeni entitet sa kojim je dužan da pregovara; štrajkački zahtevi koji su precizno formulisani uvek su dobra osnova za početak pregovora; vreme koje je ostavljeno između najave štrajka i njegovog početka, može se veoma korisno upotrebiti za pregovaranje i eventualni dogovor pre nego što je štrajk i započeo. Međutim, zakon ne poznaje jednu situaciju – koja bi se prema trenutnom stanju okarakterisala kao nezakonit štrajk – a to je spontano stupanje u štrajk, kada se radnici revoltirani nekim događajem ili odlukom organizuju u izuzetno kratkom roku, u toku jednog radnog dana, i otpočinu štrajk kao izraz nezadovoljstva okolnostima koje su nastupile. U ovom slučaju, naročito ukoliko se radnici samoorganizuju i nemaju podršku sindikata (ili ako uopšte ne postoji sindikat organizovan kod poslodavca) nije realno očekivati da će se ispuniti svi preduslovi koji su predviđeni zakonom. Zbog toga bi ovu vrstu štrajka trebalo posmatrati kao izuzetak, gde bi radnicima bilo ostavljeno vreme od 24 časa da se organizuju, izaberu štrajkački odbor i formulišu zahteve *nakon početka štrajka*. Ovo bi se odnosilo samo na izuzetne situacije u kojima je štrajk odraz revolta zbog nečega što je nastupilo u tom konkretnom trenutku, a povodom čega je nužno reagovati bez odlaganja – na primer, povreda ili smrt radnika zbog nedovoljne zaštite na radu. Iako neki

---

šest radnika bilo bi u tom slučaju zakonito da jedan od njih štrajkuje – što je protivno logici i prirodi prava na štrajk. Pravilo 15% važno bi za ona poslodavce koji imaju veći broj zaposlenih. Dakle, može se odrediti skala koja bi omogućila da se održi ozbiljnost štrajka. Na primer, kod poslodavaca koji imaju do 20 radnika tražila bi se bar polovina ukupnog broja da bi štrajk bio zakonit; od 20 do 100 radnika bilo bi potrebno da štrajkuje 30% ili bar 20 radnika, a kod poslodavaca sa 100 i više radnika primenio bi se prag od 15%.

problem potencijalno postoji kod poslodavca duže vreme, dešava se da pojedinačni događaj predstavlja prekretnicu u ponašanju radnika i direktan povod za štrajk. Zakon bi morao da prepozna ove situacije i da ih uredi fleksibilnije, tako da se omogući brza institucionalizacija štrajka i pregovaranje sa poslodavcem, a da se istovremeno takav štrajk ne posmatra kao nedopušten u periodu pre nego što se uspostave mehanizmi štrajka određeni zakonom.<sup>269</sup>

Kada je reč o položaju tri strane u štrajku (poslodavac, štrajkači, radnici koji ne štrajkuju) potrebno je istovremeno detaljnije regulisanje pojedinih njihovih prava, obaveza i odgovornosti za vreme trajanja štrajka i fleksibilnije posmatranje pojedinih prava koja bi mogla biti regulisana kolektivnim ugovorom. Ovo se pre svega odnosi na primanja štrajkača, kao i onih radnika koji ne žele da štrajkuju ali zbog prirode poslova koje obavljaju ne mogu da učestvuju u procesu rada dok njihove kolege štrajkuju<sup>270</sup>. I jedni i drugi, a naročito štrajkači, nalaze se u nezavidnom položaju i često su žrtve teške finansijske situacije,

---

269 Naravno iz ovakvih situacija bile bi izuzete one delatnosti koje spadaju u poseban režim štrajka, odnosno kod kojih ne može doći do spontanog stupanja u štrajk bez prethodne najave jer bi se time ugrozilo zdravlje, život, životna sredina ili imovina veće vrednosti.

270 Ovi zaposleni prema tumačenju trenutnog zakonskog rešenja spadaju u kategoriju radnika koji dobijaju naknadu zarade zbog neskrivljenog prekida procesa rada, koja je regulisana članom 116. Zakona o radu: „Zaposleni ima pravo na naknadu zarade najmanje u visini 60% prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, s tim da ne može biti manja od minimalne zarade utvrđene u skladu sa ovim zakonom, za vreme prekida rada, odnosno smanjenja obima rada do kojeg je došlo bez krivice zaposlenog, najduže 45 radnih dana u kalendarskoj godini. Izuzetno, u slučaju prekida rada, odnosno smanjenja obima rada koje zahteva duže odsustvo, poslodavac može, uz prethodnu saglasnost ministra, uputiti zaposlenog na odsustvo duže od 45 radnih dana, uz naknadu zarade iz stava 1. ovog člana. Pre davanja saglasnosti iz stava 2. ovog člana, ministar će zatražiti mišljenje reprezentativnog sindikata grane ili delatnosti osnovanog na nivou Republike.“ Zakon o štrajku ne reguliše ovakvu situaciju.



kada se štrajk prekida zbog toga što štrajkači više nemaju sredstava za život. Imajući u vidu da štrajkački fondovi kod sindikata uglavnom ne postoje ili postoje u simboličnom obimu, kao i da sindikat ne mora biti učesnik štrajka, veoma je važno urediti ovo pitanje na drugačiji način. Istovremeno, uvođenje naknade zarade radnicima koji štrajkuju ili su pogođeni štrajkom – makar na nivou minimalne zarade – predstavljalo bi odličnu meru posrednog uticaja na poslodavca da ne može zanemariti štrajk, odnosno odbijati da pregovara sa štrajkačkim odborom.

Jedno od centralnih pitanja štrajka u posebnom režimu, koji obuhvata one delatnosti u kojima postoji javni interes da se odvijaju relativno normalno i u vreme štrajka, jeste pitanje obezbeđivanja minimuma procesa rada. Sasvim je jasno da se ono može razložiti na više problema.

Prvi od njih jeste određivanje delatnosti u kojima je moguće da postoji poseban režim štrajka. Čini se da one moraju biti zakonom pobrojane, odnosno da ne može postojati prostor za diskrecionu odluku poslodavca da li pripada ovim delatnostima. Svakako bi dobro rešenje bilo da se koriste vrste delatnosti u skladu sa Uredbom o klasifikaciji delatnosti, kao i da se u slučaju spora da li se poslodavac faktički bavi delatnošću za koju je registrovan a koja spada u delatnosti od opšteg interesa odredi inspekcija rada kao relevantno telo koje će kroz hitan inspekcijski nadzor odrediti da li je u pitanju posebna vrsta štrajka, ili nije.

Drugo pitanje odnosi se na to ko i na koji način određuje šta jeste minimum procesa rada u pojedinim delatnostima. Na osnovu člana 2. stava 1. tačke 5a. Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, spor povodom minimuma procesa rada smatra se kolektivnim sporom koji će se rešavati pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova. Problem utvrđivanja minimuma procesa rada je izuzetno kompleksan, jer je zakonom, pa i podzakonskim aktima, nemoguće odrediti kvantifikaciju procesa rada, odnosno broj radnika koji bi učestvovali u ostvarivanju zakonskog minimuma.<sup>271</sup> Ipak, minimum bi

---

271 Ovo ne mora važiti za neke specifične delatnosti, kao što su policija i hitne

trebalo shvatiti upravo tako – kao minimalno zalaganje zaposlenih sa ciljem da se obavljaju određene komunalne delatnosti, da se obavljaju najvažnije usluge prema građanima, kao i da se spreče ugrožavanje i gubitak života, i bilo kakva materijalna šteta ili ekološki incident, koji bi mogli biti rezultat potpune obustave rada. Kako će minimum procesa rada izgledati u praksi zavisi od prirode poslova i samog procesa obavljanja posla, ali se svakako u najvećem broju delatnosti mora postaviti tako da ne dovodi u pitanje svrhu prava na štrajk. Situacije u kojima poslodavac može uvesti radnu obavezu povodom minimuma procesa rada za veliku većinu zaposlenih, ili namerno angažovati u procesu rada ceo štrajkački odbor, neprihvatljive su i ne mogu opstati u praksi ako je intencija zakonodavca zaštita smisla prava na štrajk.

Treće pitanje je ko određuje koji radnici među štrajkačima će morati – protivno volji da štrajkuju koju su jasno izrazili – da učestvuju u minimumu procesa rada. I ovde postoje prakse da se angažuju baš oni štrajkači koji su članovi štrajkačkog odbora, ili na drugi način aktivno učestvuju u organizaciji i realizaciji štrajka. Svakako bi tako nešto trebalo biti zabranjeno, a poslodavac bi morao da dobije odobrenje štrajkačkog odbora za svoj izbor radnika koji će realizovati minimum procesa rada – u suprotnom, opet bi se inspekciji rada moralo dati ovlašćenje da proceni da li je poslodavac prekoračio svoja ovlašćenja i da li je radne zadatke učešća u minimumu procesa rada distribuirao na diskriminatorsan način, pre svega imajući u vidu ulogu radnika u štrajku.

Konačno, u praksi se javlja i problem iznosa zarade i naknade zarade za one radnike koji (nevoljno) rade u minimumu procesa rada. Ukoliko se prihvati da je nužno dati naknadu svima koji štrajkuju, makar u iznosu minimalne zarade, onda je sasvim logično da oni radnici koji ostvaruju minimum procesa rada, budu plaćeni u punom iznosu

---

medicinske službe, gde je preporučljivo i zakonom preciznije odrediti minimum procesa rada, pre svega u svrhu očuvanja hitnih službi a nikako u svrhu umanjenja prava na štrajk ovim radnicima.

za vreme provedeno na radu a za preostalo vreme da dobiju naknadu jednaku onoj koja je predviđena za sve ostale štrajkače.<sup>272</sup> Radnici koji bi želeli da rade ali nisu u mogućnosti zbog štrajka, morali bi da dobiju naknadu zarade u visini jednakoj naknadi predviđenoj za plaćeno odsustvo. U vezi sa naknadom zarade trebalo bi napomenuti i da je ovo pitanje važno rešiti veoma precizno opštim aktom, a najpoželjnije kolektivnim ugovorom kod poslodavca ili granskim kolektivnim ugovorom, kako ne bi dolazilo do sporova koliko tačno iznosi minimum procesa rada, odnosno vreme koje radnici provedu u ostvarivanju minimuma procesa rada.<sup>273</sup>

Mirno rešavanje spora je još jedno od važnijih pitanja, kada je reč o uređenju štrajka. U osnovi štrajka jeste različito gledanje poslodavca i radnika na neki problem, dakle sporenje o nekom pitanju koje je dovoljno važno da se zbog njega preduzme i štrajk kao jedna od najradikalnijih mera radničkog bunta. Rešavanje spora vodi okončanju štrajka, a može dovesti i do toga da se najavljeni štrajk ne realizuje. Ovako nešto dešava se na obostrano zadovoljstvo – poslodavac izbegava dodatne troškove povodom štrajka, a radnici postižu zadovoljenje (ili delimično zadovoljenje) svojih zahteva i demonstriraju autoritet i solidarnost. Zbog toga su sporovi koji nastanu povodom pokretanja štrajka, idealni za primenu mehanizama mirnog rešavanja. Trebalo bi međutim načiti razliku između obaveze mirnog rešavanja spora (što je koncept koji je već sam po sebi sporan, jer je princip dobrovoljnosti

---

272 Na primer, radnik koji štrajkuje i radi u minimumu procesa rada pola radnog vremena, za polovinu radnog vremena bi dobijao redovnu zaradu a za drugu polovinu radnog vremena naknadu zarade.

273 Ovo se pokazalo kao problematično za vreme štrajka prosvetnih radnika 2014. godine, kada su dobijali naknade u visini dve trećine zarade jer su držali časove u trajanju od dve trećine predviđenog trajanja školskog časa (30 minuta umesto 45 minuta). Međutim, pri ovoj „kalkulaciji“ nije uzeto u obzir da držanje časova nije jedina obaveza prosvetnih radnika i da oni imaju i pripremu časova, vannastavne aktivnosti, druge aktivnosti i administrativne obaveze u školama.

od izuzetne važnosti prilikom mirnog rešavanja konflikta) i nametanja određene procedure za mirno rešavanje spora. Naime, iako se u nacrtima novog zakona o štrajku pominje Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova kao nadležna prilikom pregovaranja, čini se da bi daleko jednostavnije i efektivnije bilo normirati obavezu pristupanja pregovorima (uz pretnju sankcijom ako se pregovaranje odbije) a sam tok pregovora, pravila procedure i način pregovaranja (putem posrednika ili direktno) ostaviti stranama u sporu. Nekada će one veoma rado prihvatiti nadležnost treće strane da odigra ulogu posrednika; nekada će se rado odazvati mogućnosti da to bude Agencija za mirno rešavanje radnih sporova, na čijoj listi se nalaze stručna lica koja će svakako biti od pomoći u prevazilaženju problema i pronalaženju rešenja. Ponekad će međutim baš nametanje „javnosti“, odnosno treće strane u razgovorima, imati kontraefekat i značajno veći skepticizam strana u sporu. Zbog toga se čini da je važno zakonom regulisati detalje mirnog rešavanja spora pre početka štrajka, kao i u toku štrajka, ali da izbor procedure treba ostaviti samim stranama. Jedini izuzetak bi mogle biti situacije posebnog režima štrajka, kada se radi o esencijalno bitnim delatnostima za koje je od velikog značaja da obavljaju proces rada bez zastoja i punim kapacitetima (a koje bi se taksativno nabrojale u zakonu). U tim situacijama bi jedino moglo da se razmišlja o kratkim rokovima i nametanju mehanizama pregovora ako strane u sporu ne odluče samostalno kako će sporna pitanja rešavati.

Relevantan ishod štrajka će svakako biti sporazum strana u sporu. Ukoliko dođe do odustanka od daljeg štrajka odlukom štrajkačkog odbora, nema sporazuma pa se pitanje njegove pravne prirode ne može ni postaviti. U tom slučaju se proces rada nastavlja tamo gde se sa njime stalo; ukoliko su obe strane poštovale zakon za vreme štrajka, nikakve dalje posledice neće nastupiti, niti će se iz neuspelog štrajka izroditi neki novi sporovi. Ako se ipak dođe do sporazumnog okončanja štrajka, veoma je važno detaljno regulisati zakonom kojim će biti normiran štrajk, kako će se taj sporazum pravno uobličiti i kako

će se osigurati njegova primena. U skladu sa prethodno rečenim, ako do sporazuma dođe kroz primenu mehanizama posredovanja, bilo bi čini se nužno obavezati strane u sporu da sporazum overe (u sudu ili kod javnog beležnika) i da on ima snagu izvršne isprave, u skladu sa rešenjem iz člana 27. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova<sup>274</sup>. Identičan ishod bi se mogao normirati i ukoliko se do sporazuma dođe pregovorima bez posredovanja treće strane – poslodavac i štrajkački odbor imali bi obavezu overe sporazuma, kako bi se omogućilo njegovo neometano i potpuno sprovođenje. Tek kada se stvore zakonski uslovi da se dogovor strana u sporu primeni, imalo bi se smatrati da je štrajk uspešno okončan dogovorom strana u sporu.

### 4.3 KAKO ŠTRAJK UČINITI EFIKASNIM ORUĐEM RADNIČKE BORBE

Osim zakonskih izmena, čini se da bi trebalo ukazati na još neke važne aspekte češćeg i kvalitetnijeg korišćenja štrajka kao oruđa i argumenta u borbi radnika za očuvanje njihovih prava.

U praksi radničkog bunta poslednjih godina, štrajkovi igraju značajno veću ulogu nego u prethodnom periodu. Nije samo reč o tome da se češće organizuju, već se čini da su obustave rada postale jedno od radije korišćenih sredstava da radnici izraze svoje nezadovoljstvo. Ovo ne čudi, budući da bez podrške države, uključujući one države

---

<sup>274</sup> Član 27. glasi: „Sporazum o rešavanju spora putem posredovanja iz člana 26. ovog zakona može imati snagu izvršne isprave ako su ispunjeni sledeći uslovi: 1) da sadrži izjavu dužnika kojom pristaje da poverilac na osnovu sporazuma o rešavanju spora putem posredovanja, nakon dospelosti potraživanja može pokrenuti postupak prinudnog izvršenja (klauzula izvršnosti); 2) da su potpisi strana i posrednika overeni od strane suda ili javnog beležnika. Neće se dozvoliti prinudno izvršenje sporazuma o rešavanju spora putem posredovanja ako zaključenje ovog sporazuma nije dozvoljeno, ako je sporazum suprotan javnom poretku, ako sporazum nije pogodan za izvršenje ili je predmet izvršenja nemoguć.“

organe i institucije koje moraju po zakonu reagovati, a neretko i bez podrške sindikata, radnici ne mogu da se okrenu drugome osim sebi samima. Ovi štrajkovi nisu jednoobrazni, nastaju u različitim okolnostima, drugačije su (ne)organizovani i promenljiva je njihova uspešnost. Ipak, čini se da bi moglo navesti nekoliko zajedničkih karakteristika svih štrajkova do sada.

Štrajkovi nastaju uglavnom zbog loših uslova rada, odnosno nepoštovanja mera bezbednosti na radu, i zbog neisplaćenih zarada ili drugih primanja. Ovo je zanimljiva fenomenologija, koja oslikava stanje u kojem se radnici u Srbiji nalaze – štrajk naime ne nastaje zbog nedozvoljeno velikog broja časova prekovremenog rada, već zbog toga što takvi radni sati nisu kasnije prepoznati prilikom obračuna zarade. Ove dve grupe razloga, istina značajno različite, koren su svih radničkih nezadovoljstava, što je samo još jedan dokaz koliko je radnicima malo potrebno da bi bili relativno zadovoljni svojim radnopravnim položajem – da se plati ono što rade, i da im ne budu ugroženi zdravlje i život na radnom mestu. Na trećem mestu se nalaze obustave rada koje se ne mogu nazvati štrajkovima, zato što oni koji obustavljaju rad nemaju pravo na štrajk. Reč je o radnicima koji protivno svim zakonskim pravilima koja regulišu materiju rada van radnog odnosa, rade u raznim oblicima prekarnog angažovanja značajno duže nego što je to dozvoljeno. Oni ne poseduju niz prava, pa ni pravo na štrajk, ali u bespomoći i revoltu se okreću faktičkoj obustavi rada – takvi su bili „štrajkovi“ radnika na aerodromu u Beogradu<sup>275</sup>, kao i radnika gradske čistoće u Beogradu<sup>276</sup>.

Naredna karakteristika koja se vezuje za štrajkove je način njihovog otpočinjanja. Štrajkovi se mogu grubo podeliti na one koji su organizovani u skladu sa zakonom, sa prethodnom najavom poslodavcu i uz poštovanje

---

275 *Protest zaposlenih na aerodromu „Nikola Tesla“*, <https://www.blic.rs/vesti/beograd/protest-zaposlenih-na-aerodromu-nikola-tesla/03fyst2>.

276 *Radnici „Čistoće“: Rad bez zaštitne opreme, kamioni ne rade*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a230594/Radnici-Cistoce-Rad-bez-zastitne-opreme-kamioni-ne-rade.html>.

svih opisanih procedura, i na one koji su nastali spontano, kao izraz dugotrajnih teških uslova rada koji su kulminirali jednim događajem koji je predstavljao direktan povod za otpočinjanje štrajka. Ono što je zanimljivo jeste da poslodavci nisu često isticali nezakonitost pokretanja štrajka kao takvog, pre svega zato što su u njima učestvovali gotovo svi zaposleni. Prema određenim zaposlenim, koji ponekad nisu ni bili organizatori štrajka, poslodavci su primenjivali sredstva prinude, pa i nezakonite otkaže, kako bi ih postavili za primer svim ostalim radnicima.<sup>277</sup>

Položaj sindikata u odnosu na štrajkove i njihova spremnost da iste podrže, različita je u raznim slučajevima. U nekim slučajevima nije ni bilo sindikata koji bi podržali štrajk, jer poslodavac obrazovanje i delovanje sindikata zabranjuje. U tim slučajevima sindikati su probali da „uđu“ kod poslodavca u trenutima štrajka, ali se može reći da uglavnom nisu uspevali u tome. U drugim slučajevima, sindikati su bili ti koji su organizovali i vodili štrajk, kao i pregovore sa poslodavcem. Konačno, verovatno je najzanimljivija situacija u kojoj su se štrajkovi organizovali mimo sindikata, iako su isti postojali i bili reprezentativni (dakle, dobro utemeljeni među radnicima) – na primer, već pominjani štrajk u FIAT-u. Kod takvih štrajkova je bila više nego očigledna težnja sindikata da preuzmu vođenje štrajka od radnika, što se dešavalo sa promenjivim uspehom (i konačnim ishodom štrajka).

Ishod štrajkova je takođe zanimljivo pratiti. Čini se da su radnici koji su pregovarali samostalno imali bolje pregovaračke pozicije i češće uspevali u štrajku. Ovakav zaključak je veoma relativan jer se od svih medijski ispraćenih štrajkova može zaključiti da u velikoj većini slučajeva zahtevi radnika nisu ispunjeni u celini – čak bi se moglo konstatovati da su ispunjeni samo neki minimalni zahtevi, kako bi se od štrajka odustalo a da pri tome i radnici i poslodavac imaju osećaj uspešnog okončanja štrajka.

---

277 Ovo je bio slučaj u jednoj smederevskoj fabrici, koji na žalost neće dobiti svoj sudski epilog zbog odustanka radnika od postupaka za zaštitu njihovih prava.

Kako promeniti opisanu situaciju, tako da štrajk bude efikasnije sredstvo za ostvarivanje interesa radnika?

Pre svega, potrebno je naučiti radnike kako se štrajk pokreće i kako se može organizovati u skladu sa (trenutno važećim) zakonom. U protivnom, organizatori štrajka, pa i svi učesnici, biće potencijalne mete opravdane reakcije poslodavca na kršenje zakona, što će u samom startu umanjiti snagu i autoritet štrajkača, i najverovatnije doprineti neuspehu štrajka u celini. Čak i kada se radnici spontano okupe bez izuzetka, to ne znači da poslodavac neće probati da izvrši pritisak na neke od njih – kako bi poslužili kao primer ostalima. Zbog toga je poštovanje zakona prilikom organizovanja štrajka prvi preduslov njegovog uspešnog okončanja.

Kada je reč o vođenju štrajka, tačno je da sindikati – tamo gde postoje – imaju više iskustva, bolju stručnu podršku i veću šansu da u pregovorima sa poslodavcem dođu do povoljnog sporazuma za sve zaposlene. Međutim, trebalo bi imati na umu i to da su zaposleni koji samostalno organizuju štrajk i prema sasvim nepovoljnim zakonskim uslovima, takođe organizaciono veoma sposobni. Pri tome zaposleni – a na žalost ovo ne vredi uvek kada se analizira ponašanje sindikata na mestu pregovarača – nisu skloni pravljenju parcijalnih dogovora (u čijem centru je interes sindikata ili sindikalnih funkcionera, a ne interes radnika) koji uglavnom idu u prilog poslodavcu, uz odustanak od većine zahteva – kao što se dogodilo prilikom okončanja štrajka u FIAT-u. Sindikati se moraju ponašati u skladu sa dodeljenom (odnosno pretpostavljenom) ulogom, da bi radnici povratili poverenje u njih i prepustili im pregovaranje prilikom štrajka. Kada postoji više sindikata koji pretenduju da organizuju i vode štrajk, uključujući i pregovore, oni bi morali da to učine zajednički i na osnovu zajedničke prethodno uspostavljene platforme delovanja. U suprotnom, pregovaračka pozicija sindikata koji nastupaju protiv poslodavca i istovremeno jedni protiv drugih, ne može biti dovoljno jaka da ishoduje povoljan sporazum za radnike.



Štrajk mora biti krajnje rešenje ali to ne znači da se ne može često štrajkovati. Poslodavac koji je prošao kroz proces pregovaranja za vreme štrajka i koji je uvideo snagu radničke solidarnosti, pre će pokušati da izbegne štrajk ako se ponovo steknu okolnosti postojanja ozbiljnog spora koji se ne može rešiti u dužem vremenskom periodu, ili koji se odnosi na značajno pogoršanje uslova rada. Poslodavac će izbeći štrajk iz više razloga ali praktično uvek onda kada je za njega on neisplativ, odnosno kada shvati da će imati veće gubitke na obustavi procesa rada nego što će biti njegovi izdaci da bi ispunio radničke zahteve.

Ne treba se uzdržavati od radikalizacije štrajka, dok god je ona u skladu sa zakonskim ograničenjima. Štrajk nije već duže od jednog veka, i ne može biti, prilika za fizičko razračunavanje sa poslodavcem (ili drugim radnicima) i za uništenje poslodavčeve imovine. Tako nešto je strogo zabranjeno i osim što dovodi do otkaza ugovora o radu, sa sobom nosi i krivičnopravnu odgovornost počinioca. Postoje međutim mogućnosti radikalizacije štrajka koje su zakonom dozvoljene, ili makar nisu eksplicitno zabranjene, kao što je *picketing*, poziv na bojkot, medijsko oglašavanje štrajka (koje u eri društvenih mreža ne mora ništa koštati), protest ispred državnih institucija, i slično. Ovakva radikalizacija po pravilu privlači pažnju medija i nanosi možda i veću štetu poslodavcu nego što je stvaraju radnici samim štrajkom. U slučajevima kada je štrajk nastao kao odgovor na posebno grubo kršenje zakona od strane poslodavca, ili se poslodavac nezakonito ponaša prema štrajkačima, ili jednostavno ne pokazuje dovoljno entuzijazma da sa štrajkačkim odborom ozbiljno pregovara, radikalizacija može dovesti do pozitivnog ishoda i bržeg okončanja štrajka.

U štrajku treba istrajati do kraja, naročito ako poslodavac očigledno upotrebljava taktiku finansijskog iznurivanja zaposlenih. Tako nešto je na žalost veoma teško ostvarivo u praksi, naročito kada štrajkači ne mogu računati na pomoć iz štrajkačkih fondova, i u praksi pretpostavlja prevelike žrtve radnika i njihovih porodica – ovo je svakako problem na čijem rešavanju se mora dugoročno raditi.

Može se zaključiti da je štrajk efikasno sredstvo u radničkoj borbi protiv urušavanja radnih prava ali samo u onom obimu u kojem zakon to dozvoljava. Namerno zanemarivanje propisa koji se tiču štrajka dovelo je do značajnih problema u praksi. Njihova primena omeđena je tumačenjima pravnih praznina, koje je ponekad nekonzistentno i umnogome zavisi od konkretnih okolnosti pojedinačnog štrajka. Sa druge strane, očigledno je da je – ne samo zbog nekvalitetnog zakonskog rešenja – sudbina štrajka usko povezana sa sudbinom sindikata. Sindikati jesu i moraju biti osnovni nosioci štrajka. Sama činjenica da u mnogim slučajevima štrajkova poslednjih godina oni to nisu bili, dovoljno govori o nužnosti reforme i sindikata i pravila kojima je regulisan štrajk. Na žalost, mala je šansa da buduće izmene propisa idu u korist odbrane radničkih prava – već je pokazano da je destimulacija radničkog otpora jedan od osnovnih ciljeva izmena zakona. Zbog toga je i ovde, kao i u mnogim drugim oblastima radnog prava, potrebno zadržati u vidu neke osnovne principe štrajkovanja, koji su pojašnjeni u ovom delu analize, za vreme kada će se primenjivati drugačije politike zaštite radnika. U međuvremenu, velika pažnja mora biti posvećena obuci radnika i sindikalnih aktivista, o tome kako pravilno primeniti sadašnji pravni okvir koji – iako značajno manjkav – može uneti dosta pozitivne energije u radničke pokrete i omogućiti im makar zaštitu osnovnih prava koja sada uživaju.

Štrajk je sinonim za solidarnost, za autoritet radništva i za zauzimanje pozicija koje se aktivno brane, kako od poslodavaca tako i od države koja poslodavce otvoreno podržava. Zato nije slučajno što se štrajkovi javljaju u vreme kada radnici shvate da su prepušteni sami sebi i kada im više nije ostala alternativna opcija da svoja prava ostvare kroz druge oblike socijalnog dijaloga i kroz institucionalno delovanje pojedinaca i sindikata. Štrajk je poruka koja se jasno i nedvosmisleno čuje i kod poslodavca i kod kreatora naopakih politika, što jeste razlog da se maksimalno vreme i energija posvete očuvanju kulture štrajka i radničke buntovnosti.



## DEO IV UMESTO ZAKLJUČKA – PLAN AKCIJE

### 1. OSNOVNI PRINCIPI PROMENE PROPISA I POLITIKA

**P**olitike koje su uzrokovale devoluciju radnih prava i ostale negativne promene u radnom i socijalnom zakonodavstvu Republike Srbije, zasnovane su na pogrešnim početnim premisama. Nije naime tačno da je trka do dna jedini put za države na periferiji svetskog tržišta. Nije tačno ni da je jedino rešenje za ekonomske probleme privlačenje stranog kapitala. Ekstremno je pogrešno razmišljati o konceptu privatizacije kompletne državne svojine, uključujući i vlasništvo nad javnim službama i preduzećima koja obavljaju delatnosti od javnog interesa. Neke od ovih grešaka vlasti u Srbiji prave zato što ne znaju, ne umeju, ili ne smeju drugačije da postupaju. Neke su međutim direktna posledica koruptivnog delovanja i ostvarivanja ličnih interesa funkcionera. Ovakav scenario nije jedinstven i po mnogo čemu se ne razlikuje u Srbiji od istih mehanizama koji se primenjuju u drugim državama, kako u regionu tako i širom sveta. Rasprostranjenost takozvanog predatorskog kapitalizma, uz pasivnost države (u najboljem slučaju) ili prerastanjem države u nekritički servis kapitala (što je uglavnom slučaj) ne čini ga jedinim mogućim pravcem razvoja država koje su – na različite načine ali sa istim krajnjim ishodom – tranziciju pretvorile u privatizacionu otimačinu, desocijalizaciju države i stvaranje

ekstremnih socijalnih razlika. Naprotiv ove države, kao i Srbija, imaju dosta potencijala da same reše probleme u kojima se nalaze. Za tako nešto su naravno potrebni samosvest o vrednostima, osećaj za društvenu solidarnost, kao i temeljna promena politika koje determinišu pravce kretanja zakonodavstva i političkih strategija razvoja.

Prva promena mora se učiniti na nivou političkih elita. Sasvim je jasno da bez relevantne političke snage, ideje alternativnog radnog zakonodavstva, kao i socijalne uloge države, ne mogu dobiti svoj izraz u realnosti – one jednostavno nikada neće dobiti šansu da budu primenjene i da se njihovi rezultati kvantifikuju i uporede sa onima koje daju trenutne politike. Politička snaga koja bi nosila ovakve promene mora imati usvojene principe leve orijentacije ali – još važnije – mora iskreno želeti da se upusti u reformu koja će iz korena menjati svest građana o njihovoj sopstvenoj vrednosti i uticaju na kvalitet života koji žive, kao i na politike koje se sprovode u najvažnijim oblastima – zapošljavanju, radu, investiranju, socijalnom dijalogu, socijalnoj zaštiti.

Kada se stvore politički preduslovi, reforma radnog zakonodavstva morala bi sadržati najmanje nekoliko elemenata, koji bi bili realizovani simultano ili sukcesivno, u zavisnosti od prirode mera, ali bi svakako bili komplementarni i postavljeni tako da nakon početnog perioda implementacije deluju kao celina. Ovi elementi su:

- *Donošenje novog strateškog okvira razvoja privrede Republike Srbije.* Politika oslanjanja na trku do dna nema nikakvu perspektivu. Ona je pogrešna ne samo iz socijalnih, već i iz ekonomskih razloga, budući da ne donosi nikakve šanse za razvoj privrede i uvećanje standarda stanovništva. Jedini efekat koji se postiže je jednokratno (prividno) poboljšanje statističkih parametara, koji nisu ni dovoljni ni potpuni pokazatelji efekata trke do dna. Nakon što se „investitori“ povuku, odu u potrazi za još boljim uslovima poslovanja, država domaćin ostaje bukvalno bez ikakvih resursa proizvodnje. A da je isti novac koji je uložen u privlačenje i zadržavanje „investitora“ po svaku cenu, usmeren

ka razvojnim tehnologijama i postepenom ali kvalitetnijem uvećanju broja zaposlenih, ishod bi bio sasvim drugačiji. Upravo to je strategija koja se mora determinisati i razraditi kao naredni srednjoročni i dugoročni cilj razvoja ekonomije u Srbiji.

- *Donošenje novog Zakona o radu i izmene drugih zakona kojima se regulišu zapošljavanje i rad.* Izmene zakonodavstva logično prate izmene politika i strategija, pa se tako radno zakonodavstvo fokusira na dostojanstven rad a socijalno zakonodavstvo na zaštitu najslabijih i dugoročno osposobljavanje svih. Ideje koje su prezentovane u ovoj analizi ne bi dovele, kako se obično pogrešno i tendenciozno tvrdi, do propasti poslodavaca. Naprotiv, sistem u kojem država ulaže u poslodavce a štiti radnike, ne može biti nepovoljniji od trenutnog. Uostalom, trenutni sistem je povoljan samo za odabrane poslodavce, nosioce velikog kapitala i sumnjive investitore iz inostranstva, koji deluju sa isključivim ciljem maksimizacije svog profita i korišćenje neravnopravnih uslova na tržištu da eliminišu poslovnu konkurenciju. Zbog toga se danas može konstatovati da sindikati i mali i srednji poslodavci, kao i svi ostali poslodavci koji se ne uklapaju u sliku predatorskog kapitalizma, imaju više zajedničkih interesa, nego što ih pojedinačno imaju u odnosu sa državom koja je omogućila urušavanje radničkih prava ali i propast domaćih poslodavaca. Moguće je poslovati konkurentno, u skladu sa zakonom, i pri tome ponuditi svojim radnicima daleko viši standard radnih prava od zakonskog minimuma. Ukoliko bi država prestala da preopterećuje poslodavce fiskalnim i drugim obavezama i potom nepravilno alocirala taj novac na finansiranje svojih pogrešnih politika i subvencionisanje pojedinih odabranih poslodavaca, položaj prosečnog poslodavca u Srbiji bio bi takav da bi mogao bez problema (odnosno bez izgovora) da svojim radnicima pruži visok kvalitet radnih prava. Istovremeno, kada bi se novac koji država daje „investitorima“ i nena menski ili neracionalno troši u

ovom trenutku, usmerio ka socijalnim davanjima i javnim službama, sa jedne strane bi se socijalni položaj najugroženijih poboljšao, sa druge bi se poboljšao kvalitet javnih usluga, a sa treće bi se otvorio čitav niz novih poslova koji bi predstavljali povećanje društvenog proizvoda i smanjenje nezaposlenosti. Zakoni moraju ispratiti sve ove politike – zadatak radnog i socijalnog zakonodavstva jeste da omoguće kvalitetnije pristupe uživanju radnih i socijalnih prava.

- *Donošenje novog Zakona o investiranju i temeljna reforma poreskog sistema.* Kao što je već napomenuto, reforma radnog i socijalnog prava zavisi i od snage privrede i od načina preraspodele državnih resursa i državnih prihoda. Poreska politika koja štiti najbogatije je logična posledica celog sistema koji je sačinjen tako da vodi ka radnoj eksploataciji povećanju socijalnih razlika. Otuda je reforma poreskog sistema nužnost koja mora pratiti ostale reforme. Ona bi se, najjednostavnije rečeno, morala zasnivati na samo dva osnova: prvi je – ko više zarađuje, plaćaće veće poreze; drugi je – poreski sistem mora biti pojednostavljen i lišen fiskalnih i parafiskalnih davanja koja ne vode ničemu drugom do prevelikom poreskom opterećenju pojedinaca i privrede, stimulaciji poslovanja u Srbiji i stvaranju sivog sektora ekonomije i rada na crno.
- *Reforma sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite u celini.* I ovaj segment reforme je već dotaknut u prethodnom delu teksta – socijalno osiguranje i socijalna zaštita moraju biti prioriteta državnih davanja, a osnovna strateška orijentacija mora biti zbrinjavanje najugroženijih i osposobljavanja i podsticanje svih da postanu produktivni članovi društva. Ovo ne znači uvođenje radne obaveze, odnosno prinudnog rada, kako je to slučaj sa sadašnjom političkom elitom koja predstavlja korisnike socijalnih usluga kao društvene parazite, već davanje jasnih alternativa svima koji se nalaze u teškom socijalnom položaju, kroz koje će

moći da ostvare svoje profesionalne i ljudske potencijale i postanu istinski ravnopravni ekonomski subjekti.

Šta bi bile osnovne posledice ovakvog pristupa države? Pre svega, veća briga o radnicima i veća briga o socijalno ugroženim licima. U osnovi radnog i socijalnog prava mora ponovo biti čovek, a ne kapital kako je sada slučaj. Potom, naredna važna posledica ticala bi se srazmernog umanjenja oslanjanja na spoljno finansiranje privrede, dok bi nastalu prazninu popunila domaća inicijativa (uključujući i državu kao investitora). Promene u radnom zakonodavstvu omogućile bi da se predatorski kapitalizam obeshrabri i destimuliše – svakako bi to bilo dovoljno da napusti Srbiju i pokuša sa delovanjem u nekoj drugoj nesrećnoj državi. Socijalna funkcija države bila bi usmerena ka osposobljavanju za rad, što je suštinski investicija koja se državi tokom vremena vrati (i isplati). Dva osnovna zadatka države bila bi da organizuje efikasno tržište rada sa dovoljnom potražnjom i da istovremeno osposobi tražiocce posla koji će tu potražnju zadovoljavati. Osim tradicionalnih industrija koje će svakako uspevati i u novim okolnostima, trebalo bi se okrenuti novim industrijama i kreativnim poslovima koji će omogućiti prodore na tržišta koja još uvek imaju veliku potrebu za uvozom takvih proizvoda i usluga.

## **2. PROMENE U RADNIČKOJ PERCEPCIJI SOPSTVENOG POLOŽAJA**

Jedna od najznačajnijih istina modernog društva u kojem živimo jeste da su i nezaposlena lica – radnici. Oni svoj rad trenutno ne ostvaruju ali to ih ne čini manje zainteresovanim da se uključe u one društvene tokove koji se odnose na rad. Uostalom, radno pravo je blisko povezano sa socijalnom politikom zemlje. Radnici pune i socijalni budžet od poreza i fondove socijalnog osiguranja od doprinosa. Veza između



aktivnih i neaktivnih radnika tako je neraskidiva, i rezervisati sva prava samo za one koji u ovom trenutku rad ostvaruju nije dobra niti pravedna ideja. Ova analiza sadrži neke potencijalne korektive takve situacije – na primer, da i nezaposleni koji su nekada bili zaposleni, mogu biti određeno vreme članovi sindikata. Oni od sindikata mogu dobiti mnogo, a vratiti mu još više. Trenutno dominantno shvatanje, da su nezaposleni samo teret na socijalnom budžetu države, da im se mora što pre obezbediti bilo kakav rad bez obzira na kvalifikacije i profesionalne preferencije, kao i da moraju biti na tome beskrajno zahvalni kako državi tako i poslodavcu, bez obzira na (često nehumane a po pravilu nepravične) uslove rada – nema nikakvu perspektivu. U centru novog shvatanja položaja nezaposlenih je ideja da su oni samo privremeno neaktivni radnici i da je zadatak države da ih zainteresuje, aktivira, obuča (ako je potrebno) i iz jedne kategorije prebaci u drugu.

Kada je reč o radno aktivnim radnicima, oni moraju prevazići najmanje dve predrasude koje su liberalne vlasti kao uslužni servis predatorskog kapitala ukorenile u njihovu svest.

Prva je da se radnici dele na manje i više korisne, na „prave“ radnike i „ostale“ radnike. Faktor ovakve podele je naravno pravni osnov radnog angažovanja, pa se zaposlenima garantuje čitav korpus prava dok ostala radno angažovana lica nemaju ni osnovna prava koja su predviđena međunarodnim instrumentima i koja predstavljaju civilizacijsko dostignuće. Iako zakon kaže drugačije, rad ovih lica je podjednako vredan. On je podjednako vredan ekonomski, podjednako je vredan poslodavcu – upravo zbog toga će poslodavac izabrati prekarni oblik rada za svog radnika, jer mu po nižoj ceni rada donosi istu vrednost uloženog rada, odnosno veći profit. Prekarni oblici rada teže da postanu dominantni i sve je teže razdvojiti ih od dostojanstvenog rada, koji ostaje da postoji samo kao teorijski koncept. Radni odnos na neodređeno vreme ne tako davno je garantovao sigurnost zaposlenom i uživanje svih propisanih prava na najvišem nivou. Izmene u radnom zakonodavstvu poslednjih godina su međutim toliko približile ovu vrstu rada nekim

drugim, nesigurnim oblicima, da je teško govoriti o bilo kakvom dostojanstvu na radu. Praksa primene tih propisa, koja je učinila da se poslodavcima zanemare kršenja zakona i da se ionako nepovoljne odredbe po zaposlene tumače tako da im se prava još više sužavaju, dovele su do praktičnog nerazlikovanja radnog odnosa od drugih oblika radnog angažovanja u mnogim situacijama. Fleksibilnost, koja je zvanično promovisana izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine, imala je za prevashodni cilj da radni odnos učini neizvesnim, ugovor o radu relativno lako raskidivim, a zaštitu zaposlenog neefikasnom i destimulirajućom da se uopšte razmatra kao opcija prilikom kršenja radnih prava. Kasnije izmene dovele su i do nekih veoma opasnih presedana, kao što je već opisani eksperiment sa legalizovanjem rada na crno, bez plaćanja doprinosa zaposlenima<sup>278</sup>, koji je istina veoma brzo ukinut ali je svakako ostavio prostor za razmišljanje šta će se sve pojaviti u narednim godinama u radnom zakonodavstvu, što će dalje obesmisлити radni odnos kao osnovnu pravnu kategoriju radnog prava. Agencijski rad, koji će konačno biti regulisan ali je veliko pitanje na koliko zadovoljavajući način, kao i neka druga rešenja koja se najavljuju, kao što su ugovori o radu sa „nultim radnim vremenom“, dalje će uticati na obeshrabrivanje zaposlenih da uopšte naprave razliku između ugovora o radu i drugih ugovora o radnom angažovanju. A kada je o tim ugovorima reč, zanimljivo je primetiti da u Zakonu o radu u poslednjoj deceniji oni nisu pretrpeli niti jednu promenu (neke se najavljuju za budućnost, naravno sve su usmerene ka daljoj eksploataciji radnika). Promene nisu bile ni potrebne, jer su oni još prethodno namerno regulisani kao marginalni, nedorečeni, i nedovoljno uređeni – kako bi služili kao izvor prethodno opisanih zloupotreba. Poslenici po tim ugovorima nemaju neka od osnovnih prava koja su inače uobičajeno garantovana svim licima koja ulažu rad – kao što je na primer pravo na (adekvatnu) zaradu, pravo na godišnji odmor, pravo na bolovanje. Ne može se očekivati da se radnici koji rade po

---

278 Videti deo II – 1.8.

tim ugovorima osećaju kao profesionalci koji grade karijeru, kada im zakonodavac ne daje ni minimum prava koja im pripadaju po prirodi angažovanja, a poslodavac takvu situaciju koristi i eksploatiše ih i dalje od granica koje takvi loši zakoni predviđaju. Na osnovu opisane situacije, jako je važno uočiti da su radnici – koji god bio osnov njihovog angažovanja – dragoceni resurs koji se mora čuvati, odnosno organizovati i usmeriti ka borbi za radnička prava. Podela na zaposlene i ostale je imaginarna od samog početka, nastala kao politička podvala pre nego kao potreba za detaljnijim raslojavanjem vrsta radnog angažovanja. Ona je vremenom još više obesmišljena, svi pomenuti oblici rada su se približili i samo je forma ostala između njih kao nešto što pravi razliku, dok se faktički sve više stapaju u jedan oblik radne eksploatacije koja je izraz pristrasnosti države i predatorskog kapitalizma u kojem se izmene dešavaju.

Druga predrasuda je čini se još opasnija – radnici su zadovoljni svojim položajem u procesu rada, ukoliko imaju koliko-toliko sigurno angažovanje (bez obzira na pravni osnov ili nedostatak istog), ukoliko poslodavac uloži dovoljno u njihovu zaštitu da prežive radno vreme bez težih fizičkih posledica (psihičke se odavno faktički ne smatraju relevantnim za nezadovoljstvo radnika) i ukoliko dobiju naknadu za svoj uloženi rad, ne mora čak da bude ni na vreme a posebno ne mora da odgovara vrednosti uloženog rada već je dovoljno da bude takva da radnik i njegova porodica nekako prežive do sledeće isplate zarade. Jedan od najvećih zadataka države (poslodavci se retko mešaju u takvu vrstu propagande, koju su u potpunosti prepustili državnim funkcionerima) jeste da ubedi radnike da su oni u najboljem položaju koji je trenutno moguć, da je alternativa – ako uopšte postoji – još gora od sadašnjeg stanja i da će, ukoliko se ne pokažu kao maksimalno poslušni i vredni, trpeti još gore posledice teške ekonomske situacije. I dok je retorika prethodnih vlasti bila usmerena ka maksimi „mora da bude gore da bi nam bilo bolje“, trenutne politike se drže toga da je postojeća situacija – najbolja koja se može postići (i pri tome je veoma

dobra po radnike). Ništa od navedenog nije naravno tačno. Ne samo da alternative postoje već su one veoma realne, o čemu je bilo dosta reči u prethodnom tekstu. Zbog toga je od izuzetnog značaja pobediti defetizam i apatiju kod radnika, koji se obično sete svoje snage iz očaja, kada im ništa drugo ne preostane i kada su saterani u čošak sve lošijom politikom poslodavaca. A delovanje radništva bi moralo da započne daleko pre toga. Samim stupanjem na rad svaki od radnika mora delovati za sebe i istovremeno za kolektiv. Radnik koji je svestan toga koliko vrednost svojim radom stvara, biće svestan i toga da za takvu vrednost ne dobija ni približno adekvatnu zaradu, ili drugu naknadu. Trebalo bi pokazati radnicima da su oni dragoceni poslodavcu, a ne obrnuto, i da se solidarnom borbom uslovi rada mogu drastično izmeniti, čak i bez izmena politika i stavova države. Uostalom tako je i nastalo moderno radno pravo, a uslovi rada u Srbiji sve češće podsećaju na XIX vek i vreme kada su radnici borbom osvojili svoja prava, koja danas na očigled njihovih potomaka lagano nestaju.

Osnovna ideja „renesanse“ radničkih potencijala jeste dakle u tome da se oni osnaže da veruju u sebe i da veruju u kolektiv kojem pripadaju. Osećaj pripadnosti je jako važan jer je on zamajac korišćenja kolektivnih prava ali i stvaranja i učvršćivanja principa solidarnosti, koji se u decenijama besciljne tranzicije (nikada nije bilo sasvim jasno ka čemu se tranzicija u Srbiji formalno kretala) izgubio i zamenio principom individualizma. Individualizam sam po sebi nije pogrešan ali se mora ponovo aktuelizovati ideja – koja je danas tačnija možda i najviše u prethodnih stotinu godina – da se individualna radna prava jedino mogu izboriti i sačuvati kolektivnim delovanjem. Ona su isto-rijski gledano tako i nastala, tako će se i odbraniti.

Kako bi takva borba izgledala? Instrumente borbe u daljem periodu je teško razdvojiti od njenih ciljeva. Cilj usmerenog delovanja radnika mogao bi se posmatrati kao mikro cilj i makro cilj. Mikro cilj bio bi stvaranje uslova za opstanak povoljnijih uslova rada, odnosno borba u okvirima svakog pojedinačnog poslodavca da se postojeći pravni okvir

maksimalno primeni i iskoristi u korist radnika, kako zaposlenih tako i onih koji rade po drugim pravnim osnovima. Makro cilj je sa druge strane značajno drugačiji i morao bi pre svega da se ogleda u tome da se zaustave i preokrenu tendencije devolucije radnih prava, kao i da se pređe na alternativne politike na nivou cele države. Makro cilj podrazumeva i borbu i postojećem pravnom i institucionalnom okviru, ali i borbu da se takav okvir što pre promeni u korist radnika a pre svega odustankom od saučesništva u radnoj eksploataciji radnika na razne zakonite i nezakonite načine.

U tom smislu će koristiti i instrumenti na mikro i makro nivou. Na nivou pojedinačnog poslodavca od najveće važnosti jeste formiranje sindikata i izbor predstavnika zaposlenih odnosno stvaranje saveta zaposlenih, tamo gde je to zakonom omogućeno. Konstantno vršenje pritiska na poslodavca radi kolektivnog pregovaranja, kao i češće i uporno aktiviranje inspekcije rada prilikom svake uočene nepravilnosti, neke su od tehnika koje bi se mogle primeniti. Štrajk bi morao biti samo poslednja instanca, mada nije isključeno da bi se mogli organizovati češći štrajkovi upozorenja. Na makro nivou je, u skladu sa ciljevima, mehanizam borbe u nekim segmentima sličan a u nekim drugačiji. Što veća pokrivenost delatnosti i privrednih grana kolektivnim ugovorima je svakako oruđe koje je komplementarno onome koje se koristi na nivou pojedinačnih poslodavaca. Opšti kolektivni ugovor je takođe instrument koji je potpuno zaboravljen, a koji bi morao da se iskoristi kao jedna od glavnih brana rastućim apetitima predatorskog kapitala. Sindikati će naravno imati daleko veću ulogu na ovom nivou i od njih se očekuje da budu mnogo glasnjiji kako povodom rada u postojećim tripartitnim telima, naročito SES-u, tako i u drugim stručnim telima, a posebno u komisijama za izradu propisa. Granski, pa i generalni štrajk, nisu trenutno lako ostvarivi ciljevi ali bi na njima trebalo raditi. Granski štrajkovi u pojedinim delatnostima koji su usmereni na kritiku opštih politika države, bili bi veoma dobar znak promene u razmišljanju radnika i veliki podstrek opštoj organizaciji radničkog

otpora umanjenju prava radnika, bez obzira na to na koliki deo radnika i u kojoj oblasti rada je promena usmerena. Nije beznačajno pomenuti i da se na makro nivou mora pažljivo graditi medijska slika i medijski imidž sindikata, kao i drugih radničkih pokreta, kako bi se najšira javnost sa njima na vreme upoznala.

### 3. DA LI JE DRUGAČIJI SISTEM UTOPIJA I ŠTA AKO GA NE OSTVARIMO?

Zemlja koja uđe u trku do dna, nema budućnost. Investicije koje se na taj način privlače ne stvaraju dugoročne efekte niti osiguravaju razvoj privrede. One će vremenom biti ograničene ne samo zainteresovanosti „investitora“ (koji će uvek pronaći druge destinacije sa povoljnijim ili makar podjednako povoljnim uslovima za proizvodnju) već i realnom mogućnošću države da te „investicije“ finansijski isprati, kako kroz direktno davanje novca „investitoru“, tako i kroz državne investicije u objekte i infrastrukturu, ali i kroz indirektna davanja (opušteni porezi, plaćanje doprinosa u ime poslodavca, i slično).

Ovakve „investicije“ često služe samo kao privid da se nešto radi na poboljšanju izuzetno loše situacije na tržištu rada, u privredi i generalno kada je reč o socijalnoj slici građana Srbije. Najnoviji podaci pokazuju da svaki četvrti stanovnik Srbije živi u riziku od siromaštva.<sup>279</sup> Umesto

---

279 *Svaki četvrti građanin Srbije u riziku od siromaštva*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a450502/Svaki-cetvrti-gradjanin-Srbije-u-riziku-od-siromastva.html>. Trebalo bi imati u vidu i činjenicu da je prag siromaštva statistički veoma nisko postavljen. Ako se kao parametar uzmu neki drugi indikatori, situacija je daleko gora – na primer, dve trećine građana ne može sebi da priušti odlazak na odmor van kuće, u trajanju od nedelju dana. *Ibidem*. Zabrinjavajuće je i to što je stopa siromaštva visoka među „zaposlenima“, odnosno radnicima angažovanim u prekrnim oblicima rada: *Stopa rizika od siromaštva u Srbiji viša nego u svim EU državama*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a461423/Siromastvo-zaposlenih-u-Srbiji.html>. Sasvim je jasno da oni

nekadašnjih proizvodnih pogona koji su zapošljavali veći deo stanovništva, danas ima daleko više neproizvodnih poslova koji „maskiraju“ stanje (ne)zaposlenosti ali suštinski ne doprinose razvoju privrede.<sup>280</sup>

Efekti trenutno aktuelnih politika nisu spektakularni, čak ni na kraći rok. To je i logično, jer oni ne mogu rezultirati niti suštinskim, strukturalnim promenama koje su potrebne, niti mogu značajno podići životni standard građana. Ili kako je to efektno sumirao jedan od radnika zaposlenih kod „investitora“: „Bolje nemamo, gore nećemo naći“<sup>281</sup>. Ekonomisti navode da je Srbija među dve najsporije rastuće privrede u regionu.<sup>282</sup> Nalazi se na šestom mestu otpozadi prema visini prosečne zarade<sup>283</sup>, a i taj podatak je značajno gori ako se izračuna medijana a ne prosek zarade<sup>284</sup>, kao i ako se ima u vidu da zaradu u Srbiji ostvaruje relativno mali procenat stanovništva. Istovremeno, Srbija se ne percipira kao dobra zemlja za poslovanje – nalazi se na 34. od 40 analiziranih evropskih zemalja.<sup>285</sup> Ovo pokazuje da predatorski kapital i predatorski „investitori“ nemaju iste kriterijume pri odabiru država u koje će smestiti svoje poslovanje, kao što je to slučaj sa klasičnim investicijama.

---

ne mogu svojim radom u postojećim uslovima rada koje nameću poslodavci i država, da zarade dovoljno sredstava za zadovoljenje minimalnih životnih potreba.

280 Možda ovu situaciju najbolje ilustruje tvit: „U Rakovici, na mestu Rekorda niče novi tržišni centar i ladno im stoji na tabli „nova radna mesta za 300 ljudi“. U Rakovici radilo 25000 ljudi.“; <https://twitter.com/purujarvi?lang=en>.

281 *Intervju sa radnikom Leonija: „Bolje nemamo, gore nećemo naći“*, <http://www.masina.rs/?p=8526>.

282 *Madžar: Srbija među dve najsporije rastuće privrede u regionu*, <https://www.danas.rs/ekonomija/madzar-srbija-medju-dve-najsporije-rastuce-privrede-u-regionu/>.

283 Miloš Popović, *Average net incomes in Euros*, milosp.info

284 Sarita Bradaš, *op.cit.*

285 Miloš Popović, *Best European countries for business 2018*, milosp.info, podaci preuzeti sa: [eucham.eu/charts/208-best-european-countries-for-business-2018](http://eucham.eu/charts/208-best-european-countries-for-business-2018).

Dok investitori pored povoljnih uslova poslovanja, a pre svega povoljnog poreskog režima, traže i jako pravosuđe, nizak nivo korupcije i efikasnu administraciju, ovi pokazatelji ne znače puno predatorskom „investitoru“, koji ima za cilj pre svega jednokratan obrt kapitala sa što manjim ulaganjem i sa što većom stopom profita. Dok se društveno odgovorno poslovanje izuzetno ceni u zemljama koje drže do svoje budućnosti i ne ulaze u trku do dna, odgovornost predatorskog poslodavca prema zajednici, ekološka svest i generalno poslovanje koje – ako već ne poboljšava – ne pogoršava uslove života u državi u kojoj se odvija, uopšte nisu među prioritetima. Predatorski kapitalista računa na korupciju, nedozvoljeni preferencijalni položaj, odumiranje države u oblasti zaštite sopstvenog radnog zakonodavstva – sve su to uslovi u kojima može da ostvari svoj osnovni cilj poslovanja u Srbiji, brzu zaradu na račun radne eksploatacije.

Možda i jedna od najgorih posledica državnih politika jeste ta da se dodatna sredstva za dalje sprovođenje pogrešne politike između ostalog nalaze i privatizacijom svega što do sada nije privatizovano, uključujući i ona dobra o kojima država nikada ne bi trebalo da razmišlja u tom smislu – zdravstvo, elektroprivredu. Istovremeno, budžet socijalnih davanja se umanjuje da bi se nastavilo sa neracionalnim trošenjem novca na druge budžetske linije. Obzirom na činjenicu da vlasti koje sprovode politiku trke do dna nemaju demokratski potencijal i da samo simuliraju demokratske i slobodne institucije, ne čudi što se uz smanjenje budžeta za socijalna davanja povećavaju budžeti za policiju i vojsku.<sup>286</sup>

Dalje, kada „investitor“ odluči da napusti domaćina, iz bilo kog od pomenutih razloga, iza sebe ne ostavlja ništa. Ne ostavlja obučene radnike, jer su oni radili na najprostijim manuelnim poslovima i stekli veštine koje ne mogu dalje da budu konkurentne na tržištu rada

---

286 U 2019. je budžet predviđen za snage bezbednosti prvi put premašio budžet za socijalna davanja. Uporedna analiza davanja za vojsku i policiju u odnosu na socijalnu zaštitu: Dušan Pavlović na Tviteru, [https://twitter.com/d\\_pavlovic?lang=en](https://twitter.com/d_pavlovic?lang=en).



(osim kod poslodavca koji se bavi identičnim poslovima, uz korišćenje istih ili sličnih tehnologija proizvodnje). Ovi radnici su prošli obuku koja poslodavca praktično ništa nije koštala i koja je u većini slučajeva trajala jedan do dva radna dana. Ne ostaje višak vrednosti, nema reinvestiranja, jer strani „investitori“ mogu potpuno legalno da sav profit iznesu iz Srbije. Ne ostaje ni infrastruktura, osim one koju je izgradila država kao poklon „investitoru“. Ne ostaju proizvodni pogoni, jer njih poslodavac nosi sa sobom. Radnici ostaju bez otpremnina, jer će većini ugovori koji su (nezakonito) zaključeni na određeno vreme, isteći pre odlaska investitora. I to sve ako poslodavac – „investitor“ poštuje propise. Ako ih ne poštuje, najverovatnije će ostati dužan i zarade i druge naknade i primanja, a državi porez – kao što je to bio slučaj sa fabrikom GOŠA.

Sve ovo navodi na pomisao da je alternativa ne samo moguća, već i nužna promena u što skorije vreme. Ukoliko do toga ne dođe, čini se da je jedina alternativa – tiho gašenje života u Srbiji. Alternative naravno postoje i ova analiza sadrži samo jedan manji deo novih politika i propisa, kojima bi se mogla suštinski preokrenuti opisana zbivanja. One nisu jednostavne i podrazumevaju širi društveni konsenzus, koji bi bio praćen i promenom svesti najšire populacije i razbijanjem predrasuda o sopstvenoj nesposobnosti koje su plasirane poslednjih decenija. Ako se bliže analiziraju mogućnosti implementacije predloženih izmena u radnom zakonodavstvu, može se zaključiti da bi posledice bile sledeće:

- Radnička prava se podižu na nivo koji podrazumeva optimalna civilizacijska dostignuća u ovoj oblasti prava. Ovo pre svega znači omogućavanje dostojanstven rada zaposlenima, kao i sprečavanje zloupotreba sa različitim režimima radnog angažovanja. Takođe znači i strogo poštovanje propisa od strane poslodavaca i efikasan nadzor države nad ostvarivanjem radničkih prava i sloboda. Sam kvalitet prava može se unaprediti, u nekim oblastima i značajno. Ovo međutim nije glavni problem koji postoji – osnovno i nužno je obezbediti primenu propisa i uspostaviti zaboravljeni autoritet

države u oblasti kontrolisanja implementacije radnog prava.

- Radnici su posledično izmenama skuplji po poslodavce. To ne znači da poslodavci ne mogu da ih priušte, odnosno da će to značiti kraj poslovanja za mnoge od njih. Naprotiv, to znači da će se poslodavci prilagoditi smanjenom profitu koji ostvaruju, a ni taj finansijski zakret neće morati da bude tako drastičan ako se umanje poreska i druga davanja koja su trenutno aktuelna samo zbog toga što država ima preveliku i potpuno iracionalnu javnu potrošnju.
- Reforma koja je nužna i bez koje se ne može posmatrati reforma radnog zakonodavstva jeste reforma poreskog sistema. Najviše povezana je i reforma sistema socijalnog osiguranja, pre svega penzijskog i invalidskog segmenta. Podrazumeva se da se mora promeniti politika investiranja, kao i politika dalje privatizacije. Država mora preuzeti inicijativu da podstiče privredu, a ne treba bežati ni od državnog vlasništva u preduzećima – ono bi moralo da bude pravilo za sve javne službe a moglo bi selektivno da se primenjuje i na mnoge druge oblasti privrede. Državno vlasništvo nije jedino rešenje za jačanje unutrašnjih investicija – maksima „fabrike radnicima“ je čini se danas aktuelnija u svetu nego ikada i trebalo bi razmišljati o nekim predloženim rešenjima koja bi dovela do ulaska radništva u vlasničke strukture privatnih privrednih subjekata.

Imajući u vidu sve napisano, postavlja se pitanje da li je ovakav drugačiji sistem radnih odnosa, koji podrazumeva i nova shvatanja proizvodnih odnosa, nove politike i praktično smenu dominantnog političkog razmišljanja o ulozi Srbije na svetskom tržištu, realnost koju moramo ostvariti ili utopija koja ne bi mogla da zaživi? Početni koraci su u tom smislu već učinjeni. Oni su istina slabi ali je veoma važno uočiti ih i podržati. Ideje levice, socijalizma i socijaldemokratije, dugo su zapuštene u Srbiji. Danas postoje među političkim partijama koje učestvuju u vlasti one koje sebe posmatraju kao levičarske, iako to

nisu osim možda formalno prema svojem nazivu i programu koji ne sprovode, a koji sadrži pojedine levičarske floskule. Odumiranje levice jasna je posledica agresivnog liberalizma koji se nameće kao istorijski pobednik hladnog rata. Kada je komunizam kao suprotna strana, kontrateža kapitalizmu, doživeo poraz na istorijskoj sceni, liberalizam – ili neoliberalizam kako se naziva – pokazao je svu zavidnu paletu alata za radnu eksploataciju. Osnovni protivnik kapitalizmu, osnovni negativni nusproizvod je upravo ono što se zameralo socijalizmu (a što je u socijalizmu odista proizvodilo različite probleme, ali daleko manje nego u kapitalizmu) jeste monopol. Novi liberalizam je stekao monopol nad idejama kako se društvo može dalje razvijati. Naravno da je, u skladu sa duhom i tradicijom veličanja kapitala, ovo automatski značilo kraj ideje „kapitalizma sa ljudskim likom“ koji je mogao da opstane samo u trenucima kada je imao konkurenciju koje se plašio. Kada je konkurencija propala, maske su skinute i kapitalizam je nastavio tamo gde je nakratko prekinut tokom druge polovine XX veka – taktike predatorskog kapitalizma zasnivaju se isključivo na radnoj eksploataciji i urušavanju standarda radničkih prava. U takvoj atmosferi potrebno je anatemisati svako drugačije razmišljanje, pa se danas u bivšim socijalističkim državama (u koje spada i Srbija) o komunizmu, ali i socijalizmu i radništvu, govori sa neskrivenim prezirom i čuđenjem kako neko uopšte može da se vraća idejama za koje se istorijski može smatrati da su pogrešne i neodržive, iako u direktnom sučeljavanju argumentacije predstavnici neoliberalnih struja često pribegavaju iracionalnom strahu od komunizma (komunizam je kada uzmu sve vrednom čoveku da bi podelili taj višak lenjima i nesposobnima) ili elementima komunizma koji se uopšte ne vezuju za proizvodne odnose, a veoma često nisu tačni ili su proizvod prethodno plasiranih predrasuda (primerice, da komunizam znači jednopartijski sistem i potpuno uništavanje ljudskih prava).

Apsurd predatorskog kapitalizma je međutim u tome što se kroz trku do dna leve ideje bude, postaju aktuelne i prirodno nameću kao

alternativa u situaciji kada je zvanična politika države da alternative ne postoje. Socijalna devastacija najširih slojeva društva, gde najugroženiji stradaju do granice fizičkog uništenja a srednja klasa nestaje naglo klizeći ka granici siromaštva, stvara potencijal alternativnog razmišljanja o društvu i ostvarivanju radnih i socijalnih prava. U tom potencijalu se krije mogućnost redefinisanja socijalističkih politika i nuđenja zdravijeg, perspektivnijeg i solidarnijeg odnosa između ljudi, vraćanja radnih odnosa u sferu u kojem je zaštita radnika prioritet a ne izuzetak, postavljanja sistema socijalne zaštite na tradicionalnim temeljima opšte dostupnosti bez naknade. Takve politike nisu samo efikasno sredstvo borbe protiv predatorskog kapitalizma već su i neophodne ukoliko se želi postići bilo kakav dugoročni razvoj države. One sa nameću kao logična i potpuno normalna alternativa osnaživanja društva, nasuprot trenutnim politikama osnaživanja kapitalista i političkih funkcionera, na račun radničkog propadanja. To ih takođe čini aktuelnim, afirmativnim i izvodljivim. Jedino je pitanje gde se nalazi prag tolerancije najširih radničkih krugova, koji će u ključnom trenutku dati svoj doprinos rušenju trenutnih politika i prevladavanju novih/starih ideja radničkih prava i socijalne države.



## KORIŠĆENA LITERATURA I DRUGI IZVORI

### Bibliografski izvori

1. Bradaš Sarita, *Statistika i dostojanstven rad*, Beograd, 2017;
2. Hiršl Anže, *Nacionalni i evropski socijalni dijalog*, Beograd, 2013;
3. Ivošević Zoran, „Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa“, u: Ivošević Zoran (ur.), *Novine u Zakonu o radu*, Beograd, 2015;
4. Ivošević Zoran, *Radno pravo*, Beograd, 2016;
5. Ivošević Zoran, *Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni zapisi 2/2010;
6. Jandrić Maja, Krivokapić Danilo, *Profil zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje*, Beograd, 2017;
7. Kelzen Hans, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1998;
8. Kovačević Ljubinka, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013;
9. Krstić Gorana, „Efekti količine i kvaliteta rada na blagostanje i nejednakost dohotka u Srbiji“, u: Kostić Aleksandar (ur.), *Ekonomija – zaposlenost i rad u Srbiji u XXI veku*, Beograd, 2018;
10. Lakićević Snežana, *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje*, doktorska disertacija odbranjena 2013. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu;
11. Pantelić Aleksandar, Balnožan Kristina, Varničić Kristina, „Rizici pri zapošljavanju“, u: Kovačević Ljubinka, Reljanović Mario (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018;
12. Petrović Dijana, Jovanović Svetlana, „Radno angažovanje posredstvom studentskih zadruga“, u: Kovačević Ljubinka, Reljanović Mario (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018;

13. Rajić Jovana, Šoškić Marija, Nedeljković Nikolija, Kategorije radnika u riziku od eksploatacije, u: u: Kovačević Ljubinka, Reljanović Mario (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018;
14. Reljanović Mario, *Dosadašnja iskustva u primeni Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni instruktor 29/2012;
15. Reljanović Mario, *Nedorečenosti i nedostaci Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu*, Pravni instruktor 25-26/2012;
16. Reljanović Mario, Marković Tanja, Osvrt na Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju, *Pravnik u privredi* 179-180/2019;
17. Reljanović Mario, *Poštovanje prava na privatnost zaposlenog*, Pravni instruktor 49-50/2013;
18. Reljanović Mario, Petrović Aleksandra, Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu – zakonska regulativa i praksa, *Pravni zapisi* 1/2011;
19. Reljanović Mario, Ružić Bojana, Petrović Aleksandra, *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Beograd, 2016;
20. Reljanović Mario, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji*, Beograd, 2017;
21. Reljanović Mario, *Vansudska zaštita i ostvarivanje prava zaposlenih*, Pravni instruktor 50/2013;
22. Vavić Lepa, Čučković Milica, Zarada, radno vreme, odmori i odsustva – kritika Zakona o radu, u: u: Kovačević Ljubinka, Reljanović Mario (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018.

### **Internet izvori i druga dokumenta**

1. *Bez kršenja uslova rada u fabrici „Geox“*, <https://jugmedia.rs/inspekcija-bez-kršenja-uslova-rada-u-fabric-geox/>;
2. Đorđević o smrti radnika: Investitor dao potpunu informaciju, <http://rs.n1info.com/Vesti/a422084/Djordjevic-o-smrti-radnika-Investitor-dao-potpunu-informaciju.html>;

3. Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, International Labour Office Geneva, 2006, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf);
4. Froelich Amanda, *New French Law Makes It Illegal To Contact Employees After Work Hours*, <http://www.trueactivist.com/new-french-law-makes-it-illegal-to-contact-employees-after-work-hours/>;
5. Gaudin Andres, „Occupying, Resisting, Producing“ Argentine Workers Take Over Abandoned Factories, <https://libcom.org/library/occupying-resisting-producing-argentine-workers-take-over-abandoned-factories-andres-gau>;
6. *I kontradiverziona ekipa radi preko omladinske*, <https://www.blic.rs/biznis/i-kontradiverziona-ekipa-radi-preko-omladinske/7d45wwx>;
7. *Inspekcija rada naložila hitne mere „Liru“ zbog visokih temperatura u fabrici*, <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/191403/Inspekcija-rada-nalozila-hitne-mere-Liru-zbog-visokih-temperatura-u-fabrici.html>;
8. *Intervju sa radnikom Leonija: „Bolje nemamo, gore nećemo naći“*, <http://www.masina.rs/?p=8526>;
9. *Intervju s radnikom na „Beogradu na vodi“*, <http://www.masina.rs/?p=7801&fbclid=IwAR3kE3NTqZWsvINdOI9BimTnsV-zbIMlxMeZVo2KMtW0eVLRiY5e45Zatc>;
10. *Kajzen dobio prekršajnu prijavu, a šta je sa uslovima rada?*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a390760/Kajzen-dobio-prekršajnu-prijavu-a-sta-je-sa-uslovima-rada.html>;
11. *Ko kontroliše bezbednost na radu u Srbiji: Za dve nedelje poginula četiri radnika*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12138/>;
12. *Kolika je prava cena Geoxovih cipela?*, <http://www.masina.rs/?p=3622>;



13. *Komunalci po ugovoru tvrde da rade pod „robovskim“ uslovima*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a225502/Komunalci-rade-godinama-po-ugovoru.html>;
14. *Krek Maja, Kakav je zaista materijalni položaj stanovništva Srbije*, <https://www.noviplamen.net/glavna/kakav-je-zaista-materijalni-polozaj-stanovnistva-srbije/>;
15. *Madžar: Srbija među dve najsporije rastuće privrede u regionu*, <https://www.danas.rs/ekonomija/madzar-srbija-medju-dve-najsporije-rastuce-privrede-u-regionu/>;
16. *Mandić Sofija, Besplatna pravna pomoć – sa zakonom, bez pomoći*, <https://pescanik.net/besplatna-pravna-pomoc-sa-zakonom-bez-pomoci/>;
17. *Mandić Sofija, Rad oslobađa*, <https://pescanik.net/rad-oslobadja/>;
18. *Ministarstvo rada: Dobili smo dva automobila od Jure*, <https://www.danas.rs/ekonomija/ministarstvo-rada-dobili-smo-dva-automobila-od-jure/>;
19. *Orbović: Na radu u proseku pogine 38 ljudi godišnje*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a432216/Orbovic-Na-rad-u-proseku-pogine-38-ljudi-godisnje.html>;
20. *Počinju rigorozne kontrole bolovanja – na ove četiri bolesti zaposleni se najčešće izvlače*, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/pocinju-rigorozne-kontrole-bolovanja-na-ove-cetiri-bolesti-zaposleni-se-najcesce-izvlače/yljp0gr>;
21. *Pogibija dva radnika na gradilištu Beograda na vodi*, <http://radnik.rs/2018/12/pogibija-dva-radnika-na-gradilistu-beograda-na-vodi/>;
22. *Ponosan Vučić u „Juri“: To je ta užasna fabrika, a ja nigde nisam video čuvene pelene*, <https://www.blic.rs/biznis/ponosan-vucic-u-juri-to-je-ta-uzasna-fabrika-a-ja-nigde-nisam-video-cuvene-pelene/7wpfplv>;

23. „Prekinite štrajk, rudari na 64° C pa se ne žale“, [https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=07&dd=17&nav\\_id=1283508](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=07&dd=17&nav_id=1283508);
24. *Privremeni poslovi – problemi stalni*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/363431/Privremeni-poslovi-problemi-stalni>;
25. *Progovorili otpušteni radnici „Kajzena“, na potezu je inspekcija*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/403900/Progovorili-otpuseni-radnici-Kajzena-na-potezu-je-inspekcija>;
26. *Protection of Workers' Personal Data*, ILO, Geneva, 1997.;
27. *Protest radnika EPS-a zbog privremenih i povremenih poslova*, <http://radnik.rs/2018/06/protest-radnika-eps-a-zbog-privremenih-i-povremenih-poslova/>;
28. *Protesti i u Mađarskoj: nećemo ropski Zakon o radu*, <https://vesti-online.com/Vesti/Svet/720185/Protesti-i-u-Madjar-skoj-Necemo-ropski-zakon-o-radu>;
29. *Protest zaposlenih na aerodromu „Nikola Tesla“*, <https://www.blic.rs/vesti/beograd/protest-zaposlenih-na-aerodromu-nikola-tesla/03fy2>;
30. *Radnici „Lear-a“ padaju u nesvest zbog vrućina i loših uslova rada*, <https://sadrzaj.ogledalofirme.com/2016/07/19/radnici-lear-a-padaju-u-nesvest-zbog-vrucina-i-losih-uslova-rada/>;
31. *Radnici „Čistoće“: Rad bez zaštitne opreme, kamioni ne rade*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a230594/Radnici-Cistoce-Rad-bez-zastitne-opreme-kamioni-ne-rade.html>;
32. Ranis Peter, *Argentina's Worker-Occupied Factories and Enterprises*, <https://pranis.ws.gc.cuny.edu/files/2012/08/argentina.pdf>;
33. Reljanović Mario, *Babe i žabe*, <https://pescanik.net/babe-i-zabe/>;
34. Reljanović Mario, *Da li ćemo smeti da budemo bolesni?*, <https://pescanik.net/da-li-cemo-smeti-da-budemo-bolesni/>;
35. Reljanović Mario, *Inspekcija iz doba Jure*, <https://pescanik.net/inspekcija-iz-doba-jure/>;

36. Reljanović Mario, *Izobičajavanje radnog prava*, <https://pescanik.net/izobicajavanje-radnog-prava/>;
37. Reljanović Mario, *Izvrnuta sindikalna torta*, <https://pescanik.net/izvrnuta-sindikalna-torta/>;
38. Reljanović Mario, *Još par reči o poslodavcima*, <https://pescanik.net/jos-par-reci-o-poslodavcima/>;
39. Reljanović Mario, *Neustavnost Zakona o radu*, <https://pescanik.net/neustavnost-zakona-o-radu/>;
40. Reljanović Mario, *Prema Beloj knjizi – crno nam se piše*, <https://pescanik.net/prema-beloj-knjizi-crno-nam-se-pise/>;
41. Reljanović Mario, *Srbija je GOŠA*, <https://pescanik.net/srbija-je-gosa/>;
42. Reljanović Mario, *Unutrašnja kontrola, ali kakva*, <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>;
43. Reljanović Mario, *Zakon o agencijskom zapošljavanju*, <https://pescanik.net/zakon-o-agencijskom-zaposljavanju/>;
44. Reljanović Mario, *Zakon o finansijskoj propasti porodice sa decom*, <https://pescanik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom/>;
45. Reljanović Mario, *Zakon o radu vs. vanbračna zajednica*, <https://on-off.rs/zakon-o-radu-vs-vanbracna-zajednica/>;
46. Reljanović Mario, *Zašto se mora izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom*, <https://pescanik.net/zasto-se-mora-izmeniti-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>;
47. *Report of the Committee of Experts of ILO on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 2009.;
48. *Skrining izveštaj za poglavlje 19 Evropske komisije*, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf);
49. *Sporni zahtevi fabrike Leoni: Kršenje zakona ili pravo poslodavca?*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13190/>;

50. *Staz mora da upiše i omladinska*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:569083-Staz-mora-da-upise-i-omladinska>;
51. *Stopa rizika od siromastva u Srbiji viša nego u svim EU državama*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a461423/Siromastvo-zaposlenih-u-Srbiji.html>;
52. *Svaki četvrti građanin Srbije u riziku od siromaštva*, <http://rs.n1info.com/Vesti/a450502/Svaki-cetvrti-gradjanin-Srbije-u-riziku-od-siromastva.html>;
53. *Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika: smanjenje dnevnica državnim službenicima za putovanja u zemlji i inostranstvu stvorilo je problem privatnom sektoru, koji će plaćati porez na dohodak građana ukoliko želi da svojim zaposlenima isplati dnevnice veće od onih koje je država propisala za svoje službenike*, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/151015/151015-vest10.html>;
54. *Višegodišnji privremeni i povremeni poslovi u Beogradskom vodovodu*, <http://radnik.rs/2018/05/visegodisnji-privremeni-i-povremeni-poslovi-u-beogradskom-vodovodu/>;
55. *Višegodišnji rad u EPS-u po privremenim i povremenim poslovima*, <http://radnik.rs/2018/12/visegodisnji-rad-u-eps-u-po-privremenim-i-povremenim-poslovima/?fbclid=IwAR2rL-BBkJzhENJMmVLs4nky9BWiGSowsf9zFsRl6OX70ngh3rJ-736klxV98>;
56. *Vučković Miloš, Isplata plate „na ruke“ dozvoljena u Srbiji, zabranjena u Hrvatskoj*, <http://radnik.rs/2018/09/isplata-plate-na-ruke-dozvoljena-u-srbiji-zabranjena-u-hrvatskoj/>;
57. *Zakon o zaposlenima bez podrške svih sindikata*, <http://rs.n1info.com/Biznis/a342489/Zakon-o-zaposlenima-bez-podrske-svih-sindikata.html>;
58. *Zbog čega radnici Geox-a padaju u nesvest*, <https://www.infovranske.rs/info/zbog-%C4%8Dega-radnici-geox-padaju-u-nesvest>;

59. Životni standard najsporije raste u Srbiji i Makedoniji, [https://www.danas.rs/ekonomija/zivotni-standard-najsporije-raste-u-srbiji-i-makedoniji/?fbclid=IwAR3JA-J9EMLaFko7WpDgpkmtMFE4uEM7GXdQsve3m--V-GYfF4EDwRu\\_hIZ6k](https://www.danas.rs/ekonomija/zivotni-standard-najsporije-raste-u-srbiji-i-makedoniji/?fbclid=IwAR3JA-J9EMLaFko7WpDgpkmtMFE4uEM7GXdQsve3m--V-GYfF4EDwRu_hIZ6k).

### **Međunarodni i domaći propisi, mišljenja i sudske odluke**

1. Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community - Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation, Službeni glasnik EU OJ L 80, od 23.03.2002. godine;
2. Direktiva 1999/70/EK od 28. juna 1999. godine o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme;
3. Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. godine o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje;
4. Direktiva 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 4.11.2003. godine o određenim vidovima organizacije radnog vremena;
5. Konvencija 29 o prinudnom radu, Službeni novine Kraljevine Jugoslavije, br. 297/1932;
6. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016;
7. Mišljenje Ministarstva finansija Republike Srbije broj 011-00-1142/2016-04 od 18.05.2017. godine;
8. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 112-07-123/2015-02 od 4.3.2015. godine;
9. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 011-00-168/2015-02 od 12.3.2015. godine;

10. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, broj 011-00-483/2015-02 od 8.5.2015. godine;
11. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-662/2015- 02 od 2.7.2015. godine;
12. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-669/2015- 02 od 08.08.2015. godine;
13. Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011-00-947/2015- 02 od 8.10.2015. godine;
14. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 115/2004 od 22. septembra 2005. godine;
15. Opšta pravila omladinskog i studentskog zadrugarstva, Službeni list SRJ, br. 20/98 i 7/2000 - odluka SUS, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 47/2010;
16. Pravilnik o upisu sindikata u registar, Službeni glasnik RS, br. 50/2005 i 10/2010;
17. Pravni stav utvrđen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije 2. avgusta 2001. godine, kojim je izmenjen pravni stav ovog suda utvrđen na sednici od 18.12.2000. godine;
18. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 1372/2014 od 24.4.2015. godine;
19. Presuda Apelacionog suda u Beogradu Gž1 188/2013 od 23.01.2013. godine;
20. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 2088/2010 od 02.02.2011. godine;
21. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 2137/2011. od 25.5.2011. godine;

22. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 422/2012(1) od 25.1.2012. godine;
23. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1. 489/2010 od 14.9.2010. godine;
24. Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1 870/2015. od 6.5.2015. godine;
25. Presuda Privrednog apelacionog suda, Pž. 10051/2011(2) od 17.5.2012. godine;
26. Presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P1.1869/2017 od 12.03.2018. godine;
27. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1163/2013 od 12.2.2014. godine;
28. Presuda Vrhovnog suda Srbije Rev. 1984/94 od 14.05.1997. godine;
29. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2.300/2011 od 19.10.2011. godine;
30. Presuda Vrhovnog suda Srbije Rev. 4055/94 od 09.07.1994. godine;
31. Presuda Vrhovnog suda Srbije Rev. 4156/92 od 08.01.1993. godine;
32. Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1571/2014 od 26.2.2015. godine;
33. Rešenje Vrhovnog suda Srbije, Rev. 4927/2000 od 13.9.2001. godine – Zbirka sudskih odluka Saveznog suda, Knjiga dvadeset sedma, Sveska I za 2001. godinu;
34. Uredba o klasifikaciji delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 54/2010;
35. Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS, br. 98/2007 - prečišćen tekst, 84/2014 i 84/2015;
36. Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu, Službeni glasnik RS, br. 53/2017;

37. Zakon o advokaturi, Službeni glasnik RS, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US;
38. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni glasnik RS, br. 87/2018;
39. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 - dr. zakon;
40. Zakon o detektivnoj delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 104/2013 i 87/2018;
41. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.;
42. Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017;
43. Zakon o evidencijama u oblasti rada, Sl. list SRJ, br. 46/96 i Sl. glasnik RS, br. 101/2005 - dr. zakon i 36/2009 - dr. zakon;
44. Zakon o inspeksijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018;
45. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Službeni glasnik RS, br. 125/2004, 104/2009 i 50/2018;
46. Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja;
47. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018;



48. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018;
49. Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 i 4/2019 - usklađeni din. izn.;
50. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, Službeni glasnik RS, br. 55/2014;
51. Zakon o potvrđivanju Konvencije 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 2/2013;
52. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 i 73/2018;
53. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009;
54. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017;
55. Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, br. 104/2009;
56. Zakon o ratifikaciji Konvencije 100 Međunarodne organizacije rada o jednakosti nagrađivanja muškaraca i žena za rad jednake vrednosti, Službeni glasnik FNRJ, broj 12/52;

57. Zakon o ratifikaciji konvencije broj 132 međunarodne organizacije rada o plaćenom godišnjem odmoru, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 52/73;
58. Zakon o ratifikaciji Konvencije 158 Međunarodne organizacije rada o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/84 i 7/91;
59. Zakon o ratifikaciji Konvencije 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 8/58;
60. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 33/2006 i 13/2016;
61. Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Službeni glasnik RS, br. 125/2004;
62. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010;
63. Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018;
64. Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US;
65. Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon;
66. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US;
67. Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS br. 36/2010;
68. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009;
69. Zakon o zadrugama, Službeni glasnik RS, br. 112/2015;

70. Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 113/2017 i 95/2018;
71. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon;
72. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni glasnik RS, br. 87/2018;
73. Zakon o zdravstvenom osiguranju Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 - odluka US, 106/2015 i 10/2016 - dr. zakon.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
349.2(497.11)

РЕЉАНОВИЋ, Марио, 1977-

Alternativno radno zakonodavstvo / Mario Reljanović. - Beograd : Rosa  
Luxemburg Stiftung Southeast Europe : Centar za dostojanstven rad, 2019  
(Beograd : Alta nova). - 314 str. ; 23 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str.  
301-314.

ISBN 978-86-88745-35-2 (RLSSE)

а) Радно законодавство -- Србија

COBISS.SR-ID 278916876

