



Fondacija
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Mario Reljanović • Bojana Ružić • Aleksandra Petrović

ANALIZA EFEKATA PRIMENE IZMENA I DOPUNA ZAKONA O RADU



OLOF PALME
INTERNATIONAL
CENTER



SWEDEN



Fondacija
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Mario Reljanović • Bojana Ružić • Aleksandra Petrović

ANALIZA EFEKATA PRIMENE IZMENA I DOPUNA ZAKONA O RADU



BEOGRAD • 2016

ANALIZA EFEKATA PRIMENE IZMENA I DOPUNA ZAKONA O RADU

Autori

Mario Reljanović • Bojana Ružić • Aleksandra Petrović

Izdavač:

Fondacija Centar za demokratiju
Kraljice Natalije 70, 11000 Beograd
e-mail: info@centaronline.org
www.centaronline.org

Za izdavača: Nataša Vučković

Urednik: Tijana Kljajević

DTP: Pozitiv MVP

Štampa: Grafolik, Beograd

Tiraž: 300

Beograd 2016.

Copyright © Fondacija Centar za demokratiju, 2016

Sadržaj

Predgovor	5
Uvodna razmatranja	6
1. Harmonizacija radnog prava sa pravnim tekovinama Evropske unije i konvencijama Međunarodne organizacije rada	11
1.1 ORGANIZACIJA RADNOG VREMENA	13
1.2 RAD NA ODREĐENO VREME	18
1.3 OBAVEZA POSLODAVCA DA INFORMIŠE ZAPOSLENE O USLOVIMA KOJI SE PRIMENJUJU NA UGOVOR O RADU I RADNI ODNOS	20
1.4 RAD SA NEPUNIM RADNIM VREMENOM	21
1.5 PRIMENA NAČELA JEDNAKOSTI I JEDNAKIH MOGUĆNOSTI MUŠKARACA I ŽENA U PITANJIMA ZAPOSŁJAVANJA I OBAVLJANJA ZANIMANJA	22
1.6 IZMENE I DOPUNE U VEZI SA KONVENCIJAMA MOR	23
1.7 ZAKLJUČAK	25
2. Rast zaposlenosti i fluktuacija radnika	27
2.1 PRETHODNO PITANJE UTVRĐIVANJA POJMA ZAPOSLENOG I NEZAPOSLENOG LICA	27
2.2 ANALIZA PODATAKA O RASTU ZAPOSLENOSTI	29
2.3 FLUKTUACIJA RADNIKA I KORELACIJA SA POVEĆANJEM ZAPOSLENOSTI	31
2.4 ZAKLJUČAK	33
3. Kvalitet individualnih prava zaposlenih	34
3.1 MODALITETI RADNOG ODNOSA	34
3.1.1 RADNI ODNOS NA ODREĐENO VREME	34
3.1.2 RADNI ODNOS SA NEPUNIM RADNIM VREMENOM.	35
3.1.3 RADNI ODNOS ZA OBAVLJANJE POSLOVA VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	36
3.1.4 RADNI ODNOS SA KUĆNIM POMOĆNIM OSOBLJEM	37
3.2 RADNO VREME	37
3.3 ODMORI I ODSUSTVA	38
3.3.1 ODMORI	38
3.3.2 ODSUSTVA.	41
3.4 ZAŠTITA MATERINSTVA	41
3.5 ZAŠTITA OSOBA SA INVALIDITETOM.	43
3.6 ZARADA, NAKNADA ZARADE I DRUGA PRIMANJA	44
3.7 VIŠAK ZAPOSLENIH	47
3.8 IZUZECI OD PROCEDURE ZAKLJUČENJA ANEKSA UGOVORA O RADU	48
3.9 OTKAZ UGOVORA O RADU	49
3.10 RAD VAN RADNOG ODNOSA	55
3.11 OSTVARIVANJE PRAVA IZ PENZIJSKO-INVALIDSKOG OSIGURANJA	56
3.12 ZAKLJUČAK	57

4. Socijalni dijalog i kolektivna prava zaposlenih	58
4.1 SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI	58
4.2 SINDIKALNO UDRUŽIVANJE	59
4.3 UTVRĐIVANJE I PREISPITIVANJE REPREZENTATIVNOSTI	61
4.4 KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I KOLEKTIVNI UGOVORI.	64
4.5 ZAKLJUČAK	67
5. Zaštita prava zaposlenih	68
5.1 POSEBNO ZAŠTIĆENE KATEGORIJE ZAPOSLENIH	68
5.2 VANSUDSKA ZAŠTITA.	69
5.3 INSPEKCIJA RADA.	69
5.4 SUDSKA ZAŠTITA	71
5.5 ZAŠTITA ZAPOSLENOG U SLUČAJU NEZAKONITOG OTKAZA	72
5.6 ZAKLJUČAK – KVALITET ZAŠTITE I PRAVO ZAPOSLENOG NA PRISTUP PRAVDI	73
6. Propuštene šanse izmena i dopuna pojedinih spornih odredbi i nedovoljno regulisanih instituta	75
7. Zaključna razmatranja	80
Bibliografija	83

Predgovor

Fondacija Centar za demokratiju osnovana je 1994. godine. Ohrabrivanje i pokretanje građana na izgradnju demokratskog i solidarnog društva, unapređenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i borba se za odgovorne i efikasnije institucije kroz javni dijalog, istraživanje i obrazovanje predstavljaju našu misiju. Socijalno-ekonomskim pitanjima bavimo se čitavu deceniju kroz različite projekte i aktivnosti, a koncept dostojanstvenog rada nam je u posebnom fokusu. Projekat "Radna prava u Srbiji – praćenje primene regulative i uvođenje izmena kroz kreativno zagovaranje" u okviru kog je ova analiza sprovedena, započeli smo u cilju doprinosa reformama koje je u oblasti rada i zapošljavanja neophodno sprovesti u procesu evropskih integracija, odnosno usaglašavanja domaćeg pravnog okvira sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Zakon o radu izmenjen je i dopunjen 2014. godine. Smatrali smo da je, nakon dve godine primene, efekte ovih promena, probleme u sprovođenju i zaštiti radnih prava potrebno analizirati kako bi se efikasno unapredio zakonodavni okvir, kao i mehanizmi zaštite zaposlenih. Na analizi je, od jula do oktobra radio stručni tim, a uključeni su i predstavnici najrelevantnijih institucija. Namera nam je bila da kroz upitnike koji su posebno prilagođeni različitim grupama aktera, kao i kroz konsultativne sastanke dođemo do relevantnih stavova i stručnih mišljenja, kako bi analiza bila što kompletnija i obuhvatila sve zainteresovane strane. Izrađen je set upitnika za različite grupe aktera – sindikate, poslodavce, državne organe, nevladine organizacije i akademsku zajednicu, koji su poslani na skoro 150 adresa. Sa ključnim akterima organizovani su konsultativni sastanci na kojima su učestvovali predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacionalne službe za zapošljavanje, Međunarodne organizacija rada, Saveza samostalnih sindikata Srbije, Unije poslodavaca Srbije, Američke privredne komore, Beogradskog centra za ljudska prava i dr.

Važna napomena je da se u slučaju upitnika u propratnom pismu ispitanicima garantovala puna anonimnost, a učesnicima konsultativnog sastanka saopšteno je da će se njihovi iskazi koristiti depersonalizovano (bez navođenja imena i prezimena osobe, odnosno institucije iz koje dolazi).

Kako Fondacija od 2014. godine koordinira rad Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji koja prati pristupne pregovore u vezi sa poglavljima 2 – Sloboda kretanja radnika i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje kroz ovaj projekat nastojali smo da unapredimo aktivnosti i kapacitete organizacija članica Radne grupe za doprinos pregovaračkom procesu. U periodu sprovođenja projekta, nastavili smo da promovišemo principe dostojanstvenog rada i da pružamo informacije građanima u vezi sa njihovim radnim pravima unapređujući komunikaciju kroz različite internet kanale.

Projekat podržava Međunarodni centar Olof Palme u sklopu programa podrške građanskom društvu u Srbiji: "Učešće građana u donošenju odluka, transparentnost i odgovornost vlasti".

Uvodna razmatranja

Zakon o radu usvojen je 2005. godine. Tokom jedanaest godina pretrpeo je više izmena i dopuna u pokušaju da se tekst zakona prilagodi kako promenama u takozvanom „bočnom“ zakonskom okviru, tako i izmenjenim prilikama na tržištu rada Republike Srbije. Izmene i dopune iz 2014. godine predstavljaju do sada najveći normativni zahvat u srž regulisanja radnih odnosa i rada uopšte. Njima se zadire u osnove definisanja i funkcionisanja različitih bazičnih instituta radnog prava. Iako je vreme važenja izmenjenog zakona relativno kratko, i sasvim je izvesno da se ne mogu jasno identifikovati sve posledice njegove primene, u mnogim aspektima su efekti već vidljivi, ponegde i statistički merljivi. Stoga ja sasvim jasno da bi trebalo napraviti presek izvršenih novina i sagledati njihove pozitivne i negativne efekte po tržište rada i prava zaposlenih, kao i uticaj na položaj aktera u tripartitnom odnosu zaposleni – poslodavac – država. Ovo je naročito važno imajući u vidu da iz resornog ministarstva dolaze najave da će se u toku naredne dve godine napisati i usvojiti novi zakon o radu, dok argumentacija na kojoj se gradi potreba za takvim nečim u najvećoj meri liči na onu koja je već korišćena 2014. godine.

Pre nego što je tekst izmena i dopuna Zakona o radu konkretizovan, Ministarstvo je nužnost izmena zvanično pravdalo nekolikim faktorima. Najpre, izmene su najavljivane kao veliki projekat harmonizacije srpskog radnog prava sa pravom Evropske unije, kao i usaglašavanje sa odgovarajućim instrumentima Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu: MOR) koje je Republika Srbija prihvatila. Potom, jedna od priča koje su plasirane odnosila se na činjenicu da će Zakon o radu obezbediti bolju atmosferu za investicije (naročito strane) kao i da će doprineti kvalitetnijoj zaštiti radnika i većem zapošljavanju.¹ Naposletku, jedan od argumenata bilo je usvajanje dobrih rešenja sudske prakse i njihovo normiranje radi obezbeđenja pravne sigurnosti. Ovi razlozi svakako su morali imati dobar odjek u široj javnosti, iako je bilo sasvim izvesno da Zakon o radu ne može proizvesti sve navedene efekte na način koji je predstavljen. Otuda se oni moraju posmatrati pre svega kao politička priprema terena za predstavljanje izmena i dopuna. Stvarni efekti, koji će biti obrađeni u ovoj analizi, uključivaće i ove parametre u onoj formi koja se može analizirati i/ili izmeriti, odnosno kvantifikovati i uporediti.

Stručna javnost je takođe jasno ukazivala da postoji realna potreba izmena i dopuna Zakona o radu.² Ne samo da se pojedini instituti radnog prava nisu implementirali kako je propisano, odnosno da su kršenja zakona bila masovna i očigledna, već je sam zakonski tekst sadržao dosta nedorečenosti i dvosmislenosti na kojima su se mogla graditi zlomaterna tumačenja, sa ciljem izigravanja obaveza prema zaposlenima, državi, ili oboma. Takođe, jasno je bilo da postojeća normativa ne sadrži sve elemente koji se nužno moraju urediti – kontinuiranošću deregulisanosti u Zakonu o radu predstavljala je u tom smislu veoma negativan trend. Konačno, sudska praksa je iznašla kreativna tumačenja zakona gde god nije bilo izričite norme koja bi uredila neke radnopravne odnose – izmene i dopune Zakona o radu bile su idealna prilika da se takva pozitivna rešenja normiraju i ozvaniče kao nesporna pravila, na taj način značajno unapređujući pravnu sigurnost i izgled za uspeh stranaka u radnim sporovima. Razlozi za pristupanje izmenama bili su dakle brojni i argumentovani. Nakon perioda potpunog ignorisanja promena koje se dešavaju i koje su nužno izi-

1 Na primer: *Vulin: Zakonom do većeg zapošljavanja*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/299343/Vulin-Zakonom-do-veceg-zaposljavanja>; *Koga štite novi propisi: radnike ili krupni kapital*, http://www.danas.rs/danasrs/politika/koga_stite_novi_propisi_radnike_ili_krupni_kapital.56.html?news_id=285528&action=print; *Vulin: Zakon je odgovor na problem zapošljavanja i investicija*, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vulin-zakon-je-odgovor-na-problem-zaposljavanja-i-investicija/054p616>, pristupljeno 20.08.2016.

2 Videti na primer: Z.Ivošević, *Trideset razloga za noveliranje Zakona o radu*, u: Z.Ivošević (ur.) *Zaštita prava iz oblasti rada*, Beograd, 2011.; M.Reljanović, *Analiza mogućih izmena radnog zakonodavstva u Republici Srbiji*, Pravni instruktor 37/2013, str. 77-83.

skivale normativno uređenje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: Ministarstvo) je najavilo normativnu intervenciju u Zakonu o radu. Iako se spekulisalo da će se doneti potpuno nov zakon, prevagnula je opcija donošenja zakona o izmenama i dopunama zakona. Ovo rešenje bilo je dosta neočekivano u nomotehničkom smislu, budući da je izmenama i dopunama bilo predviđeno preko stotinu novina koje su menjale samu suštinu funkcionisanja pojedinih pravnih instituta. Počev od Zakona o radu iz 2001. godine pa do danas, postoji jasno izražena tendencija da se svakim novim normativnim tekstom ide ka umanjivanju obima i kvaliteta prava zaposlenih, što stvara prethodni otpor i oprez kod sindikata svakoj ideji donošenja novog zakona o radu. Verovatno se iz tog razloga pristupilo izmenama i dopunama, kako bi politički otpor bio slabiji, a reakcija sindikata manje izražena. Drugi razlog je verovatno bio u tome što je ceo projekat izrade i usvajanja Zakona o izmenama i dopunama urađen daleko od javnosti, sasvim sigurno nedovoljno transparentan i gotovo prikriven od najvećeg dela struke koja bi o tome prirodno morala da se izjasni. Ulazak izmena i dopuna u skupštinsku proceduru bez ikakve konsultacije stručne javnosti³, kao i uz otvoreno odbijanje prihvatanja ponuđenih rešenja od strane sindikata i izraženog neslaganja socijalnih partnera, jedno je od najmarkantnijih obeležja celog procesa. Stoga je verovatno bilo politički lakše plasirati ideju o „nekoliko izmena“ postojećeg sistema, nego o korenitim promenama koje su se faktički dešavale.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu⁴ (u daljem tekstu: ZID ZOR) usvojen je po hitnoj proceduri, u julu 2014. godine. Kao što je već napomenuto, postupak usvajanja praćen je velikim nedostacima u transparentnosti, odsustvom bilo kakvog uticaja stručne javnosti na tekst zakona, kao i odsustvom bilo kakvog socijalnog konsenzusa o predloženim izmenama.⁵ Ovo je konstatovano i u Godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka članstvu u EU za 2014. godinu: „Izmenjen i dopunjen Zakon o radu koji takođe ima za cilj usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU, donesen je u julu. Međutim, obzirom da je zakon donešen po hitnom postupku, konsultacije sa socijalnim partnerima i javna rasprava nisu mogli biti u potpunosti ispoštovani.“⁶

Odsustvo javne rasprave jedan je od najupečatljivijih nedostataka u samoj proceduri. Čak je i sam tekst ZID ZOR bio nepoznanica do samog usvajanja. Na internet prezentaciji Ministarstva mogla se naći završna verzija teksta zakona, ali bez prelaznih i završnih odredbi i bez obrazloženja. Ona nije bila otvorena za komentarisanje, a nakon nekoliko dana je uklonjena. Javna rasprava ne samo da nije organizovana, nego je sistemski izostavljena. Nije bilo stručnih rasprava na koje bi se pozvali predstavnici struke i nauke. Odnos skupštinske većine i Vlade bio je daleko od demokratskih standarda kada je reč o pravu javnosti da zna. Pri tome, nije poštovan ni Poslovnik Vlade Republike Srbije. U samom obrazloženju zakona koje nije bilo dostupno javnosti, stajalo je da je Zakon o radu sistemski zakon. Čak i da to nije bio slučaj, sasvim je jasno da je reč o jednom od osnovnih zakona o pravnom sistemu čiji je značaj izuzetno veliki za ostvarivanje čitavog korpusa ekonomskih i socijalnih prava. Samim tim, a prema članu 41. tadašnjeg Poslovnika Vlade Republike Srbije⁷, određena je obaveza održavanja

3 Jedini skup organizovan u periodu pripreme za donošenje ZID ZOR jeste konsultacija predstavnika Ministarstva sa relevantnim akterima (socijalnim partnerima, naučnom i stručnom zajednicom i predstavnicima nevladinih organizacija i pravosuđa) održan je 10. jula 2014. godine u Palati Srbije u Beogradu, dok su slični skupovi u Novom Sadu i Kragujevcu najavljeni ali se od njih odustalo zbog velikog broja građana koji su želeli da im prisustvuju. Ni beogradski skup se međutim ne može smatrati javnom raspravom, budući da su pozivnice poslate ograničenom broju lica i organizacija, kao i da je postojalo veoma ograničeno vreme da se čuju mišljenja i komentari stručne javnosti. Skupu nisu prisustvovali ni predstavnici reprezentativnih sindikata, koji su učestvovali u radnoj grupi za izradu ZID ZOR. Konačno, poseban kuriozitet predstavlja činjenica da, iako je na samom skupu izneto više desetina obrazloženih predloga za poboljšanje teksta ZID ZOR, nije uvažena nijedna primedba koja je došla od strane sindikata, udruženja poslodavaca, predstavnika naučnih i visokoškolskih institucija, kao ni primedbe sudija Vrhovnog kasacionog suda. Nacrt ZID ZOR je neizmenjen poslat iz Ministarstva Vladi Republike Srbije nepuna 24 časa po okončanju ovog skupa, pa je sasvim izvesno da njegova svrha nije bila da se dođe do kritičkog mišljenja i predloga za poboljšanje već da se ispuni makar jedan mali deo forme konsultacije sa stručnom javnošću, bez ikakve iskrene namere da se dobijene preporuke uvažavaju. Vlada je odmah potom utvrdila Predlog ZID ZOR i posledila ga Narodnoj skupštini na usvajanje po hitnom postupku.

4 Službeni glasnik RS, br. 75/2014.

5 Postoje mišljenja da postupak donošenja ipak nije bio sasvim netransparentan, budući da se usvojene izmene i dopune iz 2014. godine mogu smatrati nastavkom projekta donošenja novog Zakona o radu, koji je 2013. godine započelo Ministarstvo privrede, a čiji je rezultat bio prednacrt Zakona o radu koji nikada nije dobio formu nacrt; mnoga rešenja iz tog dokumenta su međutim našla svoje mesto u ZID ZOR. Nalazi sa konsultativne radionice povodom efekata izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 22.09.2016. godine.

6 Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, Evropska komisija, Brisel, 2014, str. 61

7 Tekst Poslovnika može se naći na Internet adresi: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432, pristupljeno 20.08.2016.

javne rasprave prilikom pripreme novog sistemskog zakona, odnosno pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona. Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave. Program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje. Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Javna rasprava traje najmanje 20 dana a predlagač je dužan da objavi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave. Navedena procedura nije ispoštovana niti u jednom segmentu, a obrazloženja funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti bila su zabrinjavajuća i više nego provokativna, kako u moralnom tako i u pravno-političkom smislu. Tako je predsednica Narodne skupštine Maja Gojković u izjavi za medije naglasila da javna rasprava postoji, jer se vode razgovori sa sindikatima, mediji prate postupak izrade zakona, dok se i sama skupštinska rasprava može smatrati javnom raspravom jer se prenosi na televiziji.⁸ Ministarska Kori Udovički je sa druge strane otišla korak dalje, javno proklamovavši konstrukciju da se vlasti ne moraju držati slova zakona i drugih propisa, jer legitimitet za svoje delovanje imaju na osnovu rezultata izbora.⁹

Potpuno zanemarivanje socijalnih partnera i nedostatak osećaja za socijalni konsenzus o najvažnijim pitanjima takođe je važan element u analizi donošenja ZID ZOR. Na osnovu medijskih izveštaja i izjava predstavnika reprezentativnih i drugih sindikata, može se zaključiti da je malo toga u tekstu zakona usvojeno kroz konsenzus svih strana. Sindikati su u jednom trenutku, čini se kada je rad na tekstu već bio u završnoj fazi, napustili radnu grupu za izradu ZID ZOR¹⁰. Nakon toga je rad na zakonskom tekstu privremeno obustavljen, a nova radna grupa koja je finalizirala nacrt radila je od 08.05.2014. do 21.06.2014. godine.¹¹ Takođe, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije nikada nije dao svoje mišljenje o nacrtu zakona, iako je sa samog vrha izvršne vlasti stizao jak pritisak da se zajednički stav usvoji. Kada tako nešto nije bio moguće, umesto da se preispitaju razlozi zašto tekst nacrta ne odgovara socijalnim partnerima, Socijalno-ekonomski savet je jednostavno zaobiđen u proceduri i ZID ZOR je prošao Vladu i otišao kao predlog zakona u Narodnu skupštinu bez izjašnjenja najvažnijeg tripartitnog tela.

Hitnost procedure usvajanja ZID ZOR je takođe neopravdana. Nije postojala niti jedna odredba u zakonu koja bi se mogla smatrati toliko hitnom da je bilo potrebno usvajati ga po posebnoj proceduri. Ovo nije međutim jedini primer zloupotrebe skraćene procedure usvajanja. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju¹² usvojen je u isto vreme i na identičan način – dakle, po hitnoj proceduri – iako je sama primena tog zakona bila predviđena prelaznim i završnim odredbama tek za 1. januar 2015. godine – dakle, gotovo šest meseci po usvajanju. Može se pretpostaviti da je hitnost procedure međutim odgovarala vladajućoj većini zbog kraćeg vremena za diskusiju i ograničenih potencijala manjine da deluju

8 Ceo tekst o analizi donošenja zakona po hitnom postupku *Sistemski zakoni bez javnih rasprava*, može se pročitati na adresi <http://www.istinomer.rs/bonus/pratimo-skupstinu/sistemski-zakoni-bez-javnih-rasprava/>

9 *Zakon o radu usvojen na izborima*, tekst je dostupan na Internet adresi: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=07&dd=02&nav_id=871639, pristupljeno 20.08.2016.

10 Na sastanku radne grupe 21. novembra 2013. godine, iz radne grupe su istupili predstavnici Saveza samostalnih sindikata Srbije i UGS „Nezavisnost“. Izvor: *Sindikati izašli iz pregovora o Zakonu o radu*, http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/sindikati-istupili-iz-pregovora-o-zakonu-o-radu_439524.html, pristupljeno 20.08.2016. godine.

11 Nalazi sa konsultativne radionice povodom efekata izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 22.09.2016. godine. Prema rečima pojedinih članova, rad radne grupe bio je površan i bez ulaženja u dublju analizu i argumentaciju povodom pojedinih predloženih rešenja, uz česta preglasavanja (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

12 Službeni glasnik RS, br. 75/2014. Član 22. ovog Zakona predvideo je sledeće: „Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a primenjuje se od 1. januara 2015. godine, osim odredaba čl. 14. do 17. ovog zakona, koje se primenjuju od dana stupanja na snagu ovog zakona i odredbe člana 9. ovog zakona, koja se primenjuje od 1. januara 2032. godine.“

u pravcu izmena sadržine zakona. Takođe, hitna procedura je omogućila da se ZID ZOR usvoji u letnjim mesecima, kada je pažnja javnosti po pravilu skrenuta sa dnevno-političkih tema.

Izmene i dopune Zakona o radu mogu se podeliti na više vrsta novela:

- 1) *Tehničke novele*. Izmene ovog tipa svele su se na terminološko usavršavanje zakona (na primer, umesto „invalidi“ koristi se termin „osobe sa invaliditetom“).
- 2) *Suštinske novele kojima se menjaju postojeća prava, obaveze i odgovornosti*. Ovih izmena bilo je najviše i one su u velikoj meri izmenile položaj zaposlenog (donekle i poslodavca) u pogledu uživanja različitih prava iz radnog odnosa – pomenimo na ovom mestu samo godišnji odmor, minimalnu zaradu i rad na određeno vreme.
- 3) *Suštinske novele kojima se uvode novi pravni instituti*. Iako manje po brojnosti, inovacije ove vrste nisu prošle nezapaženo – na primer, uvođenje raspoloživosti i pripravnosti za rad.
- 4) *Dopunske novele, kojima se razjašnjavaju određeni instituti i normiraju primeri dobre sudske prakse*. Ove izmene spadaju u kvalitetnije i predstavljaju dobru tehniku usavršavanja zakonskog teksta. Na primer: ozvaničeno je klizno radno vreme, noveliran rad od kuće ili na daljinu, uvedena je definicija smenskog rada, i tako dalje.

Kada je reč o obrazloženjima svake od navedenih izmena i dopuna, ona će biti bliže analizirane u daljem tekstu. Ipak, predviđeni efekti koje su funkcioneri izvršne vlasti najavljivali, mogu se svrstati u nekoliko opštih kategorija:

- 1) *Povećanje zaposlenosti*. Privlačenje većeg broja investitora, kao i omogućavanje bolje fluktuacije radne snage na tržištu rada, dovešće do povećanja broja zaposlenih ali i do povećanja udela zaposlenih u ukupnoj radno sposobnoj populaciji.
- 2) *Veća sigurnost zaposlenih i bolja zaštita njihovih prava*. Novim definisanjem različitih pravnih instituta uvodi se pravna sigurnost na strani zaposlenog, jasno se definišu njegova prava, obaveze i odgovornosti i njegov ukupan položaj od poslodavca je poboljšan. Takođe, inspekcija rada ima jasnije definisane nadležnosti, tako da se zaštita prava zaposlenog podiže na viši nivo.
- 3) *Zaštita poslodavca, lakše otpuštanje i veća fluktuacija zaposlenih*. Poslodavac je takođe beneficijar povišenog stepena pravne sigurnosti koji proističe iz preciziranja uređenja odnosa sa zaposlenim. Poslodavac ima i neke druge koristi – lakše može da otpusti zaposlenog, a samim tim i da profitira iz povećane fluktuacije radne snage (lakše će naći zaposlenog koji mu odgovara).
- 4) *Povećanje stranih investicija*. Direktno povezano sa povećanjem zaposlenosti, uređivanje radnih odnosa na savremen način i stvaranje pravne sigurnosti na strani poslodavca, zasigurno će uticati na veći priliv investicija.
- 5) *Intenzivniji socijalni dijalog*. Socijalni dijalog će se intenzivirati, kolektivno pregovaranje takođe. Izmene u delu o organizaciji i radu Odbora za utvrđivanje/preispitivanje reprezentativnosti, doprineće odblokiranju rada tog tela.
- 6) *Normiranje dobre sudske prakse*. Unošenjem kvalitetnih odluka sudova koji su u prethodnom periodu kroz svoju praksu interpretirali radnopravne propise i dopunjavali ih u onim delovima u kojima su bili nedorečeni, dvosmisleni ili problematični za primenu iz bilo kojeg razloga, otkloniće se mnoge praktične nedoumice i povećati pravna sigurnost stranaka koje ulaze u radni spor (ili spor iz radnog odnosa), to jest opasnost od pokretanja takvih sporova će se na vreme otkloniti.
- 7) *Harmonizacija radnog prava sa pravom Evropske unije i međunarodnim pravom*. Radno pravo Srbije biće u potpunosti usklađeno sa odogovarajućim rešenjima komunitarnog prava, ali i sa drugim međunarodnim instrumentima koje je Republika Srbija potvrdila, pre svega konvencijama MOR.

Analiza koja sledi, prati logiku izmena i dopuna Zakona o radu, i to po pitanjima u kojima je efekat izmena bio najavljen.

Prvi deo teksta posvećen je harmonizaciji radnog prava sa međunarodnim pravom, uključujući i pravo Evropske unije. Iako su izmene i dopune najavljivane kao definitivno usaglašavanje sa preuzetim međuna-

rodnim obavezama, sasvim je izvesno da se to nije dogodilo. Analiza se bavi pitanjima šta je još potrebno harmonizovati i koje su sve šanse za usaglašavanje propuštene 2014. godine.

Drugi deo teksta dotiče se možda i najkompleksnijeg pitanja – koliko je Zakon o radu uticao na smanjenje nezaposlenosti, odnosno na povećanje zaposlenosti u Srbiji? Ovaj deo bogat je različitim statističkim podacima, ali preovlađuje normativna i povremeno ekonomska analiza kvantitativnih parametara do kojih se može doći, a koji su od značaja za stvaranje ukupne slike o kretanjima i tendencijama kretanja na tržištu rada. U okviru istog poglavlja je i tema fluktuacije radne snage na tržištu rada. U prvom planu autora je sa jedne strane normativna analiza odredbi koje mogu uticati na pokretljivost na tržištu rada, a sa druge strane analiza samog tržišta rada i efekata koje mobilnost ima po (ne)zaposlene.

Najobimniji deo analize prati individualna prava zaposlenih – njihov kvalitet (pa i kvantitet, tamo gde ga je moguće iskazati), načine i uslove ostvarivanja. ZID ZOR je u najvećoj meri intervenisao u ova prava i promene koje su načinjene bile su značajne. Analiza pokušava da pokaže da li je tačna pretpostavka da su prava zaposlenih izmenama i dopunama podignuta na viši nivo, odnosno da li su zaposleni u boljem položaju kod poslodavaca danas nego što su bili pre 2014. godine. U ovom delu teksta prati se normativno stanje, dok će faktičko stanje i teškoće u realizaciji prava biti posebno razmatrane u delu koji se bavi zaštitom prava zaposlenih.

Četvrti deo analize bavi se socijalnim dijalogom i kolektivnim pravima zaposlenih uopšte, razmatrajući koliko su izmene i dopune Zakona o radu pospešile, intenzivirale kolektivno pregovaranje, na kojem je stepenu razvoja socijalni dijalog i kako funkcionišu bipartitna i tripartitna tela, kao i da li je Zakon o radu nakon izmena i dopuna uticao na promenu kvaliteta uživanja drugih kolektivnih prava zaposlenih.

Nakon što su razmatrana prava zaposlenih, pod lupom istraživača našla se i njihova zaštita. Pri tome, tri aspekta su u epicentru pažnje – kako se proklamovana zakonska prava ostvaruju, koji su najčešći načini njihovog kršenja, i na koji način i koliko efikasno se zaposleni mogu zaštititi od samovolje poslodavca. Analiza se proteže van okvira sudske zaštite, kako na vansudsku zaštitu i mirno rešavanje sporova, tako i na aktivnosti inspektora rada, a sve kroz prizmu izmena i dopuna iz 2014. godine.

Poslednji deo analize posvećen je propuštenim šansama 2014. godine – šta je sve moglo biti regulisano izmenama i dopunama, a nije ušlo u ZID ZOR. Iako je Zakon o radu kroz izmene i dopune obogaćen većim brojem normativnih rešenja, mnogi instituti su i dalje ostali deregulisani ili nedovoljno regulisani – efekti ovih propuštanja su takođe značajni i ne mogu se zanemariti pri analizi posledica izmena i dopuna iz 2014. godine.

Cilj istraživanja je da se na jednom mestu sublimiraju zaključci o većem broju aktuelnih pitanja u radnom pravu danas. Političke izjave u vezi sa ovim izmenama, često su bile populističke i davane neodgovorno i bez naročitih argumenata u prilog predviđanjima efekata koje će izmenjeni Zakon o radu proizvesti. Analiza koja je sprovedena učinjena je uz konsultaciju više pouzdanih izvora, upotrebom različitih metoda istraživanja i kombinacijom normativne analize i faktičkog stanja na tržištu rada, kao i u drugim oblastima od značaja za zaposlene i poslodavce. U tekstu se nalaze i rezultati anketa koje su autori sprovedeli među različitim akterima, a koji bi trebalo da daju njihovu procenu efekata Zakona o radu i načina na koji se određena rešenja sprovode. Ocene koje su date na osnovu normativne i statističke analize, kao i analize slučajeva, predstavljaju objektivne rezultate takvog pristupa problemima; ove ocene su obogaćene i subjektivnim mišljenjima iz pomenutih anketa, kojima se otkrivaju i različiti uglovi percepcije određenih stanja u radnom zakonodavstvu i njegovoj primeni. One se ne završavaju samo na kritici postojećeg sistema, već prepoznaju i dobre i pozitivne tendencije razvoja radnog zakonodavstva. Autori takođe po pravilu identifikuju i potencijalna rešenja i preporuke za zakonodavca, koje će se moći iskoristiti u godinama koje slede, a koje će po svemu sudeći doneti još jednu temeljnu reformu radnog zakonodavstva u Srbiji.

1. Harmonizacija radnog prava sa pravnim tekovinama Evropske unije i konvencijama Međunarodne organizacije rada

Republika Srbija je postala kandidat za članstvo u Evropskoj uniji 01. marta 2012. godine, 01. septembra 2013. godine stupio je na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a pristupni pregovori počeli su 21. januara 2014. godine.

U skladu sa otpočinjanjem procesa pristupnih pregovora za Poglavlje 19 koje se tiče Socijalne politike i zapošljavanja, održan je eksplanatorni skrining od 10–12. februara 2014. i bilateralni skrining od 24–26. juna 2014. Izveštaj o skriningu objavljen je u junu 2016. godine.¹³ U Izveštaju se nalaze zaključci o stepenu usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti i kapacitetima administracije za njegovo sprovođenje.

Osnovni ciljevi socijalne politike Evropske unije u vezi sa ovim poglavljem jesu postizanje jedinstvenog i pravednog pristupa osnovnim socijalnim uslugama, unapređenje sistema socijalne zaštite, što veći stepen obrazovanja radne snage, visoka stopa zaposlenosti uz posebnu brigu za grupe koje su manje prisutne na tržištu rada, postizanje sigurnih i održivih prihoda, kao i dostojnih uslova rada za žene i muškarce.¹⁴ U ovim oblastima EU je postavila minimalne standarde i određena obavezujuća pravila za svoje države članice.

Evropsko radno zakonodavstvo štiti prava radnika u slučaju kolektivnog viška, stečajeva, preseljenja poslovanja, prava radnika da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja se odnose na njihov rad, pravilima koja se odnose na radno vreme i bezbednost na radu, pitanjima zaštite zdravlja. Evropska unija podstiče moderne radne odnose i socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca u svrhu zaštite radnika, ali i povećanja konkurentnosti. EU zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola, rase, etničkog porekla, invaliditeta, seksualne orijentacije, starosti, vere ili uverenja. Takođe, EU se nizom efikasnih mera bori protiv neformalnog rada (rada „na crno“), kako bi se omogućilo da sva radna snaga na teritoriji EU uživa jednaka prava i slobode.¹⁵

Zaključak Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu za Poglavlje 19 je da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavljju, te nema preporuke za otvaranje pristupnih pregovora o Poglavlju 19 i preporučuje se otvaranje pregovora kada se ispuni zadato merilo – Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju.¹⁶

Iako se harmonizacija sa pravnim tekovinama EU pominjala kao jedan od motiva za izmene i dopune Zakona o radu 2014. godine, izmene nisu vodile ka značajnom usklađivanju, na šta su ukazali i poslodavci u peri-

13 Izveštaj o skriningu Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje (2016) dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf, pristupljeno: 20.10.2016.

14 Milica Delević, *Evropske integracije kao šansa za bolji položaj siromašnih i socijalno isključenih*, 11. bilten o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2012. str. 1.

15 Izvor: <http://www.eu.me/mn/19/item/64-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje> pristupljeno: 18.10.2016.

16 Izveštaj o skriningu, str. 18

odu izrade zakona.¹⁷ Tumačenje izjave šefa Delegacije EU u Srbiji Majkla Devenporta da će ovaj zakon Srbiju usaglasiti sa evropskim standardima, u političkim krugovima korišćeno je kao potvrda valjanosti izmena i dopuna i njihovoj usaglašenosti sa Direktivama EU, iako je on izjavio da je Evropska komisija komentarisala nacrt i da je važno da taj zakon bude u skladu sa evropskim zakonodavstvom.¹⁸ Po donošenju zakona iz Ministarstva je poručeno da je više od 65 odsto radnog zakonodavstva u Srbiji usklađeno sa propisima i zakonodavstvom EU i da se očekuje da bi do kraja 2016. godine oblast rada u potpunosti mogla da bude usaglašena sa evropskim propisima.¹⁹ Do zaključenja rada na ovom tekstu, u novembru 2016. godine, ova najava nije ispunjena niti postoje preduslovi da se tako nešto ostvari u narednim mesecima.

U zvaničnom obrazloženju koje je pratilo predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o radu²⁰ između ostalog stoji da ono što zahteva izmene i dopune ovog zakona je ...*Potreba unapređenja radnopravnih instituta, potpunija zaštita prava zaposlenih i usklađivanje Zakona o radu sa međunarodnim standardima, a pre svega potvrđenim konvencijama MOR i propisima Evropske unije...*²¹

Na kraju Vladinog predloga nalaze se i razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku gde je navedeno da se zakonom ...*takođe vrši usklađivanje sa propisima Evropske unije, a u skladu sa obavezama preuzetim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.*²²

U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2013-2016 stoji da se planira dalje usklađivanje Zakona o radu sa propisima EU, prema prioritetima do kraja 2013. godine, i to sa:²³

Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta broj 2003/88/EZ o organizaciji radnog vremena;

Direktivom Saveta br. 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom koji su zaključili UNICE, CEEP i ETUC

U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2014-2018²⁴ planira se dalje usklađivanje Zakona o radu sa propisima EU, prema prioritetima i to sa:

Direktivom Saveta 91/533/EEZ od 14. oktobra 1991. o obavezama poslodavca da obavesti radnike o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos

Direktivom Saveta br. 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom koji su zaključili UNICE, CEEP i ETUC

Direktivom 1999/70/EZ Evropskog saveta od 28. juna 1999. o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP

Nakon usvajanja ZID ZOR Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je tokom 2015. godine formiralo Radnu grupu za analizu Zakona o radu i propisa u oblasti socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja koja je rezultate svog rada objavila u septembru iste godine²⁵ značajno se oslanjajući na rezul-

17 Videti: UPS: Kompletna izmena zakona o radu da bi bio po meri EU <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/ups-kompletna-izmena-zakona-o-radu-da-bi-bio-po-meri-eu/2wxd13x> pristupljeno: 20.10.2016.

18 Videti: Devenport: Zakon o radu prvi korak u ostvarivanju reformi <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/devenport-zakon-o-radu-prvi-korak-u-ostvarivanju-reformi/xevc4fl> pristupljeno: 20.10.2016.

19 Videti: Novi Zakon o radu - korak ka EU http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=07&dd=29&nav_id=882281, pristupljeno: 20.10.2016.

20 Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o radu, 2014. Dostupno na:

21 http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2344-14Lat.pdf, pristupljeno: 20.10.2016. Ibid, str. 20

22 Ibid, str. 49

23 Kancelarija za evropske integracije, Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, februar 2013, str. 384 Dostupno na: http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

24 Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program usvajanje pravnih tekovina Evropske unije*, jul 2014, str. 521. (u daljem tekstu: *NPAA*). Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf, pristupljeno: 20.10.2016.

25 Minstarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Analiza Zakona o radu i propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju*, septembar 2015. (u daljem tekstu: *Min.rada*).

tate Analize usklađenosti Zakona o radu sa preavom Evropske unije²⁶ nastale u okviru Komponente I Tvining projekta "Unapređenje socijalnog dijaloga" koji je Republika Srbija sprovodila sa slovačkim ekspertima.²⁷

Nalazi obe analize jasno ukazuju da prioriteta iz Nacionalnih programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije nisu ispunjeni, kao i da Zakon o radu mora pretrpeti još dosta izmena različitog tipa kako bi se propisi uskladili sa Direktivama EU, ali i po određenim pitanjima neke norme potrebno je pojasniti kako bi bile usklađene sa Konvencijama Međunarodne organizacija rada odnosno ne bi prouzrokovale različita tumačenja i ne bi bile zloupotrebjene.

Ključni nalazi koji se vezuju za ove prioritete Direktive biće izdvojeni u ovom odeljku.

1.1 ORGANIZACIJA RADNOG VREMENA

Kada je reč o transpoziciji *Direktive 2003/88/EZ od 04.11.2003. godine o nekim aspektima organizacije radnog vremena*, može se konstatovati da je Zakon o radu sa ovom Direktivom samo delimično usklađen.

U Zakonu o radu u članu 2. dodaje se novi stav koji se tiče primene zakona i na zaposlene kod poslodavca u oblasti saobraćaja, ako posebnim propisom nije drukčije određeno, a u obrazloženju stoji da se dopunom ovog člana isključuje primena odredaba Zakona o radu na mobilne radnike i posadu u drumskom, železničkom, vazdušnom i vodenom saobraćaju u delu koje se odnose na radno vreme, odmore i odsustva zaposlenih kod poslodavca koji obavlja delatnost saobraćaja.²⁸

Izmenama članova 50, 51. i 53. preciziraju se pojmovi radnog vremena, punog i nepunog radnog vremena, kao i prekovremeni rad. Ovim se izvršilo usklađivanje sa Direktivom u delu koji se odnosi na način definisanja radnog vremena i dužine prekovremenog rada.

Bliže uređenje rokova u kojima je poslodavac u obavezi da zaposlenog obavesti o rasporedu i promeni rasporeda radnog vremena izvršeno je u članu 56:

"Poslodavac je dužan da obavesti zaposlene o rasporedu i promeni rasporeda radnog vremena najmanje pet dana unapred, osim u slučaju uvođenja prekovremenog rada.

Izuzetno poslodavac može da obavesti zaposlene o rasporedu i promeni rasporeda radnog vremena u kraćem roku od pet dana, ali ne kraćem od 48 časova unapred u slučaju potrebe posla usled nastupanja nepredviđenih okolnosti.

Kod poslodavca kod koga je rad organizovan u smenama ili to zahteva organizacija rada, puno ili nepuno radno vreme zaposlenog ne mora biti raspoređeno jednako po radnim nedeljama, već se utvrđuje kao prosečno nedeljno radno vreme na mesečnom nivou.

U slučaju iz stava 3. ovog člana, zaposleni može da radi najduže 12 časova dnevno, odnosno 48 časova nedeljno uključujući i prekovremeni rad."

Prethodni tekst ovog člana je glasio:

"Poslodavac kod koga se rad obavlja u smenama, noću ili kad priroda posla i organizacija rada to zahteva - radnu nedelju i raspored radnog vremena može da organizuje na drugi način.

Poslodavac je dužan da obavesti zaposlenog o rasporedu i promeni rasporeda radnog vremena najmanje sedam dana pre promene rasporeda radnog vremena."

26 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, Analiza usklađenosti Zakona o radu sa Pravom Evropske unije, Tvining projekat, "Unapređenje socijalnog dijaloga" SR 12 IBSO 01, septembar 2014. (u daljem tekstu: Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka).

27 Više o projektu dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/projekti>, pristupljeno: 20.09.2016.

28 Predlog ZID ZOR, str. 31.

Ovom izmenom je izvršeno usklađivanje sa Direktivom u delu koji se odnosi na maksimalno radno vreme u toku nedelje.

Prema članu 57. preraspodela radnog vremena može se izvršiti tako da ukupno radno vreme zaposlenog u toku šest meseci u toku kalendarske godine u proseku ne bude duže od ugovorenog radnog vremena zaposlenog. Ovim se vrši usklađivanje sa odredbama o nepunom radnom vremenu, jer zaposleni sa nepunim radnim vremenom takođe mogu raditi u režimu preraspodele radnog vremena.²⁹

Pre izmena i dopuna član 57. glasio je:

„Poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena kada to zahteva priroda delatnosti, organizacija rada, bolje korišćenje sredstava rada, racionalnije korišćenje radnog vremena i izvršenje određenog posla u utvrđenim rokovima.

Preraspodela radnog vremena vrši se tako da ukupno radno vreme zaposlenog u periodu od šest meseci u toku kalendarske godine u proseku ne bude duže od punog radnog vremena.

U slučaju preraspodele radnog vremena, radno vreme ne može da traje duže od 60 časova nedeljno.“

U cilju usklađivanja sa Direktivom u članu 57. stav 2. reč: „punog“ zamenjuje se rečju: „ugovorenog“, a posle reči: „vremena“ dodaje se reč: „zaposlenog“. Dodati su novi stavovi 3. i 4. pa član sada glasi:

„Poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena kada to zahteva priroda delatnosti, organizacija rada, bolje korišćenje sredstava rada, racionalnije korišćenje radnog vremena i izvršenje određenog posla u utvrđenim rokovima.

Preraspodela radnog vremena vrši se tako da ukupno radno vreme zaposlenog u periodu od šest meseci u toku kalendarske godine u proseku ne bude duže od ugovorenog radnog vremena zaposlenog.

Kolektivnim ugovorom može da se utvrdi da se preraspodela radnog vremena ne vezuje za kalendarsku godinu, odnosno da može trajati i duže od šest meseci, a najduže devet meseci.

Zaposlenom koji se saglasio da u preraspodeli radnog vremena radi u proseku duže od vremena utvrđenog u st. 2. i 3. ovog člana časovi rada duži od prosečnog radnog vremena obračunavaju se i isplaćuju kao prekovremeni rad.

U slučaju preraspodele radnog vremena, radno vreme ne može da traje duže od 60 časova nedeljno.“

Takođe, predviđena je mogućnost da se kolektivnim ugovorom može utvrditi preraspodela radnog vremena koja neće biti na nivou kalendarske godine i da ista može trajati najduže devet meseci. Kao razlog uvođenja ove odredbe navodi se pružanje mogućnosti pojedinim poslodavcima koji obavljaju određene delatnosti koje su sezonskog karaktera da se kolektivnim ugovorima preraspodela vrši u dužem vremenskom periodu od šest meseci, ali ne duže od devet meseci, te da se ista ne ograničava na kalendarsku godinu.³⁰

Ovim je takođe izvršeno delimično usklađivanje sa Direktivom Evropskog Parlamenta i Saveta 2003/88 u delu koji se odnosi na preraspodelu radnog vremena.

Međutim, odredba člana 57. stav 2. Zakona o radu nije u skladu sa Direktivom 2003/88/EZ pošto ustanovljava, bez obzira na vrstu delatnosti, referentni period od 6 meseci bez uslova zaključivanja kolektivnog ugovora. Maksimalno prosečno nedeljno radno vreme uključujući i prekovremeni rad je 48 časova. Referentni period za primenu navedene odredbe Direktive je maksimalno 4 meseca. Samo kod delatnosti specifične prirode,³¹ moguće je primeniti odstupanja od referentnog razdoblja od 4 meseca na osnovu nacionalnog zakona. Za bilo koju drugu delatnost je moguće usvojiti odstupanje u odnosu na ovaj referentni period isključivo formom kolektivnog ugovora³², a referentni period je moguće kolektivnim ugovorom produžiti bez ograničenja u odnosu na vrstu delatnosti na najduže 6 meseci.³³

²⁹ *Ibid*, str. 36.

³⁰ ZID ZOR, str. 36.

³¹ Taksativno su popisani u članu 17. tač. 1. i 3. Direktive 2003/88/EZ, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TX/?uri=celex%3A32003L0088>, pristupljeno 20.10.2016.

³² Član 18. Direktive 2003/88/EZ.

³³ *Ibid*, član 19. tačka 1., a u skladu sa članom 19. tačka 2. iste Direktive.

Odredba člana 57. stav 4. Zakona o radu omogućava rad duži od maksimalnog nedeljnog radnog vremena ukoliko se zaposleni sa tim saglasi. Radi se o posebnom uređenju maksimalnog nedeljnog radnog vremena (*opt-out*). Navedena odredba nije u skladu sa Direktivom 2003/88/EZ³⁴ pošto ne sadrži dalje uslove pod kojima je moguće obavljati ovakav rad.

Slovački eksperti su u svojoj Analizi naveli uslove koje je neophodno jasno ugraditi u Zakon o radu:³⁵

- saglasnost zaposlenog mora da bude data unapred, odnosno pre raspoređivanja na posao koji treba da prekorači opseg utvrđen zakonom,
- saglasnost mora da bude data slobodno, zaposleni ne sme da snosi nikakve posledice u slučaju da odbije da da saglasnost (navedeno predloženo da se isto tako direktno ukomponuje u Zakon o radu),
- saglasnost mora da bude data individualno, dakle isključivo sporazumom između zaposlenog i poslodavca, nije moguća izmena u formi kolektivnog sporazuma,
- saglasnost je moguće opozvati od strane zaposlenog, s tim da je moguće u zakon uvesti razumni vremenski period, odnosno rok nakon kojeg opoziv saglasnosti ima pravno dejstvo (iz razloga zaštite legitimnih interesa poslodavca),
- poslodavac je dužan da informiše nadležne organe u slučaju primene ove odredbe i saglasnosti zaposlenog, ukoliko to nadležni organ zahteva,
- poslodavac je dužan da vodi ažurirane liste o svim radnicima koji obavljaju ovakav rad, pri čemu je poslodavac dužan da ove liste dostavi nadležnim organima, koji mogu da iz razloga bezbednosti i/ili zaštite zdravlja radnika zabrane ili ograniče mogućnosti prekoračenja maksimalnog nedeljnog radnog vremena.

Takođe, prema ovoj Direktivi³⁶ period plaćenog godišnjeg odmora, kao i period bolovanja se ne uključuju ili su neutralni prilikom obračuna proseka, a slovački eksperti predlažu da se ova odredba transponuje u formi novog samostalnog člana.³⁷

Briše se član 59:

“Zaposlenom koji radi u smislu člana 57. ovog zakona, korišćenje dnevnog i nedeljnog odmora može se odrediti na drugi način i u drugom periodu, pod uslovom da mu se dnevni i nedeljni odmor obezbedi u obimu utvrđenom zakonom u roku koji ne može da bude duži od 30 dana.”

Obavezni dnevni odmor za zaposlene koji rade u režimu preraspodele radnog vremena povećava se sa dosadašnjih 10 časova na 11 časova u okviru 24 časa i propisuje se u članu 66. Zakona o radu, a nedeljni odmor u preraspodeli radnog vremena utvrđuje se u članu 67. Zakona te se ovim vrši delimično usklađivanje sa predmetnom Direktivom u delu koji se odnosi na dužinu dnevnog i nedeljnog odmora.³⁸

Definiciji pojma „noćno radno vreme“³⁹ odgovara definicija koja se navodi u članu 62. stav 1. Zakona o radu. Noćno radno vreme prema Direktivi obuhvata vreme od 24:00 do 5:00 časova. Ovaj član nije menjan u ZID ZOR i glasi:

“Rad koji se obavlja u vremenu od 22,00 časa do 6,00 časova narednog dana smatra se radom noću.

Zaposlenom koji radi noću najmanje tri časa svakog radnog dana ili trećinu punog radnog vremena u toku jedne radne nedelje poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova u toku dana ako bi, po mišljenju nadležnog zdravstvenog organa, takav rad doveo do pogoršanja njegovog zdravstvenog stanja.

Poslodavac je dužan da pre uvođenja noćnog rada zatraži mišljenje sindikata o merama bezbednosti i zaštite života i zdravlja na radu zaposlenih koji rad obavljaju noću.”

34 *Ibid*, član 22.

35 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 23.

36 Član 16. tačka b), Direktiva 2003/88/EZ.

37 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 22

38 ZID ZOR str. 36

39 Član 2. tačka 3. Direktive 2003/88/EZ.

Uvođenje definicije pojma „radnik koji radi noću“ u nacionalno zakonodavstvo predstavlja predušlov za pravilnu transpoziciju članova Direktive 2003/88/EZ koji regulišu prava i obaveze koje se odnose na ovako definisanog radnika. Država članica je dužna da izvrši izmene u svojim zakonima u skladu sa oba uslova iz definicije pojma „radnik koji radi noću“.⁴⁰ Sa jedne strane, kako je to u slučaju Srbije definisano u članu 62. stav 1. ZOR, radi se o uslovu da od svog redovnog radnog vremena odradi najmanje tri sata u toku noćnog radnog vremena, i sa druge strane radi se o uslovu da odradi određen deo od godišnjeg radnog vremena u toku noćnog radnog vremena, koji u Zakonu o radu nedostaje.⁴¹

U vezi sa pojmom „radnik koji radi noću“ potrebno je u srpski pravni poredak transponovati još neke odredbe iz Direktive 2003/88/EZ koje se tiču trajanja noćnog rada, član koji se tiče zdravstvenih pregleda i preraspoređivanja radnika koji rade noću na dnevni rad, kao i odredbu da je poslodavac koji redovno zapošljava radnike koji rade noću, dužan da o ovome obavesti nadležne organe, ukoliko to oni budu zahtevali.

Pojam smenskog rada uvodi se članom 63. koji se definiše kao organizacija rada kod poslodavca prema kojoj se zaposleni na istim poslovima smenjuju prema utvrđenom rasporedu, pri čemu izmena smena može da bude kontinuirana ili sa prekidima tokom određenog perioda dana ili nedelja. Zaposleni koji radi u smenama je zaposleni koji kod poslodavca kod koga je rad organizovan u smenama u toku meseca posao obavlja u različitim smenama najmanje trećinu svog radnog vremena.

Takođe, precizira se odredba kojom se propisuje da ako je rad organizovan u smenama koji uključuju noćni rad, poslodavac u obavezi da obezbedi izmenu smena tako da zaposleni ne radi neprekidno više od jedne radne nedelje noću. Za ovu izmenu je u obrazloženju Ministarstva navedeno da je u skladu sa Direktivom 2003/88/EZ u delu koji se odnosi na definiciju smenskog rada i zaposlenih koji rade po smenama. Međutim, u ekspertskom izveštaju iz Tvinig projekta dve definicije iz ovog člana trebalo bi izmeniti i dopuniti. Za pojam „rad u smenama“ – slovački ekspert predlaže da se definicija iz člana 63. stav 2. Zakona o radu dopuni, i to tako da bude jasno da je reč o radu u kojem se radnici međusobno (jedan drugog) smenjuju na istim poslovima.⁴²

Kod pojma „zaposleni koji radi u smenama“ – definicija iz člana 63. stav 2. Zakona o radu nije u skladu sa Direktivom,⁴³ jer je kao zaposleni koji radi u smenama onaj radnik, koji u toku meseca obavlja rad organizovan u smenama i to najmanje trećinu svog radnog vremena, što kao ograničenje nije sadržano u Direktivi. Zaposleni koji radi u smenama je svaki radnik, čiji je radni režim deo rada organizovanog u smenama, bez obzira na udeo u ukupnom radnom vremenu.

Izmenom odredbe člana 64. Zakona o radu izvršilo se usklađivanje sa odredbama o nepunom radnom vremenu tako da pravo na odmor od 30 minuta ima i zaposleni koji radi najmanje šest časova dnevno, a zaposleni koji radi duže od 10 časova dnevno ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od 45 minuta.

Izmenom odredba člana 66. precizirano je pravo na dnevni odmor tako da zaposleni ima pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 12 časova neprekidno u okviru 24 časa, a zaposleni u preraspodeli radnog vremena imaju pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 11 časova.

U Zakon o radu takođe nije transponovana definicija pojma „vreme odmora“, koji podrazumeva bilo koje vreme, koje nije radno vreme,⁴⁴ a slovački eksperti predlažu razmatranje definicije pojma „adekvatan odmor“ (HR Direktiva: „odgovarajući odmor“, EN: „adequate rest“ /prim.prev).⁴⁵ Ona se se čini kao korisna za primenu u praksi, a u vezi sa rešavanjem konkretnih problema vezanih za, na primer, davanje nadoknadnog odmora od strane poslodavca. Radi se pre svega o redovnim periodima odmora čije trajanje treba da obezbedi eliminaciju iscrpljenosti ili narušavanja zdravlja radnika ili druge osobe.⁴⁶ „Odgovarajući odmor“ znači da radnici

40 *Ibid*, član 2. tačka 4.

41 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 18

42 *Ibid*

43 Član 2. tačka 6. Direktive 2003/88/EZ.

44 *Ibid*, član 2. tačka 2.

45 *Ibid*, član 2. tačka 9.

46 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 19.

imaju redovni period odmora, čije se trajanje izražava u jedinici vremena i koji je dovoljno dug i neprekidan kako radnici zbog umora ili nepravilnog radnog rasporeda ne bi povredili sebe, svoje saradnike ili druge osobe, i kako ne bi kratkoročno ni dugoročno naškodili svom zdravlju.⁴⁷

Takođe, u ovoj Analizi izneti su predlozi da se usklade i odredbe o nedeljnom odmoru. Za svaki period od sedam dana radnik ima pravo na minimalni neprekidni odmor u trajanju od najmanje 24 časa plus jedanaestčasovni dnevni odmor.⁴⁸ Ako objektivni, tehnički ili organizacioni uslovi to opravdavaju, može se primenjivati minimalno trajanje odmora od 24 časa.

Članom 67. uvodi da zaposleni ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno kojem se dodaje vreme dnevnog odmora od 12 časova, ako zakonom nije drugačije određeno:

„Zaposleni ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno kojem se dodaje vreme odmora iz člana 66. ovog zakona, ako zakonom nije drukčije određeno.

Nedeljni odmor se, po pravilu, koristi nedeljom.

Poslodavac može da odredi drugi dan za korišćenje nedeljnog odmora ako priroda posla i organizacija rada to zahteva.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, zaposleni koji zbog obavljanja posla u različitim smenama ili u preraspodeli radnog vremena ne može da koristi odmor u trajanju utvrđenom u stavu 1. ovog člana, ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno.

Ako je neophodno da zaposleni radi na dan svog nedeljnog odmora, poslodavac je dužan da mu obezbedi odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno u toku naredne nedelje.“

Samo izuzetno, zaposleni koji zbog obavljanja posla u različitim smenama ili u preraspodeli radnog vremena ne može da koristi odmor od 12 časova iz prethodnog dana, ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno. Ova izmena je u skladu sa Direktivom 2003/88/EZ u delu koji se odnosi na minimalno trajanje nedeljnog odmora. Međutim, problematična je odredba ovog člana u stavu 3.

Odredba Direktive omogućava skraćivanje minimalnog nedeljnog odmora, ali samo u izuzetnim slučajevima uslovljenim određenim objektivnim, tehničkim ili organizacionim razlozima, te se može smatrati da navedeni član nije povezan sa uslovima utvrđenim Direktivom 2003/88/EC jer rad u smenama sam po sebi ne potpada pod ove razloge.

Slovački eksperti preporučuju dopunu člana 67. stav 3 Zakona o radu na sledeći način:

„Izuzetno od stava 1. ovog člana, zaposleni koji zbog obavljanja posla u različitim smenama ili u preraspodeli radnog vremena iz objektivnih, tehničkih ili organizacionih razloga ne može da koristi odmor u trajanju utvrđenom u stavu 1. ovog člana, ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno.“ Kao i izmeni člana 67. stav 3. na sledeći način: *„Ako zaposleni radi na dan svog nedeljnog odmora, poslodavac je dužan da mu obezbedi nadoknadni odmor u trajanju neiskorišćenog odmora u toku naredne nedelje.“*⁴⁹

Izuzeci od nedeljnog odmora, a u vezi sa delatnostima specifične prirode⁵⁰ su takođe mogući, a moguće je primeniti izuzetke i na osnovu nacionalnog zakona. Kod bilo koje vrste delatnosti, bez ograničenja je moguće usvojiti izuzetak isključivo u formi kolektivnog ugovora.⁵¹ *Osnovi uslov za primenu navedenih izuzetaka, je obezbeđivanje tzv. ekvivalentnog nadoknadnog odmora.*⁵²

Otuda proističe neusklađenost člana 67. stav 4. Zakona o radu sa Direktivom koji propisuje obavezu obezbeđivanja nadoknadnog odmora u toku sledeće nedelje, ali samo u dužini od 24 časa. *Odredba se ne odnosi i na zaposlene sa minimalnim nedeljnim odmorom u trajanju od 35, odnosno 36 časova, dakle i ovakav zaposleni ima pravo u slučaju da ne iskoristi redovan nedeljni odmor na nadoknadni odmor samo u trajanju od 24 časa.*

47 Član 2. tačka 9 Direktive 2003/88/EZ.

48 *Ibid*, član 5.

49 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 20

50 Navedeni su taksativno u članu 17. tač. 1., 3. i 4. Direktive 2003/88/EZ.

51 *Ibid*, član 18.

52 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 20.

*Sa druge strane, navedena odredba uvodi obavezu obezbeđivanja nadoknadnog odmora u trajanju od 24 časa i radniku koji radi samo deo dana koji pada u dane njegovog nedeljnog odmora, dakle nadoknadni odmor se obezbeđuje iznad okvira trajanja neiskorišćenog odmora.*⁵³

U odredbe koje regulišu raspodelu rada je neophodno uvesti odredbu prema kojoj poslodavac, koji name-rava da organizuje rad prema određenom rasporedu treba da ima u vidu opšte načelo da rad treba da se prilagodi radniku sa ciljem da spreči prvenstveno monotoni rad i rad sa unapred određenim radnim tem-pom, u zavisnosti od vrste radne delatnosti i od uslova bezbednosti i zdravlja na radu, naročito kada je reč o pauzama u toku radnog vremena.⁵⁴ Radi se o obaveznoj transpoziciji, dakle država članica EU je dužna da formom i na način koji sama odredi navedenu odredbu ukomponuje u zakon. Odgovarajuća pravna norma u Zakonu o radu nedostaje.⁵⁵

1.2 RAD NA ODREĐENO VREME

*Direktiva 1999/70/EZ Evropskog saveta od 28. juna 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC*⁵⁶ ima za cilj poboljšanje rada na određeno vreme osiguranjem primene načela nediskriminacije i ustanovljenjem okvira za sprečavanje zloupotrebe koje proizilaze iz primene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vreme.⁵⁷

Zakon o radu u članovima 30. i 31. propisuje da se radni odnos zasniva ugovorom o radu koji zaključuju poslodavac i zaposleni. Ugovor o radu može da se zaključi na neodređeno ili određeno vreme. Ugovor o radu u kome nije utvrđeno vreme na koje se zaključuje smatra se ugovorom o radu na neodređeno vreme. Za vreme rada na određeno vreme zaposleni ima prava i obaveze kao i zaposleni koji radni odnos zasniva na neodređeno vreme. Zakonom o radu su utvrđeni slučajevi u kojima radni odnos može da se zasnjuje na određeno vreme, s tim što je takav rad u ostvarivanju prava iz radnog odnosa izjednačen sa radnim odno-som na neodređeno vreme:

“Član 30

Radni odnos zasniva se ugovorom o radu.

Ugovor o radu zaključuju zaposleni i poslodavac.

Ugovor o radu smatra se zaključenim kad ga potpišu zaposleni i poslodavac.

Ugovor o radu zaključuje se u najmanje tri primerka od kojih se jedan obavezno predaje zaposlenom, a dva zadržava poslodavac.

Ugovor o radu u ime i za račun poslodavca zaključuje nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca ili lice koje oni ovlaste.

Član 31

Ugovor o radu može da se zaključi na neodređeno ili određeno vreme.

Ugovor o radu u kome nije utvrđeno vreme na koje se zaključuje smatra se ugovorom o radu na ne-određeno vreme.”

Članom 37. Zakona o radu uređeno je da se ugovor o radu može zaključiti na određeno vreme, za zasnivanje

⁵³ *Ibid*, str.21.

⁵⁴ Član 13. Direktive 2003/88/EZ.

⁵⁵ Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 25.

⁵⁶ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0070>, pristupljeno 20.10.2016.

⁵⁷ Min rada, str. 9

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:

„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.

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

Prekid kraći od 30 dana ne smatra se prekidom perioda iz stava 2. ovog člana.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, ugovor o radu na određeno vreme može da se zaključi:

- 1) ako je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog, do njegovog povratka;*
- 2) za rad na projektu čije je vreme unapred određeno, najduže do završetka projekta;*
- 3) sa stranim državljaninom, na osnovu dozvole za rad u skladu sa zakonom, najduže do isteka roka na koji je izdata dozvola;*
- 4) za rad na poslovima kod novoosnovanog poslodavca čiji upis u registar kod nadležnog organa u momentu zaključenja ugovora o radu nije stariji od jedne godine, na vreme čije ukupno trajanje nije duže od 36 meseci;*
- 5) sa nezaposlenim kome 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.*

Poslodavac može sa istim zaposlenim da zaključi novi ugovor o radu na određeno vreme po isteku roka iz stava 4. tač. 1-3) ovog člana po istom, odnosno drugom pravnom osnovu, u skladu sa ovim članom.

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

Ovom izmenom bavićemo se detaljnije u nastavku analize, a što se tiče ocene usklađenosti Zakona o radu sa Direktivom 1999/70 zaključak je da se radi o delimičnom usklađivanju. U cilju potpunog usklađivanja potrebno je u Zakon o radu uneti odredbe o načelu zabrane diskriminacije⁵⁸ kao i odredbe o informisanju zaposlenih o mogućnosti prelaska sa rada na određeno vreme na rad na neodređeno vreme.⁵⁹ Potrebno je razmotriti osnove za zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme, odnosno uvesti sezonske poslove.

U Zakonu o radu nije transponovana ključna odredba Direktive 1999/70/ES⁶⁰. Neophodno je da se u Zakonu o radu definiše ključni pojam primene načela nediskriminacije: „uporedivi radnik na neodređeno vreme“. Dakle, koga možemo da smatramo za ovakvog radnika u poređenju sa kojim radnik koji radi na određeno vreme ne sme biti diskriminisan? Pojam „uporedivi radnik“ takođe predstavlja ključni pojam Direktive 97/81/ES o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom i Direktive 2008/104/ES o radu preko agencije za privremeno zapošljavanje.

Direktive 1999/70/ES definiše:⁶¹

„Pojam „uporedivi radnik sa punim radnim vremenom“ znači radnik sa punim radnim vremenom u istoj organizaciji, koji ima istu vrstu ugovora o radu ili radnog odnosa, koji radi na istom ili sličnom poslu/zanimanju, pri čemu se primereno uzimaju u obzir druge okolnosti koje uključuju radni staž i

58 Član 4. Direktive 1999/70.

59 *Ibid*, član 6.

60 Član 4. stav 1. Okvirnog sporazuma o zabrani diskriminacije.

61 *Ibid*, član 3. stav 2.

kvalifikacije/stručnost.

Tamo gde ne postoji uporedivi radnik sa punim radnim vremenom u toj istoj organizaciji, upoređivanje će se vršiti prema važećem kolektivnom ugovoru, ili ako ne postoji važeći kolektivni ugovor, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, kolektivnim ugovorima ili praksom.“

Neophodno je da se u Zakon o radu transponuju odredbe o obaveštavanju i mogućnosti zaposlenja.⁶² Zakon o radu sadrži odredbu u članu 40. gde se navodi „... *poslodavac je dužan da blagovremeno obavesti zaposlene o dostupnosti poslova sa punim i nepunim radnim vremenom...*“, ali je ova odredba sadržana samo u članu koji reguliše prava i obaveze u odnosu na rad sa nepunim radnim vremenom. Iako navedena odredba navodi pojam „zaposleni“ bez bližeg određivanja da se radi o zaposlenom sa nepunim radnim vremenom, iz samog navođenja ove odredbe u delu koji se odnosi na rad sa nepunim radnim vremenom proističe da se ona ne odnosi i na zaposlenog koji radi na određeno vreme, čiji je pravni status sadržan u drugim posebnim odredbama iz člana 37.

1.3 OBAVEZA POSLODAVCA DA INFORMIŠE ZAPOSLENE O USLOVIMA KOJI SE PRIMENJUJU NA UGOVOR O RADU ILI RADNI ODNOS

Usklađivanje sa *Direktivom Saveta 91/533/EZ od 14. oktobra 1991. o obavezi poslodavca da informiše zaposlene o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos* izvršeno je kroz izmenu člana 30. i 33. Zakona o radu.

Članom 30. se propisuje obaveza poslodavca da primerak ugovora o radu prilikom zaključivanja preda zaposlenom. Ovom odredbom vrši se usklađivanje sa Direktivom kojom se poslodavac obavezuje da zaposlenom dostavi ugovor o radu, potvrdu ili drugi dokument o uslovima rada.⁶³

Zakon o radu propisuje da se radni odnos zasniva ugovorom o radu koji zaključuju zaposleni i poslodavac pre stupanja zaposlenog na rad u pisanom obliku u tri primerka. Zakon u članu 33. propisuje obavezne elemente ugovora o radu:

„Ugovor o radu sadrži:

- 1) naziv i sedište poslodavca;*
- 2) lično ime zaposlenog, mesto prebivališta, odnosno boravišta zaposlenog;*
- 3) vrstu i stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja zaposlenog, koji su uslov za obavljanje poslova za koje se zaključuje ugovor o radu;*
- 4) naziv i opis poslova koje zaposleni treba da obavlja;*
- 5) mesto rada;*
- 6) vrstu radnog odnosa (na neodređeno ili određeno vreme);*
- 7) trajanje ugovora o radu na određeno vreme i osnov za zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme;*
- 8) dan početka rada;*
- 9) radno vreme (puno, nepuno ili skraćeno);*

⁶² *Ibid*, član 6.

⁶³ Član 30. stav 4. Zakona o radu.

10) novčani iznos osnovne zarade na dan zaključenja ugovora o radu;

11) elemente za utvrđivanje osnovne zarade, radnog učinka, naknade zarade, uvećane zarade i druga primanja zaposlenog;

12) rokove za isplatu zarade i drugih primanja na koja zaposleni ima pravo;

13) trajanje dnevnog i nedelnog radnog vremena.

Ugovor o radu ne mora da sadrži elemente iz stava 1. tač. 11-13) ovog člana ako su oni utvrđeni zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili drugim aktom poslodavca u skladu sa zakonom, u kom slučaju u ugovoru mora da se naznači akt kojim su ta prava utvrđena u momentu zaključenja ugovora o radu.

Na prava i obaveze koja nisu utvrđena ugovorom o radu primenjuju se odgovarajuće odredbe zakona i opšteg akta."

Izmenama i dopunama 2014. precizirani su elementi ugovora o radu i isključena je obaveza utvrđivanja elemenata iz tačke 11-13.

Potrebno je dopuniti član 33. Zakona o radu, tako da ugovor o radu pored propisanih elemenata sadrži i broj dana godišnjeg odmora ili način određivanja dužine godišnjeg odmora, kao i otkazni rok u slučaju prestanka radnog odnosa od strane zaposlenog i poslodavca, odnosno način određivanja otkaznog roka.

Takođe, kako se ovom Direktivom poslodavac obavezuje da obavesti zaposlene o uslovima koji se odnose na ugovor o radu, biće neophodno dopuniti član 16. Zakona o radu sa odredbama koje se odnose na obaveze poslodavca da informiše zaposlene o radnom odnosu u skladu sa predmetnom Direktivom.

1.4 RAD SA NEPUNIM RADNIM VREMENOM

Direktivom Saveta 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC utvrđuju se opšta načela i minimalni uslovi koji se odnose na rad sa nepunim radnim vremenom.

Prema ZID ZOR u članu 40. bliže se uređuje rad sa nepunim radnim vremenom, kao jednom od fleksibilnih oblika rada. Ministarstvo u obrazloženju navodi i to da je u Srbiji visok stepen nezaposlenosti, te potrebno je omogućiti zaposlenima koji to žele da rade sa nepunim radnim vremenom.⁶⁴

Pre izmena i dopuna član 40. glasilo je:

Zaposleni koji radi sa nepunim radnim vremenom ima sva prava iz radnog odnosa srazmerno vremenu provedenom na radu, osim ako za pojedina prava zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu nije drukčije određeno.

Član sada glasi:

"Zaposleni koji radi sa nepunim radnim vremenom ima pravo na zaradu, druga primanja i druga prava iz radnog odnosa srazmerno vremenu provedenom na radu, osim ako za pojedina prava zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu nije drukčije određeno.

Poslodavac je dužan da zaposlenom koji radi sa nepunim radnim vremenom obezbedi iste uslove rada kao i zaposlenom sa punim radnim vremenom koji radi na istim ili sličnim poslovima.

Poslodavac je dužan da blagovremeno obavesti zaposlene o dostupnosti poslova sa punim i nepunim radnim vremenom, na način i u rokovima utvrđenim opštim aktom.

64 Predlog ZID ZOR, str. 34.

Poslodavac je dužan da razmotri zahtev zaposlenog sa nepunim radnim vremenom za prelazak na puno radno vreme, kao i zaposlenog sa punim radnim vremenom za prelazak na nepuno radno vreme.

Kolektivnim ugovorom uređuje se saradnja i informisanje sindikata o poslovima sa nepunim radnim vremenom.”

Ovim odredbama omogućen je prelazak zaposlenih sa punog na nepuno radno vreme i obrnuto, kao i obezbeđivanje pravovremenih informacija o raspoloživosti poslova sa punim i nepunim radnim vremenom od strane poslodavca, kao i u delu koji se odnosi na primenu načela *pro rata temporis* prema kojem se sva prava iz radnog odnosa ostvaruju srazmerno radnom vremenu. Različito postupanje ako je opravdano objektivnim razlozima, nakon savetovanja sa socijalnim partnerima, može da se odnosi na pristup određenim uslovima rada dužinom staža, trajanjem rada ili visinom primanja, a ove kriterijume treba redovno preispitivati.

Član Direktive koji se tiče mogućnosti za rad s nepunim radnim vremenom je u najvećoj meri transponovan u Zakon o radu⁶⁵.

Odredba o načelu nediskriminacije radnika sa nepunim radnim vremenom u poređenju sa uporedivim radnikom sa punim radnim vremenom je delimično transponovana u članu st. 1. i 2. navedenog člana Zakona o radu. Karakteristike “uporednog radnika” iz Direktive 1999/70/ES već su navođene u ovom odeljku.

Zakon o radu je dakle, u velikoj meri usklađen sa predmetnom Direktivom, ali je u cilju potpunog usklađivanja potrebno u Zakon o radu kao što je već pomenuto uneti karakteristike hipotetičkog uporednog radnika.

1.5 PRIMENA NAČELA JEDNAKOSTI I JEDNAKIH MOGUĆNOSTI MUŠKARACA I ŽENA U PITANJIMA ZAPOSŁJAVANJA I OBAVLJANJA ZANIMANJA

*Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. o sprovođenju načela jednakosti i jednakih mogućnosti muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja*⁶⁶ pominje se u obrazloženju izmene člana 23. Zakona o radu iako nije među prioritetima Nacionalnih programa za usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU. Izmenjen i dopunjen član glasi:

„U slučajevima diskriminacije u smislu odredaba čl. 18-21. ovog zakona lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni, može da pokrene pred nadležnim sudom postupak za naknadu štete od poslodavca, u skladu sa zakonom.

Ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je izvršena diskriminacija u smislu ovog zakona, teret dokazivanja da nije bilo ponašanja koje predstavlja diskriminaciju je na tuženom.”

Ovim se vrši usaglašavanje sa Direktivom 2006/54/EZ u delu koji se odnosi na teret dokazivanja da nije bilo ponašanja koje predstavlja diskriminaciju.

Međutim, u vezi sa Direktivom 2006/54 Zakon o radu ne sadrži nijednu posebnu odredbu koja se tiče ravnopravnosti polova po pitanju zarada, već samo propisuje opšti princip ravnopravnosti zaposlenih po pitanju zarada za isti rad ili rad iste vrednosti.⁶⁷ Ovaj propis ustanovljen je direktno, pre svega u članu 157. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije te se radi o propisu sa posebnim značajem iz perspektive prava Evropske unije. U našem propisu pojam „zarada” štiti jednakost među zaposlenima, bez posebnog osvrta na jednakost zarada prema polu, te ne odgovara definiciji iz prava EU.

65 Član 5. Direktive 97/81/EZ

66 Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/direktiva_saveta_evropske_unije_2006_54_ez.pdf, pristupljeno 20.10.2016.

67 Član 104. stav 2. Direktiva 2006/54/EZ.

Takođe, Direktive 2006/54/EZ, pod pojmom „zarada“ podrazumeva „redovna osnovna ili minimalna zarada ili plata i sve ostale novčane ili materijalne naknade, koje radnik direktno ili neposredno dobija od svog poslodavca u vezi sa svojim radnim odnosom“.⁶⁸ Dok član 105. Zakona o radu propisuje određene izuzetke koji nisu u skladu sa Direktivom.

Takođe, slovački eksperti zaključili su da je u Zakon o radu neophodno transponovati odredbu ove Direktive: „Naročito u slučaju, kada se za određivanje zarade koristi sistem klasifikacije radnih mesta, on mora biti zasnovan na istim kriterijumima za muškarce i za žene i mora biti sastavljen tako da isključuje bilo kakvu diskriminaciju na osnovu pola.“⁶⁹, jer kako se navodi u analizi odredba ima veliki značaj, jer pomaže u otklanjanju glavnog izvora posredne diskriminacije u zaradama zaposlenih na osnovu njihovog pola.⁷⁰

1.6 IZMENE I DOPUNE U VEZI SA KONVENCIJAMA MOR

Republika Srbija je zemlja članica Međunarodne organizacije rada. Srbija je ratifikovala 75 konvencija Međunarodne organizacije rada, uključujući i svih osam konvencija koje čine tzv. tvrdo jezgro konvencija Međunarodne organizacije rada.⁷¹ Kao što je već navedeno u obrazloženju stoji da je potreba za izmenama i dopunama ZOR proistekla iz potrebe za usklađivanjem Zakona o radu sa međunarodnim standardima, a pre svega potvrđenim konvencijama MOR i propisima Evropske unije.

Izmenjen je i dopunjen član 68. koji se tiče sticanja prava na godišnji odmor i sada glasi:

„Zaposleni ima pravo na godišnji odmor u skladu sa ovim zakonom.

Zaposleni stiče pravo na korišćenje godišnjeg odmora u kalendarskoj godini posle mesec dana neprekidnog rada od dana zasnivanja radnog odnosa kod poslodavca.

Pod neprekidnim radom smatra se i vreme privremene sprečenosti za rad u smislu propisa o zdravstvenom osiguranju i odsustva sa rada uz naknadu zarade.

Zaposleni ne može da se odrekne prava na godišnji odmor, niti mu se to pravo može uskratiti ili zameniti novčanom naknadom, osim u slučaju prestanka radnog odnosa u skladu sa ovim zakonom.“

Precizira se da zaposleni stiče pravo na korišćenje godišnjeg odmora posle mesec dana neprekidnog rada od dana zasnivanja radnog odnosa kod poslodavca u toj kalendarskoj godini. Propisuje se da ne može da se ugovori novčana naknada umesto godišnjeg odmora čime se vrši usklađivanje sa *Konvencijom MOR broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru*, prema kojoj se godišnji odmor ne može zameniti novčanom naknadom osim u slučaju prestanka radnog odnosa. Efekti ove izmene biće posebno analizirani u odeljku o odmorima i odsustvima.

Izmena člana 71. takođe je u skladu sa *Konvencijom MOR broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru*. U ZID ZOR se briše se odredba prema kojoj je poslodavac bio u obavezi da izda potvrdu o neiskorišćenom godišnjem odmoru. Prema novim odredbama godišnji odmor može se koristiti samo kod poslodavca kod koga je zaposleni i ostvario pravo na godišnji odmor i, u slučaju da ga ne iskoristi, bilo u celosti ili delimično pre prestanka radnog odnosa, ima pravo na naknadu štete.

U skladu sa ovom konvencijom izmenjen je i član 72. u delu koji se odnosi na sticanje prava na korišćenje godišnjeg odmora i pravo na srazmeran godišnji odmor, kao i članovi 73-76. koji se tiču korišćenja godišnjeg odmora u delovima rasporeda korišćenja godišnjeg odmora i naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor.

68 *Ibid*, član 2. stav 1. tačka e)

69 *Ibid*, član 4. stav 2.

70 Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, str. 35.

71 Min rada, str. 5

Odbredbama Zakona o radu o ostvarivanju naknade za neiskorišćeni godišnji odmor samo u slučaju prestanka radnog odnosa iz člana 76, otklonjene su nesaglasnosti ranijeg zakonskog rešenja u vezi sa ovim pitanjem na koje su ukazivali eksperti MOR u svojim komentarima na izveštaje Republike Srbije o primeni Konvencije MOR 132 - da se za neiskorišćene dane godišnjeg odmora isplaćuje novčana naknada. Međutim, ostala su neka nerazjašnjena pitanja u vezi sa komentarima eksperata MOR, te je potrebno da se određene odredbe Zakona o radu na koje su dati komentari sagledaju u saradnji sa ekspertima MOR, u cilju potpunog usaglašavanja sa odgovarajućim konvencijama MOR.⁷²

Izmene koje se tiču godišnjeg odmora detaljnije su obrađene u nastavku analize, kao i one koje se bave zaštitom materinstva a koje su izvršene radi usklađivanja sa Konvencijom MOR 183 o zaštiti materinstva i Preporukom MOR broj 191 o zaštiti materinstva – članovi 89. i 90:

“Član 89

Zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi na poslovima koji su, po nalazu nadležnog zdravstvenog organa, štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta ili na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost ekstremnim temperaturama i vibracijama.

Poslodavac je dužan da zaposlenoj iz stava 1. ovog člana obezbedi obavljanje drugih odgovarajućih poslova, a ako takvih poslova nema, da je uputi na plaćeno odsustvo.

Član 90

Zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi prekovremeno i noću, ako bi takav rad bio štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa.”

Član 188. Značajno je izmenjen u cilju usklađivanja sa odredbama Konvencije MOR-a broj 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzećima i glasi:

“Član 188

Poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima.

Teret dokazivanja da otkaz ugovora o radu ili stavljanje u nepovoljan položaj zaposlenog nije posledica statusa ili aktivnosti iz stava 1. ovog člana je na poslodavcu.”

Konačno, usklađivanje sa Preporukom broj 166 MOR o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, koja u članu 17. propisuje da zaposleni kome prestaje radni odnos ima pravo da od poslodavca zahteva da mu izda potvrdu, koja sadrži datum početka i prestanka radnog odnosa, vrstu, odnosno opis poslova na kojima je zaposleni radio. Zaposleni ima pravo da od poslodavca traži i ocenu njegovog ponašanja i rezultata rada. Ove izmene unete su u član 189a ZID ZOR.

U članu 104. stav 3 uvodi se nova definicija rada jednake vrednosti:

“...Pod radom jednake 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...”

Ova definicija je uža od koncepta jednake vrednosti koji je postavljen u *Konvencija 100 MOR o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage* iz 1951, koju je Srbija ratifikovala. U članu 1 tačka b) Konvencije stoji da se *izraz jednakost nagrađivanja između muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti odnosi se na stope nagrađivanja određene bez diskriminacije u pogledu pola.*⁷³ Takođe, s tim u vezi, svi faktori su relevantni kada se porede dva posla i određuje njihova vrednost, pa su tu i trud, odgovornost, uslovi rada.

Član 67. ZOR problematičan je i iz perspektive *Konvencija 106 MOR o nedeljnom odmoru* iz 1957. Komitet

72 *Ibid*, str 17.

73 Konvencija 100 MOR o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage iz 1951. dostupna na : <http://www.crnabelo.com/wp-content/uploads/2012/04/MOR-100-Konvencija-o-jednakosti-nagrađivanja-muske-i-zenske-radne-snage-1951.pdf>, pristupljeno 12.10.2016.

ekspertata MOR ukazao je da se u skladu sa članom 7. stav 1. Konvencije, dozvoljava uvođenje posebnog sistema nedeljnog odmora samo u dobro definisanim okolnostima za posebne kategorije lica ili specifične vrste preduzeća.⁷⁴ Prema članu 8, stav 1 Konvencije članu, to mora biti slučaj u slučaju stvarne ili preteče nesreće, više sile ili posla koji se mora žurno obaviti u prostorima ili na opremi, ali samo u onoj meri koja je potrebna da bi se izbeglo ozbiljno ometanje redovnog poslovanja preduzeća; u slučaju izvanrednog radnog opterećenja zbog posebnih okolnosti, ukoliko se od poslodavca u pravilu ne može očekivati da primeni druge mere; kako bi se sprečio gubitak pokvarljive robe.⁷⁵ Zaključak Analize koju je izradilo Ministarstvo je da treba preispitati član 67. stav 4. (sada stav 5) a prema komentarima MOR, uz eventualno obavljene dodatne konsultacije sa ekspertima MOR.⁷⁶

Odredbe koje se odnose na minimalnu cenu rada kao i postupak u kojem se ona utvrđuje i preispituje je u skladu sa *Konvencijom 131 MOR o utvrđivanju minimalnih plata* iz 1971, ali je potrebno ispitati parametre na osnovu kojih se dolazi do minimalne cene rada i dodatno ih precizirati.⁷⁷

1.7 ZAKLJUČAK

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU u periodu 2015-2018. godine, planira se dalje usklađivanje propisa u oblasti rada sa sledećim propisima Evropske unije, a pre svega sa propisima iz Agende sa eksplanatornog skrininga za Poglavlje 19, i to:⁷⁸

- Direktiva Saveta od 25. juna 1991. o dopunama mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vreme ili privremenom radnom odnosu (91/383/EEZ)
- Direktiva 96/71/EZ Evropskog Parlamenta i Saveta od 16. decembra 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga
- Direktiva 2003/88/EZ od 4. novembra 2003. određenim vidovima organizacije radnog vremena
- Direktiva Saveta 2010/18/EU od 8. marta 2010. o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su sklopili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC te o stavljanju van snage Direktive 96/34/EZ
- Direktiva Saveta 94/33/EZ od 22. juna 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu
- Direktiva Saveta 2001/23/EZ od 12. marta 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prenosa preduzeća, pogona ili delova preduzeća ili pogona
- Direktiva 92/85/EZ Evropskog saveta od 20. oktobra 1992. o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnica, porodilja i dojilja (deseta pojedinačna direktiva u smislu člana 16. stav 1. Direktive 89/391/EEZ)
- Direktiva 98/59/EZ Evropskog saveta od 20. jula 1998. o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta broj 2008/94/EZ od 22. oktobra 2008. o zaštiti zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca

74 Min rada, str. 14.

75 Konvencija 106 MOR MOR o nedeljnom odmoru, član 8. stav 1. dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/medjunarodna-saradnja/mor>, pristupljeno 12.10.2016.

76 Min rada, str. 15.

77 *Ibid*, str. 37.

78 NPAA str. 522.

Zanimljivo je da se *Direktiva 2008/104/EZ o agencijama za privremeno zapošljavanje* ne nalazi na ovom spisku propisa. Propust da se uredi rad agencija za privremeno zapošljavanje, odnosno transpozicija odredbi ove Direktive u ZID ZOR 2014. ima velike posledice u praksi tzv. lizinga radne snage u Srbiji koji se još uvek odvija u zakonskom vakuumu. U Izveštaju o skriningu za poglavlje 19 stoji da je Srbija navela da rad agencija za privremeno zapošljavanje nije regulisan. *Srbija je izjavila da je u budućnosti predviđeno uspostavljanje pravnog okvira koji se odnosi na ovo pitanje.*⁷⁹

Nadležni organ, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u periodu tehničke vlade 23. marta 2016. oformilo je Radnu grupu za izradu posebnog zakona o agencijama za privremeno zapošljavanje koju čine predstavnici relevantnih ministarstava, Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Nacionalne službe za zapošljavanje, socijalnih partnera, Privredne komore Srbije, tri agencije za zapošljavanje. Zvaničan nacrt još uvek ne postoji, ali planovi su da se nacrt uputi Ministarstvu najranije krajem tekuće godine, a usvajanje zakona predviđeno je za polovinu 2017. godine.⁸⁰

Ne ulazeći dublje u tematiku zaštite omladine tj. *Direktive Saveta 94/33/EU o zaštiti mladih na radu*, zatim mera za zaštitu sigurnosti i zdravlja na radu trudnica, porodilja i dojilja propisanih u *Direktivi 92/85/EZ Evropskog saveta od 20. oktobra 1992. o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnica, porodilja i dojilja*, ili zaštite zaposlenih u slučaju promene poslodavca⁸¹, odnosno pitanje roditeljskog odsustvo, odsustva iz razloga više sile i drugih delova radnog zakonodavstva koje je neophodno uskladiti sa pravnim tekovinama EU, sasvim je jasno koliki posao čeka zakonodavca, ali i socijalne partnere čije je učešće u normiranju propisano mnogim Direktivama po određenim pitanjima koje one uređuju.

Argumenti o harmonizaciji propisa sa pravom EU i predstavljanje nedostajućih odredbi kao "kozmetičkih" apsolutno ne stoje. U ZID ZOR nisu ispunjeni čak ni prioriteti za 2013. i 2014. određeni u Nacionalnim programima usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU. Nadležno Ministarstvo dalo je pregled Direktiva koje se moraju transponovati u radno zakonodavstvo do 2018, bilateralni i eksplanatorni skrining okončani su u prvoj polovini 2014., dva meseca nakon usvajanja zakona, zvanično je objavljena Analiza slovačkih eksperata čija je radna verzija postojala u toku izrade nacrta ZID ZOR. Sve su ovo elementi za sveobuhvatniji pristup harmonizaciji sistemskog propisa sa EU standardima.

Čini se da se 2014. moglo mnogo više postići na ovom planu. Bavljenje samo kratkoročnim prioritetima NPAA, za tekuću godinu, deluje vrlo kratkovidno, naročito što se iz svih analiza vidi da je usklađivanje sa prioriternim Direktivama uglavnom delimično izvršeno. Razloge za ovakav ishod možemo naći u nedostatku vremena i administrativnih kapaciteta da se do jula 2014. – nakon izbora, kada je Vlada obećala ovu izmenu, izvrši kvalitetnije usaglašavanje propisa; naročito imajući u vidu izlazak reprezentativnih sindikata iz Radne grupe za izradu ZID ZOR i atmosferu u kojoj su ove izmene nastajale. Ono što je bio dominantan razlog za hitnu proceduru koji je tako i naveden u predlogu ZID ZOR jeste obezbeđenje pravnog okvira za veće zapošljavanje i investiranje u privredu, a kako u predlogu stoji, *imajući u vidu trenutno ekonomsko stanje u privredi i državi, koja je posebno pogođena nedavnim prirodnim katastrofama.*⁸² Da je ovaj proces u pogledu harmonizacije ZOR sa pravom EU bio uspešniji, moguće je da bi izveštaj o Skriningu bio u nekim odeljcima mnogo povoljniji, a izrada budućeg Akcionog plana značajno olakšana.

79 Izveštaj o skriningu, str. 4,

80 Izlaganje Ivane Nikolić iz Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja na konferenciji „Forum socijalni dijalog - Šta su efekti novog radnog zakonodavstva po tržište rada i održivu zaposlenost“, Beograd, 14.06.2016. godine,

81 Direktiva Saveta 2001/23/EZ o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenih kod prenosa preduzeća, pogona ili delova preduzeća ili pogona se odnosi na zaštitu zaposlenih u slučaju promene poslodavca.

82 ZID ZOR str. 49,

2. Rast zaposlenosti i fluktuacija radnika

2.1 PRETHODNO PITANJE UTVRĐIVANJA POJMA ZAPOSLENOG I NEZAPOSLENOG LICA

Pojmovi zaposlenog i nezaposlenog lica od suštinske su važnosti za razumevanje analize efekata izmena i dopuna Zakona o radu na povećanje zaposlenosti.

Metodološki gledano, pojam zaposlenog je određen potpuno različito u zavisnosti od toga ko ga određuje i za koje potrebe. Naime, u statističkoj obradi Republičkog zavoda za statistiku, dovoljno je da je lice u posmatranom periodu – nedelji – radilo makar jedan radni sat, da bi se vodilo kao zaposleno. Nije potrebno da postoji bilo kakav pisani ugovor o radnom angažovanju, moguć je i usmeni dogovor, kao i plaćanje u naturi.⁸³ Ovakav pristup krajnje je neuobičajen, naročito jer je sasvim izvesno da se njegovom primenom ne može doći do pravog stanja stvari, odnosno realnih podataka o zaposlenosti. Sasvim je izvesno da neko ko radi jedan sat, ili nekoliko sati mesečno, ili nedeljno, ne može na taj način da ostvari osnovna sredstva za egzistenciju. Takvo lice ne može da ostvari ni druga ekonomska i socijalna prava, pa nije realno da se statistički poistovećuje sa zaposlenim koji može da ostvari i do 200 radnih sati na mesečnom nivou. Metodologija koja se primenjuje može imati opravdanja samo u pojedinim specifičnim situacijama – na primer, kod rada u zajedničkom domaćinstvu. U mnogim drugim slučajevima međutim neće imati smisla – uzmimo kao primer nezaposleno lice koje pomaže komšiji da podšiša travu i za to dobije neku simboličnu „nadoknadu“. Takvo lice će se iskazati u statistici istovremeno sa obe strane – i kao nezaposleni, ukoliko ispunjava zakonske uslove, i kao „zaposleni“ budući da je bilo radno angažovano u trajanju od nekoliko sati. Statistika o radnoj snazi bi morala imati daleko složeniji i dublji pristup, i razdvajati jasno tri kategorije radno angažovanih lica. U prvu kategoriju spadala bi ona koja su angažovana samo incidentalno (ponekad, na po nekoliko sati, bez pravnog osnova). U drugu bi bila svrstana ona koja su angažovana u nezakonitim oblicima rada (rad na crno, siva ekonomija) ili prema ugovorima o radu bez radnog odnosa (ugovor o delu, ugovor o privremenim i povremenim poslovima) kao i lica u radnom odnosu na određeno vreme, dok bi u treću kategoriju spadala lica u radnom odnosu na neodređeno vreme. Statistički gledano, pod zaposlenima bi se mogli podrazumevati sva lica koja pripadaju drugoj i trećoj kategoriji. Interesantno je međutim u tom smislu ustanoviti odnos broja zaposlenih iz druge i treće kategorije.

Uvođenjem nove definicije *registrovanog broja zaposlenih*, Republički zavod za statistiku se nedavno približio ovom shvatanju. Pod pojmom registrovanog zaposlenog „podrazumevaju se lica koja imaju formalno pravni ugovor o zaposlenju, odnosno zasnovan radni odnos sa poslodavcem na određeno ili neodređeno vreme; lica koja rade van radnog odnosa, na osnovu ugovora o delu ili na osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova; lica koja obavljaju samostalne delatnosti ili su osnivači privrednih društava ili preduzetničkih radnji; kao i lica koja obavljaju poljoprivredne delatnosti a nalaze se u evidenciji Central-

83 Izvor: *Status zaposlenog i sa jednim plaćenim satom*, http://www.danas.rs/danasrs/kolumnisti/status_zaposlenog_i_sa_jednim_placenim_satom.884.html?news_id=292174, pristupljeno 20.08.2016. Ovakav pojam „zaposlenog“ se po pravilu koristi u medijskim izveštavanjima, kao i u obračunima predstavnika izvršne vlasti, iako Zakon o radu pod zaposlenim licem podrazumeva samo lica koje se nalazi u radnom odnosu, a pod poslenikom, odnosno radno angažovanim licem, lice koje poseduje ugovor o radnom angažovanju van radnog odnosa. Dakle, zakonski gledano lica koja rade povremeno, incidentalno, kao i lica koja rade bez pravnog osnova, ne bi mogla biti obuhvaćena statistikom o zaposlenosti.

nog registra obaveznog socijalnog osiguranja.⁸⁴ Ova definicija jeste bliža realnosti, budući da obuhvata lica za koja se može reći da imaju radno angažovanje i da na osnovu tog angažovanja u datom trenutku pravljenja preseka ostvaruju prihode od kojih žive. Na osnovu podataka prikupljenih prema navedenoj metodologiji, broj zaposlenih je u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu, bio u porastu za 2,8%.⁸⁵

Pojam nezaposlenog lica se definiše Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti⁸⁶. Tako se pod nezaposlenim licem smatra svako radno sposobno lice koje se ne nalazi u radnom odnosu a koje aktivno traži posao, odnosno nalazi se na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ)⁸⁷. I ova definicija trpi kritiku, pre svega zbog ograničenosti pojma nezaposlenog lica. Statistička analiza koja se dobija na osnovu poređenja rezultata iz ankete o zaposlenosti građana i evidencije NSZ o nezaposlenim licima može vrlo lako dati neprecizne podatke, koji ne moraju uvek da odgovaraju realnosti. Naime, lica prijavljena NSZ moraju poštovati striktna pravila kako bi sačuvala svoj status nezaposlenog lica, odnosno kako ne bi bila obrisana sa evidencije. Brisanjem sa evidencije iz bilo kog drugog razloga osim zapošljavanja lica (na primer, zato što je lice propustilo da se javi savetniku za zapošljavanje u dogovorenom terminu) dobija se pogrešan podatak o smanjenju broja nezaposlenih lica – to lice je i dalje nezaposleno, samo se više zvanično ne vodi kao takvo. „Dok je na evidenciji NSZ negde oko 766.000 ljudi ... nezvanične procene govore da je ukupan broj nezaposlenih otprilike duplo veći. Ti ljudi se ne pouzdaju u NSZ, izbrisani su sa njene evidencije, ili se jednostavno snalaze na druge načine (najčešće rade na crno ili se bave sivom ekonomijom). U celom tom šarenolikom ambijentu, svakako je veoma teško utvrditi preciznu i realnu stopu nezaposlenosti (ali i realne zaposlenosti). U svakom slučaju, ona je višestruko veća od stope nezaposlenosti u većini država Evropske unije (10% na kraju 2014.), kao i u SAD (oko 5% prema podacima sa početka 2015. godine).“⁸⁸ Ovakvo postupanje vodi do raskola u zvaničnim i nezvaničnim podacima o zaposlenim i nezaposlenim licima, pa se tako jednostavnom računom dolazi do toga da je negde u statističkoj obradi „zagubljeno“ oko dva miliona ljudi.⁸⁹ Poseban problem je i u tome što se takve interpretacije statistike ne bave odlivom radne snage u inostranstvo, kao ni faktorom prirodnog priraštaja – svake godine se ukupno stanovništvo Srbije smanjuje, a samim tim i broj radno sposobnih ljudi; takođe udeo radno sposobnog stanovništva u ukupnom broju stanovnika opada, zbog produženja životnog veka.⁹⁰

Zbog svega navedenog, statističkim podacima treba pristupati veoma oprezno i sa rezervom. Dok god je na delu opisana metodologija prikupljanja podataka o zaposlenosti, sasvim je izvesno da zvanični podaci neće odgovarati realnom stanju. Na osnovu ovih podataka se međutim mogu ipak uočiti neki trendovi i efekti, pa će u nastavku teksta biti analizirani u tom smislu.

84 *Registrovana zaposlenost u Republici Srbiji*, saopštenje Republičkog zavoda za statistiku broj 174 od 30.06.2016. godine.

85 *Ibidem*.

86 Službeni glasnik RS, broj 36/2009, 88/2010 i 38/2015.

87 Član 2. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

88 M. Reljanović, *Svi smo (pomalo) zaposleni*, <http://pescanik.net/svi-smo-mi-pomalo-zaposleni/>, pristupljeno 20.08.2016. Postoji konstantna kritika upotrebljene metodologije, ali i načina predstavljanja dobijenih statističkih rezultata. Videti na primer: Šta se ne slaže u Vučićevom računu, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1186951&print=yes>; *Manipulacija brojem nezaposlenih u Srbiji*, http://www.danas.rs/danasrs/dijalog/manipulacija_brojem_nezaposlenih_u_srbiji.46.html?news_id=287585, pristupljeno 20.08.2016. Upravo tendenciozno plasiranje nepotpunih statističkih podataka, dovodi u sumnju ukupan efekat Zakona o radu kada je reč o pospešivanju zapošljavanja.

89 Ova okvirna cifra odnosi se na formalnu zaposlenost, kao i na nezaposlene koji nisu aktivni u traženju posla u smislu zakonske definicije. Naime, ukoliko se od ukupnog broja radno sposobnog stanovništva odbije broj zaposlenih i nezaposlenih prema zvaničnim statistikama, dobiće se više od dva miliona ljudi koji nisu obuhvaćeni niti jednom od njih. Ova cifra će se možda ublažiti primenom nove definicije formalno zaposlenih o kojoj je bilo reči, ali je sasvim izvesno da anketa o radnoj snazi ne može biti pouzdan parametar za utvrđivanje apsolutnih cifara, trendova i kretanja na tržištu rada.

90 *Imaćemo 8,2% manje radno sposobnih*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=02&dd=14&nav_id=812363, pristupljeno 20.08.2016.

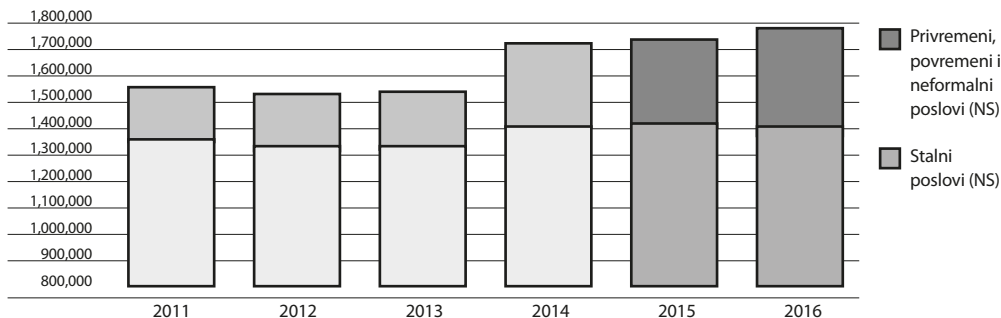
2.2 ANALIZA PODATAKA O RASTU ZAPOSLENOSTI

Jedan od osnovnih aduta u najavi izmena i dopuna Zakona o radu bila je da će one doprineti povećanju zaposlenosti, odnosno da će stimulirati otvaranje novih poslova. Predlagači zakona nikada nisu do kraja elaborirali kako će delovati mehanizmi koji će dovesti do prognoziranog rezultata, tako da će u nastavku teksta biti izložena šira normativna analiza izmena, a sa ciljem njihovog povezivanja sa kretanjima na tržištu rada.

Prema analizi ekonomiste Mihaila Arandarenka, tržište rada je u 2012. godini doseglo svoju najnižu tačku, a u periodu 2004 – 2012. zaposlenost je pala za 25% što je daleko gore od kretanja u drugim evropskim zemljama, u kojima nije postojao pad zaposlenosti već je zabeležen njen blagi (Mađarska, Slovenija, Češka) ili značajan rast (Turska, Norveška, Rusija).⁹¹ Oporavak je započeo još 2012. godine, a ta tendencija je nastavljena kroz ceo posmatrani period 2012 – 2015. godina, i to kako kroz povećanje procenta radno neaktivnog stanovništva, tako i kroz smanjenje procenta nezaposlenih.⁹² Pri tome je zanimljivo pratiti trend pada nezaposlenosti u apsolutnim ciframa (u periodu 2012 – 2015. iznosi oko 100.000 ljudi) sa trendom rasta neformalne zaposlenosti (u istom periodu je broj neformalno zaposlenih lica povećan za oko 150.000 ljudi).⁹³ Pri tome je statistički udeo takozvane „ranjive zaposlenosti“ u ukupnoj zaposlenosti konstantno na oko 30%.⁹⁴ Kada je reč o zaposlenima u strogo pravnom smislu tog pojma, dakle onima koji se nalaze u radnom odnosu, broj onih koji rade na neodređeno vreme značajno je veći od broja zaposlenih na određeno vreme (oko 2,3 miliona prema 300 hiljada). Ovaj odnos je praktično nepromenjen u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu.⁹⁵

Još jedan podatak zaslužuje pažnju. U pitanju je odnos zaposlenih na određeno vreme prema onima koji su u statusu „nesigurnog oblika zaposlenja“. Druga navedena kategorija je gotovo udvostručena u periodu 2011 – 2015. godina (Grafik 1).⁹⁶ Nakon što je 2014. godine primenjena nova metodologija statističke obrade, podaci se nisu značajnije promenili, tako da se može govoriti o konstantnom broju zaposlenih u nesigurnim oblicima zaposlenja u 2014. i 2015. godini.

ZAPOSLENI PREMA TIPU RADNOG ANGAŽOVANJA



Grafik 1: Zaposlenost prema tipu radnog angažovanja⁹⁷

91 U ovom delu analize korišćene su materijali i izlaganje „Šta su efekti novog radnog zakonodavstva po tržište rada i održivu zaposlenost“, koje je Mihail Arandarenko, redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, izložio na stručnom skupu „Forum socijalni dijalog - Efekti novog radnog zakonodavstva“, održanog u Beogradu 14. juna 2016. godine.

92 *Ibidem*.

93 *Ibidem*. Kod tumačenja ovih podataka se međutim mora imati na umu i činjenica da se od 2014. godine primenjuje nova metodologija statističke obrade, tako da navedene cifre u obe kategorije treba uzeti sa zadržkom.

94 *Ibidem*. Pojam „ranjive zaposlenosti“ se u ovoj analizi odnosi na samozaposlene i neplaćeni rad u porodičnom domaćinstvu.

95 *Ibidem*.

96 Prema podacima iz avgusta 2016. godine, samo 12% novozaposlenih lica zaključilo je ugovor o radu na neodređeno vreme, dok je 27% zaključilo ugovor o radu na određeno vreme, a čak 60% ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Izvor: Nikola Ristivojević, *Rad preko agencija kao sociološki fenomen u smislu diskriminacije zaposlenih*, izlaganje na skupu „Prava radnika angažovanih preko agencija za zapošljavanje“, Beograd, 28.09.2016. godine.

97 Izvor: M. Arandarenko, *op.cit*.

Šta možemo zaključiti iz navedene statistike? Zaposlenost raste u apsolutnim ciframa, ali je „nulta tačka“ od koje se taj rast računa zapravo najniža tačka zaposlenosti u ovoj (a i prethodnim) decenijama. Takođe, iako se na osnovu svih izloženih podataka ne može sa sigurnošću zaključiti da li postoje stabilni trendovi u ovoj oblasti, činjenica je da raste broj radno angažovanih lica van radnog odnosa, kao i broj lica u radnom odnosu na određeno vreme. Ovo je, ukoliko se u narednim godinama pokaže kao trend, verovatno posledica subvencija koje država daje za zapošljavanje, a koje poslodavci uglavnom koriste da bi zaposlili radnike na onaj period koji je pokriven subvencijama, nakon kojeg je njihovo dalje angažovanje neizvesno.⁹⁸ Procena je da su direktne investicije u poslednjih deset godina uticale na otvaranje oko 60.000 radnih mesta⁹⁹. Na taj način se dolazi do pitanja: odakle dolazi ostatak zaposlenih? Na odgovor može uticati činjenica da postoji značajna razlika između statističkog povećanja zaposlenosti i kretanja bruto društvenog proizvoda (u daljem tekstu: BDP). Naime, BDP je u 2014. godini pao za -1,8%¹⁰⁰, u 2015. je zabeležen rast od 0,8%¹⁰¹ a za 2016. se procene rasta kreću od 1,6 do 2%. Ovo je istovremeno najsporiји rast BDP u regionu.¹⁰² Ovi podaci su u koliziji sa podacima o rastu zaposlenosti¹⁰³, a njihovim ukrštanjem se dolazi do zaključka da su novozaposleni angažovani na poslovima koji ne utiču na podizanje BDP-a, odnosno najverovatnije u državnoj upravi ili u javnim preduzećima (od kojih neka jesu proizvodna ali se novi poslovi uglavnom otvaraju u administraciji ili tamo gde je već postojao dovoljan broj izvršilaca, tako da nova zapošljavanja povećavaju troškove a ne utiču na proizvodnju).¹⁰⁴

Postoji još nekoliko pitanja koja zavređuju pažnju u ovom delu analize. Prilikom usvajanja ZID ZOR, plasirane su teze da će se njima smanjiti rad na crno i siva ekonomija. Smanjenje rada na crno u nadležnosti je inspekcije rada, koja je i pre izmena mogla da postupa sasvim efikasno u ovoj oblasti. Nekim izmenama je njihov rad olakšan, na primer rešenjem da poslodavac mora na mestu na kojem zaposleni obavlja rad imati original ili fotokopiju ugovora o radu zaposlenog, čime se omogućava da se odmah ustanovi da li je zaposleni u radnom odnosu, ili nije.¹⁰⁵ Kada je reč o smanjenju sive ekonomije, Zakon o radu ne reguliše mehanizme za njeno suzbijanje. Može se eventualno govoriti o posrednom efektu, da se povećanjem zapošljavanja ljudi premete iz sivog u legalni sektor. Da bi se tako nešto dogodilo potrebno je međutim da zaposlenost bude značajno veća, a podrška preduzetničkom sektoru od strane države daleko bolje osmišljena.

Promocija nesigurnih oblika zapošljavanja („ranjiva zaposlenost“, prekarni rad) izvršena je svakako konstantnim zanemarivanjem prava radno angažovanih lica van radnog odnosa, koji su i dalje lišeni bilo kakve preciznije regulative kojom bi se približili u pravima licima u radnom odnosu. Takođe, veoma široko normiranje rada na određeno vreme, kao i odbijanje regulisanja ustupljenih radnika preko agencija koje funkcionišu u pravnom vakuumu (takozvani „lizing radnika“), dodatno govore u prilog teze da su nesigurni oblici zapošljavanja dobili na značaju kako bi se poslodavci privukli da kroz ove oblike utiču na povećane zapošljivosti.

Svakako je važno normirati različite fleksibilne oblike rada. Oni nisu karakteristični samo za Republiku Srbiju, već postoje i u najvećem broju drugih zemalja. Ono što jeste karakteristično je njihova evolucija, koja ide u

98 O ovoj vrsti državnog poduhvata videti na primer: „Država najveći pojedinačni strani investitor“, <https://insajder.net/sr/sajt/bezograničenja/1269/Srbija-najvećeC4%87i-pojedinaC4%8Dni-%E2%80%9Cstrani%E2%80%9D-investitor.htm>, pristupljeno 20.08.2016.

99 *Ibidem*.

100 Izvor: *Pad BDP-a Srbije 1,8% u 2014.*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2015&mm=02&dd=27&nav_id=962774, pristupljeno 20.08.2016.

101 Izvor: *Privredna kretanja u 2015. godini*, <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx>, pristupljeno 20.08.2016.

102 Izvor: *Privredni rast Srbije skroman i dalje kaska za regionom*, <http://rs.n1info.com/a/159804/Biznis/BDP-Srbije-raste-najsporije-u-regionu.html>.

103 Videti na primer: *Vulin: Zakon o radu pospešio zapošljavanje*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1991741/vulin-zakon-o-radu-pospesio-zaposljavanje.html>, pristupljeno 20.08.2016.

104 Postoje i druga obrazloženja kako povećanje zaposlenosti može proći bez uticaja na BDP – na primer, tako što se proizvodni radnici iz crne zone prebacuju u legalnu zonu rada, delovanjem inspekcije rada. Ovo je tačno, ali je učinak inspekcije rada u tom smislu nedovoljan da bi izazvao značajnije pomeranje stope zaposlenosti. Videti: *Zaposlenost u Srbiji: Kako i zašto smo se posvajali sa statistikom? (I - III)*, <http://www.istinomer.rs/clanak/1439/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvajali-sa-statistikom-I>, <http://www.istinomer.rs/clanak/1440/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvajali-sa-statistikom-II> i <http://www.istinomer.rs/clanak/1443/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvajali-sa-statistikom-III>, pristupljeno 20.08.2016.

105 Član 35. Zakona o radu. Detaljnije o postupanju inspektora rada u ovim situacijama nakon izmena i dopuna Zakona o radu, videti u: G.Marković, *Ovlašćenja inspektora rada u suzbijanju rada „na crno“ nakon stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu*, u: Z.Lazić et alia, *Vodič za primenu Zakona o radu*, Beograd, 2014, str. 118-123.

pravcu ignorisanja deregulisanosti, ili umanjnja postignutog položaja radnika. Da li će ovakvo stanje dovesti do povećanja zaposlenosti, teško je proceniti. Svakako je već dosta vremena unazad prisutna masovna zloupotreba ugovora o radu van radnog odnosa – izmene i dopune Zakona o radu se tim pitanjima nisu bavile, tako da do realne promene stanja u praksi neće doći. Mogućnost šireg zapošljavanja na određeno vreme i praktično legalizovanje dosadašnje nezakonite prakse može delovati podsticajno na pojedine poslodavce – kvalitet ovakvog zapošljavanja međutim po pravilu neće biti zadovoljavajući, a njegovi efekti će biti kratkotrajni.

Izmene Zakona o radu dovele su do pojeftinjenja radne snage kroz umanjnje prava zaposlenih. Taktika privlačenja poslodavaca manjim troškovima koje će imati prema zaposlenima, može se realizovati na dva načina – prevaljivanjem troškova rada na zaposlene (umanjivanjem njihovih prava) ili prevaljivanjem tih troškova na državu (subvencije za nove poslove, umanjnje ili ukidanje poreza i različitih taksi, prebacivanje troškova doprinosa na državu, i slično). U Republici Srbiji je na delu mešovita intervencija – kroz subvencije i druge olakšice investitorima, određene olakšice poslodavcima koji angažuju novozaposlene¹⁰⁶ ali i kroz značajno ograničenje ili ukidanje određenih prava zaposlenih. Arandarenko procenjuje da je nakon stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine, zaposleni u proseku pojeftinili 3% - umanjna je uvećana zarada za minuli rad, umanjnje su otpremnine, kao i otpremnine u slučaju odlaska u penziju, umanjni su dani plaćenog odsustva, umanjna je uvećana zarada za smenski rad, i tako dalje. Sve ove izmene direktno utiču na manja primanja zaposlenog, odnosno na manje troškove koje poslodavac ima prema zaposlenom. Ovakvo normiranje svakako može da dovede do poboljšanja poslovanja poslodavca, ali je veliko pitanje da li će uticati na povećanje zaposlenosti. Naime, da bi se poslodavac upustio u otvaranje novog radnog mesta, odnosno prijem novog radnika, on mora imati poslove koje će zaposlenom dodeliti. Ukoliko poslovi ne postoje, nikakve olakšice neće naterati poslodavca da primi novozaposlenog, jer takav radnik neće imati priliku da ostvari, odnosno uveća dobit poslodavca. Svakako će se poslodavci lakše odlučiti za prijem novih zaposlenih u situaciji kada ih oni manje koštaju. Postavlja se realno pitanje da li efekti ovakvog normiranja uopšte mogu da budu vredni devastacije različitih prava zaposlenih koja je izvršena 2014. godine? Za sada se posledice izmena u smislu povećanja zaposlenosti ne osećaju u dovoljnoj meri da bi opravdale ovakve mere.

2.3 FLUKTUACIJA RADNIKA I KORELACIJA SA POVEĆANJEM ZAPOSLENOSTI

Omogućiti veću fluktuaciju radne snage (mobilnost radnika, odnosno fleksibilnost rada) znači zaposlenom ili radno angažovanom licu pojednostaviti postupak promene poslodavca. To praktično znači pojednostaviti procedure zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih, koji u idealnom modelu tržišta rada na kojem je izbalansirana ponuda i potražnja radne snage, lako prelaze sa jednih poslova na druge, kod različitih poslodavaca. Veća dinamika na tržištu rada znači da poslodavac može lakše menjati zaposlene, dok ne pronađe one koji mu u potpunosti odgovaraju; takođe znači da se lakše može prilagođavati na promene u obimu posla, odnosno broju zaposlenih. Sa strane zaposlenih, fluktuacija omogućava onima koji žele da napreduju da lakše cirkulišu ka poslovima koji im se čine primamljivijim (voljna promena poslodavca); onima koji su ostali bez posla, iz bilo kog razloga, omogućava da bez mnogo čekanja i poteškoća nađu novog poslodavca.

106 Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS, brojevi 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 i 5/2016 - usklađeni din. izn.) predviđa da poslodavac - pravno lice, odnosno preduzetnik koji zaposli novo lice, ili lice sa invaliditetom, ima pravo na povraćaj dela plaćenih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, na teret zaposlenog i na teret poslodavca, po osnovu zarade za novozaposleno lice (članovi 45., 45b. i 45v.); Zakon o radu predviđa izuzetak od opšteg pravila trajanja radnog odnosa na određeno vreme; kod novoosnovanog poslodavca čiji upis u registar kod nadležnog organa u momentu zaključenja ugovora o radu nije stariji od jedne godine, novi zaposleni se može angažovati na određeno vreme u trajanju do 36 meseci (član 37. stav 4. tačka 4.).

Ovako opisana, fluktuacija podrazumeva bar dve stvari. Prva je visok stepen zaposlenosti odnosno balansirani odnos ponude i potražnje na tržištu rada. Druga je temeljna posvećenost zakonodavca da omogući krajnje liberalne norme koje se tiču zapošljavanja, otpuštanja, viška zaposlenih. Iz prethodne analize, sasvim je jasno da na tržištu rada u Republici Srbiji ne postoji idealna situacija, daleko od toga. Postavlja se pitanje, da li su izmene i dopune Zakona o radu omogućile bar ovaj drugi preduslov fluktuacije?

Odredbe o zapošljavanju ostale su identične. Kako one u Zakonu o radu, tako i one u Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Izmenama iz 2014. godine izmenjene su pojedine odredbe o pravilniku o organizaciji i sistematizaciji koji donosi poslodavac¹⁰⁷, ali one ne mogu da utiču na olakšavanje ili otežavanje zapošljavanja (osim u delu kojim je precizirano da se za svaki posao mogu predvideti samo dva uzastopna stepena stručne spreme, odnosno obrazovanja, što će *de facto* sprečiti poslodavce u delu javnog sektora na koji se primenjuje opšti režim radnih odnosa da zapošljavaju lica bez potrebnih kvalifikacija a koja imaju neku drugu privatnu ili političku vezu sa poslodavcem, što je bila redovna praksa u javnim preduzećima i pojedinim državnim ustanovama). Uslovi za zapošljavanje – opšti, posebni i specijalni, nisu menjani. Nije promenjena ni procedura zapošljavanja. Kada je reč o otpuštanju, ono je donekle olakšano novom sistematizacijom otkaznih razloga, praktičnim ukidanjem otkaznog roka, smanjenjem otpremnina koje je poslodavac dužan da isplati zaposlenima. Kumulativno gledano, otkazivanje ugovora o radu od strane poslodavca jeste donekle olakšano. Čini se ipak da je najveća „olakšica“ u ovoj oblasti proistekla iz izmena odredbi o zaštiti prava u slučaju nezakonitog otkaza, čime se zaposleni veoma efikasno destimulišu da potraže pravnu zaštitu. Kada je u pitanju rad bez zasnivanja radnog odnosa, takođe nisu učinjene suštinske izmene, osim što je za pojedine oblike radnog angažovanja regulativa prepuštena drugim zakonima.¹⁰⁸ Kod modaliteta radnog odnosa, njihov uticaj na povećanje atraktivnosti zapošljavanja je već predstavljena. Ukupan utisak pregleda izmena i dopuna jeste da se, osim u delu o otpuštanju zaposlenih, nije promenio nijedan faktor koji bi uticao na veću mobilnost zaposlenih.

Poseban problem predstavlja podrazumevana korelacija između veće fluktuacije zaposlenih i povećanja zaposlenosti. Ova teza je logički neodrživa, budući da zaposleni koji ostane bez posla u uslovima kada se do posla veoma teško dolazi, ima velike šanse da na novo zaposlenje čeka duži vremenski period, da pređe na rad na crno ili u sivoj zoni, ili da se jednostavno u potpunosti isključi sa tržišta rada (preseljenje u inostranstvo). Dolazi se tako do zaključka da je mobilnost radnika samo teorijska kategorija koja se ne može realizovati u praksi jer za tako nešto nisu stvoreni osnovni preduslovi.

„Stanje na tržištu rada može se uporediti sa čekanjem reda u nekoj ustanovi. Ako zamislimo da svaki od šaltera predstavlja potencijalnog poslodavca, možete beskonačno dugo čekati u masi ljudi pred njime, samo da bi zaključili da se na tom šalteru uopšte ne obavlja posao koji ste došli da završite, da vam zatvore šalter ispred nosa, da saznate da vam „fali jedan papir“, i tako dalje... Naravno bićete i nemoćni svedok ulaženja preko reda, po liniji poznanstva, srodstva, kumstva, partijskog članstva... Kakva je realna šansa nekoga ko nema takvu vezu i pošteno i u dobroj veri čeka svoj red, da na kraju dana završi posao zbog kojeg je došao? Jako mala. A mobilnost mu je praktično uskraćena, jer je situacija na svim šalterima ista, drugih šaltera nema, a pravila prema kojima rade su izvan domašaja njegovog uticaja. Fluktuacija dakle ne postoji, pa se tržište rada sve manje talasa, a sve više liči na ustajalu žabokrečinu.“¹⁰⁹

Kako je onda Zakon o radu uticao na fluktuaciju zaposlenih, od 2014. godine do danas? Na prvi pogled, čini se da nije uticao. Ukoliko i postoje posledice u smislu lakšeg otpuštanja zaposlenih, one su marginalne – kao što je već rečeno, nijedan poslodavac neće zaposliti neko lice samo zato što može lako da ga otpusti. Sa druge strane, mobilnost radne snage sama po sebi neće stvoriti neke posebne efekte na tržištu radne snage, ukoliko ne može da se realizuje kroz povećanu potražnju za zaposlenima.¹¹⁰

107 Član 24. Zakona o radu.

108 O rešenjima vezanim za otkazivanje ugovora o radu, nezakonit otkaz, višak zaposlenih i rad bez radnog odnosa će biti više reči u nastavku teksta.

109 M.Reljanović, *Zakon izneverenih obećanja*, Le Monde Diplomatique, jul 2016.

110 Neka od mišljenja o fleksibilnim oblicima rada: Fleksibilnost tržišta rada ima smisla jedino u zemlji u kojoj postoji privredni rast i niska stopa nezaposlenosti i marginalan udeo sive ekonomije u stvaranju BDP. U suprotnom, kao u Srbiji, ona jača konkurenciju, ne smanjuje stvarnu nezaposlenost i uvećava nejednakosti između generacija (ne)zaposlenih građana, javnog i privatnog sektora, mladih i starijih radnika. ... Fleksibilizacija se negativno odražava na sigurnost zaposlenih, usled nedovoljnog ekonomskog rasta,

2.4 ZAKLJUČAK

Kratak osvrt na uticaj izmena i dopuna na zaposlenost, pokazuje da još uvek ne postoje precizni podaci koji bi mogli ukazati na ove efekte, nezavisno od drugih trendova koji uiču na kretanja na tržištu rada. Bez obzira na ovu činjenicu, može se konstatovati da su izmene usmerene ka konstruisanju „privlačne klime za poslodavce“ na osnovu umanjenja prava zaposlenih, kao i umanjenja njihove zaštite u slučaju da su im prava ugrožena ili prekršena. Ovakva politika ne može naravno voditi podizanju kvaliteta života zaposlenih, dok sa druge strane neće imati preveliki (ako će uopšte imati) uticaj na povećanje zaposlenosti. Reklamirati radnu snagu u Srbiji kao poslušnu i naviknutu na kršenje prava, koja su ionako postavljena na minimumu a u nekim sferama i ispod minimuma međunarodnih standarda, ne može dovesti do angažovanja ozbiljnih poslodavaca koji će na temeljan i sistematski način ulagati u otvaranje novih poslova. Kao što se i u praksi dešava, ova taktika rezultira uglavnom avanturističkim ulaganjima države¹¹¹ u kojima novi poslodavci – investitori – u najvećoj meri dolaze motivisani olakšicama koje dobijaju i mogućnošću da rade u praktično ekstrateritorijalnim uslovima koji im omogućavaju maksimizaciju profita bez posebnih odgovornosti. Efekti Zakona o radu će u celoj toj slici biti samo jedan od delića slagalice koja će odražavati veoma težak položaj zaposlenih, dok se ukupna slika (ne)zaposlenosti neće značajnije promeniti sve dok se ne primeni drugačija politika stimulanja novih poslova.

Promene koje su se desile na tržištu rada mogu se posmatrati kao pozitivne, budući da je zaposlenost povećana. Svaka dalja analiza međutim morala bi da odgovori na bar tri pitanja: koliko su ovakvi efekti održivi; koliki je udeo političkog zapošljavanja na neproizvodnim poslovima, odnosno nepotrebnim radnim mestima u javnom sektoru; koliki je udeo zaposlenih u privatnom sektoru na neodređeno vreme, dakle u režimu sigurnog zaposlenja. Tek kada se bude uradila ova vrsta analize sa značajnije vremenske distance nego što je današnja, moći će da se govori o stvarnim efektima izmenjenog Zakona o radu.

manjka investicija i otežanog zapošljavanja. Fleksibilizacija rada daje dobre rezultate najviše u ambijentu stabilne ekonomije, čiji je rast kontinuiran, ali ambijentu koji čini dobar pravni sistem u kome su sudovi nezavisti i funkcionlani, što u Srbiji nije slučaj. (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

111 *Srbija najveći pojedinačni "strani" investitor*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/861/>, pristupljeno 20.08.2016.

3. Kvalitet individualnih prava zaposlenih

ZID ZOR ozbiljno je uticao na čitav niz individualnih prava zaposlenih. U pojedinim slučajevima su u pitanju terminološke i logičke izmene, koje ne utiču na suštinu prava. U drugim slučajevima se međutim radi o intervencijama koje menjaju sadržinu prava, ili utiču na njihov kvalitet, obim, ili način vršenja i ostvarivanja. Efekti ovih izmena moraju se posmatrati u odnosu na svako od prava ponaosob; ipak, na kraju je moguće dati i zajednički zaključak o tome koje su tendencije zakonodavca u ovoj oblasti i kako će se one odraziti na položaj zaposlenih u budućnosti.

3.1 MODALITETI RADNOG ODNOSA

3.1.1 RADNI ODNOS NA ODREĐENO VREME

U pogledu regulisanja radnog odnosa na određeno vreme, izvršene su značajne izmene. Član 37. Zakona o radu pre izmena je glasio:

„Radni odnos zasniva se na vreme čije je trajanje unapred određeno kada su u pitanju: sezonski poslovi, rad na određenom projektu, povećanje obima posla koji traje određeno vreme i sl. za vreme trajanja tih potreba, s tim što tako zasnovan radni odnos neprekidno ili s prekidima ne može trajati duže od 12 meseci.

Pod prekidom iz stava 1. ovog člana ne smatra se prekid rada kraći od 30 radnih dana.

Radni odnos na određeno vreme, radi zamene privremeno odsutnog zaposlenog, može se zasnovati do povratka privremeno odsutnog zaposlenog.

Radni odnos zasnovan na određeno vreme postaje radni odnos na neodređeno vreme, ako zaposleni nastavi da radi najmanje pet radnih dana po isteku roka za koji je zasnovan radni odnos.“

Izmenama se ovaj institut kvalitativno drugačije reguliše. Najpre, menja se definicija rada na određeno vreme. Potom, ovaj oblik radnog odnosa se ograničava na 24 meseca. Konačno, uvodi se čitav niz izuzetaka od tog ograničenja:

„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.

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

Prekid kraći od 30 dana ne smatra se prekidom perioda iz stava 2. ovog člana.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, ugovor o radu na određeno vreme može da se zaključiti:

- 1) ako je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog, do njegovog povratka;*
- 2) za rad na projektu čije je vreme unapred određeno, najduže do završetka projekta;*
- 3) sa stranim državljaninom, na osnovu dozvole za rad u skladu sa zakonom, najduže do isteka roka na koji je izdata dozvola;*
- 4) za rad na poslovima kod novoosnovanog poslodavca čiji opis u registar kod nadležnog organa u momentu zaključenja ugovora o radu nije stariji od jedne godine, na vreme čije ukupno trajanje nije duže od 36 meseci;*
- 5) sa nezaposlenim kome 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.*

Poslodavac može sa istim zaposlenim da zaključiti novi ugovor o radu na određeno vreme po isteku roka iz stava 4. tač. 1-3) ovog člana po istom, odnosno drugom pravnom osnovu, u skladu sa ovim članom.

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

Teško je reći koliko navedene izmene utiču na status zaposlenih u pozitivnom, a koliko u negativnom smislu. One su zamišljene tako da omogućavaju veću fluktuaciju zaposlenih, ali je tako gledano sasvim nelogično produženje perioda angažovanja zaposlenih na određeno vreme. Takođe, mogućnost da poslodavac može da zaključiti više ugovora sa zaposlenim u periodu od 24 meseca – čak hipotetički 24 jednomesečna ugovora o radu – u praksi dovodi do ucenjivanja zaposlenih odricanjem nekog od prava koje imaju po zakonu, da bi im radni odnos bio produžen, odnosno potpisan novi kratkoročni ugovor o radu. Čini se da je daleko bolje rešenje bilo da se broj ugovora ograniči na dva, ili eventualno četiri. Svaki scenario prema kojem će fluktuacija posla kod poslodavca biti toliko učestala da u tako kratkom periodu mora da menja odluku o dužini angažovanja zaposlenog više od četiri puta, nerealna je. Otuda je jedini zaključak koji se može izvesti da je ovaj modalitet regulisan na način na koji se izlazi u susret poslodavcima i omogućava nastavak – među zaposlenima razumljivo veoma nepopularne – prakse kratkoročnih angažovanja.

Sa druge strane, jako je dobro što su neki od izuzetaka normirani tako da izlaze u susret potrebama koje su se javile u prethodnoj praksi. Ovo naročito važi za izuzetke iz tačaka 1) (ovo rešenje bilo je prisutno i pre izmena), 4) i 5). Rešenje iz tačke 5) značajno je zbog velikog broja starijih nezaposlenih lica koja su izgubila posao i koja su uglavnom dugoročno nezaposlena. Kada je reč o tački 4) i novoosnovanim poslodavcima, čini se da je opcija u kojoj im se daje 36 meseci da usklade svoje poslovanje i broj zaposlenih suviše liberalna; uvek postoji bojazan da može doći do različitih zloupotreba, naročito imajući u vidu slabu kontrolu nad poštovanjem propisa. Ipak, svaka podsticajna mera koja može u teoriji dovesti do efekata povećanja zapošljavanja mora biti podržana u trenutnoj situaciji na tržištu rada. Ukoliko ona ne bude dala rezultate ili rezultati budu zanemarivi u odnosu na slučajeve zloupotreba, moralo bi se ozbiljno razmišljati o ukidanju ove norme.

Interesantno je primetiti i da je stav 3. o prekidu radnog odnosa u novoj formulaciji člana nepotreban, jer se neposredno pre toga stavom 2. isključuje relevantnost prekida radnog odnosa.

3.1.2 RADNI ODNOS SA NEPUNIM RADNIM VREMENOM

Ovaj modalitet radnog odnosa je izmenom člana 40. značajno šire i kvalitetnije regulisan, što će zasigurno imati za posledicu bolji položaj lica sa nepunim radnim vremenom. Izmenjeni član 40. sadrži nekoliko novih rešenja, i glasi:

„Zaposleni koji radi sa nepunim radnim vremenom ima pravo na zaradu, druga primanja i druga prava iz radnog odnosa srazmerno vremenu provedenom na radu, osim ako za pojedina prava zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu nije drukčije određeno.

Poslodavac je dužan da zaposlenom koji radi sa nepunim radnim vremenom obezbedi iste uslove rada kao i zaposlenom sa punim radnim vremenom koji radi na istim ili sličnim poslovima.

Poslodavac je dužan da blagovremeno obavesti zaposlene o dostupnosti poslova sa punim i nepunim radnim vremenom, na način i u rokovima utvrđenim opštim aktom.

Poslodavac je dužan da razmotri zahtev zaposlenog sa nepunim radnim vremenom za prelazak na puno radno vreme, kao i zaposlenog sa punim radnim vremenom za prelazak na nepuno radno vreme.

Kolektivnim ugovorom uređuje se saradnja i informisanje sindikata o poslovima sa nepunim radnim vremenom.“

Srazmernost podređenih prava vremenu provedenom na radu nije novina, ali je dobro što se (podrazumevana) obaveza poslodavca o podjednakim uslovima rada sada otelotvorila u vidu stava 2. ovog člana. Takođe, stavovi 3 – 5. su potpuna novina u zakonodavstvu i predstavljaju normiranje dobre prakse nekih poslodavaca, kao i uporednih pozitivnih iskustava. Poslodavac po pravilu angažuje zaposlenog na nepuno radno vreme zbog potreba, odnosno obima posla. Kada se obim poveća, daleko je jednostavnije, efikasnije i jeftinije, da novog zaposlenog sa punim radnim vremenom potraži među postojećim zaposlenima.

3.1.3 RADNI ODNOS ZA OBAVLJANJE POSLOVA VAN PROSTORIJA POSLODAVCA

I ovaj modalitet je pretrpeo značajne izmene, i to pre svega u pravcu osavremenjivanja instituta koji je, čini se, u prethodnim verzijama Zakona o radu služio isključivo regulisanju rada u seoskim proizvodnim domaćinstvima. Potreba za time naravno i dalje postoji, ali je nova regulativa proširila mogućnosti angažovanja van prostorija poslodavca, tako da obuhvati i neke tradicionalne, ali i neke nove oblike rada na daljinu i rada od kuće. Ovo je naročito važno imajući u vidu da postoji sve veći broj profesija čiji se delokrug rada vezuje isključivo za računare i računarske komunikacije. Rad van prostorija poslodavca je u poslednjoj deceniji postao veoma popularan, budući da značajno smanjuje troškove procesa rada poslodavcu a zaposlenima ostavlja više slobodnog vremena u toku dana. Neka pitanja, koja se i u uporednom pravu smatraju veoma spornim, nisu rešena izmenama člana 42. Zakona o radu. Ona tradicionalno obuhvataju probleme sa nadzorom poslodavca nad radom zaposlenog, kontrolom kvaliteta rada zaposlenog, bezbednošću na radu, i slično.

Izmenjeni član 42. međutim sadrži dobra rešenja, uvažavajući potrebu za normiranjem ali i široku paletu poslova koji mogu spadati u modalitet rada van prostorija poslodavca. Neka od njih su: obavezni dodatni elementi ugovora o radu za rad van prostorija poslodavca (koji obuhvataju i način vršenja nadzora nad radom i kvalitetom obavljanja poslova zaposlenog), pravilo da osnovna zarada zaposlenog koji radi van prostorija poslodavca ne može biti utvrđena u manjem iznosu od osnovne zarade zaposlenog koji radi na istim poslovima u prostorijama poslodavca, kao i odredba da se količina i rokovi za izvršenje poslova koji se obavljaju ne mogu odrediti na način kojim se zaposlenom onemogućava da koristi prava na odmor u toku dnevnog rada, dnevni, nedeljni i godišnji odmor. Dakle, normirane su situacije u kojima u praksi poslodavci mogu pokušati da dovedu zaposlenog van prostorija u nejednak položaj u odnosu na druge zaposlene.

U ovom delu zakona nije dat odgovor na pitanje šta će se desiti ukoliko zaposleni samo jedan deo radnog vremena provodi van prostorija poslodavca. Odgovor na to pitanje je dat u delu o radnom vremenu. Naime, u članu 50. stav 2. Zakona o radu stoji odredba da se zaposleni i poslodavac mogu dogovoriti da jedan deo radnog vremena zaposleni poslove obavlja od kuće. Ukoliko je pak reč o radu na daljinu, on je regulisan samo u delu o zaradi i drugim primanjima zaposlenog – smatra se terenskim radom, tako da zaposlenom sleduje naknada za terenski rad, ili dnevnicu za putovanje u zemlji ili inostranstvu.

Sva navedena rešena su dosta kvalitetna i može se očekivati da će njihova primena dovesti do većeg broja zapošljavanja van prostorija poslodavca, odnosno usklađivanja faktičke i pravne situacije tamo gde su poslodavci već primenjivali ovaj oblik procesa rada.

3.1.4 RADNI ODNOS SA KUĆNIM POMOĆNIM OSOBLJEM

Rad sa kućnim pomoćnim osobljem nije suštinski promenjen, ali je vredna pomena odredba koja je dodata u članu 45. da se ugovor o takvom radu ne može zaključiti sa supružnikom, usvojioцем ili usvojenikom, krvnim srođnikom u pravoj liniji bez obzira na stepen srođstva i u pobočnoj liniji do drugog stepena srođstva i sa tazbinskim srođnikom do drugog stepena srođstva. Ovime se zabranjuje praksa fiktivnog ugovaranja poslova, koja je do sada bila prisutna.

3.2 RADNO VREME

Izmenama i dopunama Zakona o radu definisano je radno vreme zaposlenog: „Radno vreme je vremenski period u kome je zaposleni dužan, odnosno raspoloživ da obavlja poslove prema nalogima poslodavca, na mestu gde se poslovi obavljaju, u skladu sa zakonom.“¹¹² Raspoloživost se po prvi put pojavljuje u Zakonu o radu, baš kao i pripravnost za rad koja se posredno definiše u stavu 3. člana 50.: „Radnim vremenom ne smatra se vreme u kome je zaposleni pripravan da se odazove na poziv poslodavca da obavlja poslove ako se ukaže takva potreba, pri čemu se zaposleni ne nalazi na mestu gde se njegovi poslovi obavljaju, u skladu sa zakonom.“ Postavlja se pitanje da li je zaista bilo potrebno uvesti raspoloživost i pripravnost za rad u opšti režim radnih odnosa?¹¹³ Verovatno se u praksi postavljalo pitanje šta raditi u situacijama kada ova dva instituta treba primeniti van profesija u kojima su već tradicionalno normirane (kao što su hitne službe).¹¹⁴ Svakako definisanje raspoloživosti i pripravnosti ne može da bude kontraproduktivno iako većina poslodavaca te institute neće primeniti u opštem režimu i redovnom procesu rada. Raspoloživost je uređena kao deo radnog vremena, čime se praktično na taj institut odnose sve norme koje se odnose i na osnovni oblik radnog vremena, i to je sasvim jasno. Međutim, ono što je loše normirano jeste odnos pripravnosti i radnog vremena – u Zakonu o radu se izričito naglašava da pripravnost nije deo radnog vremena (što je sasvim logično), da se aktivacija u periodu pripravnosti smatra radnim vremenom (opet, logično), ali se dužina trajanja pripravnosti i način plaćanja pripravnosti ostavlja na regulaciju poslodavcu i zaposlenom, opštim aktom ili ugovorom o radu. Kolektivnim ugovorima se pripravnost reguliše samo za posebne delatnosti, u kojima je prisutna prema rešenjima u posebnim zakonima daleko duže nego u opštem režimu.¹¹⁵ U nedostatku bilo kakvog bližeg zakonskog regulisanja, znajući da nema opšteg kolektivnog ugovora, kao i posebnih kolektivnih ugovora u oblastima rada koje pretežno ili u celini obavljaju privatni poslodavci, u praksi će se dešavati da je pripravnost najčešće regulisana pravilnikom poslodavca, eventualno ubačena u opšti formular ugovora o radu koji se nudi svakom kandidatu za posao. Ovo može dovesti do zloupotreba, organizovanja nesrazmerno dugih perioda pripravnosti i daleko niže stope plaćanja za te periode. Čini se da bi se ova norma morala kvalitativno popraviti i da bi zakonodavac, ukoliko se već odlučio da uvede ove modifikacije u opšti režim radnih odnosa, morao daleko preciznije da normira prava zaposlenih tim povodom.

112 Član 50. stav 1. Zakona o radu.

113 Za detaljniju kritiku uvođenja raspoloživosti i pripravnosti u opšti režim radnih odnosa videti: M.Reljanović, *Radno vreme, odmori i odsustva – novine u Zakonu o radu*, u: Z.Ivošević (ur.) *Novine u Zakonu o radu*, Beograd, 2015, str. 64-66.

114 Pre uvođenja u opšti režim radnih odnosa, pripravnost za rad bila je deo propisa o zdravstvenoj zaštiti i o državnim službenicima. Lj.Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013, str. 294-295.

115 Na primer, predmet je regulisanja Posebnog kolektivnog ugovora za delatnost putne privrede Republike Srbije (Službeni glasnik RS, broj 3/2015), Posebnog kolektivnog ugovora za elektroprivredu Srbije (Službeni glasnik RS, broj 15/2015), Posebnog kolektivnog ugovora za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji (Službeni glasnik RS, broj 11/2015), Posebnog kolektivnog ugovora za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave (Službeni glasnik RS, broj 1/2015).

Odredbes o rasporedu radnog vremena takođe su pretrpele izvesne izmene i dopune. Trajanje radne nedelje je postavljeno kao pet radnih dana *po pravilu*, uz mogućnost da poslodavac za specifične delatnosti radnu nedelju organizuje i drugačije. Dodata je i odredba koja izričito dozvoljava upotrebu takozvanog „kliznog radnog vremena“, čime je samo normirana dugogodišnja praksa.¹¹⁶ Izmenjen je i period u kojem poslodavac mora da najavi promenu rasporeda radnog vremena – u redovnim okolnostima je sada to pet dana (ranije sedam), a u vanrednim 48 sati.¹¹⁷ Dodata je definicija smenskog rada.¹¹⁸

Kod preraspodele radnog vremena ostavljena je mogućnost da se kolektivnim ugovorom dogovori duži period trajanja preraspodele od šest meseci (ali najviše devet meseci) kao i mogućnost da se preraspodela ne vezuje za kalendarsku godinu. Dodata je i važna odredba da će se svi radni časovi koji na kraju perioda uprosečavanja prelaze ugovoreno radno vreme, računati kao prekovremeni rad.¹¹⁹ Minimalni dnevni odmor zaposlenog koji radi u preraspodeli je povećan sa 10 na 11 časova.¹²⁰ Novina u normiranju je i da zaposleni kome je radni odnos prestao pre isteka vremena za koje se vrši preraspodela radnog vremena ima pravo da mu se časovi rada duži od ugovorenog radnog vremena ostvareni u preraspodeli radnog vremena preračunaju u njegovo radno vreme i da ga poslodavac objavi sa obaveznog socijalnog osiguranja po isteku tog vremena ili da mu te časove rada obračuna i isplati kao časove prekovremenog rada.¹²¹

Gotovo sva navedena rešenja predstavljaju ili normiranje dobre prakse, ili usklađivanje sa međunarodnim standardima. Izvesno je da su i pored nekoliko nedorečenih odredbi koje se tiču pripravnosti za rad, u ovom delu izvršene kvalitativno dobre izmene. One međutim ne utiču suštinski na položaj zaposlenih, niti stvaraju neke naročite olakšice poslodavcima. Njihova vrednost u primeni će biti pre svega veća usklađenost propisa, preciznije definicije nekih instituta, kao i veća pravna sigurnost budući da su normirane situacije koje su se dešavale u praksi a za koje nisu postojale izričite zakonske odredbe.

3.3 ODMORI I ODSUSTVA

3.3.1 ODMORI

Odmor u toku dnevnog rada, dnevni i nedeljni odmor nisu niti kvalitativno ni kvantitativno menjani, osim što su terminološki i logički precizirani (dnevni odmor u toku preraspodele radnog vremena je povećan sa 10 na 11 časova, o čemu je već bilo reči).

Pravo na *godišnji odmor* je sa druge strane pretrpelo značajne izmene. Kvantitativno gledano, minimalni godišnji odmor je ostao identičan kao i ranije – 20 radnih dana, gde se jedna radna nedelja računa kao pet radnih dana.¹²² Pravo na korišćenje godišnjeg odmora se međutim, prema novom rešenju iz člana 68. Zakona o radu, stiže već posle mesec dana neprekidnog rada kod poslodavca (u ovaj period se računaju i dani privremene sprečenosti za rad i svi oblici plaćenog odsustva sa rada, u skladu sa zakonom). Ovo je značajna novina u odnosu na prethodno rešenje koje je predviđalo da zaposleni koji prvi put zasniva radni odnos ili ima prekid radnog odnosa duži od 30 radnih dana stiže pravo da koristi godišnji odmor posle šest meseci

116 Član 55. Zakona o radu.

117 *Ibid*, član 56.

118 *Ibid*, član 63.

119 *Ibid*, član 57.

120 *Ibid*, član 66.

121 *Ibid*, član 61.

122 *Ibid*, član 69. stav 1. i član 70. stav 1.

neprekidnog rada. Međutim, pravo na korišćenje godišnjeg odmora nije pravo da se godišnji odmor iskoristi u celini već nakon mesec dana rada. Naprotiv, izmenama odredbe o srazmernom godišnjem odmoru u članu 72. Zakona o radu, uvedeno je pravilo da zaposleni ima pravo na dvanaestinu godišnjeg odmora (srazmerni deo) za svaki mesec dana rada u kalendarskoj godini u kojoj je zasnovao radni odnos ili u kojoj mu prestaje radni odnos. Tako je prema nekadašnjem zakonskom rešenju zaposleni mogao da koristi godišnji odmor u potpunosti nakon šest meseci neprekidnog rada, dok je pre toga mogao da koristi srazmerni godišnji odmor.

Prema novom rešenju, različiti zaposleni će biti u različitoj situaciji da ostvare svoje pravo na godišnji odmor, i to pre svega u zavisnosti od trenutka stupanja na rad. Naime, zaposleni koji započne da radi u januaru mesecu, steći će pravo na korišćenje godišnjeg odmora već u februaru, ali će u pitanju biti srazmeran godišnji odmor sve do januara naredne kalendarske godine, kada će konačno steći pravo na pun godišnji odmor. Sa druge strane, zaposleni koji stupi na rad u decembru tekuće godine, steći će istovremeno pravo da koristi godišnji odmor i pravo na pun godišnji odmor, već nakon mesec dana nastupanjem nove kalendarske godine, dakle u januaru mesecu. Zaista je neshvatljivo da se ovakvo rešenje zakonodavcu učinilo logičnim i poželjnim. Nije sasvim jasno ni kakva je tačno bila motivacija za ovakvim izmenama, budući da novim rešenjem ne mogu biti zadovoljni ni zaposleni, ni poslodavac, da je ono iracionalno i da nepotrebno dovodi zaposlene u drastično različite pozicije. Posebno je apsurdna situacija u kojoj radni odnos prestaje zaposlenom nakon što je iskoristio ceo godišnji odmor. Na primer, zaposleni koji je duže od jedne kalendarske godine zaposlen kod istog poslodavca, koristi godišnji odmor za tekuću godinu u martu mesecu, u celini. Međutim, u junu njemu prestaje radni odnos. Prema slovu zakona, on je dakle u toj godini imao pravo na polovinu punog godišnjeg odmora kod poslodavca kod kojeg mu prestaje radni odnos. Međutim, on je već iskoristio pun godišnji odmor, na koji je u trenutku korišćenja takođe imao pravo (budući da nije bilo poznato kada će mu prestati radni odnos). Postoji čak i mogućnost da je zaposleni znao kada će mu prestati radni odnos (na primer, planirao je da otkáže ugovor o radu). Zakon ne daje rešenje šta će se desiti u takvim situacijama. Jedini logičan odgovor je – ništa, budući da niko nije prekršio pravila a da sporna situacija proističe iz unutrašnjeg sukoba i neusklađenosti dve zakonske norme.

Odredba da zaposleni ne može da se odrekne prava na godišnji odmor je ostala aktuelna¹²³ ali je njen domašaj značajno izmenjen unošenjem zabrane takozvanog „prebacivanja“ godišnjeg odmora u slučaju promene poslodavca. Umesto toga, umetnuta je prilično nejasna odredba o naknadi štete za neiskorišćeni godišnji odmor u slučaju prestanka radnog odnosa zaposlenog:

„U slučaju prestanka radnog odnosa, poslodavac je 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.

Naknada iz stava 1. ovog člana ima karakter naknade štete.“¹²⁴

Istovremeno sa dodavanjem ove odredbe, obrisan je prethodni član 76. koji jeste regulisao naknadu štete poslodavca prema zaposlenom, ali samo u slučaju da zaposleni ne iskoristi godišnji odmor krivicom poslodavca. Novi član 76. međutim reguliše nešto sasvim drugačije, redovnu situaciju u kojoj zaposleni ne iskoristi godišnji odmor a radni odnos mu prestane. Ovaj član ima nekoliko nedostataka.¹²⁵

Najpre, zanemaruje svrhu godišnjeg odmora. Korišćenje prava na godišnji odmor značajno je „...kako bi se zaštitilo zdravlje zaposlenog, smanjila izloženost rizicima posla, omogućilo psihičko i intelektualno opuštanje, relaksacija, zabava i smanjenje akumulirane radne zamorenosti za jedan duži period.“¹²⁶ Prethodno zakonsko rešenje sadržalo je daleko realniju opciju kod promene poslodavca – ukoliko se radilo o prekidu radnog odnosa (period duži od 30 dana). Pravo na godišnji odmor se gubilo jer se smatra da je zaposleni dovoljno „odmarao“ između dva radna odnosa. U suprotnom, zaposleni je mogao da koristi godišnji odmor

123 *Ibid*, član 68. stav 4.

124 *Ibid*, član 76.

125 O nekim od mogućih negativnih posledica u primeni ovog rešenja, videti: M.Reljanović, *Radno vreme, odmori i odsustva – novine u Zakonu o radu, op.cit.*, str. 77-78.

126 B.Lubarda, *Radno pravo*, Beograd, 2012., str. 499.

i kod novog poslodavca, u trenutku kada ispuni uslov od šest meseci neprekidnog rada (računajući i period rada kod prethodnog poslodavca). Svrha godišnjeg odmora, kao što je već napomenuto, jeste u tome da se zaposleni odmori, kako bi po povratku mogao da nastavi da obavlja svoje poslove sa istim kvalitetom i intenzitetom. U primeni novog rešenja, ova osnovna svrha se gubi – moguće je da zaposleni koji često menja poslodavca veoma retko dođe u situaciju da koristi godišnji odmor u celini. Ovo je naročito važno istaći u odnosu na ceo kontekst izmena i dopuna zakona. Zakonodavac i zakonopisac su isticali veću fluktuaciju radne snage kao jedan od izvesnih efekata izmena. Međutim, sa ovakvim uređenjem prava na godišnji odmor, i očekivanom većom fluktuacijom, izvesno je da je zaposlenima zapravo umanjena šansa da godišnji odmor koriste na način koji je do sada bio uobičajen i kojim se ostvaruje svrha njegovog postojanja. Zbog toga ovakve izmene čude, naročito imajući u vidu da nije postojala potreba za njima zbog usaglašavanja propisa sa međunarodnim standardima.

Druga nelogičnost je u tome što je naknada za neiskorišćeni godišnji odmor normirana tako da je poslodavac dužan da je isplati u slučaju prestanka radnog odnosa – dakle, u svakom slučaju kada radni odnos prestane, uključujući i slučajeve prestanka voljom ili krivicom zaposlenog. Ovo je prilično neshvatljivo rešenje, jer će u praksi dovesti do apsurdnih situacija da se zaposlenom isplati ova naknada kada mu prestane radni odnos zbog, na primer, nepoštovanja radne discipline – zato što se potukao na radu sa kolegom, ili zbog počinjenog krivičnog dela na radu – na primer, krađe ili pronevere novčanih sredstava.¹²⁷ Ostaje da se vidi da li će sudska praksa imati svoje usko tumačenje ove odredbe koje bi moglo da spreči nastupanje ovakvih posledica nedorečenosti norme. Postoje tumačenja da je stavom 2. zakonodavac predvideo uži domašaj norme – ukoliko je reč o naknadi štete, šteta će nastati samo krivicom poslodavca a ne može obuhvatiti slučajeve gde radni odnos prestaje krivicom zaposlenog.¹²⁸ Ovakva tumačenja međutim nisu uverljiva, jer je zakonodavac stavom 2. zapravo želeo da izdvoji ovu naknadu kao novčano potraživanje koje nema prirodu zarade ili naknade zarade, a ne da elaborira slučajeve kada će zaposleni imati pravo na naknadu. Kada se traži logički smisao celog člana, odnosno logička veza između stavova 1. i 2., može se doći do zaključka da se stav 2. odnosi samo na prirodu potraživanja u vezi sa neiskorišćenjem godišnjeg odmora, a nema govora o tome da bi u svakom konkretnom slučaju trebalo da se utvrdi čijom krivicom je radni odnos prestao. Konačno, postoje načini prestanka radnog odnosa bez krivice – ako se prihvati prethodno tumačenje, onda će ova situacija ostati neregulisana. Biće najpre da je zakonodavac stvorio odredbu koja je veoma loša i koja će u praksi dovesti do apsurdnih rešenja. Otuda se ona mora menjati.

Valja napomenuti i to da brisanjem prethodnog člana 76. nije nestala odgovornost poslodavca da nadoknadi štetu zaposlenom kojem je uskratio korišćenje godišnjeg odmora. Ona i dalje postoji, ali se mora tražiti preko opštih odredbi o naknadi štete koju poslodavac pričinio zaposlenom iz člana 164. Zakona o radu, a u skladu sa opštim pravilima o naknadi štete iz Zakona o obligacionim odnosima¹²⁹.

Korišćenje godišnjeg odmora je pojednostavljeno, pa se sada odmor može koristiti u jednom, dva ili više delova, s tim što prvi deo mora da traje najmanje dve nedelje - 10 radnih dana, a da se ostatak (kao i pre izmena) može iskoristiti do 30. juna naredne kalendarske godine, u odnosu na godinu u kojoj se steklo pravo na korišćenje godišnjeg odmora. Zadržana je i zaštitna odredba da zaposleni koji nije u celini ili delimično iskoristio godišnji odmor u kalendarskoj godini zbog odsutnosti sa rada radi korišćenja porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i posebne nege deteta – ima pravo da taj odmor iskoristi do 30. juna naredne godine.¹³⁰ Poslodavac može rešenje o korišćenju godišnjeg odmora da dostavi zaposlenom i u elektronskoj formi, a detaljno je normirano i korišćenje kolektivnog godišnjeg odmora koje je takođe prisutno u praksi poslodavaca.¹³¹

127 Dakle, naknada će biti isplaćena nezavisno od drugih pravnih sredstava koja će biti na raspolaganju poslodavcu – tužba za naknadu štete, prekršajna i/ili krivična prijava, i slično.

128 Komentar Z.Ivoševića, stručni skup „Novine u Zakonu o radu“, Vrnjačka Banja, maj 2015. godine.

129 Službeni list SFRJ, brojevi 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, broj 31/93 i Službeni list SCG, broj 1/2003 - Ustavna povelja.

130 Član 73. Zakona o radu.

131 *Ibid*, član 75.

3.3.2 ODSUSTVA

Neplaćeno odsustvo i mirovanje radnog odnosa nisu bili predmet izmena i dopuna 2014. godine. Kada je reč o plaćenom odsustvu, ono je pretrpelo dve značajnije izmene. Član 77. Zakona o radu glasi:

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

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, deca, braća, sestre, roditelji, usvojlac, usvojenik i staratelj.

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.“

Najpre, zaposleni više nema pravo na sedam dana plaćenog odsustva, već je smanjeno na pet dana u toku kalendarske godine. Potom, u stavu 4. su izbačene reči „i druga lica koja žive u zajedničkom domaćinstvu sa zaposlenim“, što ima dalekosežne posledice. Za početak, kada se čita stav 1. vidi se da zaposleni nema po zakonu pravo na odsustvo zbog porođaja nevenčane partnerke, kao ni zbog teže bolesti nevenčane partnerke. Ovime je prekršena odredba o izjednačavanju bračne i vanbračne zajednice iz člana 62. stav 5. Ustava Republike Srbije,¹³² a u vezi sa članom 4. Porodičnog zakona¹³³. Isto se odnosi i na situaciju iz stava 3. tačka 1). Svi navedeni slučajevi mogu se dogoditi i u nekim drugim rodbinskim odnosima koji nisu predviđeni – porođaj snaje koja živi u domaćinstvu sa muževljevom rodbinom, smrt dede/babe ili unuka i tome slično. Samo je donekle ovaj veliki propust ispravljen stavovima 5. i 6. ovog člana, budući da oni ne garantuju zakonsko pravo na plaćeno odsustvo licima u pomenutim situacijama, već ostavljaju mogućnost da se takvo pravo utvrdi opštim aktom, ugovorom o radu, ili pojedinačnim rešenjem poslodavca – sve je praktično ostavljeno na odlučivanje poslodavcu, što je veoma loše rešenje koje nije samo neustavno i nezakonito u delu o vanbračnom drugu, već se u praksi može pokazati kao nemoralno i nelegitimno (može se zamisliti situacija u kojoj poslodavac ne odobrava plaćeno odsustvo zaposlenom da bi, na primer, prisustvovao sahrani vanbračne partnerke, ili ga uslovljava dokazivanjem postojanja vanbračne zajednice da bi mu odsustvo odobrio).

3.4 ZAŠTITA MATERINSTVA

Izmenama i dopunama članova 89. i 90. učinjeni su značajni koraci ka poboljšanju kvaliteta zaštite trudnica i dojilja. Osim što su u postojeće norme inkorporirana i prava dojilja, koje do sada nisu bile prepoznate kao grupa zaposlenih kojima je potrebna posebna zaštita, novim normama određeno je i da zaposlena za vreme trudnoće ima pravo na plaćeno odsustvo sa rada u toku dana radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom, određenih od strane izabranog lekara u skladu sa zakonom, o čemu je dužna da blagovremeno obavesti poslodavca¹³⁴, kao i da poslodavac zaposlenoj za vreme trudnoće i zaposlenoj koja doji dete mora

132 Službeni glasnik RS, broj 98/2006.

133 Službeni glasnik RS, broj 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.

134 Član 90. stav 2.

da obezbedi obavljanje odgovarajućih poslova, a ako takvih poslova nema, da je uputi na plaćeno odsustvo.¹³⁵ Takođe, u članu 90. razrešena je nedoumica oko računanja trajanja trudnoće, koja je nastala zbog toga što zakonodavac prilikom usvajanja integralnog teksta Zakona o radu nije vodio računa o postojanju prava na porodijsko odsustvo.¹³⁶

Trebalo bi napomenuti i da je dopunom iz 2013. godine u Zakon o radu unet član 93a. koji obezbeđuje dodatnu zaštitu materinstva:

„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.

Pauza ili skraćeno radno vreme iz stava 1. ovog člana računaju se u radno vreme, a naknada zaposlenoj po tom osnovu isplaćuje se u visini osnovne zarade, uvećane za minuli rad.“

Iako je sasvim izvesno namera zakonodavca u ovom slučaju bila dobra, valjalo bi razmisliti o primeni navedenog rešenja. Pauza za dojenje u ukupnom trajanju od 90 minuta u toku radnog dana, podrazumeva da je dete zaposlene negde u njenoj blizini. Teško je zamisliti, čak i ako zaposlena svih 90 minuta u toku dana iskoristi na jednu takvu pauzu, da će 90 minuta biti dovoljno za ceo proces, posebno u većim gradovima. Zbog toga bi predlog mogao da bude da se priča o posebnoj zaštiti materinstva zaokruži, ne nužno odredbama Zakona o radu, budući da takva materija pripada nekim drugim zakonskim aktima, stimulisanjem poslodavca da svojim zaposlenima obezbedi dnevni boravak za decu, uključujući i posebne prostorije za boravak najmlađe dece (jaslice). Takođe, može se razmišljati u pravcu davanja podrške države za organizovanje takvog boravka van prostorija poslodavca, ali u blizini velikih poslovno-industrijskih kompleksa, gde je potreba za takvim nečim realna. Bez takve dodatne podrške, pretpostavka je da će većina majki ovu olakšicu koristiti za skraćenje radnog vremena, što jeste dodatna pogodnost ali čini se ne pogađa suštinu citirane norme koja primarno ima za cilj da obezbedi majčinsku negu bebi i u toku radnog dana, a ne samo po njegovom završetku.

Na kraju, valja napomenuti da je 2014. godine konačno izmenjen i član 98. Zakona o radu, u kojem je još od njegovog usvajanja 2005. godine stajala tehnička pogreška, jer su se mešali pojmovi nepunog i skraćenog radnog vremena.¹³⁷ Izmenom je omogućeno razjašnjenje ove situacije, tako da sada roditelj ili staratelj, odnosno lice koje se stara o osobi oštećenju cerebralnom paralizom, dečjom paralizom, nekom vrstom plegije ili oboleloj od mišićne distrofije i ostalih teških oboljenja, na osnovu mišljenja nadležnog zdravstvenog organa, može na svoj zahtev da radi sa nepunim radnim vremenom, ali ne kraćim od polovine punog radnog vremena.

Ukupna ocena izmena i dopuna u ovoj oblasti u 2013. i 2014. godini je svakako pozitivna. Norme su dodatno razjašnjene, uvedena su i neka nova rešenja koja mogu dodatno olakšati pomirenje roditeljstva i poslovnog, odnosno profesionalnog aspekta života. Izvesno je međutim da u materiji posebne zaštite roditeljstva ima još puno prostora za usavršavanje, kako u Zakonu o radu tako i u drugim zakonima koji regulišu ovu materiju, a pre svega u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom¹³⁸.

135 *Ibid*, član 89. stav 2.

136 U integralnoj verziji norme stajalo je da zaposlena za vreme prve 32 nedelje trudnoće ne može da radi prekovremeno i noću, ako bi takav rad bio štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, dok u poslednjih osam nedelja trudnoće ne može da radi prekovremeno i noću ni pod kojim uslovima. Ova odredba je naišla na kritike (videti na primer: Z.Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2012.) jer se nije uzelo u obzir da zaposlena svakako neće uopšte raditi u poslednjem periodu trudnoće (28-45 dana) jer ima pravo (odnosno obavezu u poslednje četiri nedelje trudnoće) na korišćenje porodijskog odsustva, zbog čega je došlo do konfuzije na kojih se „poslednjih“ osam nedelja ovo pravilo odnosi.

137 Do konfuzije je dolazilo jer je reč „skraćeno“ bila upotrebljena u pogrešnom odnosno kolokvijalnom kontekstu, zanemarujući činjenicu da je njeno značenje u Zakonu o radu drugačije. Skraćeno radno vreme podrazumeva obavljanje poslova koji se zbog svoje prirode ne mogu raditi u kontinuitetu puno radno vreme od osam časova dnevno (zbog loših uslova rada ili zbog same suštine zadatka zaposlenog – na primer, poslovi u kontroli leta gde je visoka koncentracija kontrolora potrebna tokom celog radnog vremena). Zbog toga se, u skladu sa članom 52. Zakona o radu zaposlenom koji radi na takvim poslovima određuje radno vreme kraće od punog radnog vremena (skraćenje može iznositi do 10 radnih časova nedeljno), ali zaposleni ostvaruje sva prava u punom obimu, kao da radi sa punim radnim vremenom.

138 Službeni glasnik RS, brojevi 16/2002, 115/2005 i 107/2009.

3.5 ZAŠTITA OSOBA SA INVALIDITETOM

Zaštita osoba sa invaliditetom i dalje je sasvim nezadovoljavajuća. Izmenama iz 2014. godine uvedena je korektna terminologija u Zakon o radu. Osnovno rešenje, sadržano u članovima 101. i 102. Zakona, nije međutim značajno promenjeno, iako su ovi članovi preformulisani.

Prethodni tekst ovih članova glasio je:

„Član 101

Zaposlenom invalidu rada poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova prema preostaloj radnoj sposobnosti.

Zaposlenom kod koga je, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, utvrđeno da postoji opasnost od nastanka invalidnosti na određenim poslovima - poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje drugog odgovarajućeg posla.

Član 102

Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji odbije da prihvati posao u smislu člana 101. ovog zakona.“

Izmenama i dopunama, tekst je preobličen i dopunjen, i sada glasi:

„Član 101

Zaposlenom - osobi sa invaliditetom i zaposlenom iz člana 81. stav 2. ovog zakona poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti, u skladu sa zakonom.

Član 102

Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji odbije da prihvati posao u smislu člana 101. ovog zakona.

Ako poslodavac ne može zaposlenom da obezbedi odgovarajući posao u smislu člana 101. ovog zakona, zaposleni se smatra viškom u smislu člana 179. stav 5. tačka 1) ovog zakona.“

Mehanizam postupanja poslodavca je dakle ostao isti – ukoliko se osobi sa invaliditetom ne mogu pronaći odgovarajući poslovi koji bi bili u skladu sa preostalom radnom sposobnošću, ona će biti otpuštena. Novina je zapravo samo u tome što se sada razlikuju dve situacije. Ukoliko zaposleni odbije obavljanje poslova koje mu je poslodavac ponudio, biće otpušten bez ikakvih posebnih prava. Ukoliko međutim poslodavac ne može da rasporedi zaposlenog na odgovarajuće poslove, otpustiće se kao višak zaposlenih, što znači da će imati pravo na otpremninu. Time međutim nije suštinski poboljšan položaj osoba sa invaliditetom. Naprotiv, i dalje izostaju odredbe prema kojima obavezu poslodavca treba precizirati. Na primer, sasvim je izvesno da će visokoobrazovana osoba koja postane zaposleni sa invaliditetom odbiti obavljanje poslova portira, iako će oni biti u skladu sa njegovom/njenom preostalom radnom sposobnošću. Čini se da zakonodavac nije poklonio previše pažnje položaju osoba sa invaliditetom, i da se u budućem normiranju navedena rešenja moraju kvalitativno drugačije urediti, odnosno obaveze poslodavca, pa i države, moraju značajno pojačati (nezavisno od činjenice da li postoji odgovornost poslodavca za nastupanje invaliditeta – ovo pitanje rešeno je u drugim propisima).

3.6 ZARADA, NAKNADA ZARADE I DRUGA PRIMANJA

O izvesnim aspektima „pojeftinjenja“ radne snage bilo je već reči u delu o kretanju zaposlenosti. U ovom segmentu će biti izložena pravna analiza izmena i dopuna, kao i njihovi efekti na individualan položaj zaposlenih.

Definicija zarade je ostala nepromenjena, mada i dalje postoji nedorečena definicija pojma „jednake zarade za jednaku vrednost uloženog rada“. Struktura zarade takođe nije menjana, ali su promenjeni elementi uvećanja zarade regulisani članom 108. Zakona o radu. Za smenski rad se više ne dobija uvećana zarada – obrazloženje za ovakav potez bila je praksa da se smenski i noćni rad plaćaju kumulativno, čime su zaposleni koji rade u noćnim smenama dobijali dvostruko uvećanje zarade. Ovakvo obrazloženje nema logičko uporište. Smenski rad može biti podjednako težak kao i noćni rad; on nadasve često i podrazumeva da će zaposleni u nekoj od rotacija raditi noću. Čak i kada se to ne događa, konstantne izmene radnog vremena značajno utiču na kvalitet i organizaciju života zaposlenog, pa je realno da se ovakav način rada vrednuje više od rada u režimu fiksnog radnog vremena. Da bi se navodne zloupotrebe kumulacije osnova plaćanja sprečile, bilo je dovoljno dodati zakonsku odredbu prema kojoj se noćni i smenski rad ne mogu kumulativno računati za uvećanje zarade. Umesto toga, zakonodavac je u potpunosti obrisao smenski rad iz osnova za uvećanje uz dodatnu odredbu da poslodavac može svojim opštim aktom predvideti uvećanje zarade za rad u smenama ili se to može ugovoriti ugovorom o radu. Sasvim je jasno da se navedene mogućnosti neće lako realizovati u praksi, što se nikako ne može smatrati kvalitetnim rešenjem.

Dalje, došlo je do umanjenja takozvanog minulog rada kao osnove za uvećanje zarade. Dok je ranije zaposleni dobijao uvećanje od 0,4% od osnovice po godini ukupnog staža, sada se ono obračunava isključivo za godine staža provedene kod poslodavca. Formulacija u zakonu „najmanje 0,4% od osnovice“ jasno govori o nameri zakonodavca da ovo pitanje ostavi otvorenim za regulisanje kolektivnim ugovorima i opštim aktima poslodavca. Trebalo bi napomenuti da zakonska odredba ne ostavlja mesta povratku na stari režim uvećanja – ne postoji mogućnost da se uvećanje dogovori za duži period nego što je staž kod poslodavca, već jedino za taj period u višem procentu od zakonskog¹³⁹. Na ovaj način je minuli rad od kategorije kojom poslodavac vrednuje ukupno iskustvo zaposlenog, ograničen na drugu kategoriju „vernosti poslodavcu“. Iako su i jedna i druga zamisao podjednako legitimne, čini se da je ovo rešenje nastalo samo kao ustupak poslodavcima, da predstavlja nemali udar na visinu zarade starijih zaposlenih, kao i da će u praksi dovesti do situacija koje se ne mogu smatrati pravičnim (na primer, neko ko ima godinu dana iskustva kod poslodavca imaće veću zaradu od nekoga ko ima 25 godina iskustva na tim istim poslovima, a ko se upravo zaposlio kod tog poslodavca). Ovo rešenje, kako je već primećeno, direktno je u suprotnosti i sa najavljenim efektom veće fluktuacije zaposlenih – tačnije, fluktuacija se njime jasno destimuliše.

Minimalna zarada je takođe pretrpela značajne izmene u regulativi. U Zakon o radu uveden je institut minimalne cene rada po radnom času, na osnovu koje se utvrđuje minimalna zarada. Definicija minimalne zarade i dalje je data samo indirektno, kroz odredbu da „zaposleni ima pravo na minimalnu zaradu za standardni učinak i vreme provedeno na radu“¹⁴⁰. U sistemu u kojem Socijalno-ekonomski savet određuje minimalnu cenu rada na osnovu koje poslodavac isplaćuje minimalnu zaradu, postoje bar dva krupna nedostatka.

Parametri na osnovu kojih se utvrđuje visina minimalne cene rada su apstraktni i nedovoljno pojašnjeni u zakonu. Član 112. stav 3. određuje da Socijalno-ekonomski savet pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi naročito od sledećih okolnosti: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe, kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada, stope rasta bruto

139 Suprotno tome su zaključeni kolektivni ugovori u javnom sektoru, kojima se želeo kompenzovati efekat ovih izmena. Tako Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj i stambenoj delatnosti grada Beograda (Službeni glasnik RS, broj 11/2015) predviđa staro zakonsko rešenje prema kojem se minuli rad računa u odnosu na trajanje radnog staža u celini, dok Poseban kolektivni ugovor za javna komunalna preduzeća i druga javna preduzeća grada Novog Sada (Službeni glasnik RS, broj 4/2015) predviđa da će se zaposlenima minuli rad računati prema radnom stažu koji su ostvarili kod poslednja dva poslodavca. Ovakve odredbe su nezakonite.

140 Član 111. stav 1. Zakona o radu.

domaćeg proizvoda, kretanja potrošačkih cena, kretanja produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici. Ovi parametri su donekle raščlanjeni u odnosu na normiranje pre izmena 2014. godine, ali je i dalje nejasno prema kojoj formuli se računa minimalna cena rada, odnosno kako ovi statistički podaci mogu da se pretoče u iznos zarade po radnom času. Nije naznačeno ni da li su neki od njih važniji od ostalih, ali ni iz kojih se izvora podaci pribavljaju, niti za koji se period unazad pribavljaju.¹⁴¹ Novo rešenje podrazumeva da se minimalna cena rada određuje u septembru tekuće godine za primenu u narednoj kalendarskoj godini, što znači da će proći više od 15 meseci od trenutka utvrđivanja do kraja primene utvrđene minimalne cene rada. U tom periodu može doći do različitih izmena u statističkim podacima, tokovima na tržištu i sličnih promena u navedenim pokazateljima na osnovu kojih se utvrđuje minimalna cena rada. Ne postoji naročita obaveza praćenja ovih parametara, kao ni obaveza reagovanja na njihove izmene. U stavu 5. člana 112. navodi se da je, ako dođe do značajne promene nekog od elemenata za utvrđivanje minimalne cene rada, Socijalno-ekonomski savet obavezan da razmotri obrazloženu inicijativu jednog od učesnika Socijalno-ekonomskog saveta za otpočinjanje pregovora za utvrđivanje nove minimalne cene rada. Obaveza da se nešto razmotri, u atmosferi kada Socijalno-ekonomski savet inače ne može da postigne konsenzus oko minimalne cene rada (kao ni oko mnogih drugih pitanja) nije dovoljna garancija da će se nešto u tom pogledu i učiniti kako bi se u dugom petnaestomesečnom periodu minimalna cena rada korigovala u skladu sa kretanjima na tržištu i troškovima života.

Takođe, minimalna zarada predmet je verovatno najšire zloupotrebe od svih instituta u radnom pravu, što je posledica lošeg normiranja i nedorečenosti svrhe minimalne zarade, odnosno nesigurnosti u tumačenju Zakona o radu, koja je dodatno pojačana uvođenjem instituta minimalne cene rada bez izričitog pojašnjenja kada se koji od njih upotrebljava. Teorijski gledano, *minimalna zarada nije ugovorena zarada*. Ona se ne može ugovoriti kao redovna zarada prilikom zaključenja ugovora o radu. Čak je novela iz 2014. godine obrisana norma u kojoj je bilo (jezički loše) regulisano da poslodavac i zaposleni ugovaraju minimalnu zaradu – ovom odredbom se zapravo htelo reći da poslodavac ne mora da bude vezan odlukom Socijalno-ekonomskog saveta i da može svojim opštim aktima, kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu da predvidi povoljnije uslove za zaposlene. Minimalnu zaradu poslodavac uvodi kao vanrednu meru, kada nema dovoljno sredstava da isplati zaposlenima redovnu zaradu. Zakon o radu tako izričito reguliše: „*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.*“¹⁴² Zaposleni dakle privremeno rade za minimalnu zaradu, uz obavezu poslodavca da, po stabilizaciji finansijske situacije i procesa rada i poslodavanja, zaposlenima isplati razliku između ugovorene zarade i minimalne zarade koju su primali u određenom periodu. Sve ovo proističe iz prirode instituta minimalne zarade, kao i iz odredbi zakona, ali nije eksplicitno regulisano.

Sa druge strane, tumačenje da *minimalna cena rada može biti ugovorena cena rada*, odnosno da može sasvim legitimno biti predmet ugovora o radu kao redovna zarada je teško prihvatiti, imajući u vidu sve što je rečeno o minimalnoj zaradi, ali je činjenica da je uvođenje pojma minimalne cene rada dovelo do dodatne konfuzije i dalo realnu šansu da je ozakone zloupotrebe, gde se zaposlenima isplaćuje minimalna zarada kao ugovorena zarada, ili se na minimalnu cenu rada dodaje simbolično jedan dinar po radnom času i takva zarada se ugovara kao redovna. Ovakva praksa je posledica daleko veće ponude na tržištu rada od potražnje za radnom snagom, tako da poslodavci mogu da diktiraju uslove rada koji su na zakonskom minimumu, a lica u potrazi za poslom prihvataju svake uslove koji im se ponude. Preciznije norme, strožija kontrola poslodavaca i njihovo sankcionisanje, sasvim sigurno bi suzbili razne zloupotrebe i nezakonitu praksu. Međutim, ukoliko se zaista želi delovati na makronivou, potrebno je uvesti druge zakonske mehanizme koji bi isključili mogućnosti plaćanja visokokvalifikovanih stručnjaka u rang u izvršilaca najjednostavnijih fizičkih poslova.

U delu o naknadi zarade, jedina novina je što se za naknadu zarade uzima osnovica koja predstavlja prosek zarada zaposlenog u prethodnih 12 meseci, dok je prethodno rešenje podrazumevalo prosek poslednja tri

141 U tom smislu videti sličan zaključak u: Radne grupe za analizu Zakona o radu i propisa u oblasti socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, *Analiza Zakona o radu i propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju*, Beograd, 2015, str. 37-38.

142 Član 111. stavovi 3. i 4. Zakona o radu.

meseca. Iako je bilo reći o tome da su ovakvim rešenjem zadovoljni i sindikati i poslodavci, teško je reći kakav je njegov konkretan efekat na naknadu zarade. Čini se ipak da je ono pravičnije, budući da se njime naknada zarade računa u odnosu na rezultate koje zaposleni ostvari tokom dužeg ciklusa rada, tako da eventualne jednokratne fluktuacije zarade ne mogu znatnije da utiču na povećanje ili smanjenje naknade zarade.

Kod naknade troškova zaposlenih nije bilo većih izmena. U odnosu na naknadu za prevoz za dolazak i odlazak sa rada, kao i za troškove ishrane, dodati su uslovi da zaposleni ima pravo na naknadu ovih troškova samo ukoliko poslodavac nije na drugi način regulisao ove potrebe zaposlenih.¹⁴³ Na ovaj način je zapravo normirana praksa koja je duže vremena prisutna kod nekih poslodavaca. U odnosu na troškove za dolazak i odlazak sa rada, u Zakonu se pojavila i odredba koja navodno služi da spreči zloupotrebe, a koja se ne može nazvati uobičajenom: Promena mesta stanovanja zaposlenog nakon zaključenja ugovora o radu, ne može da utiče na uvećanje troškova prevoza koje je poslodavac dužan da naknadi zaposlenom u trenutku zaključenja ugovora o radu, bez saglasnosti poslodavca.¹⁴⁴

Od ostalih primanja, izmenom stava 1. tačka 1) člana 119. smanjena je otpremnina na koju zaposleni ima pravo pri odlasku u penziju sa tri na dve prosečne zarade u Republici Srbiji, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za statistiku. Valja napomenuti i da je i u ovom članu u stavu 4. zadržana neustavna i nezakonita odredba prema kojoj se članovima uže porodice smatraju samo bračni drug i deca, dok se vanbračni partner ne pominje.¹⁴⁵

Jedna od novina koje su uvedene 2014. godine jeste i davanje svojstva izvršne isprave obračunu zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da dostavi zaposlenom prilikom svake isplate.¹⁴⁶ Iako je ovo normativno dosta dobro rešenje, početna iskustva njegove primene ukazuju na to da se poslodavci najčešće oglašuju o ovu obavezu i na taj način obesmišljavaju mogućnost da zaposleni bez vođenja dugotrajnog radnog spora dođe do izvršne isprave. Drugi način jeste namerno izdavanje obračunskih listića bez svih potrebnih elemenata, kako bi se pokrenuo spor povodom njihove sadržine u slučaju da zaposleni žele da ih upotrebe kao izvršnu ispravu. Svakako bi se trebalo raditi na suzbijanju ovakvih zloupotreba, tim pre što je sasvim izvesno da je ovaj mehanizam dosta efikasno sredstvo ostvarivanja ovog prava u situacijama kada zaposleni dobije obračun zarade, ali ne dobije zaradu.

Članom 123. zadržano je rešenje prema kojem, na osnovu pravnosnažne odluke suda i u slučajevima utvrđenim zakonom, poslodavac može zaposlenom da obustavi od zarade najviše do jedne trećine zarade, odnosno naknade zarade, ako zakonom nije drukčije određeno. Budući da je Zakonom o izvršenju i obezbeđenju predviđena mogućnost izvršenja do dve trećine ili jedne polovine zarade¹⁴⁷, ovaj način „zaštite“ zarade i naknade zarade u Zakonu o radu je potpuno obesmišljen.

143 Član 118. stav 1. tačke 1) i 5) Zakona o radu.

144 *Ibid*, član 118. stav 3.

145 Stavom 4. pojašnjena je odredba iz stava 1. tačka 2) prema kojoj je poslodavac dužan da isplati zaposlenom naknadu troškova pogrebnih usluga u slučaju smrti člana uže porodice, a članovima uže porodice u slučaju smrti zaposlenog.

146 Član 121. stav 6. Zakona o radu.

147 Član 258. Zakona o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS, broj 106/2015): „Izvršenje na zaradi ili plati, naknadi zarade, odnosno naknadi plate i penziji može da se sprovede u visini do dve trećine zarade, naknade zarade, plate, naknade plate i penzije, odnosno do njihove polovine, ako je njihov iznos jednak ili manji od minimalne zarade utvrđene u skladu sa zakonom. Isto važi i za platu oficira, podoficira, vojnika po ugovoru, vojnog službenika i primanja lica u rezervnom sastavu za vreme vojne službe. Izvršenje na minimalnoj zaradi i minimalnoj penziji sprovodi se do njihove polovine. Izvršenje na primanjima ratnih i mirnodopskih vojnih invalida na osnovu invalidnine, ortopedskog dodatka i invalidskog dodatka može da se sprovede samo do njihove polovine, i samo da bi se namirila potraživanja na osnovu zakonskog izdržavanja, naknade štete zbog narušenja zdravlja, novčane rente zbog potpune ili delimične nesposobnosti za rad i novčane rente za izdržavanje koje je izgubljeno usled smrti dužnika izdržavanja. Izvršenje na primanju na osnovu naknade štete u obliku novčane rente koje nije izuzeto od izvršenja, zatim po ugovoru o doživotnom izdržavanju i ugovoru o osiguranju života, može da se sprovede samo na delu primanja koji prelazi iznos najviše stalne socijalne pomoći koja se isplaćuje na području na kome izvršni dužnik ima prebivalište, odnosno boravište.“

Odredbes o potraživanjima zaposlenih u slučaju stečajnog postupka nisu suštinski promenjene, tako da je i dalje aktuelno rešenje Fonda solidarnosti. Izvršeno je terminološko usklađivanje sa Zakonom o stečaju¹⁴⁸, kao i usaglašavanje sa drugim izmenjenim odredbama Zakona o radu. Novina koja zavređuje pažnju jeste produženje roka za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava, sa 15 na 45 dana. Budući da je rok od 15 dana bio izuzetno kratak i stvarao probleme zaposlenima koji su želeli da prijave svoja potraživanja, ovo je dobro rešenje koje će svakako omogućiti lakše ostvarivanje prava.

Izmena i dopune Zakona o radu nemaju za predmet regulisanja različite zloupotrebe postojećih propisa, među kojima su najrasprostranjenija dva nezakonita mehanizma fingiranja zarada. Jedan se sastoji u tome da poslodavac isplaćuje zaposlenom preko računa minimalnu zaradu, i na takvu zaradu plaća poreze i doprinose, dok se ostatak isplaćuje „na ruke“, direktno zaposlenom u gotovini. Drugi mehanizam jeste da poslodavac isplaćuje zaposlenom ugovorenu zaradu, ali da zaposleni mora jedan deo zarade da mu vrati u gotovini, najčešće pod pretnjom otkazom, tako da je njegova faktička zarada po pravilu niža od minimalne. Sasvim je moguće da je procena zakonodavca da ovakve nezakonite prakse nisu predmet regulisanja Zakona o radu, već nekih drugih propisa. Ipak, indikativno je da o ovim veoma ozbiljnim i rasprostranjenim problemima zakonodavac čuti.

Generalna ocena izmena i dopuna odredbi o zaradi, naknadi zarade i drugim primanjima zaposlenih, već je data u prethodnim delovima teksta. Osnovni cilj izmena i dopuna bio je da radna snaga pojeftini, odnosno da se poslodavci stimulišu na zapošljavanje kroz smanjivanje troškova zaposlenih na teret samih zaposlenih, a ne na teret države. Efekti ovih izmena na zaposlene nastupili su trenutno, stupanjem na snagu ZID ZOR, budući da su po nekom od osnova zarade praktično smanjene ogromnoj većini zaposlenih u Republici Srbiji. Nepotrebno je naglašavati kakve to posledice ima po standard života zaposlenih. Još važnije, kako je to već analizirano, ove mere nisu ostvarile svoj cilj kada je reč o zapošljavanju, niti su takav efekat mogle da imaju. Jedini dakle efekat koji je sasvim izvestan jeste u smanjenju zarada zaposlenih, i samim tim povećanju profita poslodavaca.

3.7 VIŠAK ZAPOSLENIH

Kada je reč o pravima zaposlenih koji gube zaposlenje kao višak zaposlenih, izmenama člana 158. Zakona o radu njihovo pravo na otpremninu je značajno modifikovano:

„Poslodavac je dužan da pre otkaza ugovora o radu, u smislu člana 179. stav 5. tačka 1) ovog zakona, zaposlenom isplati otpremninu u skladu sa ovim članom.

Visina otpremnine iz stava 1. ovog člana utvrđuje se opštim aktom ili ugovorom o radu, s tim što ne može biti niža od zbir trećine zarade zaposlenog za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu kod poslodavca kod koga ostvaruje pravo na otpremninu.

Za utvrđivanje visine otpremnine računa se i vreme provedeno u radnom odnosu kod poslodavca prethodnika u slučaju statusne promene i promene poslodavca u smislu člana 147. ovog zakona, kao i kod povezanih lica sa poslodavcem u skladu sa zakonom.

Promena vlasništva nad kapitalom ne smatra se promenom poslodavca u smislu ostvarivanja prava na otpremninu u skladu sa ovim članom.

Opštim aktom ili ugovorom o radu ne može da se utvrdi duži period za isplatu otpremnine od perioda utvrđenog u st. 2. i 3. ovog člana.

Zaposleni ne može da ostvari pravo na otpremninu za isti period za koji mu je već isplaćena otpremnina kod istog ili drugog poslodavca.“

148 Službeni glasnik RS, broj 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US i 83/2014.

Primitno je da je zadržano rešenje da se otpremnina mora isplatiti pre otkaza ugovora o radu. Ovo je veoma važno pravilo, budući da je često kršeno od strane poslodavaca, ali i iznova potvrđivano na sudu.¹⁴⁹ Obim prava je međutim promenjen, pa tako zaposleni mogu računati na otpremninu samo za radni staž koji su ostvarili kod poslodavca, odnosno povezanih lica. Kako bi se sprečile uočene zloupotrebe u javnom sektoru, izričito je u stavu 6. ponovljeno da se otpremnina ne može više puta isplatiti za isti period. Zanimljivo je međutim i rešenje prema kojem se opštim aktom ili ugovorom o radu ne može utvrditi duži period za isplatu otpremnine, od onog koji je utvrđen zakonskom normom. Ova norma je dakle imperativna i ne može se primeniti pravilo da se autonomnim aktima mogu predvideti veći obim i kvalitet prava zaposlenih – verovatno je *ratio* ovakvog normiranja takođe u sprečavanju zloupotreba u javnom sektoru. Kolektivnim ugovorom, opštim aktom poslodavca ili ugovorom o radu, može se međutim utvrditi veći iznos otpremnine po godini radnog staža kod poslodavca – ograničenje se dakle ne odnosi na rešenje iz stava 2. ovog člana.

Takođe, trebalo bi napomenuti da je izmenom člana 182. period u kojem otpušteni zaposleni kao višak ima prednost u novom zapošljavanju kod istog poslodavca, skraćen sa šest meseci na tri meseca, bez obrazloženja:

„Ako otkáže ugovor o radu zaposlenom u slučaju iz člana 179. stav 5. tačka 1) ovog zakona, poslodavac ne može na istim poslovima da zaposli drugo lice u roku od tri meseca od dana prestanka radnog odnosa, osim u slučaju iz člana 102. stav 2. ovog zakona.

Ako pre isteka roka iz stava 1. ovog člana nastane potreba za obavljanjem istih poslova, prednost za zaključivanje ugovora o radu ima zaposleni kome je pretao radni odnos.“

Ovo je naravno jako loše rešenje koje se ne može opravdati realnim razlozima. Ako je jedini razlog otkazivanja ugovora o radu bio taj što za zaposlenog nije u tom trenutku bilo posla, zašto bi se poslodavac odrekao mogućnosti da ga u narednih 6 meseci opet zaposli kada se za to ukaže prilika? Sa druge strane, imajući u vidu veliki broj zloupotreba instituta viška zaposlenih, naročito u javnom sektoru, gde su zaposleni otpušteni da bi se zaposlilo neko drugo lice blisko rukovodiocu organa, poslodavcu, odnosno menadžmentu, često uz kršenje roka zabrane zapošljavanja od šest meseci, može se konstatovati da je zakonodavac ovom izmenom zapravo izašao u susret onima koji krše zakon i na neki način „ozakonio“ nezakonitu praksu, odnosno olakšao zloupotrebe pri otpuštanju i zapošljavanju u ovakvim situacijama.

3.8 IZUZECI OD PROCEDURE ZAKLJUČENJA ANEKSA UGOVORA O RADU

Privremeno premeštanje zaposlenog regulisano je uvođenjem člana 172a. koji na kvalitativno drugačiji način uređuje ovo pitanje. Naime poslodavac može, ako je potrebno da se određeni posao izvrši bez odlaganja, privremeno premestiti zaposlenog na druge odgovarajuće poslove na osnovu rešenja, bez ponude aneksa ugovora, a najduže 45 radnih dana u periodu od 12 meseci.

Takođe, izmena ličnih podataka o zaposlenom i podataka o poslodavcu i drugih podataka kojima se ne menjaju uslovi rada može da se konstatuje aneksom ugovora, na osnovu odgovarajuće dokumentacije, bez sprovođenja postupka za ponudu aneksa. Zakonom je izričito utvrđeno i da ugovor o radu sa aneksima koji su sastavni deo tog ugovora mogu da se zamene prečišćenim tekstom ugovora o radu, koji potpisuju poslodavac i zaposleni.

149 Praksa sudova u ovoj oblasti je veoma raznovrsna, ali čvrsto utemeljena na stanovištu da je isplata otpremnine preduslov prestanka radnog odnosa. Videti na primer: presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1412/2014 od 28.1.2015. godine (isplata otpremnine u nižem iznosu od zakonom predviđenog); presudu Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ1 2023/2011 od 17.10.2011. godine; presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 231/2015 od 1.7.2015. godine (isplata otpremnine nakon datuma prestanka radnog odnosa a pre podnošenja tužbe za poništaj); presudu Vrhovnog suda Srbije, Rev. II 58/2006 od 10.5.2006. godine; presudu Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ1 25/2011 od 1.7.2011. godine.

Sva ova rešenja su povoljna za poslodavca jer pretpostavljaju lakše procedure uz manje administracije i bržu reakciju na okolnosti koje su nastupile. Ostaje da se vidi kako će se pokazati u praksi i da li će biti izvor sporenja između zaposlenih i poslodavaca.

3.9 OTKAZ UGOVORA O RADU

Odredbe o prestanku radnog odnosa otkazom ugovora o radu jedne od strana, pretrpele su značajne izmene.

U članu 36. kojim se reguliše probni rad, uvedena je obaveza poslodavca da obrazloži otkaz koji daje zaposlenom u toku probnog rada. Ova obaveza ranije nije postojala, u skladu sa režimom lakšeg otkazivanja ugovora o radu sa obe strane, tokom probnog rada. Iako je našla svoje mesto u ovom članu kao svojevrsna brana potencijalnim zloupotrebama instituta probnog rada od strane poslodavca, navedena izmena zapravo ne menja postojeće stanje stvari, budući da je poslodavcu ostavljeno pravo diskrecione procene da li zaposleni na probnom radu ispunjava kriterijume da bude angažovan na neodređeno vreme – jedina razlika je u tome što sada takva ocena mora biti sastavni deo rešenja o otkazu ugovora o radu.

U članu 102. stav 2. koji je već analiziran, dopuna se tiče položaja osobe sa invaliditetom, koja će biti otpuštena u režimu viška zaposlenih ukoliko poslodavac ne može da je premesti na poslove koji odgovaraju njenoj preostaloj radnoj sposobnosti.

Izmenama člana 178. preciziran je otkazni rok koji zaposleni može da odredi prilikom otkazivanja ugovora o radu. Zadržan je minimum od 15 dana, ali je uveden maksimum od 30 dana. Svrha ovakvog ograničenja nije poznata, budući da je poslodavac i ranije imao mogućnost da otpusti zaposlenog koji u toku otkaznog roka ne učestvuje u procesu rada, ili na drugi način prekrši radnu disciplinu, odnosno radnu obavezu, tako da ni nerealno dug otkazni rok koji bi zaposleni odredio prilikom otkazivanja ugovora o radu ne bi promenio njegov položaj, kao ni ovlašćenja poslodavca.

Daleko važnija izmena u članu 178. tiče se brisanja odredbe o iznuđenom otkazu. Ovo je jako loše i potpuno neshvatljivo rešenje, kojim su zaposleni ostali uskraćeni za jedno od najvažnijih prava u situacijama kada trpe pritisak od strane poslodavca. Odredba koja je obrisana, glasila je:

„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“

Iznuđeni otkaz česta je pojava u praksi. Poslodavac koji iz bilo kojeg razloga ne želi da određeni zaposleni nastavi da radi, pribegava različitim pritiscima koji na kraju rezultiraju otkazivanjem ugovora o radu od strane zaposlenog, koji ne želi da više obavlja posao u takvim uslovima. Poslodavcu je to daleko sigurnija i jeftinija opcija, nego da otpusti zaposlenog kao višak radnika (mora isplatiti otpremninu i postoji ograničenje novog zapošljavanja) ili povodom nekog fiktivnog otkaznog razloga, gde rizikuje da zaposleni pokrene radni spor i da ga otkaz košta u krajnjoj instanci daleko više. Moguće obrazloženje za brisanje ove odredbe jeste da su ovakve situacije pokrivene Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu¹⁵⁰. Ovo nije međutim sasvim tačno, budući da je definicija zlostavljanja u tom zakonu preusko postavljena u odnosu na izvršioca zlostavljanja, da se moraju ispuniti posebni uslovi da bi se moglo smatrati da je u pitanju zlostavljanje, kao i da postoje radnje vršenja pritiska na zaposlenog koje u praksi neće uvek biti

okarakterisane kao zlostavljanje na radu¹⁵¹, ili se zaposleni neće moći adekvatno zaštititi¹⁵². Čak i u situaciji kada su okolnosti takve da se može smatrati da je počinjeno zlostavljanje, nema razloga da se obriše i ova dodatna zaštita zaposlenog, tim pre što Zakon o radu ne sadrži niti jednu odredbu koja povezuje radnje zlostavljanja sa nezakonitim otkazom.¹⁵³

Kada je reč o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, član 179. kojim su regulisani otkazni razlozi je u potpunosti izmenjen, a otkazni razlozi su sada grupisani u četiri zasebne celine:

„Poslodavac može zaposlenom da otkáže ugovor o radu ako za to postoji opravdani razlog koji se odnosi na radnu sposobnost zaposlenog i njegovo ponašanje i to:

- 1) ako ne ostvaruje rezultate rada ili nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi;*
- 2) ako je pravnosnažno osuđen za krivično delo na radu ili u vezi sa radom;*
- 3) ako se ne vrati na rad kod poslodavca u roku od 15 dana od dana isteka roka mirovanja radnog odnosa iz člana 79. ovog zakona, odnosno neplaćenog odsustva iz člana 100. ovog zakona.*

Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji svojom krivicom učini povredu radne obaveze, i to:

- 1) ako nesavesno ili nemarno izvršava radne obaveze;*
- 2) ako zloupotrebi položaj ili prekorači ovlašćenja;*
- 3) ako necelishodno i neodgovorno koristi sredstva rada;*
- 4) ako ne koristi ili nenamenski koristi obezbeđena sredstva ili opremu za ličnu zaštitu na radu;*
- 5) ako učini drugu povredu radne obaveze utvrđenu opštim aktom, odnosno ugovorom o radu.*

Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji ne poštuje radnu disciplinu, i to:

- 1) ako neopravdano odbije da obavlja poslove i izvršava naloge poslodavca u skladu sa zakonom;*
- 2) ako ne dostavi potvrdu o privremenoj sprečenosti za rad u smislu člana 103. ovog zakona;*
- 3) ako zloupotrebi pravo na odsustvo zbog privremene sprečenosti za rad;*
- 4) zbog dolaska na rad pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava, odnosno upotrebe alkohola ili drugih opojnih sredstava u toku radnog vremena, koje ima ili može da ima uticaj na obavljanje posla;*
- 5) ako njegovo ponašanje predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak za krivično delo;*
- 6) ako je dao netačne podatke koji su bili odlučujući za zasnivanje radnog odnosa;*
- 7) ako zaposleni koji radi na poslovima sa povećanim rizikom, na kojima je kao poseban uslov za rad utvrđena posebna zdravstvena sposobnost, odbije da bude podvrgnut oceni zdravstvene sposobnosti;*
- 8) ako ne poštuje radnu disciplinu propisanu aktom poslodavca, odnosno ako je njegovo ponašanje takvo da ne može da nastavi rad kod poslodavca.*

151 Na primer, ukoliko zlostavljanje vrši korisnik usluga, ili poslovni partner poslodavca.

152 Praksa je u tom smislu veoma loša, pa je na primer poznato da inspekcija rada odbija da razmatra slučajeve zlostavljanja na radu kada im se obrati bivši zaposleni kod poslodavca. Sa druge strane, inspekcija rada bi morala da interveniše prema brisanju odredbi člana 178. jer je uvek nadležna za slučajeve nezakonitog otkaza. Videti za detaljniju analizu na primeru izveštaja inspektora rada o prijavama u fabrikama kompanije „Jura”: M.Reljanović, *Inspekcija iz doba Jure*, <http://pescanik.net/inspekcija-iz-doba-jure/>, pristupljeno 20.08.2016.; *Ministarstvo rada: dobili smo dva automobila iz Jure, Ministarstvo rada: Dobili smo dva automobila od Jure*, http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=324159&title=%20Ministarstvo%20rada:%20Dobili%20smo%20dva%20automobila%20od%20Jure#sthash.5thJ8cVj.dpuf, pristupljeno 20.08.2016.

153 Zakon o radu ne sadrži niti jednu odredbu kojom se uopšte pominje zlostavljanje na radu – iako je ovo poseban institut regulisan posebnim zakonom, veoma je čudno što ne postoji makar upućujuća odredba na poseban propis.

Poslodavac može zaposlenog da uputi na odgovarajuću analizu u ovlašćenu zdravstvenu ustanovu koju odredi poslodavac, o svom trošku, radi utvrđivanja okolnosti iz stava 3. tač. 3) i 4) ovog člana ili da utvrdi postojanje navedenih okolnosti na drugi način u skladu sa opštim aktom. Odbijanje zaposlenog da se odazove na poziv poslodavca da izvrši analizu smatra se nepoštovanjem radne discipline u smislu stava 3. ovog člana.

Zaposlenom može da prestane radni odnos ako za to postoji opravdan razlog koji se odnosi na potrebe poslodavca i to:

- 1) ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla;*
- 2) ako odbije zaključenje aneksa ugovora u smislu člana 171. stav 1. tač. 1-5) ovog zakona.“*

Može se reći da su grupe otkaznih razloga logično uređene. Primeri koji su dati za otkaz ugovora o radu zbog povrede radne obaveze ili kršenja radne discipline (stavovi 2. i 3.) ne predstavljaju iscrpnu listu otkaznih razloga već samo određene karakteristične situacije, od kojih su neke date u najširem mogućem kontekstu a na poslodavcu je ostalo da ih normira u skladu sa vrstom delatnosti koju obavlja.

U datoj paleti, jedna situacija se izdvaja kao posebno problematična: poslodavac može da otpusti zaposlenog ako njegovo ponašanje predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak za krivično delo¹⁵⁴. Nije sasvim jasno zašto je uopšte ova okolnost našla svoje mesto u zakonu. Ukoliko zaposleni učini krivično delo na radu ili u vezi sa radom i za tako nešto bude pravnosnažno osuđen, to je svakako otkazni razlog.¹⁵⁵ Prema izmenama člana 167. poslodavac može da ukloni takvog zaposlenog iz procesa rada dok se ne utvrdi da li je odgovoran za počinjeno krivično delo.¹⁵⁶ Ukoliko je u pitanju radnja koja predstavlja kršenje radne discipline ili povredu radne obaveze, poslodavac može otkazati ugovor o radu zaposlenom nezavisno od toga da li je utvrđena prekršajna ili krivična odgovornost – ove vrste odgovornosti ne konzumiraju disciplinsku odgovornost u radnopravnom smislu.¹⁵⁷

Imajući sve ovo u vidu, postavlja se pitanje koja je namera zakonodavca bila kada je normirao ovaj razlog, čak kao dovoljno karakterističan da se nađe kao primer povrede radne discipline? Naročito je sporna formulacija da „*ponašanje zaposlenog predstavlja radnju krivičnog dela*“. Da li je neko ponašanje radnja krivičnog dela može da proceni samo sud. Sud naime, u oceni krivice počinioca, naravno najpre treba da utvrdi da li je uopšte ponašanje počinioca predstavljalo radnju izvršenja krivičnog dela. Kako će poslodavac, i prema kojim ovlašćenjima, to da utvrđuje – apsolutno je nepoznato i nejasno. Ni nastavak formulacije nije ništa manje sporan – nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak.

Ovo može dovesti do niza apsurdnih situacija – na primer, da poslodavac uopšte ne podnese krivičnu prijavu (iako postoji zakonska obaveza prijavljivanja saznanja o izvršenom krivičnom delu), a da koristi ovaj otkazni razlog; potom, da javni tužilac proceni da ponašanje zaposlenog ne predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela, a da se poslodavac i dalje koristi ovim otkaznim razlogom; najzad, moguća je (iako teško zamisliva, zbog neefikasnosti rada sudova) situacija u kojoj će zaposleni biti oslobođen na sudu optužbi da je izvršio krivično delo, i to iz objektivnih razloga kada sud proceni da u njegovom ponašanju nema elemenata krivičnog dela, a i dalje će – prema slovu Zakona o radu, to biti valjan otkazni razlog po osnovu izvršenja radnje krivičnog dela, čime će se procena poslodavca staviti iznad odluke suda.

Jedini racionalni scenario u kojem će ova norma biti relevantna za poslodavca jeste kada je krivični postupak u toku, a izvesno je da je zaposleni počinilac nekog krivičnog dela (na primer, knjigovođa koji je izvršio proneveru ili krađu novčanih sredstava poslodavca). Poslodavac tada ne želi da zaposlenog drži u statusu

154 Član 179. stav 3. tačka 5. Zakona o radu.

155 *Ibid*, član 179. stav 1. tačka 2.

156 *Ibid*, član 167. stav 2.: „Ako je protiv zaposlenog započeto krivično gonjenje zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom, udaljenje može da traje do pravnosnažnog okončanja tog krivičnog postupka.“

157 Z.Ivošević, *Radno pravo, op.cit.*, str. 215-216.

udaljenja sa rada sa naknadom zarade tokom nekoliko godina, do pravnosnažne sudske odluke. Ali i u ovom slučaju ostaje nespretna formulacija u zakonu, prema kojoj poslodavac procenjuje da li je zaposleni izvršio radnju krivičnog dela, što svakako izgleda kao nedopustivo rešenje.¹⁵⁸ Čini se ipak da će ovaj otkazni razlog biti suviše kontroverzan da bi ga poslodavci uopšte koristili – značajno je jednostavnije neko ponašanje sankcionisati kao opštu povredu radne discipline, nego se u obrazloženju rešenja o otkazu ugovora o radu upuštati u elaboraciju (i dokazivanje!) izvršenja radnje krivičnog dela.

Novim članom 179a. uveden je nepotpun sistem disciplinske odgovornosti zaposlenog. Iako su normirane sankcije, nema i dalje disciplinskog postupka, kao ni izričito određene nadležnosti za njegovo sprovođenje i izricanje disciplinskih sankcija. O svemu ovome će biti reči u daljem tekstu, a na ovom mestu bi trebalo pomenuti da se disciplinske sankcije, prema važećem rešenju, izriču kao alternativa otkazu ugovora o radu zaposlenom.

Otkazni postupak je takođe preuređen ali su njegov tok i suština ostali isti. Poslodavac u slučaju povrede radne obaveze ili kršenja radne discipline daje upozorenje zaposlenom, na koje ovaj odgovara u roku od minimum osam dana (raniji rok bio je minimum pet radnih dana). Isti rok za ostavljanje mišljena ima i sindikat čiji je zaposleni član. Nakon toga, poslodavac diskreciono odlučuje da li će otkazati ugovor o radu zaposlenom, izreći neku od disciplinskih mera, ili jednostavno obustaviti postupak bez ikakvih posledica po zaposlenog.¹⁵⁹ Novim članom 180a. razdvojen je otkazni postupak kada zaposleni ne ostvaruje dovoljne rezultate rada. U ovom slučaju poslodavac zaposlenom upućuje obaveštenje u vezi sa nedostacima u njegovom radu, uputstvima i primerenim rokom za poboljšanje rada. Iako zakonodavac koristi drugačiju terminologiju, sasvim je izvesno da je i „obaveštenje“ zapravo upozorenje pred otkaz ugovora o radu. Ukoliko zaposleni ne poboljša kvalitet rada u ostavljenom roku, poslodavac može da mu otkáže ugovor o radu.

Rokovi zastarelosti otkaznih razloga su promenjeni, pa tako sada poslodavac može dati zaposlenom u roku od šest meseci od dana saznanja za činjenice koje su osnov za davanje otkaza, odnosno u roku od godinu dana od dana nastupanja činjenica koje su osnov za davanje otkaza; kod osude za krivično delo počinjeno na radu ili u vezi sa radom, poslodavac može dati otkaz zaposlenom najkasnije do isteka roka zastarelosti za krivično delo utvrđeno zakonom.¹⁶⁰ Rokovi su pre izmena iznosili tri, odnosno šest meseci. Produženi su, kako je nezvanično Ministarstvo obrazložilo, na zahtev poslodavaca koji su se žalili da ne mogu sprovesti u tako kratkom roku otkazni postupak. Postavlja se pitanje kako je to moguće, budući da je za otkazni postupak zbog kršenja radne obaveze ili discipline prema prethodnom rešenju trebalo osam dana (sada je pet radnih dana) kao i da ne postoji posebna procedura ili bilo koje zakonsko rešenje koje bi omogućavalo zaposlenom da prolongira odlučivanje o otkazu¹⁶¹. Sa druge strane, postavlja se pitanje koliko je celishodno pokretati otkazni postupak za neki disciplinski prestup do kojeg je došlo pre godinu dana, a koji se nakon toga nije ponovio.

Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu ostala je suštinski identična, iako su članovi 187. i 188. koji je regulišu preformulisani i dopunjeni.¹⁶² Teret dokazivanja da otkaz ugovora o radu ili stavljanje u nepovoljan položaj zaposlenog nije posledica sindikalnog statusa ili aktivnosti, prebačen je na poslodavca, što je novina.

Otkazni rok zaposlenom kome je ugovor o radu otkazan zato što ne ostvaruje potrebne rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti utvrđuje se opštim aktom ili ugovorom o radu, u zavisnosti

158 Daleko bi pragmatičnije bilo da se otkaz zaposlenom tada daje na osnovu interne kontrole rada, a povodom kršenja radne discipline, kao i da se sudije koje sude radne sporove istovremeno edukuju da u takvim situacijama treba posmatrati ponašanje zaposlenog nezavisno od njegove krivične odgovornosti koja se utvrđuje u posebnom postupku – dakle, cenilo bi se samo postupanje u radno-pravnom smislu bez namere da se utvrđuje radnja krivičnog dela, još manje odgovornost zaposlenog kao počinioca.

159 Član 180. Zakona o radu.

160 *Ibid*, član 184.

161 Često se u praksi može naići na mišljenje da je nemoguće dati otkaz zaposlenom koji se nalazi na bolovanju. Ovo nije tačno, jer je za otkaz ugovora o radu dovoljno da je otkazni razlog nastupio i da sama privremena sprečenost za rad nije razlog otkaza. Moguće je ipak zamisliti situaciju u kojoj se zaposlenom ne može uručiti upozorenje pred otkaz ugovora o radu, jer se nalazi na bolovanju ili je iz drugog razloga privremeno odsustan sa rada. Pitanje je međutim koliko su takve situacije učestale i koliko je moguće da neko tri meseca, odnosno šest meseci, provede na bolovanju bez osnova za tak nešto, imajući u vidu propise o zdravstvenom osiguranju. Čini se da zbog takvih incidentnih situacija nije bilo potrebno menjati zakon, kao i da je ovaj problem mogao da se reši drugačije – na primer, uvođenjem pravila da postoji zastoj u proteku roka za ono vreme koje zaposleni ne provede na radu, ukoliko je poslodavac pre toga inicirao otkazni postupak.

162 Postoje ipak mišljenja da je upravo u preformulaciji člana 188. stvoreno nesaglasje ovog rešenja sa Konvencijom 135 i Preporukom 143 Međunarodne organizacije rada, kada je reč o definisanju pojma „sindikalne aktivnosti“ (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

od staža osiguranja, a koji ne može biti kraći od osam niti duži od 30 dana.¹⁶³ Ovo je jedini otkazni rok koji je ostao nakon izmena i dopuna Zakona o radu. U svim ostalim slučajevima, radni odnos prestaje danom uručenja rešenja o otkazu ugovora o radu.¹⁶⁴ Brisanjem stava 4. u članu 189. ukinuta je i mogućnost zastoja u otkaznom roku zbog nastupanja određenih okolnosti, dok je zadržan stav 3. kojim je moguć dogovor zaposlenog i poslodavca da se otkazni rok skрати uz isplatu odgovarajuće naknade zaposlenom.

Odredbe o pravima zaposlenog u slučaju nezakonitog otkaza ugovora o radu izmenjene u smeru drastičnog umanjenja prava zaposlenih. Član 191. Zakona o radu glasi:

„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 pripadajućí 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 pripadajućí porez i doprinos u skladu sa zakonom, u koju ne ulazi naknada za ishranu u toku rada, regres za korišćenje godišnjeg odmora, bonusi, nagrade i druga primanja po osnovu doprinosa poslovnom uspehu poslodavca.

Naknada štete iz stava 1. ovog člana isplaćuje se zaposlenom u visini izgubljene zarade, koja je umanjena za iznos poreza i doprinosa koji se obračunavaju po osnovu zarade 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 izdržanih 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 5. ovog člana.

Ako sud u toku 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, sud će odbiti zahtev zaposlenog za vraćanje na rad, a na ime naknade štete dosudiće zaposlenom iznos do šest zarada zaposlenog.

Pod zaradom iz st. 5. i 7. 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, 5, 6. i 7. ovog člana umanjuje se za iznos prihoda koje je zaposleni ostvario po osnovu rada, po prestanku radnog odnosa.“

Prva izmena sadržana je u stavu 2. ovog člana. Precizirano je na koja sve neisplaćena potraživanja zaposleni ima, odnosno nema pravo. Ovde je u pitanju normiranje sudske prakse, koja se formirala u pravcu nepriznavanja prava zaposlenom 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.

Dalje, valja napomenuti da je ostalo nepromenjeno rešenje da reintegraciju zaposleni mora da zahteva da bi bila dosuđena, bez obzira na ocenu suda da li je otkaz bio u skladu sa zakonom ili nije. Takođe, supstitucija reintegracije (isplata novčanog iznosa umesto vraćanja zaposlenog na rad) je ostala identična, bez obzira da li je zahteva zaposleni ili poslodavac.

163 Član 189. stav 1. Zakona o radu.

164 *Ibid*, član 185. stav 5.

Rešenje iz stava 7. je posebno sporno. Naime, ovim stavom se uvodi „manje“ i „veće“ kršenje zakona od strane poslodavca, u situaciji kada je otkaz proglašen nezakonitim zato što poslodavac nije poštovao odredbe o otkaznom postupku, dok je otkazni razlog nesporan. U tom slučaju zakonodavac (krajnje neshvatljivo) stavlja poslodavca u favorizovan položaj – sud će odbiti zahtev zaposlenog za vraćanje na rad, a na ime naknade štete dosudiće zaposlenom iznos do šest zarada zaposlenog.¹⁶⁵

Nekoliko stvari nije u redu sa ovakvim rešenjem. Prvo, ovime se uvodi neustavna kategorija „blažeg“ kršenja radnopravnih propisa. Tako nešto nije predviđeno ni u jednoj drugoj oblasti prava, posebno ne kada je u pitanju ponašanje koje za posledicu ima identičan rezultat kao i „veće“ kršenje zakona – nezakoniti otkaz nastupa i u jednom i u drugom slučaju. Potom, neshvatljivo je šta zapravo predstavlja kršenje procedure o otkaznom postupku. Ukoliko na primer poslodavac otkáže 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.¹⁶⁶ 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.“¹⁶⁷ 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 kršenja 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.

U stavu 9. je zadržana odredba iz nekadašnjeg stava 3. člana 191. da se naknada štete koju će sud dosuditi u slučaju da oceni da je otkaz bio nezakonit, umanjuje za iznos prihoda koje je zaposleni ostvario po osnovu rada, po prestanku radnog odnosa. Iako je donekle logična, u praksi je ova odredba dovela do različitih loših rešenja kojima se direktno zadire u prava zaposlenih. Naročito je teško utvrditi šta spada u „prihode po osnovu rada“. Sasvim je jasno da se pod time smatraju svi evidentirani prihodi, bez obzira na osnov rada (dakle i u

165 Kako se navodi u nekim primedbama, na ovaj način se ignoriše i princip povratka u pređašnje stanje, odnosno potpune naknade štete, i krše odredbe Zakona o obligacionim odnosima (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

166 Jedna od primedbi kada je reč o ovom ovlašćenju inspektora rada jeste da se u vršenju nadzora i proceni da li je otkaz očigledno nezakonit inspektori isključivo rukovode formalnim elementima rešenja kojim je otkazan ugovor o radu, dok se ne ulazi u procenu opravdanosti otkaznih razloga (izvor: *Ibidem*).

167 Z.Ivošević, *Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa*, u: Z.Ivošević (ur.) *Novine u Zakonu o radu, op.cit.*, str. 152.

radnom odnosu i van radnog odnosa, pa čak i na neformalnom i faktičkom radu). Sud često nema saznanja koliki su takvi prihodi, kao ni poslodavac. Prihode od neformalnog rada je praktično nemoguće utvrditi. Takođe, postoje i različite aktivnosti koje se mogu smatrati hobijima, pa se često postavlja pitanje da li i takva vrsta prihodovanja ulazi u obračun. Konačno, na sudu je da proceni kojom delatnošću bi se zaposleni bavio i da je bio u radnom odnosu, odnosno da nije nezakonito otpušten. Tako nešto predstavlja gotovo nemoguć zadatak za sud, pa se on time po pravilu ni ne bavi, što je takođe ponašanje koje ide na štetu zaposlenog. Ima i primera da su sudovi krajnje kreativno (i nezakonito) tumačili ovu odredbu i primenjivali institut obligacionog prava da je štetnik sam kriv za uvećanje sopstvene štete, sankcionišući zaposlene koji su nezakonito otpušteni zbog toga što nakon nezakonitog otkaza nisu ostvarivali prihode.¹⁶⁸

Konačno, trebalo bi napomenuti da je izmenom u članu 195. prekluzivni rok za pokretanje radnog spora skraćen sa 90 na 60 dana – ovaj rok se odnosi i na pokretanje radnog spora usled nezakonitog otkaza, i o njemu će biti više reči kod analize mehanizama zaštite prava zaposlenih.

U Zakon je unet član 189a. prema kojem zaposleni kome je radni odnos prestao ima pravo da od poslodavca zahteva potvrdu koja sadrži datum zasnivanja i prestanka radnog odnosa i vrstu, odnosno opis poslova na kojima je radio, a na poseban zahtev zaposlenog poslodavac može dati i ocenu njegovog ponašanja i rezultata rada, u istoj ili u posebnoj potvrdi. Ovo rešenje u skladu je sa praksom da poslodavci daju preporuke svojim bivšim zaposlenima, ali i sa rešenjem o ukidanju radnih knjižica, čime novi poslodavac gubi priliku da na jednostavan način sagleda karijeru i iskustvo kandidata za posao.

Nemoguće je izvesti povoljan zaključak o izmenama i dopunama Zakona o radu u delu koji se tiče otkaza od strane poslodavca. Brisanje iznuđenog otkaza, nejasna i čudna rešenja vezana za prava zaposlenog kod nezakonitog otkaza, uz praktično ukidanje otkaznog roka osim u jednom slučaju, produženje rokova zastarelosti otkaznih razloga, kao i kontroverze koje prate neke od otkaznih razloga, mešanje disciplinskog i otkaznog postupka – sve su to rešenja uvedena izmenama i dopunama 2014. godine, i svako od njih ide isključivo na štetu zaposlenih. Namera zakonodavca bila je očigledna – maksimalno pojednostaviti otkazivanje ugovora o radu od strane poslodavca, dakle olakšati otpuštanje (pretpostavka je, sve pod već analiziranom premisom da će Zakon o radu omogućiti veću fluktuaciju zaposlenih). Naročito predmet kritike moraju biti odredbe o nezakonitom otkazu, koje u pravni sistem uvode neustavni institut „manjeg“ i „većeg“ kršenja zakona od strane poslodavca. Pozicija zaposlenog u slučaju nezakonitog otkaza biće posebno analizirana u delu o zaštiti prava zaposlenih, ali se ovde može zaključiti da je izmenama člana 191. dovedeno u pitanje pravo na pristup pravdi zaposlenog, kao i da je ovaj član menjan isključivo da bi se zaposleni destimulisali da pokreću radne sporove u slučaju nezakonitog otkaza. Ovime je ozbiljno uzdrmana osnova ostvarivanja individualnih prava zaposlenih – kako mogu ostvarivati svoja prava, kada znaju da poslodavac ima gotovo neiscrpan niz mehanizama kojima će okončati njihov radni odnos, a istovremeno država ne pruža efikasnu sudsku zaštitu od njegovog nedozvoljenog i nezakonitog ponašanja?

Sve navedeno vodi zaključku da se odredbe o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca moraju što pre preispitati i kvalitativno poboljšati.

3.10 RAD VAN RADNOG ODNOSA

Režimi rada van radnog odnosa nisu izmenjeni u odnosu na najzastupljenije ugovore o delu, privremenim i povremenim poslovima i dodatnom radu. Iz Zakona o radu je međutim izbačen član 200. kojim je regulisan ugovor o zastupanju ili posredovanju (a koji je uređen Zakonom o obligacionim odnosima), kao i član 203. o samozapošljavanju (koji je inače bio deklaratornog karaktera, dok je materija regulisana Zakonom o pri-

168 Više o ovom neverovatno pogrešnom tumačenju prava: M.Reljanović, *U ime naroda*, <http://pescanik.net/u-ime-naroda/>, pristupljeno 20.08.2016.

vrednim društvima¹⁶⁹). Volontiranje je i dalje uređeno posebnim zakonom¹⁷⁰, dok je zapravo jedine izmene pretrpeo član 201. kojim je regulisan ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju. Novim odredbama jasno su razdvojeni osposobljavanje i usavršavanje – prvo je rezervisano radi sticanja praktičnih znanja i veština u obavljanju pripravničkog staža, odnosno radi polaganja stručnog ispita, dok je druga vrsta radnog angažovanja predviđena za sticanje posebnih znanja i sposobnosti za rad u struci, odnosno radi obavljanja specijalizacije. Ni u jednom ni u drugom slučaju poslenik nema pravo na zaradu – poslodavac može, ali ne mora posleniku obezbediti novčanu naknadu kao i druga prava (ovo rešenje je ostalo nepromenjeno).

Čini se da je u ovom delu izvršeno nekoliko izmena koje neće bitnije uticati na položaj radno angažovanih lica. Ostali su aktuelni različiti problemi iz prakse, dok posebno čudi uporno ignorisanje zakonodavca da bliže uredi samozapošljavanje, budući da je kao matični zakon za ovu vrstu poslodavaca ostao Zakon o privrednim društvima, koji je izuzetno škrta kada je reč o radnopravnim aspektima preduzetništva.

3.11 OSTVARIVANJE PRAVA IZ PENZIJSKO-INVALIDSKOG OSIGURANJA

Ovo pitanje neočekivano je postalo predmet Zakona o radu, budući da je članom 116. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu predviđeno da se nakon 31. decembra 2015. godine više neće izdavati radne knjižice, odnosno da se u postojeće radne knjižice neće upisivati staž ostvaren kod poslodavca nakon pomenutog datuma. Ovo rešenje je izazvalo različita tumačenja, budući da je pomenuti član veoma neprecizno normirao okolnost prestanka vođenja evidencije u važećim radnim knjižicama:

„Član 204. Zakona o radu (“Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13) i Pravilnik o radnoj knjižici (“Službeni glasnik RS”, broj 17/97) prestaju da važe 1. januara 2016. godine.

Radne knjižice izdate zaključno sa 31. decembrom 2015. godine nastavljaju da se koriste kao javne isprave, a podaci upisani u te knjižice mogu da služe kao dokaz za ostvarivanje prava iz radnog odnosa i drugih prava u skladu sa zakonom.“

Članom 204. koji prestaje da važi, bile su uređene radne knjižice kao javne isprave koje je izdavao organ lokalne samouprave a koje je poslodavac čuvao za vreme trajanja radnog odnosa, u njih bio obavezan da upiše sve relevantne podatke, a po prestanku radnog odnosa bio dužan da ih vrati zaposlenima. U mnoštvu podataka koji su se upisivali u radne knjižice, najznačajniji za zaposlene bili su podaci o ostvarenom radnom stažu, odnosno stažu penzijskog i invalidskog osiguranja. Prema članu 272a. Zakona o radu, koji je takođe dodat 2014. godine, ministarstva nadležna za rad, državnu upravu i finansije mogu da preuzimaju podatke iz jedinstvene baze centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (u daljem tekstu: CROSO) potrebne za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Podaci koji su dakle bili upisivani u radne knjižice, sada će se voditi u elektronskom obliku u CROSO.

Problem međutim nastaje u tome što se članom 272a. ne navodi izričito da će se bazom služiti i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja – ovo jasno proističe iz Zakona o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja¹⁷¹, pa se zakonodavcu verovatno učinilo suvišnim da tako nešto ponavlja i u Zakonu o radu.

Međutim, šta će se desiti kada osiguranik tvrdi da podaci upisani u CROSO nisu tačni? Nakon stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o radu, poslodavci su u mnogim slučajevima vraćali zaposlenima radne

169 Službeni glasnik RS, brojevi 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015.

170 Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS, broj 36/2010.

171 Član 1. tačka 3) Zakona o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (Službeni glasnik RS, brojevi 30/10, 44/14 - dr. zakon, 116/14).

knjižice, a ovi ih neretko i bacali kao nepotrebne. Međutim, suština zakonske izmene je u tome da se u radne knjižice trenutno zaposlenih ne upisuju novi podaci; one će ostati kod aktuelnih poslodavaca do kraja radnog odnosa, a nakon toga biti predate zaposlenima na čuvanje. Kao što citirani član 116. predviđa, radne knjižice *moгу* služiti za dokazivanje staža koji je ostvaren do 2016. godine, što će biti neophodno kad god zaposleni bude smatrao da postoji nepravilnost u CROSO koja se tiče ostvarenog staža penzijskog i invalidskog osiguranja. U medijima su ipak prisutna razna tumačenja koja mogu uneti dodatnu zabunu.¹⁷²

Ovakav razvoj situacije svakako nije dobar, jer stvara nesigurnost kod osiguranika, a u praksi mogu i da dovedu do izuzetno teških kršenja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Država je ta koja mora da obezbedi tačnu evidenciju, odnosno Fond penzijskog i invalidskog osiguranja – putem CROSO, ili na neki drugi način. U suprotnom, građani bi mogli biti oštećeni u stećenim pravima zbog nestručnosti i nebrige nadležnih organa, što bi svakako imalo dalekosežne pravne posledice.

3.12 ZAKLJUČAK

Sasvim je izvesno da postoji trend umanjjenja individualnih prava zaposlenih, što izmene i dopune Zakona o radu potvrđuju. Osim izmena koje su nužno izvršene da bi se zakonske norme terminološki uskladile, da bi se otklonile greške u normiranju i pojasnili određeni isnutiti u skladu sa međunarodnim instrumentima, učinjeni su i značajni uplivi u prava zaposlenih koji se ne mogu pravdati realnim potrebama, harmonizacijom, kao ni negativnom praksom. Možda i više od toga, mnogi instituti koji su se pokazali ranjivim u praksi, nisu dobili dodatnu zaštitu a neki od njih su dodatno oslabljeni.

Tako možemo pričati o posebno lošim rešenjima kada je reč o nezakonitom otkazu, skraćivanju prekluzivnog roka za pokretanje radnog spora, ukidanju iznuđenog otkaza, sumnjivim izuzecima i generalnoj konstrukciji rada na određeno vreme, nepotpunim odredbama o pripravnosti za rad, nejasnim odredbama o naknadi štete za neiskorišćeni godišnji odmor, i tako dalje.

Kao što je navedeno u prethodnom tekstu, izmene i dopune su donele i neka dobra rešenja. Ipak, ono što će verovatno biti efekti novog radnog zakonodavstva u pogledu položaja zaposlenih, može se sumirati na nekoliko osnovnih komponenti:

- umanjjenje troškova poslodavca u odnosu na zaposlene, takozvano „pojeftinjenje zaposlenih“;
- generalno umanjjenje individualnih prava zaposlenih u različitim situacijama, nezavisno od prava na zaradu i druga primanja, kao što su odredbe o plaćenom odsustvu, „zaštiti“ osoba sa invaliditetom, radnom odnosu na određeno vreme, i slično;
- obesmišljavanje spora povodom nezakonitog otkaza i dovođenje zaposlenih u veoma nezavidan položaj kada je reč o zaštiti individualnih prava;
- ignorisanje potreba za približavanjem režima rada u radnom odnosu i van radnog odnosa.

172 *Radna knjižica ipak nije otišla u zaborav*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2410410/radna-knjizica-ipak-nije-otisla-u-zaborav.html>, pristupljeno 20.08.2016.; *Radna knjižica otišla u istoriju, ali evo zašto je treba SAČUVATI*, <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/radna-knjizica-otisla-u-istoriju-ali-evo-zasto-je-treba-sacuvati/9ft5p0g>, pristupljeno 20.08.2016. Zanimljivo je da se u prvom tekstu navodi da se staž osiguranja mora dokazivati podnošenjem radne knjižice pri ostvarivanju prava na penziju, što nije u skladu sa zakonskim rešenjem.

4. Socijalni dijalog i kolektivna prava zaposlenih

4.1 SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI

Socijalni dijalog u Srbiji je na izuzetno niskom nivou. Kultura socijalnog dijaloga nije razvijena, a bipartitna i tripartitna saradnja socijalnih partnera i države ne postoji, ili ne daje rezultate. Nerazumevanje za značaj postojanja kontinuirane komunikacije socijalnih partnera nije iznenađujuće i između ostalog je odraz kako ponašanja države u prethodnom periodu prema poslodavcima i sindikatima, tako i ograničenog viđenja zadataka i ciljeva delovanja udruženja poslodavaca i sindikata u Republici Srbiji. Naime, u dosta dugom periodu od usvajanja Zakona o radu 2005. godine pa do 2013. godine kada su najavljene njegove sveobuhvatne izmene i dopune, odnos resornog Ministarstva, kao i zakonodavne i izvršne vlasti uopšte, bio je sasvim inertan kada je reč o problemima u radnom i socijalnom pravu i uglavnom se svodio na balansiranje između zahteva i pritužbi poslodavaca i sindikata, uz pokušaje da se očuva normativni *status quo*.

Zakon o radu je u ovoj sferi samo posredni instrument kojime bi trebalo pripremiti mehanizme socijalnog dijaloga i negovanje kulture socijalnog dogovaranja. Osnove sistema koje su postavljene nisu međutim nikako povoljne za navedene ciljeve. U praksi primene Zakona o radu u postojećim oblicima socijalnog dijaloga, a naročito u kolektivnom pregovaranju, zakon je više predstavljao prepreku i odvratajući element, nego što je doveo do pospešivanja razmene informacija, stavova, ideja i planova među socijalnim partnerima.

Izmene i dopune Zakona o radu nisu doprinele razvoju socijalnog dijaloga, kao ni svesti o njegovom suštinskom značaju u razvoju radnog i socijalnog zakonodavstva. Ovo nije iznenađujuće, budući da same izmene i dopune nisu ni na koji način značajno zadirale u pokretanje postojećih i osmišljavanje novih mehanizama socijalnog dijaloga. Izmene koje su načinjene, a koje će biti analizirane u nastavku, uglavnom se ograničavaju na opšte normiranje sindikata, rad Odbora za utvrđivanje/preispitivanje reprezentativnosti, kao i na poništavanje dosadašnjih rezultata kolektivnog pregovaranja. Ono što je međutim propušteno jeste indirektno podsticanje poslodavaca na zaključenje kolektivnog ugovora – u tom smislu postoji jako mali broj rešenja na osnovu kojih poslodavac neki institut može povoljnije urediti kolektivnim ugovorom, kako bi se motivisao da pristupi kolektivnom pregovaranju ne samo kao formalnoj obavezi već sa iskrenom namerom da se kolektivni ugovor zaključi.¹⁷³ Sa druge strane, postoji i potpuna nezainteresovanost države da motiviše strane kompanije da se udružuju u udruženja poslodavaca i da na taj način omoguće kolektivno pregovaranje radi zaključenja posebnih kolektivnih ugovora u različitim delatnostima. Strani poslodavci sa druge strane smatraju da su dovoljno zaštićeni od strane države, pa nemaju potrebu da se udružuju i kolektivno pregovaraju.¹⁷⁴

Socijalno-ekonomski saveti (u daljem tekstu: SES) regulisani su posebnim Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu¹⁷⁵. U tom smislu, Zakon o radu se ne bavi njihovom organizacijom, sastavom, nadležnostima, niti načinom rada. Predmet Zakona o radu jedino je Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije (u daljem tekstu: SES RS) i to u delu utvrđivanja minimalne cene rada, na osnovu koje se utvrđuje i minimalna zarada, kao i kolektivnog pregovaranja, odnosno dejstva kolektivnih ugovora, što će biti detaljno razmatrano u daljem tekstu. Ovakvo rešenje ukazuje na već poznati problem da socijalni dijalog i interakcija socijalnih par-

173 Izlaganje Željke Jorgić Đokić (Savez samostalnih sindikata Vojvodine) na seminaru „Radni uslovi u transnacionalnim kompanijama u jugoistočnoj Evropi“, Beograd, 23-24.09.2016. godine.

174 *Ibidem*, izlaganje Zorana Mihajlovića (Savez samostalnih sindikata Srbije). Ovakvo stanje nije karakteristično samo za strane kompanije – sindikati organizovani u medijskoj delatnosti često ističu da istovetno stanje postoji i u medijima (izvor: Uputnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

175 Službeni glasnik RS, broj 125/2004.

tnera nije dovoljno zastupljena u Zakonu o radu. Postojale su ideje i inicijative da se donese poseban zakon kojim bi se uredio isključivo socijalni dijalog, a u kojem bi značajan deo normiranja bio posvećen SES. Takve ideje nisu realizovane a izmenama i dopunama Zakona o radu propuštena je prilika da se materija ponovo ujedini u jednom zakonskom tekstu.

Rešenje koje je aktuelno u Zakonu o radu međutim krije još jednu nepovoljnu činjenicu po kvalitet socijalnog dijaloga u Srbiji, koja se nije promenila od samog osnivanja SES RS. Naime, zakonodavac je, očigledno potpuno svestan neodrživosti aktuelnog načina donošenja odluka u SES RS, a imajući u vidu prethodno rečeno o zaoštrenim odnosima između socijalnih partnera, postavio alternativnu nadležnost Vlade Republike Srbije za donošenje odluke o minimalnoj zaradi (nakon izmena iz 2014. godine – minimalnoj ceni rada) ukoliko se SES RS ne dogovori:

„Ako Socijalno-ekonomski savet ne donese odluku u roku od 15 dana od dana početka pregovora, odluku o visini minimalne cene rada donosi Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) u narednom roku od 15 dana.“¹⁷⁶

Ovo je odlična odredba sa stanovišta ostvarivanja svrhe postojanja instituta minimalne cene rada i sprečavanja blokiranja izmena minimalne cene rada, ali je sasvim indikativna kada je reč o veri koja postoji u mogućnost dogovora socijalnih partnera i iznalaženja kompromisnog rešenja.

Može se dakle zaključiti da SES nisu u fokusu Zakona o radu, niti su to bili pre najnovijih izmena i dopuna. U tom smislu se mogu uputiti kritike nerazvijenosti mehanizama rada SES uopšte, pa i SES RS, ali se istovremeno ne mogu uočiti neki značajniji efekti izmena Zakona o radu – jednostavno, oni nisu ni bili mogući imajući u vidu postavljene okvire normiranja SES posebnim zakonom.¹⁷⁷

4.2 SINDIKALNO UDRUŽIVANJE

Sloboda udruživanja zaposlenih, osnivanje, rad i prestanak postojanja sindikata regulisani su na veoma specifičan način. Zakonom o radu postavljen je osnovni normativni okvir sindikalnog udruživanja i delovanja. Okvir je međutim nepotpun, pa se supsidijarno mora primenjivati Zakon o udruženjima¹⁷⁸. Ovakav način regulisanja dovodi do različitih konfuznih situacija, deregulisanosti ili jednostavno loše prakse.

Izmene i dopune Zakona o radu sadržale su nekoliko novine kada je reč o sindikalnim pravima i slobodama. Među tim novinama međutim nema suštinskih rešenja problema koji se javljaju u praksi.

Izmenjen je član 210. Zakona o radu, i to tako da je precizirano da je poslodavac dužan da obezbedi tehničko-prostorne uslove za rad samo sindikatima koji su kod njega organizovani – ovo je i ranije bilo jasno iz konstrukcije norme, ali preciziranje je verovatno došlo zbog problema koji su postojali u praksi. Takođe,

176 Član 112. stav 2. Zakona o radu. Pre izmena i dopuna iz 2014. godine, ova norma izgledala je veoma slično, osim što je SES RS donosio odluku o minimalnoj zaradi u roku od 10 dana, dok Vlada nije imala određeni rok da donese odluku nakon neuspeha postizanja konsenzusa u SES RS: „Ako Socijalno-ekonomski savet ne donese odluku u roku od 10 dana od dana početka pregovora, odluku o visini minimalne zarade donosi Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada).“

177 U javni Ministarstva je da će se i Zakon o socijalno-ekonomskim savetima menjati do 2018. godine (izlaganje Ivane Nikolić iz Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja na konferenciji „Forum socijalni dijalog - Šta su efekti novog radnog zakonodavstva po tržište rada i održivu zaposlenost“, Beograd, 14.06.2016. godine). Ostaje da se vidi u kom pravcu će te izmene ići i da li će biti predviđeni raznovrsniji i efikasniji mehanizmi saradnje socijalnih partnera u okviru SES, kao i da li će njihova uloga biti ojačana i omogućiti da SES postanu respektabilan forum za socijalni dijalog, kako na lokalnu tako i na nivou Republike Srbije. Za sada nema govora o uspostavljanju takozvanog „tripartizma plus“ u tripartitnim telima, kao ni o uključivanju šire stručne javnosti u socijalni dijalog, na bilo koji drugi institucionalizovani način.

178 Član 2. stav 2. Zakona o udruženjima (Službeni glasnik RS, brojevi 51/2009 i 99/2011 - dr. zakoni): „Na političke stranke, sindikate, udruženja organizovana radi obavljanja određenih delatnosti u cilju sticanja dobiti, sportske organizacije i udruženja, crkve i verske zajednice, spontana privremena povezivanja više lica i druga udruženja čiji je rad uređen posebnim zakonom, odredbe ovog zakona shodno se primenjuju u pitanjima koja nisu uređena tim posebnim zakonom.“

poslodavac je dužan da navedene uslove obezbedi, „u skladu sa prostornim i finansijskim mogućnostima“ – čini se da je ovo još jedno preciziranje koje je i ranije proisticalo iz postojeće norme.

Veće izmene izvršene su u pogledu beneficija koje imaju predstavnici sindikata kod poslodavca. Naime, u članu 211. stav 1. koji je glasio:

„Ovlašćeni predstavnik sindikata ima pravo na plaćeno odsustvo radi obavljanja sindikalne funkcije, u skladu sa kolektivnim ugovorom ili sporazumom poslodavca i sindikata, srazmerno broju članova sindikata.“

zamenjen je tekstem:

„Kolektivnim ugovorom ili sporazumom između poslodavca i sindikata kod poslodavca, može se utvrditi pravo na plaćeno odsustvo predstavniku sindikata, radi obavljanja sindikalne funkcije, srazmerno broju članova sindikata.“

Pravo je dakle zamenjeno potencijalom, što je svakako umanjenje prava sindikalnih predstavnika, posebno imajući u vidu da je kolektivni ugovor kod poslodavca i dalje više izuzetak, nego pravilo. Ukoliko se ne ostvare uslovi iz stava 1., stav 2. istog člana sadrži korektivni mehanizam: „Ako kolektivni ugovor ili sporazum iz stava 1. ovog člana nije zaključen, lice ovlašćeno za zastupanje i predstavljanje reprezentativnog sindikata kod poslodavca za obavljanje sindikalne funkcije ima pravo: 1) na 40 plaćenih časova rada mesečno ako sindikat ima najmanje 200 članova i po jedan čas mesečno za svakih sledećih 100 članova; 2) na srazmerno manje plaćenih časova ako sindikat ima manje od 200 članova.“ Predsednik podružnice i član organa sindikata imaju pravo na 50% plaćenih časova¹⁷⁹, a brisan je stav prema kojem se kolektivnim ugovorom ili sporazumom moglo utvrditi da ovlašćeni predstavnik sindikata u potpunosti bude oslobođen obavljanja poslova za koje je zaključio ugovor o radu. Čini se da su izmene ovog člana pre svega usmerene na umanjenje prava na plaćeno odsustvo predstavnika sindikata.

U vezi sa odsustvom predstavnika sindikata izvršene su i izmene člana 214. koji je ranije glasio:

„Sindikalni predstavnik koji odsustvuje sa rada u skladu sa čl. 211-213. ovog zakona ima pravo na naknadu zarade najmanje u visini osnovne zarade u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu.

Naknadu zarade iz stava 1. ovog člana plaća poslodavac.“

Nakon izmena, član 214. glasi:

„Sindikalni predstavnik koji odsustvuje sa rada u skladu sa čl. 211-213. ovog zakona ima pravo na naknadu zarade koja ne može biti veća od njegove prosečne zarade u prethodnih 12 meseci u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu.

Naknadu zarade iz stava 1. ovog člana plaća poslodavac.“

Ne može se reći da je ova izmena posebno povoljna ili nepovoljna po predstavnike sindikata, budući da će prosečna zarada u prethodnih 12 meseci zaposlenog potencijalno biti viša ili niža od osnovne zarade koju zaposleni trenutno ostvaruje, u zavisnosti od toga da li je u tom periodu došlo do povećanja ili smanjenja zarada, kao i u zavisnosti od toga koliki su drugi elementi zarade koji prema prethodnom rešenju nisu bili relevantni.

Položaj sindikata u Srbiji jako je nepovoljan, kako faktički tako i normativno. Uz sve poteškoće u određivanju reprezentativnosti i potencijalnog učešća u socijalnom dijalogu, sindikati nailaze i na druge prepreke u svom delovanju, među kojima su svakako najvažnije diskriminacija prema sindikalnom opredeljenju i zabrana rada sindikata od strane poslodavca. I u jednom i u drugom slučaju, država nije dovoljno efikasno stala u zaštitu sindikata, odnosno zaposlenih koji žele da se sindikalno organizuju.¹⁸⁰ Čini se da su sa druge strane sindikati u Srbiji nedorasli prevazilaženju mnogih problema sa kojima se suočavaju, da su sve veće sindikal-

179 Član 211. stav 3. Zakona o radu.

180 Videti na primer: „Hoćemo sindikat, Jura ne dozvoljava“, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=05&d=23&nav_id=1134816; *Radnici se plaše, sindikati u privatnom sektoru retkost*, <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/134328/Radnici-se-plase-sindikati-u-privatnom-sektoru-retkost.html>, pristupljeno 20.08.2016. U medijskoj delatnosti sindikati u privatnom sektoru praktično ne postoje a pooštrena pravila o proširenju dejstva kolektivnog ugovora praktično onemogućavaju njegovu primenu i na takve poslodavce (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

ne organizacije izrasle u glomazne, birokratizovane i neefikasne forme koje se ne bave na zadovoljavajući način pravima zaposlenih a često im ne ulivaju ni poverenje. „U Svetskoj studiji vrednosti 2005-2007. godine, za Srbiju je utvrđeno da 1% ispitanika ima puno poverenje u sindikate, a da 18% ima prilično poverenja u sindikate. S druge strane 53% ispitanika ima malo poverenje, a 28% uopšte nema poverenja u sindikate. Ili pojednostavljeno, 19% ispitanika iz Srbije ima poverenje a 81% nema ili ima malo poverenja. To je znatno lošija slika u odnosu na prosek ispitivanja iz 16 zemlja koliko je u ovo međunarodno istraživanje uključeno. Konkretno, u Srbiji duplo manje ljudi ima poverenje u sindikate nego što je to u svih 16 zemalja u proseku (19% prema 37%). Srbija je u stvari na poslednjem mestu među ispitivanim zemljama po obimu poverenja u sindikate. Najbliže su joj Bugarska (22% poverenja), Slovenija i Poljska (sa po 28%), Rumunija, Španija i Velika Britanija (sa po 30%). Još lošija slika nađena je dve godine kasnije u Evropskoj studiji vrednosti (četvrti talas, 2008-2010. godine). Tada je utvrđeno da 2% građana Srbije ima puno poverenje u sindikate, a 10% prilično; s druge strane, 50% ima malo poverenje (tj. „nema baš neko poverenje“), a 38% uopšte nema poverenja. Ta slika je tri puta lošija od opšteg proseka za 47 zemalja u kojima je anketirano preko 70.000 ljudi – u Srbiji poverenje u sindikate ima 12% ispitanika a prosek za 47 evropskih zemalja iznosi 39%. Od anketiranih 47 zemalja Srbija je na 46. mestu – iza nje je samo Bugarska sa 11% poverenja, dok već Hrvatska koja je neposredno ispred Srbije ima 18% poverenja, Grčka koja je na 44. mestu ima duplo više poverenja u sindikate – 22%; Norveška je na prvom mestu i u toj državi 66% građana ima poverenje u sindikate.“¹⁸¹

Nedovoljna regulisanost njihovog rada nikako ne doprinosi stabilnosti sindikata i punom ostvarivanju prava na udruživanje zaposlenih – utoliko je sasvim nejasno zbog čega je zakonodavac ispustio priliku da ova pitanja detaljnije normira izmenama ZOR 2014. godine.

4.3 UTVRĐIVANJE I PREISPITIVANJE REPREZENTATIVNOSTI

Utvrđivanje i preispitivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca i dalje ostaje jedan od osnovnih problema kada je reč o ostvarivanju kolektivnih prava. Postojeće rešenje pre izmena i dopuna Zakona o radu bilo je veoma loše, ne samo normativno već i logički posmatrano. O utvrđivanju i preispitivanju reprezentativnosti (osim u slučaju reprezentativnosti sindikata kod poslodavca) odlučivao je ministar rada, na predlog Odbora za utvrđivanje/preispitivanje reprezentativnosti (u daljem tekstu: Odbor). Odbor je obrazovan na tripartitnoj osnovi:

„Odbor čine po tri predstavnika Vlade, sindikata i udruženja poslodavaca, koji se imenuju na četiri godine.

Predstavnike Vlade imenuje Vlada na predlog ministra, a predstavnike sindikata i udruženja poslodavaca imenuju sindikati i udruženja poslodavaca - članovi Socijalno-ekonomskog saveta.

Administrativno-stručne poslove za Odbor obavlja ministarstvo.“¹⁸²

Osnovna zamerka ovako zamišljenom Odboru jeste što o reprezentativnosti odlučuju reprezentativna udruženja poslodavaca i reprezentativni sindikati. To zapravo znači da će oni biti u situaciji da odlučuju da li će nekome priznati svojstvo reprezentativnosti i samim tim mu obezbediti mesto u Socijalno-ekonomskom savetu, a posledično i u Odboru, odnosno – odlučuju da li će sami sebi umanjiti postojeći privilegovani položaj. Nije poznato da li je zakonodavac prilikom usvajanja ovakvog rešenja imao u vidu visoke moralne kvalitete članova Odbora, odnosno reprezentativnih udruženja poslodavaca i reprezentativnih sindikata, ali je sasvim indikativno da se ne može realno očekivati da ovakav mehanizam da zadovoljavajuće rezultate u

181 S. Mihailović, Z. Stojiljković, D. Torbica, V. Mihailović, *Sindikati u medijima*, Beograd, 2011, str. 38, 41. Tekst je dostupan na Internet stranici: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/Sindikati_i_mediji.pdf, pristupljeno 25.09.2016.

182 Član 225. Zakona o radu. Ovaj član nije izmenjen 2014. godine.

praksi jer će postojeći reprezentativni akteri pokušati da opstruišu izbor novih reprezentativnih sindikata ili udruženja poslodavaca. Upravo to se i dogodilo, pa je rad Odbora praktično blokiran. Kvorum za rad i odlučivanje na Odboru nije bio normiran, Zakon o radu je o tome ćutao, pa je i to predstavljalo dodatnu prepreku za donošenje odluka o utvrđivanju reprezentativnosti a članovi Odbora su podržavali tumačenje prema kojem je za donošenje odluke potreban konsenzus. Slična situacija postojala je i u slučaju da se odlučuje o preispitivanju reprezentativnosti – Odbor se o tome nije oglašavao, tačnije zahtevi nisu uopšte razmatrani. Zaista je teško zamisliti da neko od članova Odbora glasa za odstranjivanje sopstvenog udruženja iz kruga reprezentativnih; ono što je međutim sasvim jasno jeste da su predstavnici udruženja poslodavaca i sindikata prećutno podržavali ovakvu zajedničku praksu.

Indikativan je i slučaj Konfederacije slobodnih sindikata Srbije, koja je predala Odboru zahtev za utvrđivanje reprezentativnosti još 2012. godine. Budući da je rad Odbora opstruiran konstantno, tadašnji ministar rada je bez predloga Odbora doneo rešenje kojim se utvrđuje reprezentativnost, pozivajući se na institut „ćutanja uprave“ i mišljenje nezavisne komisije koja je tim povodom formirana.¹⁸³ Međutim, ostali reprezentativni sindikati kao i reprezentativno udruženje poslodavaca nikada nisu priznali ovo rešenje, smatrajući ga nezakonitim.¹⁸⁴ Predstavnici Konfederacije slobodnih sindikata Srbije nikada nisu postali članovi SES RS.¹⁸⁵ Asocijacija malih i srednjih preduzeća je takođe pokušala da istakne reprezentativnost, ali joj je ona osporena.¹⁸⁶

Postojalo je nekoliko predloga kako se može izmeniti Zakon o radu i doći do rešenja za ovu situaciju. Neki od njih su uključivali prenošenje nadležnosti na ministra nadležnog za rad, što je krajnje nepopularna mera jer država po pravilu treba da bude neutralna i razdvojena od mehanizama za rešavanje pitanja vezanih za pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje. Ovakvo rešenje međutim verovatno ne bi naišlo na otpor, budući da bi se moglo smatrati privremenim i da bi moglo biti oročeno dok se ne reši problem reprezentativnosti svih udruženja poslodavaca i sindikata koji tvrde da ispunjavaju uslove reprezentativnosti. Na taj način bi se rešile mnoge sporne situacije koje trenutno postoje, i dala bi se šansa za pokretanje šireg socijalnog dijaloga između aktera koji se zaista kvalifikuju da predstavljaju socijalne partnere na nivou države. Ovo rešenje pretpostavlja se nije naišlo na dobar prijem u samom Ministarstvu, budući da bi značilo da ministar nadležan za rad mora da preduzima poteze koji ne bi naišli na odobravanje udruženja poslodavaca i sindikata koji trenutno poseduju svojstvo reprezentativnosti. Druga rešenja su pretpostavljala formiranje posebnih mešovityh ili čak potpuno nezavisnih tela, u kojima većinu ne bi imali predstavnici udruženja poslodavaca i sindikata kojima je reprezentativnost već utvrđena. Aktuelna je bila i ideja da sistem ostane identičan ali da se neaktivnost Odbora posmatra kao ćutanje uprave, kao u slučaju Konfederacije slobodnih sindikata Srbije.

Nijedan od tih predloga međutim nije usvojen u čistom obliku. Sporni član 229. Zakona o radu je dopunjen, dobio je tri nova stava (5, 6. i 7.) i sada glasi:

„Odbor utvrđuje da li su zahtev i dokazi podneti u skladu sa članom 227. ovog zakona.

Podnosilac zahteva dužan je da na zahtev Odbora dostavi i pristupnice sindikatu, odnosno sporazume i druge dokaze o pristupanju poslodavaca udruženju poslodavaca.

Podnosilac zahteva dužan je da u roku od 15 dana otkloni nedostatke, ako uz zahtev nisu podneti dokazi iz člana 227. ovog zakona.

Zahtev se smatra urednim i blagovremenim ako podnosilac zahteva otkloni nedostatke u roku utvrđenom u stavu 3. ovog člana.

Odbor može raditi i usvajati predlog ako je na sednici prisutno najmanje dve trećine ukupnog broja članova Odbora.

Odbor usvaja predlog većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora.

Ako Odbor ne dostavi odgovarajući predlog u odgovarajućem roku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva, ministar može da odluči o zahtevu i bez predloga Odbora.“

183 Rešenje Ministarstva za rad i socijalnu politiku broj 110-00-1269/2009-02 od 03.05.2012. godine.

184 *Sindikati tuže Ljajića*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=04&nav_id=615475, pristupljeno 20.08.2016.

185 Spisak članova SES RS može se naći na njegovoj Internet prezentaciji: <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/clanovisaveta.html>.

186 Videti: S.Lakićević, *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje*, Beograd, 2014, str. 268-269.

Novodopisani stavovi donekle situaciju popravljaju ali je ne rešavaju u potpunosti. Naime, sada je jasno utvrđena dvotrećinska većina kao kvorum za rad Odbora, odnosno apsolutna većina za odlučivanje. Međutim, sastav Odbora je ostao identičan, tako da upravo dve trećine imaju predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca – što znači da mogu nastaviti sa dosadašnjom praksom i ignorisati rad Odbora, bez ikakvih sankcija. Jako je važan poslednji stav u tom smislu – ministru za rad se daje jasno ovlašćenje da, u slučaju neizjašnjavanja Odbora u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva sindikata ili udruženja poslodavaca, može sam da odluči o tom zahtevu. Ovime je, formalnopravno, presečen čvor koji je doveo do potpunog zagušenja kada je reč o utvrđivanju i preispitivanju reprezentativnosti. U praksi međutim nije došlo do pomaka u utvrđivanju i preispitivanju reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca.¹⁸⁷ Čini se da su izmene iz 2014. godine sasvim neefikasne i da bi valjalo razmišljati o potpuno novom rešenju, možda na bazi pomenutog „tripartizma plus“, jer bi uključivanje drugih nedržavnih i stručnih subjekata bilo od presudnog značaja da mehanizam profunkcioniše a da se istovremeno ne ugrozi samostalnost socijalnih partnera u ovom procesu.

Nedostaci postupka se međutim ne završavaju na inertnosti ministra. Naime, prilikom izmena i dopuna Zakona o radu, slučajno ili namerno, netaknut je ostao član 232. Zakona o radu, koji u potpunosti poništava sve ono što se potencijalno može postići navedenim izmenama člana 229.:

„Ministar može da zahteva od Odbora preispitivanje predloga o utvrđivanju reprezentativnosti, u roku od osam dana od dana dostavljanja predloga, ako oceni da nisu utvrđene sve činjenice bitne za utvrđivanje reprezentativnosti.

Odbor je dužan da se izjasni o zahtevu iz stava 1. ovog člana i dostavi konačan predlog ministru u roku od tri dana od dana dostavljanja zahteva za preispitivanje predloga Odbora.

Ministar je dužan da postupi po predlogu iz stava 2 ovog člana i donese rešenje u smislu člana 231. ovog zakona.“

Ukoliko dakle Odbor pristupi drugačijoj taktici i aktivira se donoseći isključivo negativne odluke u pogledu utvrđivanja reprezentativnosti, ministar ima samo mogućnost da takav predlog Odbora jednom vrati na ponovno odlučivanje – čak i ukoliko je očigledno suprotan jasno utvrđenim i dokumentovanim činjenicama. Ako Odbor ponovo odluči na isti način, ministar je vezan njegovim predlogom i ne može doneti drugačiju odluku. Ovo je naravno izuzetno loše rešenje, jer omogućava kontinuirano blokiranje sindikata i udruženja poslodavaca da steknu svojstvo reprezentativnosti, čak i situacijama kada poseduju dokaze da takvo svojstvo zaslužuju.

Osim političko-logičkog ćorsokaka vezanog za Odbor, postoje i drugi problemi u mehanizmu za utvrđivanje i preispitivanje reprezentativnosti, a koji su vezani za statističku obradu podataka, odnosno za ispunjavanje procentualnog praga reprezentativnosti. Naime, veoma je teško odrediti koliki je tačan broj poslodavaca, ali i tačan broj članova jednog sindikata. Prvi problem nastaje zbog toga što mnogi poslodavci imaju registrovana preduzeća, ali samo na papiru; mnogi od njih nemaju niti jednog zaposlenog, pa se postavlja pitanje mogu li se zaista smatrati poslodavcima; konačno, postavlja se pitanje da li se poslodavci u stečaju ili likvidaciji mogu smatrati relevantnim da uđu u statističke podatke za utvrđivanje reprezentativnosti. Kada je reč o broju članova sindikata, problem je u tome što su mnogi zaposleni tokom godina postali članovi više sindikata, a da pri tome nijedan od njih nisu napustili. Zakon o radu daje površan i nedorečen kriterijum kada će se neko smatrati članom sindikata: „Prilikom utvrđivanja reprezentativnosti na osnovu broja članova, prioritet ima poslednja potpisana pristupnica sindikatu.“¹⁸⁸ Možda bi bolje rešenje bilo da se članstvo utvrđuje na osnovu plaćanja članarine sindikatu, budući da to jeste praktična veza zaposlenog sa radom sindikata i (makar prećutna) saglasnost zaposlenog da jeste član sindikalne organizacije koju finansira.

Konačno, jedno od pitanja koje se postavlja jeste i samostalnost, odnosno nezavisnost sindikata u finansiranju. Član 218. stav 1. kojim su određeni uslovi reprezentativnosti sindikata, zadržao je bez izmena od 2005. godine iste odrednice u tačkama 2) i 3): sindikat može biti reprezentativan ako je nezavisan od dr-

187 Iako je u javnosti duže vreme prisutno pitanje preispitivanja reprezentativnosti Unije poslodavaca Srbije, kao trenutno jedinog reprezentativnog udruženja poslodavaca, neizvesno je da li postoji i zvaničan zahtev da se sprovede mehanizam preispitivanja.

188 Član 218. stav 2. Zakona o radu.

žavnih organa i poslodavaca, i ako se finansira pretežno iz članarine i drugih sopstvenih izvora. Ova dva uslova mogu potencijalno biti u koliziji – šta će se desiti ako poslodavac jednim delom finansira sindikat? Neodgovoreno je pitanje da li to nužno znači da sindikat nije nezavistan od poslodavca – uostalom, sam Zakon o radu nameće poslodavcu da stvori uslove za neometan rad sindikata, pa se određeno finansiranje može smatrati i takvom aktivnošću (na primer, podrška poslodavca za kupovinu kancelarijskog materijala, opreme i nameštaja, umesto ustupanja već postojećih sredstava za rad kod poslodavca). Poslodavac može i nenovčanim davanjima da utiče na rad sindikata – opremanjem prostorija, davanjem različitih poklona sindikalnim funkcionerima ili sindikatu kao organizaciji. Ne postoji zakonski standard šta je od toga dozvoljeno a šta nije, odnosno kada se može smatrati da poslodavac prelazi svoju zakonsku obavezu da omogući uslove za rad sindikatu i ulazi u oblast direktnog uticaja na sindikat, odnosno donosioce odluke u okviru sindikata. Nijedan od navedenih problema nije efikasno rešen izmenama i dopunama Zakona o radu. Otuda ne čudi što je efekat izmena praktično nepostojeći – i dalje postoji blokada u Odboru, i dalje postoje najrazličitije nedoumice oko utvrđivanja ispunjenja uslova za reprezentativnost. Stoga se može konstatovati da su usvojene izmene pre svega bile usmerene na „šminkanje“ zakona, bez prave želje da se situacija suštinski promeni.

4.4 KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I KOLEKTIVNI UGOVORI

Kolektivno pregovaranje bilo je predmet značajnih izmena, od čega su neka primenjena rešenja jedinstvena.

Najpre bi trebalo napomenuti da je u članu 3. Zakona o radu dodat novi stav 5. koji glasi:

„Poslodavac koji ne prihvati inicijativu reprezentativnog sindikata za pristupanje pregovorima za zaključenje kolektivnog ugovora, ne može pravilnikom o radu da uredi prava i obaveze iz radnog odnosa.“

Iako ovo rešenje na prvi pogled predstavlja sankcionisanje poslodavca za odbijanje kolektivnog pregovaranja, što je i pretpostavljena svrha ovakvog rešenja, činjenica je da je ono u konačnom ishodu primene norme gotovo isključivo usmereno ka zaposlenima. Naime, poslodavac u slučaju da nema kolektivnog ugovora kod poslodavca, može doneti pravilnik o radu kojim bliže uređuje prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih – pravilnik o radu je prema zakonskom rešenju privremena zamena za pojedinačni kolektivni ugovor (mada je u praksi stanje takvo da je pravilnik o radu *de facto* pravilo, dok su kolektivni ugovori kod poslodavca izuzetak). Ukoliko ne bude u mogućnosti da donese pravilnik o radu, poslodavac će odista imati problema da normira neke situacije; on međutim veći deo onih pitanja koja su njemu u primarnom fokusu može normirati drugim pravilnicima ili drugim opštim aktima, i na taj način zaobići zakonsko ograničenje. Istovremeno, zaposleni će ostati uskraćeni za pravilnik o radu koji, prema opštim načelima radnog prava, može biti samo jednako (ne)povoljan po njih koliko i zakonski tekst, odnosno poseban kolektivni ugovor (ako postoji), ili povoljniji. Pravilnikom o radu poslodavac dakle ne može uskratiti ili ograničiti prava zaposlenih, već ona mogu biti normirana u istom ili većem stepenu od onih koja zaposleni već uživaju prema drugim propisima. Otuda zakonodavac pokušavajući da sankcioniše poslodavca – zapravo prevaljuje teret sankcije na zaposlene. Takvo rešenje je besmisleno i trebalo bi ga što pre ukinuti.

Druge novine koje su predviđene od 2014. godine tiču se pre svega važenja kolektivnih ugovora. Prema novom članu 256a. Zakona o radu, kolektivnom ugovoru može naknadno pristupiti poslodavac, odnosno udruženje poslodavaca koje nije potpisnik kolektivnog ugovora, odnosno nije član udruženja poslodavaca – učesnika kolektivnog ugovora. Dovoljno je da nadležni organ poslodavca, odnosno udruženja poslodavaca, donese odluku o pristupanju i da se o takvoj odluci obaveste potpisnici kolektivnog ugovora kojem se pristupa, kao i organ koji vrši registraciju kolektivnog ugovora. Pristupanjem kolektivnom ugovoru, ovaj važi za sve zaposlene poslodavca (udruženja poslodavaca) koje je pristupilo, na isti način kao i za ostale potpisnike. Ovo je svakako veoma vredna novina, koja će omogućiti da veći broj poslodavaca pristupi posebnim kolektivnim ugovorima, i da se na taj način postigne njihov veći obuhvat. Nije međutim poznato da li je ovakvo rešenje zaživelo u praksi, u pogledu novousvojenih posebnih kolektivnih ugovora.

Osim pristupanja kolektivnom ugovoru, važne novine načinjene su kod upotrebe mehanizma proširenog dejstva kolektivnog ugovora – pitanja o kojem je čini se pre donošenja izmena i dopuna Zakona o radu najviše bilo reči u široj javnosti, posebno od strane reprezentativnih sindikata koji su bili članovi radne grupe za izradu izmena i dopuna.

Prethodno važeći režim pretpostavljao je da odluku o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora donosi ministar za rad, na zahtev jednog od učesnika u zaključivanju kolektivnog ugovora čije se dejstvo proširuje, a po pribavljenom mišljenju Socijalno-ekonomskog saveta, ukoliko postoje opravdani razlozi za tako nešto. Član 257. Zakona o radu, pre izmena 2014. godine je glasio:

„Radi ostvarivanja ekonomske i socijalne politike u Republici Srbiji, u cilju obezbeđivanja jednakih uslova rada koji predstavljaju minimum prava zaposlenih iz rada i po osnovu rada; ili da bi se ublažile razlike u zaradama u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti koje bitno utiču na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih što ima za posledicu nelojalnu konkurenciju, pod uslovom da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju najmanje 30% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti.“

Novo rešenje pretpostavlja značajno teži put proširenja dejstva kolektivnog ugovora na poslodavce koji nisu učestvovali u njegovom donošenju. Izmenjeni član 257. Zakona o radu glasi:

„Vlada može da odluči da se kolektivni ugovor ili pojedine njegove odredbe primenjuju i na poslodavce koji nisu članovi udruženja poslodavaca - učesnika kolektivnog ugovora.

Odluku iz stava 1. ovog člana Vlada može doneti radi ostvarivanja ekonomske i socijalne politike u Republici, u cilju obezbeđivanja jednakih uslova rada koji predstavljaju minimum prava zaposlenih, odnosno da bi se ublažile razlike u zaradama u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti koje bitno utiču na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih što ima za posledicu nelojalnu konkurenciju, pod uslovom da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti.

Odluku iz stava 2. ovog člana Vlada donosi na zahtev jednog od učesnika u zaključivanju kolektivnog ugovora čije se dejstvo proširuje, na obrazloženi predlog ministarstva nadležnog za delatnost u kojoj je zaključen kolektivni ugovor, a po pribavljenom mišljenju Socijalno-ekonomskog saveta.

Uz zahtev za proširenje dejstva kolektivnog ugovora, podnosilac je dužan da dostavi dokaz o ispunjenosti uslova iz stava 2. ovog člana.

Poslodavci koje obavezuje kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje i broj njihovih zaposlenih, utvrđuje se na osnovu podatka organa koji vodi registar kolektivnih ugovora, odnosno drugog nadležnog organa u skladu sa zakonom.“

Nadležnost za proširenje dejstva je dakle prenetna na Vladu Republike Srbije, koja odluku donosi na zahtev jednog od učesnika u zaključivanju kolektivnog ugovora čije se dejstvo proširuje, na obrazloženi predlog ministarstva nadležnog za delatnost u kojoj je zaključen kolektivni ugovor, a po pribavljenom mišljenju Socijalno-ekonomskog saveta. Nije zanemariv ni uslov da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50% zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti – prethodni prag bio je postavljen znatno niže, na 30%. Ovako formulisano, prošireno dejstvo kolektivnog ugovora ostaje samo u domenu teorije. Veliko je pitanje kako se može postići uslov o prethodnom važenju kolektivnog ugovora kod više od polovine svih zaposlenih u oblasti koju kolektivni ugovor reguliše; takođe, izuzetno težak zadatak biće da se dokaže postojanje nekog od predviđenih uslova iz citiranog člana da bi se uopšte opravdalo proširenje dejstva. Konačno, čak i ukoliko ti uslovi budu ispunjeni, Vlada ima diskreciono pravo da tumači da li su se zaista stekli svi potrebni uslovi za donošenje odluke – sasvim je realno da će postupanje Vlade u takvim slučajevima zavistiti i od političkih, a ne samo od ekonomskih, finansijskih, odnosno socijalnih faktora. Ukupna ocena izmena člana 257. morala bi u tom smislu da bude – u pitanju je još jedna izgubljena bitka sindikata. U prilog tome svedoči i činjenica da nije bilo proširenja dejstva kolektivnih ugovora u prve dve godine važenja izmenjenog Zakona o radu.

Zakonodavac je 2014. godine uspeo da osmisli i jedno sasvim inovativno rešenje kada je reč o oblasti kolektivnog pregovaranja, nepoznato u pravnim tradicijama drugih zemalja. Naime, članom 117. ZID ZOR, u okviru prelaznih i završnih odredbi ovog Zakona, određeno je sledeće:

„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.“

Nije poznato kakav je *ratio* zakonodavca bio da normira prestanak važenja svih kolektivnih ugovora u Republici Srbiji istekom zakonskog roka, bez obzira na činjenicu da li su usaglašeni sa izmenjenim Zakonom o radu, ili nisu. Sasvim je uobičajeno da se ostavi rok za usaglašavanje. Potpuno je normalno da nakon isteka roka, odredbe koje nisu usaglašene prestaju da važe – u pitanju je osnovna hijerarhija pravnih akata i o tome ne može biti dileme. Zašto se međutim zakonodavna vlast, na predlog izvršne vlasti, odlučila da ukine sve autonomne akte koji su nastali kao proizvod konsenzusa poslodavaca i sindikata, dakle proizvod kolektivnog pregovaranja, bez obzira na njihovu potencijalnu nezakonitost – pitanje je na koje se ne može dati odgovor. Svakako bez presedana¹⁸⁹, ovakvo rešenje je krajnje destimulišuće jer šalje izuzetno negativnu poruku o besmislu kolektivnog pregovaranja.

Sasvim je izvesno da izmene i dopune iz 2014. godine nisu bile usmerene ka davanju prekopotrebnog impulsa intenziviranju kolektivnog pregovaranja. Situacija na nivou Republike je već više godina identična – opšti kolektivni ugovor je istekao, njegovo važenje nije produženo, a o donošenju novog se uopšte ne govori među reprezentativnim socijalnim partnerima. Država je, u klasičnom maniru, nema i ne čini ništa da se pokrene dijalog koji bi mogao voditi donošenju novog opšteg kolektivnog ugovora.

Posebni kolektivni ugovori rezervisani su po pravilu za državu kao poslodavca. U trenutku zaključenja ove analize, doneto je 27 posebnih kolektivnih ugovora¹⁹⁰, od kojih se samo u pojedinim mogu kao potpisnici pojaviti privatni poslodavci¹⁹¹.

Već kritikovanom odredbom iz člana 3. Zakona o radu poslodavcu je predložena konkretna sankcija za neučestvovanje u kolektivnom pregovaranju. Ona je potpuno promašila cilj, tako da se poslodavci mogu osećati sasvim komotno ukoliko ne žele da zaključe kolektivni ugovor. Čak i kada krenu u kolektivno pregovaranje, dovoljno je da ne dođe do konsenzusa sa reprezentativnim sindikatima tokom 60 dana, pa da poslodavac ima mogućnost da iz pregovora istupi i reguliše sva pitanja unilaterano. Strani poslodavci, kako je već napomenuto, po pravilu nisu zainteresovani za udruživanje i iniciranje pregovora radi zaključenja posebnih kolektivnih ugovora.

Posebni sankcija za nepregovaranje dakle nema, ali pregovaranje „pod prinudom“ nije ni uobičajeno u radnopravnom zakonodavstvu. Umesto toga, očekuje se da se svim socijalnim partnerima predstave jasne prednosti kolektivnog pregovaranja, kako bi oni pokrenuli pregovore vođeni sopstvenim interesima a ne samo radi zadovoljenja zakonom propisane procedure koja je još pre početka osuđena na neuspeh. Otuda je uloga države u pospešivanju kolektivnog pregovaranja izuzetno važna. Nažalost, izmene Zakona o radu nikako ne predstavljaju državu kao neutralni subjekat koji će pokušati da stvori, neguje i unapredi kulturu socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja. Umesto toga, država je nasilnim zakonskim gestom poništila sav trud poslodavaca, udruženja poslodavaca i sindikata, koji su uložili u pregovaranje pre 2014. godine, i poslala veoma lošu poruku o zaludnosti takvih procesa, jer je zakonodavac postavljen iznad svih kolektivnih

189 Pri donošenju Zakona o radu 2005. godine, tadašnjim aktuelnim kolektivnim ugovorima je skraćeno vreme važenja; oni međutim nisu u potpunosti ukinuti, već je skraćivanje vremena važenja bilo posledica prelaska sa režima vremenski neograničenog važenja koji je do tada bio aktuelan, na važenje do tri godine.

190 Stanje na dan 25.09.2016. godine.

191 Većina posebnih kolektivnih ugovora je zaključena isključivo za javni sektor: državnu upravu i njene segmente (na primer policiju), lokalnu samoupravu i javna i komunalna preduzeća, odnosno preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ili lokalna samouprava (na primer elektroprivreda Srbije). Do sada se pet posebnih kolektivnih ugovora može smatrati otvorenim za granska udruženja poslodavaca koja obuhvataju i privatne poslodavce.

interesa koji mogu biti predmet pregovaranja i ugovaranja. Zbog toga su posledice izmena i dopuna Zakona o radu po kolektivno pregovaranje katastrofalne i nikako se ne mogu dovesti u vezu sa obećanim ciljem intenziviranja pregovaranja i podrške države kolektivnim pregovorima.

4.5 ZAKLJUČAK

Kao što je već primećeno, na planu razvoja kulture socijalnog dijaloga nisu primećeni pomaci u pozitivnom pravcu, dok je uticaj države veoma ograničen i uglavnom praćen negativnim kontekstom od strane poslodavaca, sindikata, ili obe strane.

Mnogi instituti kolektivnih prava zaposlenih nisu predmet Zakona o radu, ili nisu bili obuhvaćeni izmenama. *Saveti zaposlenih* nisu pretrpeli izmene noveliranjem Zakona o radu 2014. godine. Čini se da, uz retke izuzetke, ovaj oblik kolektivnog organizovanja zaposlenih kod poslodavca, nije previše zaživeo. To ni ne čudi imajući u vidu da su saveti zaposlenih zamišljeni samo kao sporedna tela koja će učestvovati u procesu odlučivanja samo u onoj meri u kojoj to odredi poslodavac.¹⁹²

Kada bi se sumirali rezultati izmena i dopuna Zakona o radu na ovu oblast radnog prava, moglo bi se zaključiti da osim retkih logičnih novela nema gotovo nikakvih pozitivnih efekata. Negativni efekti su pre svega unazađivanje kolektivnog pregovaranja, nerešena pitanja i permanentni sukobi oko reprezentativnosti, kao i nedostatak bilo kakvog efikasnog mehanizma koji bi predstavljao podsticaj socijalnim partnerima na intenzivniji dijalog, saradnju, razmenu informacija i bilo kakav drugi oblik korisne i pozitivne komunikacije i interakcije. Može se zaključiti da naponi države da se kolektivna prava zaposlenih unaprede, ili bar u celini uredi, ili ne postoje ili nisu dovoljni. Kako Arandarenko navodi, postoji realna opasnost da države sklizne u paternalistički pristup na ovom polju – država „zna“ šta je najbolje za socijalne partnere i takva rešenja nameće bez obzira na njihov potencijalni otpor.¹⁹³ Ova oblast dakle ostaje jedna od onih na kojima se u budućnosti mora dosta raditi, da bi se postigao makar minimum evropskih standarda.

192 Član 205. Zakona o radu.

193 M. Arandarenko, *op.cit.*

5. Zaštita prava zaposlenih

Radni odnos je specifičan pravni odnos dva neravnopravna subjekta, poslodavca i zaposlenog. Zbog toga je jedna od osnovnih svrha postojanja radnog prava upravo da tu neravnopravnost u odnosu ugovornih strana koriguje, stvarajući obavezujući pravni okvir koji čine prava, obaveze i odgovornosti jedne i druge strane. U zavisnosti od pravnih sistema i tradicija, taj pravni okvir u manjoj ili većoj meri zadire u suštinu regulisanja radnog odnosa. Negde je intervencija države samo površinska, dok se u najvećoj meri uređivanje ostavlja samim ugovornim stranama; u nekim zemljama je gotovo ceo odnos detaljno uređen, i poslodavac i zaposleni se mogu kretati samo u usko skrojenim zakonskim okvirima. Međutim, kako god da je regulisan radni odnos, kakav god da je kvalitet i kvantitet radnopravnih normi, zaštita i poslodavca i zaposlenog u slučaju njihovog kršenja mora biti efikasna. Svako remećenje ravnoteže u radnom odnosu ima posledice po konkretan odnos i ugovor o radu, ali ima i posledice po ostvarivanje čitave palete ekonomskih i socijalnih prava zaposlenog, odnosno ekonomskih interesa poslodavca. Stoga je sistem zaštite prava iz radnog odnosa pokazatelj stepena zrelosti države da ove posebnosti radnog odnosa sačuva.

Ne čudi zato što su izvršna i zakonodavna vlast 2014. godine kao jedan od efekata izmena i dopuna Zakona o radu najavili i bolju zaštitu prava zaposlenih, kao i istovremeno kvalitetniju zaštitu poslodavaca od samovolje zaposlenih. U narednom delu analize posmatrač se određeni instituti i mehanizmi koji bi morali da daju odgovor na pitanje da li je realno očekivati ovakve efekte od izmenjenog i dopunjenog Zakona o radu.¹⁹⁴

5.1 POSEBNO ZAŠTIĆENE KATEGORIJE ZAPOSLENIH

Na samom početku analize, trebalo bi napomenuti da Zakon o radu poznaje posebnu zaštitu od otkaza ugovora o radu određenih kategorija zaposlenih. Iako je u ovom smislu bilo izmena 2014. godine, odredbe su ostale suštinski identične sadržine, pa tako poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu zaposlenom za vreme trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Takođe, poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima – u slučaju spora, teret dokazivanja da zaštićeno svojstvo nije bilo uzrok otkazivanja ugovora o radu je na poslodavcu.¹⁹⁵

194 Ustavna žalba predstavlja pravni lek, a samim tim i oblik pravne zaštite, koji se koristi i u zaštiti prava iz radnog odnosa. Ona međutim nije regulisana radnim zakonodavstvom pa o toj vrsti postupka neće biti reči u ovoj analizi. Više o postupku zaštite prava zaposlenih pred Ustavnim sudom: D.Slijepčević *Ustavna žalba u funkciji zaštite prava iz radnog odnosa*, u: Z.Ivošević (ur.) *Izvori, ostvarivanje i zaštita prava iz radnog odnosa*, Beograd, 2009, str. 51-66.

195 Ova pitanja regulisana su 187. i 188. Zakona o radu. Trebalo bi napomenuti da su izmene člana 187. koji se odnosi na posebnu zaštitu roditeljstva načinjene 2013. godine, dok su 2014. samo terminološki precizirane.

5.2 VANSUDSKA ZAŠTITA

Vansudska zaštita nije promjenjena 2014. godine, kada je reč o Zakonu o radu. I dalje postoji samo jedan član kojim je regulisana mogućnost uspostavljanja arbitraže o spornom pitanju.¹⁹⁶ Pri tome, članom 184. stavom 6. je regulisano da u slučaju otkaza ugovora o radu zaposleni može tražiti da se spor reši putem arbitraže isključivo podnošenjem pisanog zahteva u roku od jednog dana od dana prijema rešenja o otkazu.

Članovima 254., 255. i 265. Zakona o radu predviđena je i arbitraža u slučaju kolektivnog spora, nastalog prilikom kolektivnog pregovaranja ili primene kolektivnog ugovora. Ni ove odredbe nisu menjane 2014. godine.

Izvesno je dakle da vansudska zaštita nije u fokusu zakonodavca kada je reč o Zakonu o radu. Ona jeste regulisana daleko detaljnije Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova¹⁹⁷. Ovaj zakon je međutim u praksi dao relativno slabe rezultate i najavljena je njegova izmena u narednom ciklusu noveliranja radnog zakonodavstva.¹⁹⁸ Takođe, različiti posebni zakoni imaju normirane režime mirnog rešavanja spora – na primer, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu¹⁹⁹ i Zakon o zabrani diskriminacije²⁰⁰.

5.3 INSPEKCIJA RADA

Glavni fokus na efikasniju zaštitu prava zaposlenih je, čini se, stavljen na efikasnije delovanje inspekcije rada. Članovi 268a. i 268b. dodati su 2014. godine, kako bi se precizirala ovlašćenja inspektora rada:

„Član 268a

U postupku inspekcijskog nadzora inspektor je ovlašćen da:

- 1) vrši uvid u opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju radi utvrđivanja relevantnih činjenica;*
- 2) utvrđuje identitet lica i uzima izjave od poslodavca, odgovornih lica, zaposlenih i drugih lica koja se zateknu na radu kod poslodavca;*
- 3) vrši kontrolu da li je izvršena prijava na obavezno socijalno osiguranje, na osnovu podataka iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja;*
- 4) pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje i drugo;*
- 5) nalaže preduzimanje preventivnih i drugih mera za koje je ovlašćen u skladu sa zakonom radi sprečavanja povreda zakona.*

196 Član 194. Zakona o radu.

197 Službeni glasnik RS, brojevi 125/2004 i 104/2009.

198 Osnovna pitanja koja su sporna jesu primena načela dobrovoljnosti koja nije izvedena do kraja, nepostojanje dvostepenosti postupka što je sasvim neprihvatljivo sa stanovišta prava na pravni lek i pristupa pravdi, pogrešan odabir postupka arbitraže umesto medijacije – posredovanja za rešavanje individualnih sporova, kao i nerešeno pitanje izvršnosti odluke koju arbitar donosi. Većina ovih problema je registrovana i dobro poznata, pa će se verovatno naći među izmenama i dopunama zakona. Ono što takođe treba napomenuti jeste i da se po ovom zakonu postupak mirnog rešavanja spora ne može pokrenuti u svakoj situaciji, već samo ukoliko je spor pokrenut povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu, otkaza ugovora o radu i ugovaranja i isplate minimalne zarade, kao i povodom zaštite pojedinačnih prava utvrđenih kolektivnim ugovorom, drugim opštim aktom ili ugovorom o radu (ova prava su izričito nabrojana: naknada troškova za ishranu u toku rada, naknada troškova za dolazak i odlazak sa rada, isplata jubilarne nagrade, isplata regresa za korišćenje godišnjeg odmora) – član 3. stavovi 1. i 2. Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova.

199 Službeni glasnik RS, broj 36/2010.

200 Službeni glasnik RS, broj 22/2009.

Član 268b

Poslodavac, odgovorno lice kod poslodavca i zaposleni dužni su da inspektoru omoguće vršenje nadzora, uvid u dokumentaciju i nesmetan rad i da mu obezbede podatke potrebne za vršenje inspekcij-skog nadzora, u skladu sa zakonom.“

I izmena člana 269. ide u tom pravcu, budući da je dodat stav prema kojem inspektor rada ima ovlašćenje da rešenjem naloži poslodavcu da sa zaposlenim koji je na faktičkom radu zaključi ugovor o radu u pisanom obliku. Iako je ovakvo normiranje svakako pohvalno, i zasniva se na iskustvu inspektora rada koji su se u praksi susretali sa različitim ograničenjima zahvaljujući nepreciznim i nepotpunim odredbama zakona, ono ni iz daleka nije dovoljno da rad inspekcije učini efikasnijim. Svakako će sada inspektori rada imati daleko lakši posao, naročito u pogledu otklanjanja neizvesnosti da li poslodavac mora da sa njima saraduje i na koji način, ali ono što nedostaje jesu odredbe o nadležnosti inspektorata za rad (a ne pojedinačnim ovlašćenjima u vršenju nadzora), kao i odredbe o odgovornosti inspektora za (ne)izvršeni nadzor.

Najpre, utvrđivanje jasne nadležnosti inspektora je od velike važnosti za rad inspekcije. U praksi se suviše često dešava da inspektori tumače svoje nadležnosti kreativno, u restriktivnom smislu, pa se odriču nadležnosti da intervenišu u nekom slučaju. Odredba člana 268. nepotpuna je i neprecizna: „Nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši inspekcija rada.“ Prema ovom rešenju, inspekcija proverava samo propise koji su od značaja za položaj zaposlenih, a ne i ostalih radnoangažovanih lica, što čak ni ne odgovara praksi inspekcije rada (primer gde tumače svoju nadležnost šire od zakonom deifnisane). Međutim, ne postoji nikakav odnos sa pobočnim zakonima, kao što su Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakon o zabrani diskriminacije (ovde je nadležnost inspekcija rada ustanovljena time što u samom Zakonu o radu postoje antidiskriminacione odredbe koje se odnose na zaposlene), Zakon o zaštiti uzbunjivača²⁰¹, i tako dalje. Ovo dovodi do pojave da se u mnogim takvim slučajevima inspekcija oglasi nenadležnom, iako je potpuno jasno da to ne može biti rezultat tumačenja propisa.²⁰² Nije najjasnije razgraničena ni nadležnost inspekcije rada u odnosu na upravnu inspekciju.²⁰³ Sve su ovo pitanja koja moraju biti jasno rešena u Zakonu o radu, makar generalnom odredbom da će se inspekcija rada smatrati nadležnom uvek kada je reč o primeni bilo kojeg radnopravnog propisa, prema bilo kojem radno angažovanom licu. Tek kada se otklone takve prethodne prepreke, doći će do izražaja i novine koje se tiču konkretnih ovlašćenja inspektora rada u vršenju inspekcij-skog nadzora.

Odgovornost inspektora rada trenutno nije normirana. Prema Zakonu o inspekcij-skom nadzoru²⁰⁴ svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcij-skog nadzora ako smatra da su mu njihovom nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode, a podnosilac pritužbe koji je nezadovoljan odlukom neposrednog rukovodioca o pritužbi može se ovim povodom obratiti Koordinacionoj komisiji u roku od 15 dana.²⁰⁵ Takođe, ovim zakonom se ustanovljava izričita odgovornost inspektora ako u vršenju inspekcij-skog nadzora ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen, ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ovog zakona, a bio je dužan da to učini, ako prekorači granice svog ovlašćenja, kao i ako obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove za sebe ili drugog poslodavca iz oblasti u kojoj vrši inspekcij-ski nadzor, učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih subjekata, odnosno lica koja podležu inspekcij-skom nadzoru ili ako obavlja druge službe, poslove i postupke koji su u suprotnosti

201 Službeni glasnik RS, broj 128/2014.

202 Tako je na primer inspekcija odbila prijave o zlostavljanju na radu bivših zaposlenih u kompaniji „Jura“, uz obrazloženje da nije nadležna za lica koja nisu zaposlena, iako je zlostavljanje bilo izvršeno dok su ona bila u radnom odnosu. Videti: *Ministarstvo rada: Dobili smo dva automobila od Jure*, http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=324159&title=%20Ministarstvo%20rada:%20Dobili%20smo%20dva%20automobila%20od%20Jure, pristupljeno 20.08.2016.

203 Iskustvo stranaka na Pravnoj klinici za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu ide u prilog ovoj tvrdnji, budući da se dešava da se za pojedine slučajeve (na primer, zlostavljanja na radu) obe inspekcije odriču nadležnosti, čime se zaposleni ostavlja bez ove vrste zaštite.

204 Službeni glasnik RS, broj 36/2015.

205 Član 52. Zakona o inspekcij-skom nadzoru.

sa položajem i ulogom inspektora i štete njegovoj samostalnosti u vršenju posla.²⁰⁶ Ovakve povrede radne dužnosti smatraće se težim povredama, što znači da se mogu sankcionisati otkazom ugovora o radu.²⁰⁷ Konačno, Zakon o inspekcijском nadzoru predviđa i formiranje unutrašnje organizacione jedinice u okviru ministarstva ili mogućnost da se ovlaste određeni državni službenici – za vršenje poslova unutrašnje kontrole inspekcije, a sve u cilju obezbeđenja i kontrole zakonitosti u vršenju poslova inspekcijскоg nadzora.²⁰⁸ Nijedno od ovih rešenja nije konkretizovano u Zakonu o radu, što za sada ne čudi jer je Zakon o inspekcijском nadzoru donet nakon izmena Zakona o radu 2014. godine. Na rešenje inspektora rada može se uložiti žalba, koja ne odlaže izvršenje. O žalbi odlučuje ministar u roku od 30 dana (raniji rok bio je 15 dana) ali se protiv konačnog drugostepenog rešenja ministra ne može voditi upravni spor.²⁰⁹ Na ovaj način inspekcija rada izmiče i spoljnoj evaluaciji i kontroli, što je jako loše rešenje. Protiv inspektora rada može se samo podneti prekršajna ili krivična prijava – ovi mehanizmi nisu dovoljni, a nisu ni adekvatni u slučajevima kada je prevashodno potrebno osigurati zakonitu primenu propisa, odnosno primenu propisa generalno u situacijama kada inspektor odbija da postupi po prijavi. Opisana ideja o unutrašnjoj kontroli u ovom pogledu zaista ima smisla, a jedina jasna poruka da Ministarstvo zaista želi da postigne jedan od najavljenih efekata bilo bi upravo uvođenje ovakvog mehanizma nadzora nad radom inspektora rada.

Inače, osim roka za odlučivanje ministra po žalbi na prvostepeno rešenje inspektora rada, rokovi u slučaju da se zaposleni obraća inspekciji rada radi zaštite povodom nezakonitog otkaza su takođe izmenjeni, i to sasvim suprotno od očekivanog, budući da je najavljeno da će inspekcija rada efikasnije obavljati svoj posao: rok za obraćanje zaposlenog koji je nezakonito otpušten inspekciji rada skraćen je sa 30 na 15 dana, od dana pokretanja radnog spora; rok za donošenje rešenja inspektora u ovoj situaciji produžen je sa 15 na 30 dana.²¹⁰

5.4 SUDSKA ZAŠTITA

Sudska zaštita zaposlenih i poslodavaca povodom sporova koji nastanu iz radnog odnosa, ili povodom radnog angažovanja, ostala je nepromenjena. Jedina novina jeste skraćivanje prekluzivnog roka za pokretanje radnog spora sa 90 na 60 dana²¹¹, što je još jedan udar na zaštitu prava zaposlenog. Ova izmena obrazložena je dosta naivno, da se njome želi eliminisati neizvesnost kod poslodavca da li će zaposleni pokrenuti radni spor. Čini se da je zakonodavac zaboravio na činjenicu da se ovakva izvesnost na strani poslodavca može vrlo lako obezbediti na drugi način – time što poslodavac neće kršiti prava zaposlenog.

Ostale odredbe nisu menjane, osim što je ukinut stav 3. u članu 195. koji je sadržao čuveni instruktivni rok za završetak radnog spora u roku od šest meseci. Budući da ova norma verovatno nije primenjena niti u jednom slučaju u devet godina postojanja, čini se da se faktička situacija njenim ukidanjem neće promeniti. Neefikasnost postupanja sudova u radnim sporovima nije neuobičajena, radni sporovi zapravo dele istu sudbinu sa drugim sudskim postupcima. Ono što radne sporove čini hitnim, odlučivanje o veoma važnim

206 Sasvim suprotno tome, Ministarstvo je otvoreno priznalo da je od subjekta nadzora primilo poklon „radi unapređenja uslova rada inspektora rada“, što je prošlo bez pokretanja disciplinskih postupaka, kao i reakcije javnog tužilaštva. *Ministarstvo rada: Dobili smo dva automobila od Jure, loc.cit.*

207 Član 53. Zakona o inspekcijском nadzoru.

208 *Ibid*, član 54.

209 Član 272. Zakona o radu. Ovo rešenje je inače suprotno članu 40. Zakona o inspekcijском nadzoru. Iako se Zakon o radu u delu o inspekcijском nadzoru može posmatrati kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o inspekcijском nadzoru, veliko je pitanje da li se time izigrava propis koji je van svake sumnje krovnii koji postavlja osnovne kriterijume delovanja svih inspekcijских organa, čime stvara jasnu obavezu da se ostali propisi usaglase sa njime.

210 Više o ulozi inspekcije rada kod nezakonitog otkaza bilo je reči u prethodnom tekstu.

211 Član 195. stav 2. Zakona o radu.

egzistencijalnim pitanjima zaposlenih, čini da se oni uvek vrlo lako ističu kada se priča o neefikasnosti sudova, iako ne postoji posebna neefikasnost veća za radne sporove.

Spor iz radnog odnosa (spor koji pokreće poslodavac protiv zaposlenog) kao i sporovi poslenika (radno angažovanih lica) protiv poslodavaca i obrnuto, i dalje se vode prema pravilima opšte parnice – iako postoje mišljenja da bi ih trebalo izjednačiti sa radnim sporovima.²¹²

5.5 ZAŠTITA ZAPOSLENOG U SLUČAJU NEZAKONITOG OTKAZA

Zaštita u slučaju nezakonitog otkaza zaslužuje poseban segment analize, jer se nezakonitim otkazivanjem ugovora o radu zaposlenom praktično uskraćuju sva prava iz radnog odnosa. Do nezakonitog otkaza može doći ukoliko poslodavac ne sprovede otkazni postupak u skladu sa zakonom, ili ukoliko ne postoji zakonom predviđen otkazni razlog. Poslodavci najčešće pribegavaju nezakonitom otkazu u dve situacije: kada je potrebno jednog zaposlenog otpustiti da bi se zaposlio drugi, ili kada žele da izbegnu plaćanje otpremnine i drugih dospelih primanja prema zaposlenom. U oba slučaja, poslodavci ili otkazuju ugovor usmenim putem (uz eventualno naknadno donošenje rešenja ukoliko se zaposleni obrati inspekciji rada), ili rešenje o otkazu sadrži izmišljene otkazne razloge²¹³, uopšte ne sadrži otkazne razloge, odnosno sadrži razloge koji se ne mogu smatrati zakonitim²¹⁴.

Zakon o radu sadrži član 191. kojim se regulišu pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa, pre svega u odnosu na sudsku zaštitu. Kritika ovog člana već je izložena u prethodnom tekstu. Međutim, zaposleni koji smatra da je nezakonito otpušten ima i pravo na obraćanje inspekciji rada. Stavom 1. člana 271. određeno je da inspektor rada, ukoliko nađe da je rešenjem poslodavca o otkazu ugovora o radu očigledno povređeno pravo zaposlenog, a zaposleni je pokrenuo radni spor, može na zahtev zaposlenog da odloži svojim rešenjem izvršenje tog rešenja – do donošenja pravnosnažne odluke suda. Ovo rešenje nije menjano 2014. godine, osim što je terminološki usklađeno i što je dodat stav 2. u istom članu koji je čini se potpuno nepotreban jer logički proizilazi iz stava 1: „Inspektor rada će odbiti zahtev iz stava 1. ovog člana ako nađe da pravo zaposlenog nije očigledno povređeno.“ Kao što je već napomenuto, stavom tri istog člana smanjen je rok u kojem zaposleni može da zatraži ovaj vid zaštite sa 30 na 15 dana, a produžen je rok u kojem je inspektor dužan da o zahtevu odluči rešenjem, sa 15 na 30 dana – ovakvo rešenje nije u skladu sa povećanjem efikasnosti rada inspekcije, a posebno čudi skraćenje roka u kojem zaposleni može da ostvari ovo inače veoma važno pravo koje mu garantuje ostanak na radu do okončanja (po pravilu višegodišnjeg) radnog spora.

Jedan od problema koji mogu nastati jeste diskreciona ocena da li su prava zaposlenog očigledno povređena, koju donosi inspektor rada. Zakon ne sadrži nijedan element, odnosno smernicu, kada će inspektor moći tako nešto da utvrdi van svake sumnje. Zbog toga bi trebalo da se neke specifične situacije navedu, primera radi, u samom zakonu: kada ne postoji rešenje o otkazu ugovora o radu, kada je rešenje manjkavo (nedostaje neki od osnovnih elemenata rešenja, kao što je otkazni razlog, obrazloženje, pouka o pravnom leku), kada je izvesno na osnovu podnete dokumentacije da nije poštovana otkazna procedura (na primer, otkaz je napisan istog dana kada se dogodila navodna povreda radne discipline), i tako dalje. Bez ijedne smernice, inspektor rada ima preveliko ovlašćenje procene. Pri tome, kod inspektora ne mora postojati za

212 Z.Ivošević, *Radno pravo, op.cit.*, str. 309.

213 Na primer, poslodavac konstatuje da je zaposleni kontinuirano kasnio na posao iako se to nije dogodilo; da je izvršio krađu u prostorijama poslodavca, iako ne postoje dokazi ili indicije koji bi na tako nešto ukazivali, i slično.

214 Ovakva situacija je danas daleko ređa u praksi, ali su se u ranijoj praksi u rešenjima o otkazu mogli naći različiti razlozi, uključujući i one koje je Zakonom o radu izričito zabranjeno koristiti kao povod za otkazivanje ugovora o radu – trudnoća, korišćenje bolovanja, korišćenje prava na godišnji odmor ili plaćenog odsustva, odbijanje da se radi duže od dozvoljenih sati prekovremenog rada, odbijanje da se radi neplaćeni prekovremeni rad, i slično.

namera – dovoljno je reći da različiti ljudi različito tumače i doživljavaju težinu neke povrede pravila. Zbog toga bi samo navođenje najčešćih slučajeva očiglednog kršenja prava zaposlenog pri otkazivanju ugovora o radu značajno doprinelo pravnoj sigurnosti, ali i ohrabrilo zaposlene da se obrate inspekciji rada da bi zaštitili svoja prava.

Ratio odredbe da zaposleni mora da pokrene radni spor pre obraćanja inspekciji nije međutim sasvim jasan, i to rešenje je definitivno potrebno revidirati. Ukoliko se na taj način pokazuje ozbiljnost zaposlenog da se upusti u zaštitu prava, obraćanje sudu može biti jedan od uslova za opstanak rešenja inspektora rada, a ne za njegovo donošenje. Ovakvo se inače kratak preluzivni rok za pokretanje radnog spora faktički još skraćuje na 15 dana, u toku kojih zaposleni mora da pronađe pravnu pomoć, napiše i podnese tužbu sudu i sa dokazom o podnetoj tužbi se obrati inspekciji rada. Ovo praktično znači da zaposleni mora imati profesionalnu pravnu pomoć (advokata) ili dostupnu službu besplatne pravne pomoći, kao i da mora reagovati u bukvalnom smislu trenutno, odmah nakon dobijenog otkaza, da bi ispoštovao ovaj rok. Time se šanse zaposlenog za korišćenje ovog mehanizma značajno umanjuju, tako da se može konstatovati da je glavni efekat izmena i dopuna Zakona o radu u ovoj oblasti izuzetno negativan – zaposleni se destimuliše, odnosno pred njime je gotovo nemoguć zadatak da u zadatim rokovima ostvari analizirane mehanizme zaštite, uz sasvim malu i nedovoljnu dozu izvesnosti da će u svojim zahtevima uspeti.

5.6 ZAKLJUČAK – KVALITET ZAŠTITE I PRAVO ZAPOSLENOG NA PRISTUP PRAVDI

Prethodna analiza jasno upućuje na zaključak da je izmenama Zakona o radu 2014. godine malo urađeno na poboljšanju zaštite zaposlenog. Inspekcija rada je i dalje relativno neefikasna i njeno (ne)delovanje u konkretnoj situaciji zavisi od kombinacije različitih faktora, među kojima je pravo samo jedan od njih. Vansudska zaštita, gledano iz aspekta rešenja Zakona o radu, nije dovoljno razvijena. Možda bi se trebalo razmišljati o daleko ozbiljnijem internom mehanizmu rešavanja sporova, u kojem bi zaposleni u slučaju da smatra da mu je povređeno neko pravo, najpre morao da se obrati poslodavcu, odnosno licu ili telu koje poslodavac za to ovlasti. Teško je govoriti o potencijalnoj uspešnosti ovakvog mehanizma, ali interni postupci mirenja često mogu dovesti do rešenja spora, naročito u situacijama kada poslodavac nije ni svestan kršenja prava zaposlenog, što se po pravilu dešava u složenim radnim sistemima sa dosta zaposlenih i višestepenim menadžmentom. Usvojene izmene i dopune Zakona o radu u ovoj oblasti međutim neće imati nikakav efekat, jer se ovim pitanjima ne bave. A trebalo bi se fokusirati između ostalog i na tu vrstu problematike, budući da bi se na taj način dodatno rasteretili sudovi, a stranama u sporu bi se omogućilo da dođu do rešenja na efikasan, ekonomičan način, i to u poznatoj sredini (za razliku od rešenja prema Zakonu o mirnom rešavanju sporova, koji pretpostavlja obraćanje eksternom telu, Agenciji za mirno rešavanje sporova).

Primarni problemi u oblasti zaštite prava se međutim svode na sudsku zaštitu. Najkorenitije izmene učinjene su u oblasti nezakonitog otkaza – o tome je već bilo reći na više mesta u prethodnom tekstu. Usvojena rešenja su izuzetno loša, tako da se realno može govoriti o normiranju radi destimulisanja zaposlenih da potraže sudsku zaštitu u takvim situacijama. Situacija je još ozbiljnija kada se sagleda položaj zaposlenog kome su povređena prava, u celini. Naime, zaposleni u toj situaciji ima mogućnost da zatraži arbitražu kod poslodavca, prema rešenju iz Zakona o radu, kao i da se obrati inspekciji rada. Ukoliko ta sredstva ne pomognu u rešavanju spora, može se obratiti – samo u određenim situacijama – Agenciji za mirno rešavanje radnih sporova, čije delovanje u individualnim sporovima takođe pati od različitih manjkavosti. Nakon toga, pod uslovom da nije reč o zlostavljanju na radu ili diskriminaciji za koje postoje posebni režimi zaštite, zaposlenom ostaje samo sudska zaštita. Kao što je već navedeno, za pokretanje radnog spora postoji prekluzivni rok – to znači da po proteku roka, bez obzira koliko je nezakonito bilo ponašanje poslodavca, zaposleni gubi

pravo na zaštitu u parnici (može eventualno podneti krivičnu prijavu ako smatra da u postupcima poslodavca postoje elementi krivičnog dela, što se naravno neće desiti u većem broju slučajeva i što zaposlenom ne može doneti adekvatnu satisfakciju kada je reč o njegovom radnopravnom statusu i pravima iz radnog odnosa). Ovaj prekluzivni rok skraćen je 2014. godine sa 90 na 60 dana, uz neuverljivo obrazloženje koje je analizirano u prethodnom tekstu. U situaciji kada mnogi zaposleni ne znaju svoja prava, nemaju organizovan sindikat kod poslodavca ili nisu članovi sindikata, kada ne postoji zakon kojim bi se regulisalo pružanje besplatne pravne pomoći, a službi koje pružaju besplatnu pravnu pomoć ima malo i to uglavnom u većim gradovima – zaposleni je prepušten sam sebi i rok od 60 dana može izgledati izuzetno kratko. Ovime se otvara veoma ozbiljno pitanje prava na pristup pravdi, odnosno prava na pristup pravosuđu i sudskoj zaštiti prava zaposlenih. Nije reč samo o prekluzivnom roku, već i o sudskim taksama koje zaposleni mora da plati. U situaciji kada zaposleni želi da tuži poslodavca zbog neisplaćenih zarada, naročito kada je reč o dužem periodu u kojem poslodavac nije izvršio svoje obaveze²¹⁵, vrednost spora će značajno narasti a sa time i sudska taksa za podnošenje tužbe. Time se neko ko nema nikakva primanja u dužem vremenskom periodu, zbog čega se i obraća sudu za zaštitu, uslovljava da uopšte pristupi sudu ukoliko ne izdvoji novčana sredstva za pokretanje radnog spora, koja najčešće neće imati. Valjalo bi stoga razmisliti da se ova situacija reši tako što se u određenim vrstama sporova od zaposlenih neće tražiti da unapred plaćaju takse, već eventualno po okončanju spora (i to u zavisnosti od načina njegovog okončanja, kao i ishoda).

Sudske takse i besplatna pravna pomoć nisu predmet regulisanja Zakona o radu. Međutim, budući da je reč o poznatim i aktuelnim problemima postavlja se pitanje zašto izmene idu u smeru daljeg pogoršanja položaja zaposlenih, odnosno zašto se ne produži prekluzivni rok a mogućnost da se dobije adekvatna pravna pomoć ne unese kao zakonska obaveza nadležnog Ministarstva? Ovakve izmene imale bi pozitivan efekat na ostvarivanje i zaštitu prava zaposlenih. Ovako, čini se da će jedini efekat biti značajno smanjenje broja radnih sporova – ali ne zbog kvaliteta regulisanja prava, obaveza i odgovornosti u zakonu, već zbog efektivne nemogućnosti zaposlenih da se obrate sudu kako bi zaštitili svoja radna prava.

215 U praksi Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, evidentirani su slučajevi da poslodavac nije isplaćivao zarade tokom perioda dužeg od 12 meseci, ili ih je isplaćivao samo parcijalno u nepravilnim vremenskim razmacima.

6. Propuštene šanse izmena i dopuna pojedinih spornih odredbi i nedovoljno regulisanih instituta

Usvajanje ZID ZOR može se posmatrati i kao propuštena šansa da se regulišu neki nedostaci u zakonskom tekstu koji postoje duže vreme, a od kojih neki stvaraju ozbiljne sistemske poremećaje u radnopravnom sistemu i umanjuju prava radno angažovanim licima.

Jedan od takvih nedostataka, jeste *definicija zaposlenog lica*. Naime, sva individualna i kolektivna prava, obaveze i odgovornosti koja su regulisana Zakonom o radu, rezervisana su za zaposlena lica. Pod zaposlenim licem se podrazumeva, prema definiciji pojma iz člana 5. stava 1. Zakona o radu, lice koje je u radnom odnosu – dakle, koje ima zaključen ugovor o radu sa poslodavcem. Sva ostala lica nisu zaposleni, već poslenici. Tako lica angažovana prema ugovorima o radnom angažovanju, kao što su ugovor o privremenim i povremenim poslovima i ugovor o delu, nisu obuhvaćena niti jednim od prava garantovanim zaposlenim licima. Ovo se (donekle) može opravdati kod ugovora o delu, imajući u vidu njegovu specifičnu prirodu, ali je potpuno neshvatljivo za ugovor o privremenim i povremenim poslovima koji zapravo „simulira“ radni odnos između poslodavca i poslenika kada je reč o obavezama poslenika. U tom odnosu nema međutim kontrateže, poslenik nema prava koja ima zaposleni, pa se nalazi u nezavidnom položaju, nezaštićen od strane zakonodavca i isključen iz primene međunarodnih standarda obavljanja rada.

Najvažnija posledica ovakvog normiranja jeste da se može smatrati da interesi poslenika u takvom ugovornom odnosu nisu zaštićeni i da je on ostavljen na volju poslodavcu, koji može urediti njegov rad na isti način kao i svih ostalih zaposlenih, ali i na značajno drugačiji način. Poslenik će imati neka prava na osnovu drugih zakona kojima se regulišu određene situacije na radu (na primer, pravo na zdravstvenu zaštitu) ali formalnopravno nema ni ona prava koja se smatraju osnovnim za zaposlene – kao što su pravo na članstvo u sindikatu (sindikavno organizovanje uopšte), ili pravo na porodiljsko odsustvo u slučaju trudnoće i porođaja. Rad poslenika je, imajući u vidu niže stope doprinosa koji se plaćaju na ugovor o privremenim i povremenim poslovima u odnosu na stope predviđene za radni odnos, značajno jeftiniji za poslodavca. Na poslenika se ne primenjuju ni odredbe o minimalnoj zaradi, tako da naknada za obavljani rad može biti niža od tog iznosa. Posebno veliki problem predstavlja inertnost države na kontroli ovih ugovora, pa se dešava da poslenici u režimu privremenih i povremenih poslova provedu i po nekoliko godina, iako su zakonska ograničenja jasno postavljena na 120 radnih dana u toku kalendarske godine.²¹⁶

Kontraargument onih koji smatraju da se poslenik i zaposleni ne mogu izjednačiti, jeste činjenica da bi se njihovim izjednačavanjem postojanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima obesmisllilo, što bi bilo kontraproduktivno imajući u vidu realnu potrebu poslodavca da dođe do radne snage za obavljanje kratkoročnih poslova, bez zapošljavanja u radni odnos. Ovo međutim nije validan pristup problemu. Čini se da bi budućnost ugovora o privremenim i povremenim poslovima mogla biti dvojaka. Sa jedne strane, ovaj institut bi se morao regulisati na potpuno novim osnovama i poslenicima bi se morala dati sva prava koja uživaju zaposleni, uz pojačanu kontrolu primene propisa kako bi se izbegle dalje zloupotrebe. Sa druge strane, može se ukinuti mogućnost zaključenja ovakvog ugovora i poslodavcu ostaviti opcija angažovanja zaposlenih na određeno vreme.

216 Član 197. stav 1. Zakona o radu.

Odnos Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o radu, jedan je od većih problema koji se javljaju u praksi. ZID ZOR ovaj problem nije adresirao, čini se da ga nije ni konstatovao, budući da je jedina izmena koja se tiče odredbi vezanih za diskriminaciju na radu bilo uvođenje novog člana o dokazivanju u radnom sporu povodom diskriminacije.²¹⁷ Na ovaj način se nastavila politika nerazumevanja problema diskriminacije u oblasti rada, koja rezultira i veoma lošom sudskom praksom i praktičnim obespravljanjem zaposlenih u ovoj oblasti.²¹⁸ Zakon o radu naime nema upućujuću odredbu ka Zakonu o zabrani diskriminacije, već kao sistem zaštite od diskriminacije uvodi neki sopstveni kvazi-antidiskriminacioni postupak, koji ima samo pojedine dodirne tačke sa postupkom koji je normiran Zakonom o zabrani diskriminacije. Sudije su u primeni antidiskriminacionih odredbi u oblasti rada najblaže rečeno zbunjene. Uspostavljena praksa pokazuje da se ovi slučajevi dodeljuju većima za radne sporove (što svakako ima smisla) koje ona procesuiraju prema pravilima o radnim sporovima (što nikako nema smisla). Jedna od najlošijih posledica ovakve prakse svakako jeste primena pravila o prekluzivnom roku za pokretanje radnog spora od 60 dana, što znači da diskriminisana osoba na radu ima toliko vremena da pokrene spor, iako je Zakonom o zabrani diskriminacije određeno da pravo na zaštitu od diskriminacije ne zastareva. Ovime se dolazi i do apsurdna da su diskriminisanе osobe na radu još jednom diskriminisanе od strane sudova, budući da se ovo pravilo primenjuje samo na lica u radnom odnosu – dokle dobacuju norme iz Zakona o radu. Na druge oblike diskriminacije van radnog odnosa, ili u nekim drugim oblastima (na primer, uskraćivanju usluga) važiće opšta pravila Zakona o zabrani diskriminacije. Razlika koja se pravi je naravno sasvim neopravana, pa dolazimo do još jedne situacije u kojoj su diskriminisanе žrtve diskriminacije na radu.

Sve navedeno bi se moglo normativno premostiti jednostavnom upućujućom odredbom da se sporovi povodom diskriminacije u oblasti rada vode prema pravilima iz Zakona o zabrani diskriminacije. Ove odredbe međutim nema – zakonopisci su ostali potpuno gluvi na pokušaje stručne javnosti da ukaže na potrebu za kvalitativno drugačijim regulisanjem ovog pitanja. To znači da će se u praksi antidiskriminacioni postupci u oblasti rada voditi kao čudna mešavina pravila iz dva nekompatibilna zakona, sa najmanje dvostrukim štetnim posledicama – neustavna umanjivanjem prava diskriminisanih lica, kao i stvaranjem velikih problema postupajućim sudijama koji, posebno u situacijama kada nisu dovoljno edukovane o tome šta je diskriminacija i kako se može uočiti, rezultiraju štetnim, neustavnim i nadasve pravno-egzotičnim presudama u kojima se uspostavljaju nestručni parametri i zaključci o tome šta diskriminacija jeste i kako se utvrđuje.²¹⁹

Položaj zaposlenih kod takozvanih „lizing agencija“ još jedna je od nedorečenih priča zakonodavca. Iako je obrazovana radna grupa za rad na tekstu zakona kojim bi se regulisalo ustupanje zaposlenih od strane agencija, čiji se rezultati očekuju tokom 2017. godine, činjenica je da je ovo pitanje moglo biti regulisano znatno ranije, i to pre svega uvođenjem posebnog poglavlja u Zakon o radu prilikom izmena i dopuna 2014. godine. Na ovaj način bi se sprečilo dodatno trogodišnje prolongiranje regulisanja položaja više desetina hiljada zaposlenih koji sada rade u deregulisanoj oblasti, pravnoj praznini u kojoj su moguće različite zloupotrebe.

Deregulisanje statusa zaposlenih koji se zapošljavaju kod agencija za ustupanje zaposlenih, a onda bivaju prosleđeni poslodavcu korisniku kod kojih faktički obavljaju posao, nikako se ne može smatrati pozitivnim razvojem prava zaposlenih, niti saglasnim Zakonom o radu. Zakonski osnov za bavljenje ovakvom delatnošću od strane agencija ne postoji. Konvencija 181 MOR o privatnim agencijama za zapošljavanje ne daje takav osnov. Naprotiv, u samom tekstu Konvencije se izričito naglašava da se njene odredbe neće direktno primenjivati već se moraju razraditi zakonom. Zakona nema, pa je jedina norma koja se može naći u pravnom sistemu sadržana u Uredbi o klasifikaciji delatnosti, koja je neustavna jer poznaje delatnost koja nije predviđena niti uređena zakonom. „Agencije za iznajmljivanje radnika postoje samo u Uredbi o klasifikaciji delatnosti koju je donela Vlada (i to još 2010. godine), tako da se agencije mogu registrovati za ovu delatnost. Zanimljiv je i opis delatnosti koja se naziva „privremeno zapošljavanje“ u pomenutoj Uredbi: „Obuhvata obezbeđivanje radnika klijentima

217 *Ibid*, član 23. stav 2.: „Ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je izvršena diskriminacija u smislu ovog zakona, teret dokazivanja da nije bilo ponašanja koje predstavlja diskriminaciju je na tuženom.“

218 Videti: M. Reljanović, *Vrhovni sud, vrhunska nepravda*, <http://pescanik.net/vrhovni-sud-vrhunska-nepravda/>, pristupljeno 20.08.2016.

219 Primeri ovakve sudske prakse su nažalost brojni. Pogledati na primer: presuda Osnovnog suda u Kikindi 6P1 84/2012 od 04.02.2013. godine; presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gž.1, 1121/13 od 23.09.2013. godine; presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1460/2013 od 10.04.2014. godine; presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956-12.

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“. Ova odredba je višestruko nezakonita. Najpre, Zakon o radu ne poznaje „privremeno zapošljavanje“; to je kategorija koja je izmišljena Uredbom. Potom, Zakon o radu ne poznaje termin radnik – u pitanju je zaposleni, a ovo određivanje je važno zato što „zaposleni“ jeste u radnom odnosu. U odredbi se mešaju termini „radnik“, „klijent“, „jedinica“ i „klijent-poslodavac“. Klijent-poslodavac nije međutim poslodavac, jer se ugovor o radu zaključuje sa „jedinicom“. Pogrešan je i termin „stalno zaposleni“, budući da nije reč o pravnom već kolokvijalnom terminu koji nema jasno određeno značenje (eto još jednog mesta za zloupotrebe). Najzad, podzakonskim aktom se ne može suspendovati *zakonska obaveza poslodavca* da vrši nadzor nad radom svog zaposlenog i da ga samim tim zaštiti od kršenja bilo kojeg prava iz radnog odnosa.²²⁰

Posledice ovakvog stanja savim su vidljive. Prostor za zloupotrebe je veliki, pa se tako dešava da u različitim javnim preduzećima ustupljeni radnici obavljaju poslove koji su utvrđeni pravilnicima o sistematizaciji poslova kao stalni, i to za višestruko nižu zaradu od one koju imaju zaposleni u radnom odnosu kod istog poslodavca, obavljajući iste poslove.²²¹ Primera kršenja prava zaposlenih ima dosta, pa je tako nezvanična praksa da se zaposlenom koji se povredi na radu kod poslodavca korisnika otkáže ugovor o radu pre isteka vremena na koje je zasnovan, umesto da agencija kao poslodavac i poslodavac korisnik kao neko ko je odgovoran za bezbednost zaposlenog, snose zakonske posledice predviđene za ovakve situacije.

Poseban problem nastaje kada se zaposleni angažovani na ovaj način pobune povodom kršenja njihovih prava. Tada se i agencija i poslodavac korisnik postavljaju kao da je u pitanju problem one druge strane, odričući sami sebi pasivnu legitimaciju u budućem radnom sporu. Ovo se naročito dešava kada dođe do zlostavljanja na radu.²²² Reč je o kompleksnom pravnom problemu koje će sudovi morati da rešavaju u praksi u svakom slučaju ponaosob, dok ne stupi na snagu zakon kojim će odgovornosti agencije i poslodavca korisnika biti detaljno uređeni.

Odbijanje zakonodavca da reguliše ovu materiju 2014. godine, čak i u situaciji kada je postojalo veoma pristojno normativno rešenje koje je nastalo u Ministarstvu privrede godinu dana ranije, pokazatelj je ne samo nebrige prema obespravljenoj kategoriji „lizing radnika“ već i prema međunarodnim obavezama i standardima koji izričito zabranjuju ovakva dugoročna okretanja glave države od ozbiljnih nedostataka u pravnom sistemu.

Zakonom o radu bi trebalo načelno urediti *vrednovanje rezultata rada i sposobnosti zaposlenih*, budući da neuređenost ovog pitanja u zakonu (ali i u izvorima autonomnog radnog prava) ima za posledicu da poslodavci poizvoljno biraju način i kriterijume vrednovanja, što negativno utiče na ostvarivanje niza individualnih prava, od prava na zaradu, preko prava na napredovanje, do prava na zaštitu od neopravdanog otkaza. Stoga bi Zakonom o radu trebalo ograničiti evaluaciona ovlašćenja poslodavca, kako u pogledu izbora kriterijuma vrednovanja i obezbeđivanja što objektivnije verifikacije rezultata rada, tako i u pogledu procesnih garantija (obaveza upoznavanja zaposlenih i kandidata za zaposlenje sa merilima i postupkom vrednovanja, pravila o nadležnosti ocenjivanja, utvrđivanje posledica ocenjivanja i sl.).²²³

Disciplinski postupak je ostao nepoznanica u Zakonu o radu, iako nema razloga da tako bude. Ovo je jedno od pitanja oko kojih su čak relativno složno nastupali i poslodavci i sindikati, budući da prvi žele da otklone različite pravne nesigurnosti koje postoje kako bi izbegli sporenje na sudu, dok se drugi ne osećaju sasvim komotno u situaciji u kojoj poslodavac može, odnosno mora, da improvizuje nad raznim pravnim prazninama koje postoje. Povratak disciplinske odgovornosti u Zakon o radu bio je očekivan i zatražen još daleko pre nego što je tekst ZID ZOR ugledao svetlost dana.²²⁴

220 M.Reljanović, *Dostojanstvo na lizing*, <http://pescanik.net/dostojanstvo-na-lizing/>, pristupljeno 20.08.2016.

221 Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu.

222 *Ibidem*.

223 Izvor: Uputnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.

224 Videti: M.Reljanović, *Povratak disciplinske odgovornosti u Zakon o radu*, Pravni instruktor 42/2013, str. 97-102; Z.Ivošević, *Ogledi na temu Zakon o radu*, Beograd, 2003, str. 187-190.

Materija disciplinske odgovornosti je međutim regulisana samo parcijalno. Naime, uvedene su disciplinske mere kao način sankcionisanja zaposlenih kada učine povredu radne obaveze ili radne discipline.²²⁵ Ono što nedostaje jeste postupak u kojem se ove sankcije izriču. Prema citiranoj odredbi, poslodavac izriče disciplinske mere u *otkaznom postupku*, kao što je već konstatovano u prethodnom tekstu. On pokreće postupak za otkazivanje ugovora o radu zaposlenog, da bi došao do zaključka da otkaz nije adekvatno rešenje i da je primerenije izreći neku disciplinsku sankciju. Nije, dakle, regulisana nadležnost posebnog tela za pokretanje, vođenje, okončanje disciplinskog postupka, kao ni za izricanje disciplinske sankcije. Sve ove nadležnosti identične su onima koje ima poslodavac u otkaznom postupku. Nije predviđena ni dvostepenost postupka, kao ni mogućnost da zaposleni aktivnije učestvuje u njemu i eventualno dobije priliku da se usmeno izjasni o okolnostima koje su dovele do pokretanja otkaznog postupka.

Takođe, treba imati u vidu da otkazni postupak nikako nije adekvatan za veći broj disciplinskih prestupa koji će u praksi dovesti do izricanja disciplinskih mera. Poslodavac je međutim primoran da pokrene upravo otkazni postupak, jer drugog postupka nema. Time se i sami zaposleni izlaže neprimerenom i nepotrebnom stresu i neizvesnosti, što će svakako uticati na njegov radni učinak u toku trajanja postupka (a prema slovu zakona, postupak mora da traje bar nekoliko dana, koliko je potrebno da dođe do izjašnjenja zaposlenog i sindikata čiji je zaposleni član). Jedno od mogućih rešenja bilo bi uvođenje podele na lakša i teža kršenja radne obaveze, odnosno radne discipline. Takva podela podrazumevala bi i posebne disciplinske mere prilagođene težini prestupa. Mere za lakše prestupe izricao bi neposredni nadređeni, dok bi se u slučaju težih prestupa pokretao otkazni postupak, prema već utvrđenim pravilima.²²⁶

Sve ovo zajedno dovodi do zaključka da je disciplinska odgovornost u Zakonu o radu i dalje veoma skromno i nespretno regulisana – postoje jasna pomeranja na bolje izmenama i dopunama iz 2014. godine, ali je sasvim nejasno zašto ovim izmenama nije regulisanje izvedeno do kraja, tim pre što je evidentno da ni zaposleni ni poslodavci nisu zadovoljni trenutnim rešenjem. Argumentacija da disciplinski postupak nije racionalno uređivati tako da se osniva posebno telo, da se predvidi dvostepenost, i slično, jer bi to iziskivalo daleko više vremena i organizacije kod poslodavca, što znači dodatne troškove u situaciji kada je poslodavcu već potencijalno načinjena šteta delovanjem zaposlenog – donekle su opravdane. Glomazan i dug disciplinski postupak takođe ne bi bio racionalan kod malih i srednjih preduzeća, u proizvodnim i uslužnim delatnostima, kao i svugde gde proces rada nužno nosi određeni intenzitet delovanja kako bi se očuvao kontinuitet. U tom smislu su kritike opravdane. Ništa međutim ne sprečava zakonodavca da normira efikasan disciplinski postupak, koji bi sprečio potpunu samovolju poslodavca, a koji bi opet imao dovoljno jednostavnu proceduru da ne trpi prethodno navedene kritike. Usmena komponenta postupka je jako važna, kao i postojanje posebnog tela koje bi se – između ostalih svojih nadležnosti – bavilo disciplinskom odgovornošću zaposlenih.

Dvostepenost se takođe može vrlo jednostavno urediti, tako što bi poslodavac ili lice koje za to ovlasti odgovaralo na žalbu zaposlenog i potvrđivalo ili preinačavalo odluku prvostepenog tela. Kod većih poslodavaca ovako zamišljen postupak, sa kratkim rokovima i jednostavnom fleksibilnom formom, praktično ne bi ni na koji način ugrozio proces rada. Uostalom, poslodavci ne sprovode desetine takvih postupaka istovremeno, već se oni javljaju kao posledica relativno retkih incidentnih situacija. Ukoliko bi se disciplinski prestupi jasno definisali i podelili na lakše i teže, procedura za procesuiranje lakših disciplinskih prestupa mogla bi biti još jednostavnija. Konačno, Zakon o radu bi mogao da normira samo osnove sistema, dok bi se poslodavcima ostavila sloboda da postupak prilagode svojim potrebama, broju zaposlenih, procesu rada, i slično. Ukoliko se zakonom kvalitetno postave osnovni principi takvog postupka, neće biti opasnosti da dođe do zloupotreba od strane poslodavaca, koji će sasvim sigurno biti zadovoljni što postoje jasne instrukcije za delovanje. Sa druge strane, zaposleni će biti zaštićeni u smislu mogućnosti da se poštuju neka njihova osnovna prava u postupku koji će svakako uticati na njihov radnopravni status.

Kao što se može primetiti na osnovu izloženog pregleda, Zakon o radu ne samo da nije ispunio očekivanja u pogledu nove regulative pojedinih instituta, već je ostao značajan prostor za dalje uređivanje onih oblasti i pitanja koja se mogu smatrati jako važnim za funkcionisanje radnopravnog sistema, a kojima nije posveće-

225 Član 179a. Zakona o radu.

226 Nalazi sa konsultativne radionice povodom efekata izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 22.09.2016. godine.

no nimalo, ili je posvećeno nedovoljno pažnje u dosadašnjim novelama. Preciznija regulativa i jasnije normiranje dovešće ne samo do bolje zaštite prava zaposlenih, već i do veće pravne sigurnosti i kod poslodavaca i kod zaposlenih, a samim tim i do kvalitetnijih rešenja u regulisanju procesa rada. Zbog toga pitanja koja su u ovoj analizi samo površno dotaknuta ne mogu biti zanemarena prilikom narednih izmena i dopuna Zakona o radu, ili donošenja novog zakona o radu. Otvoreni problemi za koje postoji najava da će biti regulisani posebnim zakonima, moraju se takođe što pre normirati.

7. Zaključna razmatranja

Zakon o radu ne može se posmatrati izvan kompleksnog sistema radnopravnog zakonodavstva. U tom smislu se može govoriti o promenama Zakona o radu koje utiču na opšti režim radnih odnosa koji se ovim propisom regulišu ali i na uticaj promena Zakona o radu koje su komplementarne opštim trendovima u radnom i socijalnom pravu, odnosno predstavljaju realizaciju različitih aspekata politike zapošljavanja, ekonomske i socijalne politike države. Otuda analizirani efekti (ili njihovo odsustvo) dobijaju svoju jasnu fizionomiju tek kada se posmatraju kao deo veće celine.

Kada je reč o uticaju izmena i dopuna Zakona o radu na finansijski i socijalni položaj zaposlenih, stvari su gotovo jasne. Ekonomski posmatrano, izmena Zakona o radu je u najvećem broju slučajeva „igra sa nultom sumom“ – šta zaposleni izgube to poslodavci dobiju, i obrnuto.²²⁷ Postavlja se međutim pitanje da li to mora biti jedino rešenje, kao i da li se teret izmena može u nekim situacijama prebaciti na državu? Još važnije pitanje je, da li je zaista potrebno pospešivati privredni razvoj i rast, nuđenjem koncepta jeftine i obespravljene radne snage? Dok se položaj zaposlenog u Srbiji karakteriše kao katastrofalan²²⁸ sasvim je izvesno da je na delu trend konstantnog umanjenja obima i kvaliteta prava radnika, kako bi se oni učinili jeftinijim i samim tim primamljivijim za poslodavca. Pri tome je politika „fleksibilnosti radne snage“ u potpunosti preuzela primat kao zvaničan cilj promena koje se vrše, zaboravljajući na činjenicu da je ovaj koncept u Evropi zamenjen politikom „fleksisigurnosti“ koji osim fleksibilnosti osigurava široku lepezu socijalnih davanja nezaposlenima između poslova²²⁹, kao i značajno drugačije tržište rada koje može apsorbovati takvu vrstu fluktuacije.

Kroz politiku subvencija stranim investitorima, koja je dobila na zamahu u poslednjoj deceniji a naročito je postala aktuelna u prethodne dve godine, treba tražiti prave razloge (skromnog) povećanja zaposlenosti u privatnom sektoru. Ova politika je međutim duboko pogrešna i trpi ozbiljnu kritiku. Najpre, sasvim je jasno da investitori koji dolaze iz napred navedenih razloga, nemaju nikakav drugi cilj poslovanja u Srbiji osim ubiranja što većeg profita – nema dakle održivog razvoja sa takvim planovima investitora. Stoga se politika podsticanja investicija na ovaj način zapravo svodi na podsticanje kratkoročnog skoka zaposlenosti, na račun države, koji je praćen opštim osiromašenjem već zaposlenih građana dok novozaposleni građani stupaju u odnos koji se zaista može u pojedinim aspektima nazvati radu sličnom robovskom. Primeri postupanja stranih poslodavaca koji su došli privučeni beneficijama (formalnim koje su regulisane propisima a i onim neformalnim koje su im očigledno obećane) a koji se ponašaju kao da posluju u ekstrateritorijalnom režimu, potvrđuju ovu tezu. I onda se logično nameće drugo pitanje: zašto je država Srbija odustala od podrške domaćim poslodavcima, odnosno zašto izbegava da se i sama pojavi kao poslodavac? Novac uložen u poslove (radna mesta) koja otvaraju strani poslodavci mogao se iskoristiti i za unutrašnja ulaganja u domaće

227 M. Arandarenko, *op.cit.* Arandarenko dozvoljava izuzetke od ovog pravila, što je sasvim u skladu sa kompleksnošću radnog zakonodavstva – tamo gde se ispravljaju očigledne distorzije, ili je promena Pareto optimalna (na primer, mogućnost da se dogovara korišćenje godišnjeg odmora).

228 Savić: *Položaj srpskog radnika ravan je položaju afričkog*, <http://rs.n1info.com/a56569/Vesti/Savic-Polozaj-srpskog-radnika-ravan-polozaju-afričkog.html>, pristupljeno 18.09.2016.

229 Nalazi sa konsultativne radionice povodom efekata izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 22.09.2016. godine. „Čini se da novelirani Zakon o radu ne može značajnije doprineti povećanju zaposlenosti, jer je za to neophodno stvaranje novih poslova zahvaljujući ozbiljnoj industrijskoj politici, delotvornijoj javnoj upravi i snižavanju troškova zapošljavanja novih radnika. Ovo tim pre što fleksibilizacija rada ne prate delotvorne mere za zapošljavanje i zaštitu od socijalnih rizika, što je i u drugim evropskim državama koje su pribegle sličnim promenama, imalo za posledicu produbljivanje socijalnih nejednakosti i marginalizaciju najosetljivijih kategorija radnika, poput mladih i starijih radnika.“ (izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

poslodavce, pa i u revitalizaciju nekih ideja koje bi mogle doprineti davanju kratkoročnih i srednjoročnih impulsa privredi. Kada bi se stvari posmatrale iz ugla mogućih kvalitetnih akcija države na polju zapošljavanja, Zakon o radu nije ni morao biti noveliran u najvećem delu u kojem je to učinjeno.

Radni odnos predstavlja delikatan balans između poslodavca i zaposlenog. To je ugovorni odnos nejednakih strana – otuda se i razvilo radno pravo kao korektiv države koji obezbeđuje uravnoteženiju raspodelu prava, obaveza i odgovornosti, odnosno lakše ostvarivanje interesa zaposlenih za kvalitetnim životom na osnovu uloženog rada, a da se pri tome ne uzurpiraju interesi poslodavca za stvaranjem profita. Ovaj balans narušen je u prethodnoj deceniji različitim izmenama i dopunama, a naročito onima iz 2014. godine. Iako se može reći da su mnoge izmene koje su sprovedene nastale kao izraz realne potrebe za osavremenjivanjem radnopravnih odnosa, za praćenjem kretanja na tržištu, kao i za harmonizacijom radnog prava sa propisima drugih evropskih zemalja, mora se jasno naglasiti da u odnosu na najveći broj usvojenih rešenja 2014. godine ovi argumenti služe samo kao paravan za sprovođenje aktualne ekonomske, socijalne i investicione politike, koja će se svakako ispostaviti kao pogubna za zaposlene.²³⁰ Nema dakle opravdanja za mnoge od izmena koje su opisane u prethodnom tekstu, sa stanovišta radnog prava, prava zaposlenih, kao ni iz ugla retorike boljeg života koji se obećava radnicima. Naprotiv, osnovni efekat politike zapošljavanja koja se sprovodi, a u okviru koje su i realizovane izmene Zakona o radu, jeste dalje osiromašenje zaposlenih i dugoročno zanemarivanje njihovih osnovnih prava na radu i u vezi sa radom, sve zarad kratkoročnih efekata u zapošljavanju koji nisu održivi i koji će trajati samo onoliko koliko će država moći da daje novac za subvencije – novac koji je mogao biti znatno mudrije utrošen na održive domaće razvojne projekte.

U razmatranjima efekata izmena i dopuna Zakona o radu ne smeju se zaboraviti ni efekti koji su izostali, kao što su potpuna harmonizacija sa međunarodnim instrumentima i pravom EU, konačno kvalitetnije regulisanje rada bez radnog odnosa, propuštena šansa da se inspekcija rada ustroji na kvalitetnijim principima, stimulacija umesto gušenja socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, i tako dalje.

Posebno bi trebalo ukazati na činjenicu da postoje i norme koje su uvedene sa ciljem da stvore određene efekte, ili kompenzuju efekte drugih novih zakonskih rešenja, u čemu se nije uspelo. Odličan primer za tako nešto jeste zapošljivost starijih lica, koja se inače kategorišu kao teže zapošljiva. Niz odredbi koje su okarakterisane kao štetne po zaposlene, branjene su između ostalog upravo argumentima da se na taj način stvara pozitivan efekat veće konkurentnosti starijih lica koja se nalaze na evidenciji nezaposlenih. Tako su se smanjenje minulog rada, smanjenje otpremnina u slučaju viška zaposlenih, kao i smanjenje otpremnina u slučaju odlaska u penziju, mogli okarakterisati kao podsticaj poslodavcu da više zapošljava starije osobe. I već opisano rešenje prema kojem je moguće starije lica zaposliti na određeno vreme u trajanju do pet godina, ide u prilog takvom razmišljanju. Šta se međutim dogodilo na tržištu rada? Broj nezaposlenih lica starosne dobi 55-65 godina je praktično uvećan u periodu 2014 – 2016. Na osnovu podataka dobijenih od Nacionalne službe za zapošljavanje²³¹ može se zaključiti da je u julu 2014. godine bilo 78191 nezaposleno lice starosti 55-59 godina i 31263 nezaposleno lice starosti 60-65 godina – ukupno 109454 lica starosti 55-65 godina. U oktobru 2016. godine, na evidenciji se nalazi 75701 lice starosti 55-59 godina i 40330 lica starosti 60-65 godina – dakle, ukupno 116031 lice starosne dobi 55-65 godina. Zašto je došlo do povećanja ukupnog broja lica? Zato što je značajno uvećan broj nezaposlenih žena starosne dobi 60-65 godina (porast sa 3704 u julu 2014. godine na 9011 u oktobru 2016. godine). Ovo nije efekat izmena i dopuna Zakona o radu, već Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, prema kojim se starosna granica za ostvarivanje uslova za starosnu penziju žena postepeno povećava. Ovaj efekat ne samo da je poništio efekte izmena i dopuna Zakona o radu (ako ih je bilo) već je stvorio još značajniji problem u strukturi nezaposlenog stanovništva, u kategoriji u kojoj je inače šansa za zaposlenjem minimalna.

Postoje različita dobra iskustva povodom nekih izmena i dopuna Zakona o radu, kao što su na primer uvođenje pauze za dojenje deteta, primena pravila za rad od kuće, davanje snage izvršne isprave obračunu

230 Ovo je naročito važno kada se ima u vidu socijalna strategija države da postepeno smanjuje obim i kvalitet socijalnih prava građana, koji postaju još ranjiviji i ugroženiji a samim tim još podložniji pristanku na rad u uslovima ispod zakonskog minimuma. Takozvana „trka do dna“ (eng. *race to the bottom*) je unapred izgubljena, jer se uvek mogu naći tržišta koja će ponuditi jeftiniju i kvalifikovaniju radnu snagu, pa tako ovi argumenti ne mogu biti validni prilikom privlačenja investicija. Nalazi sa konsultativne radionice povodom efekata izmena i dopuna Zakona o radu, Beograd, 22.09.2016. godine.

231 Podaci dobijeni u komunikaciji autora sa NSZ u novembru 2016. godine.

zarade, bolje normiranje preraspodele radnog vremena, i slično.²³² Ukupan utisak o efektima koji su proistekli iz Zakona o radu takav je da se neka nesumnjivo pozitivna rešenja ne mogu staviti u prvi plan zbog pretežnog osećanja da su novele iz 2014. godine samo uvod u dalje korake ka realizaciji daljeg pojeftinjenja radne snage. Sa druge strane, promene u Zakonu o radu jesu bile nužne tako da se određena rešenja usklade sa stvarnim stanjem, ali nikako ne u pravcu izlaženja u susret onima koji su ga do tada kršili.²³³ Već se najavljuje usvajanje novog zakona o radu do 2018. godine, čini se sa istim opravdanjima za tako nešto koja su upotrebljena 2014. godine. I kroz takve najave se provlače teze da će se: ukinuti plaćanja odmora u toku dnevnog rada, odnosno da on neće više biti deo radnog vremena; dozvoliti rad duži od 48 časova nedeljno uz pristanak zaposlenog; izmeniti način obračuna zarade, izbacivanjem elementa radnog učinka i liberalizacijom načina utvrđivanja zarade kroz direktne pregovore zaposlenog i poslodavca; dalje liberalizovati rad na određeno vreme i drugi oblici kratkoročnog i nesigurnog radnog angažovanja; način funkcionisanja sindikalnih predstavnika značajno izmeniti; i tome slično.²³⁴ Čini se stoga da će kroz par godina jedan od glavnih efekata izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine biti zapravo sam čin njegovog donošenja, kojim su postavljeni razni presedani netransparentnosti i kršenja propisa opisani u uvodnom delu analize a kojima je pripremljen teren za dalje korake. Takav poduhvat je dakle bio pre svega dobar test merenja reakcija javnosti i sindikata i samim tim verovatno postao modus delovanja za dalje slične akcije, koje se nesumnjivo nalaze u agendi aktuelne izvršne vlasti.

232 *Ibidem.*

233 Izvor: Upitnici o izmenama i dopunama Zakona o radu, istraživanje Fondacije „Centar za demokratiju“, avgust-septembar 2016.).

234 Predstavnicima Saveta stranih investitora istakli su da će se zalagati za drugačiji način obračuna zarade, izbacivanjem elementa radnog učinka i liberalizacijom načina utvrđivanja/obračuna zarade kroz direktne pregovore zaposlenog i poslodavca.

Bibliografija

MONOGRAFSKE PUBLIKACIJE I ČLANCI

1. Delević M., *Evropske integracije kao šansa za bolji položaj siromašnih i socijalno isključenih*, 11. bilten o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2012.
2. Ivošević Z., *Ogledi na temu Zakon o radu*, Beograd, 2003.
3. Ivošević Z., *Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca i pravne posledice nezakonitog prestanka radnog odnosa*, u: Z.Ivošević (ur.) *Novine u Zakonu o radu*, Beograd, 2015.
4. Ivošević Z., *Radno pravo*, Beograd, 2012.
5. Ivošević Z., *Trideset razloga za noveliranje Zakona o radu*, u: Z.Ivošević (ur.) *Zaštita prava iz oblasti rada*, Beograd, 2011.
6. Kovačević Lj., *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013.
7. Lakićević S., *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje*, Beograd, 2014.
8. Lubarda B., *Radno pravo*, Beograd, 2012.
9. Marković G., *Ovlašćenja inspektora rada u suzbijanju rada „na crno“ nakon stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu*, u: Z.Lazić et alia, *Vodič za primenu Zakona o radu*, Beograd, 2014.
10. Mihailović S., Stojiljković Z., Torbica D., Mihailović V., *Sindikati u medijima*, Beograd, 2011.
11. Radne grupe za analizu Zakona o radu i propisa u oblasti socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, *Analiza Zakona o radu i propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju*, Beograd, 2015.
12. Reljanović M., *Analiza mogućih izmena radnog zakonodavstva u Republici Srbiji*, Pravni instruktor 37/2013, str. 77-83.
13. Reljanović M., *Povratak disciplinske odgovornosti u Zakon o radu*, Pravni instruktor 42/2013.
14. Reljanović M., *Radno vreme, odmori i odsustva – novine u Zakonu o radu*, u: Z.Ivošević (ur.) *Novine u Zakonu o radu*, Beograd, 2015.
15. Reljanović M., *Zakon izneverenih obećanja*, Le Monde Diplomatique, jul 2016.
16. Slijepčević D., *Ustavna žalba u funkciji zaštite prava iz radnog odnosa*, u: Z.Ivošević (ur.) *Izvori, ostvarivanje i zaštita prava iz radnog odnosa*, Beograd, 2009.
17. Tkáč, Pálik, Toman, Ondruš, Lehocka, *Analiza usklađenosti Zakona o radu sa Pravom Evropske unije, Tvinig projekat „Unapređenje socijalnog dijaloga“ SR 12 IBSO 01, septembar 2014.*

INTERNET ČLANCI I DRUGI INTERNET IZVORI

1. *Devenport: Zakon o radu prvi korak u ostvarivanju reformi*, <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/devenport-zakon-o-radu-prvi-korak-u-ostvarivanju-reformi/xevc4fl>.
2. *Država najveći pojedinačni strani investitor*, <https://insajder.net/sr/sajt/bezograncenja/1269/Srbija-najve%C4%87i-pojedina%C4%8Dni-%E2%80%9Cstrani%E2%80%9D-investitor.htm>.

3. *Hoćemo sindikat, Jura ne dozvoljava*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=05&dd=23&nav_id=1134816.
4. *Imaćemo 8,2% manje radno sposobnih*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=02&dd=14&nav_id=812363.
5. *Koga štite novi propisi: radnike ili krupni kapital*, http://www.danas.rs/danasrs/politika/koga_stite_novi_propisi_radnike_ili_krupni_kapital.56.html?news_id=285528&action=print.
6. *Manipulacija brojem nezaposlenih u Srbiji*, http://www.danas.rs/danasrs/dijalog/manipulacija_brojem_nezaposlenih_u_srbiji.46.html?news_id=287585.
7. *Ministarstvo rada: dobili smo dva automobila iz Jure*, http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=324159&title=%20Ministarstvo%20rada:%20Dobili%20smo%20dva%20automobila%20od%20Jure#sthash.5thJ8cVj.dpuf.
8. *Novi Zakon o radu - korak ka EU*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=07&dd=29&nav_id=882281.
9. *Pad BDP-a Srbije 1,8% u 2014.*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2015&mm=02&dd=27&nav_id=962774.
10. *Privredna kretanja u 2015. godini*, <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx>.
11. *Privredni rast Srbije skroman i dalje kaska za regionom*, <http://rs.n1info.com/a159804/Biznis/BDP-Srbije-raste-najsprije-u-regionu.html>.
12. *Radna knjižica ipak nije otišla u zaborav*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2410410/radna-knjizica-ipak-nije-otisla-u-zaborav.html>.
13. *Radna knjižica otišla u istoriju, ali evo zašto je treba SAČUVATI*, <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/radna-knjizica-otisla-u-istoriju-ali-evo-zasto-je-treba-sacuvati/9ft5p0g>.
14. *Radnici se plaše, sindikati u privatnom sektoru retkost*, <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/134328/Radnici-se-plase-sindikati-u-privatnom-sektoru-retkost.html>.
15. Reljanović M., *Dostojanstvo na lizing*, <http://pescanik.net/dostojanstvo-na-lizing/>.
16. Reljanović M., *Inspekcija iz doba Jure*, <http://pescanik.net/inspekcija-iz-doba-jure/>.
17. Reljanović M., *Svi smo (pomalo) zaposleni*, <http://pescanik.net/svi-smo-mi-pomalo-zaposleni/>.
18. Reljanović M., *U ime naroda*, <http://pescanik.net/u-ime-naroda/>.
19. Reljanović M., *Vrhovni sud, vrhunski nepravda*, <http://pescanik.net/vrhovni-sud-vrhunski-nepravda/>.
20. *Savić: Položaj srpskog radnika ravan je položaju afričkog*, <http://rs.n1info.com/a56569/Vesti/Savic-Polozaj-srpskog-radnika-ravan-polozaju-africkog.html>.
21. *Sindikati tuže Ljajića*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=04&nav_id=615475.
22. *Sistemske zakoni bez javnih rasprava*, <http://www.istinomer.rs/bonus/pratimo-skupstinu/sistemske-zakoni-bez-javnih-rasprava/>.
23. *Srbija najveći pojedinačni "strani" investitor*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/861/>.
24. *Status zaposlenog i sa jednim plaćenim satom*, http://www.danas.rs/danasrs/kolumnisti/status_zaposlenog_i_sa_jednim_placenim_satom.884.html?news_id=292174.
25. *Šta se ne slaže u Vučićevom računu*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1186951&print=yes>.
26. *UPS: Kompletna izmena zakona o radu da bi bio po meri EU*, <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/ups-kompletna-izmena-zakona-o-radu-da-bi-bio-po-meri-eu/2wxd13x>.
27. *Vulin: Zakon je odgovor na problem zapošljavanja i investicija*, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vulin-zakon-je-odgovor-na-problem-zaposljavanja-i-investicija/054p616>.
28. *Vulin: Zakon o radu pospešio zapošljavanje*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1991741/vulin-zakon-o-radu-pospesio-zaposljavanje.html>.

29. *Vulin: Zakonom do većeg zapošljavanja*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/299343/Vulin-Zakonom-do-veceg-zaposljavanja>.
30. *Zakon o radu usvojen na izborima*, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=07&dd=02&nav_id=871639.
31. *Zaposlenost u Srbiji: Kako i zašto smo se posvađali sa statistikom? (I - III)*, <http://www.istinomer.rs/clanak/1439/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvadjali-sa-statistikom-I>, <http://www.istinomer.rs/clanak/1440/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvadjali-sa-statistikom-II> i <http://www.istinomer.rs/clanak/1443/Zaposlenost-u-Srbiji-Kako-i-zasto-smo-se-posvadjali-sa-statistikom-III>.

PROPISI

1. Porodični zakon, Službeni glasnik RS, broj 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.
2. Rešenje Ministarstva za rad i socijalnu politiku broj 110-00-1269/2009-02 od 03.05.2012. godine.
3. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/2006.
4. Zakon o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, brojevi 30/10, 44/14 - dr. zakon, 116/14.
5. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS, brojevi 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 i 5/2016 - usklađeni din. izn.).
6. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, brojevi 16/2002, 115/2005 i 107/2009.
7. Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, broj 36/2015.
8. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, Službeni glasnik RS, br. 75/2014.
9. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 75/2014.
10. Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Službeni glasnik RS, broj 106/2015.
11. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Službeni glasnik RS, brojevi 125/2004 i 104/2009.
12. Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list SFRJ, brojevi 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, broj 31/93 i Službeni list SCG, broj 1/2003 - Ustavna povelja.
13. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, brojevi 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015.
14. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014.
15. Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Službeni glasnik RS, broj 125/2004.
16. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, broj 36/2010.
17. Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, broj 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US i 83/2014.
18. Zakona o udruženjima, Službeni glasnik RS, brojevi 51/2009 i 99/2011 - dr. zakoni.
19. Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS, broj 36/2010.
20. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, broj 22/2009.
21. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, broj 36/2009, 88/2010 i 38/2015.
22. Zakon o zaštiti uzbunjivača, Službeni glasnik RS, broj 128/2014.

- PROPISI EVROPSKE UNIJE

1. Direktiva Saveta 2001/23/EZ od 12. Marta 2001 o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prenosa poduzeća, pogona ili delova preduzeća ili pogona.
2. Direktiva 2003/88/EZ od 4. novembra 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena.
3. Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. o sprovođenju načela jednakosti i jednakih mogućnosti muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja.
4. Direktiva 2008/104/EZ o agencijama za privremeno zapošljavanje.
5. Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta broj 2008/94/EZ od 22. Oktobra 2008. o zaštiti zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca.
6. Direktiva Saveta 2010/18/EU od 8. marta 2010. o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su sklopili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC te o stavljanju van snage Direktive 96/34/EZ .
7. Direktiva Saveta 91/383/EEZ od 25. juna 1991. o dopunama mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vreme ili privremenom radnom odnosu.
8. Direktiva Saveta 91/533/EZ od 14. oktobra 1991. o obavezi poslodavca da informiše zaposlene o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos.
9. Direktiva 92/85/EZ Evropskog saveta od 20. oktobra 1992. o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnica, porodilja i dojilja (deseta pojedinačna direktiva u smislu člana 16. stav 1. Direktive 89/391/EEZ).
10. Direktiva Saveta 94/33/EZ od 22. juna 1994 o zaštiti mladih ljudi na radu.
11. Direktiva 96/71/EZ Evropskog Parlamenta i Saveta od 16. decembra 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga.
12. Direktiva Saveta 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC.
13. Direktiva 98/59/EZ Evropskog saveta od 20. jula 1998. o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje.
14. Direktiva 99/70/EZ Evropskog saveta od 28. juna 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC.

- KONVENCIJE I PREPORUKE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

1. Konvencija 100 o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage.
2. Konvencija 106 o nedeljnom odmoru.
3. Konvencija 131 o utvrđivanju minimalnih plata.
4. Konvencija 132 o plaćenom godišnjem odmoru.
5. Konvencija 183 o zaštiti materinstva.
6. Konvencija 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzećima.
7. Preporuka 143 o radničkim predstavnicima.
8. Preporuka 166 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca.
9. Preporuka 191 o zaštiti materinstva.

SUDSKA PRAKSA

1. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu GŽ.1, 1121/13 od 23.09.2013. godine;
2. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ1 2023/2011 od 17.10.2011. godine;
3. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ1 25/2011 od 1.7.2011. godine.
4. Presuda Osnovnog suda u Kikindi 6P1 84/2012 od 04.02.2013. godine;
5. Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956-12;
6. Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1412/2014 od 28.1.2015. godine;
7. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1460/2013 od 10.04.2014. godine;
8. Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 231/2015 od 1.7.2015. godine;
9. Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. II 58/2006 od 10.5.2006. godine.

OSTALI IZVORI

1. *Analiza Zakona o radu i propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju*, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, septembar 2015.
2. *Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije*, Evropska komisija, Brisel, 2014.
3. *Izveštaj o skriningu Srbije, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje* (2016), http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf.
4. *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije*, Kancelarija za evropske integracije, februar 2013, http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf.
5. *Nacionalni program usvajanje pravnih tekovina Evropske unije*, Kancelarija za evropske integracije, jul 2014, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf.
6. *Posebni kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, broj 3/2015.
7. *Posebni kolektivni ugovor za elektroprivredu Srbije*, Službeni glasnik RS, broj 15/2015.
8. *Posebni kolektivni ugovor za javna komunalna preduzeća i druga javna preduzeća grada Novog Sada*, Službeni glasnik RS, broj 4/2015.
9. *Posebni kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj i stambenoj delatnosti grada Beograda*, Službeni glasnik RS, broj 11/2015.
10. *Posebni kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji*, Službeni glasnik RS, broj 11/2015.
11. *Posebni kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave*, Službeni glasnik RS, broj 1/2015.
12. *Registrovana zaposlenost u Republici Srbiji*, saopštenje Republičkog zavoda za statistiku broj 174 od 30.06.2016. godine.

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

340.137:349.2(497.11:4-672EU)
331.104(497.11)
342.726-057.16(497.11)

РЕЉАНОВИЋ, Марио, 1977-
Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o
radu / Mario
Reljanović, Bojana Ružić, Aleksandra Petrović. -
Beograd : Fondacija Centar
za demokratiju, 2016 (Beograd : Grafolik). - 87 str. ;
25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz
tekst. - Bibliografija:
str. 83-87.

ISBN 978-86-83675-26-5
1. Руџић, Бојана, 1984- [аутор] 2. Петровић,
Александра, 1979- [аутор]
а) Радно право - Хармонизација - Европска унија -
Србија б) Радни
односи - Србија с) Запослени - Правна заштита -
Србија
COBISS.SR-ID 227679244



Fondacija
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

www.centaronline.org