

Национални конвент о Европској унији

Радна група за преговарачка поглавља 2 и 29

Београд, 10. мај 2021.

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Одбор за европске интеграције

Београд

КОМЕНТАРИ РАДНЕ ГРУПЕ НА САЖЕТАК ПРЕГОВАРАЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ ЗА ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 19 – СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ЗАПОШЉАВАЊЕ

Увод

Одбор за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије проследио је дана 28. априла 2021. Националном конвенту о Европској унији (НКЕУ) сажетак Преговарачке позиције за преговарачко поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање са предлогом да се у најкраћем року одржи седница Одбора за европске интеграције са представницима НКЕУ и Радне групе која прати преговарачко поглавље 19. Радна група за преговарачка поглавља 2 и 19, одржала је састанак 6. маја 2021. на којој је размотрила, уз учешће и предсавника Министарства за рад, запошљавање, борачку и социјалну политику, достављени Сажетак преговарачке позиције и формулисала следеће коментаре и препоруке:

- 1) Утврђено је да предложена динамика хармонизације законодавства за тековинама ЕУ није у складу са Акционим планом за преговарачко поглавље 19, усвојеног маја 2020. године што ствара обавезу ревизије Акционог плана.
- 2) Сажетак Преговарачке позиције не омогућава увид у све прописе ЕУ с којима ће се у свакој од области вршити хармонизација јер ти прописи нису свуда доследно наведени.
- 3) Када је реч о оцени степена усаглашености домаћих прописа са релевантним прописима ЕУ, у Преговарачкој позицији преовладавају паушалне оцене, попут оне да је Закон о раду „у значајној мери усаглашен“, или оне да је Закон о безбедности и здрављу на раду „у великој мери усклађен“. С друге стране, у скрининг извештају за ово поглавље наведено је да је у области радног права потребно спровести „значајан број важних прилагођавања националног законодавства како би се припремило за потпуну правну усаглашеност у овој области“, а иста оцена дата је и за област безбедности и здравља на раду. Због тога није јасно на основу којих анализа су дате процене наведене, будући да оне, осим у изузетним случајевима, нису вршене. (Изузетак представља анализа усклађености Закона о раду која је израђена у оквиру твининг пројекта са Словачком, али на њу није упућено приликом давања оцене о степену усклађености Закона о раду. Неопходно је спровести независну анализу ефеката примене закона усвојених у претходном периоду, нарочито Закона о агенцијском запошљавању и Закона о поједностављеном радном ангажовању

- 4) Сажетак преговарачке позиције ствара утисак недовољне уједначености у степену општости приказаних планова за хармонизацију законодавства са тековинама ЕУ: на пример, у делу III.3.1. не наводи се временски оквир за израду новог Закона о раду иако се за друге законе наводи временски оквир. Радна група је мишљења да би управо због значаја Закона о раду било неопходно планове хармонизације правних прописа у овој области везати за доношење новог Закона о раду.
- 5) Такође, у истом делу III.3.1. / Радно право помиње се могућност кодификације прописа у области рада новим Законом о раду. Радна група подржава процес кодификације прописа у области рада и самим тим смањење фрагментације радног законодавства које тенутно постоји. Радна група, међутим, препоручује да се у Преговарачкој позицији наведу закони који ће бити кодификовани, односно обухваћени новим Законом о раду.
- 6) У погледу дела III. 2. 1. Социјални дијалог: Радна група препоручује да се у преговарачкој позицију утврди план за унапређење сарадње између Социјално-економског савета на републичком нивоу са социјално-економским саветима на локалном нивоу. Такође, Радна група истиче да је јачање административних капацитета Социјално економског савета (СЕС) добра мера, само уколико се са садашња 3 (три) запослена у овом одељењу реализује запошљавање нових запослених, што је иначе предвиђено систематизацијом (предвиђено је 10 запослених у СЕС-у). Уколико не дође до новог запошљавања, јачање капацитета неће бити сврсисходно.
- 7) Радна група је изнела став да је неопходно ажурирати Програм реформи запошљавања и социјалне политике (ЕСРП) и да се то предвиди Преговарачком позицијом.
- 8) Радна група препоручује да се Преговарачком позицијом утврди и веза са Европским стубом социјалних права и Акционим планом за примену Европског стуба социјалних права (јануар 2021.) јер, иако то није обавеза кандидата за чланство, препоручљиво је да се то усклађивање врши, а у том смислу је формулисана и регионална Декларација о унапређењу социјалне политике на Западном Балкану из 2018.године.¹
- 9) Радна група препоручује да се, насупрот Преговарачкој позицији, измена и допуна Закона о социјалној заштити не усваја пре доношења Стратегије социјалне заштите.
- 10) Радна група предлаже да се у текст **уврсти Директива 2019/1152 о транспарентним и предвидивим условима рада**², и да се због околности везаних за пораст гиг радника у Србији размотри и усаглашавање са Уредбом 2019/1150 о праведним и транспарентним условима за пословне кориснике услуга Интернет посредника а који се односи на статус гиг радника и усвојена је истовремено када и Директива³.

Образложење:

Иако је почетак примене у Директиве 2019/1152 предвиђен је за 1. август 2022. године, треба имати у виду да она много напреднија и усаглашенија са изазовима данашњег

¹ Декларација о унапређењу социјалне политике на Западном Балкану <https://asb-see.org/wp-content/uploads/2018/11/SDI-WB-Declaration-ilovepdf-compressed.pdf>

² ОЈ Л 186/105 од 11/7/2019

³ ОЈ Л 186/57 од 11/7/2019. У литератури и номративним документима се за овај документ често користи скраћених П2Б што је ознака за *Platform for Business* концепт пословања који подразумева да посредством платформе пословање остварују два или више индивидуалних пословних субјеката, на који се овај документ и односи.

времена од Директиве 91/533/ЕЕЗ о обавезама послодавца да обавести запосленог о условима рада.⁴

Наиме директива из 91 односи се на запослене који имају закључен уговор о раду, при чему се појам запосленог, радног односа и уговора о раду одређује у складу са законима у самој држави чланици/кандидату.⁵ Уз то, директивом је предвиђено да се она не примењује ни на лица која су у радном односу на период краћи од месец дана или са радним временом краћим од 8 сати рада недељно, као и на лица која обављају повремене и/или послове специфичне природе. Полазећи од тога да се нигде на свету гиг радницима националним законодавством не признаје статус запосленог, као и да не само да немају уговор о раду, него најчешће немају никакав уговор закључен са платформом, јасно је да се на њих одредбе ове директиве не примењују. Ово видимо као последицу чињенице да је Директива 91/533 донета пре 30 година, када платформе нису ни постојале, нити је постојао иоле сличан начин вршења рада. Управо зато, ова директива не одговара крупним променама које су се у међувремену десиле на тржишту рада.

Насупрот томе у образложењу за усвајање Директиве из 2019 године наводи се да је циљ њеног усвајања побољшање услова рада за све раднике, превасходно за оне који раде у новим формама нестандартног рада. Испуњење овог циља у првом кораку претпоставља шире постављено поље персоналне примене директиве. Права из директиве гарантују свим радницима у ЕУ који имају уговор о раду или су у радном односу, у складу са дефиницијама ових појмова из важећих закона, колективних уговора, или праксе у државама чланицама, уз узимање у обзир праксе Европског суда правде. Тако се у параграфу 8 преамбуле ове директиве наводе конкретне пресуде Европског суда правде којима се успостављају критеријуми на основу којих се утврђује појам радника у ЕУ. Поред тога, у истом овом параграфу, први пут се у једном документу ЕУ говори експлицитно о „гиг радницима“ (енгл. платформ воркерс), за које се каже да уколико испуњавају критеријуме за утврђивање појма радника, на њих се имају применити одредбе овог акта. Поред тога, директива дефинише и појам лажних samozапослених (енгл. богус селф-емплоумент), за које се такође констатује да уживају права из директиве уколико испуњавају критеријуме појма радника. На крају овог параграфа, наводи се да за утврђивање радног односа, односно статуса запосленог, од кључне важности треба да буде стварна веза између лица које врши рад и послодавца, а не да се њихов однос утврђује искључиво на основу правне форме вршења рада.

Такође Директивом се проширује и појам послодавца тако да може да обухвати физичка или правна лица које није страна радном односу (члан 1 став 5). Овакав приступ представља битну новину и најближе је што се у нормативним решењима до сада пришло концепцији функционалног појма послодавца, као једног од потенцијалних решења за побољшање положаја радника на платформама.⁶ Ова Директива такође доноси и друге новине као што

⁴ ОЈ Л 288/32 од 18/10/1991.

⁵ Члан 1. ст. 1.

⁶ О функционалном појму послодавца више код: Церемиа Прасл, Мартин Рисак, Uber, Taskrabbit, & Co: Platforms As Employers? Rethinking The Legal Analysis Of Crowdwork, Comparative Labour Law&Policy Journal, No. 8/2016.

су минимум предвидљивости рада, право радника на накнаду која ће служити као компензација у случају да послодавац откаже претходно договорени посао⁷, и питање „паралелног запослења“ (члан 9) а којим се регулише да послодавац не може забранити раднику да истовремено ради код другог послодавца, ван радног времена код првог послодавца, нити може да неповољно поступа према раднику који паралелно ради код другог. Ово је изузетно значајно, имајући у виду да многе платформе у својим условима коришћења предвиђају различите клаузуле ексклузивности или искључивости рада преко конкретне платформе, чиме битно ограничавају право на рад радника. Такође, новом Директивом се установљава двострука обавеза за државе чланице у погледу омогућавања ефикасне примене директиве. С једне стране, државе чланице су дужне да радницима обезбеде делотворну заштиту права из Директиве⁸, а са друге стране имају обавезу да уведу санкције за непоштовање правила из Директиве, које при томе треба да буду ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће, тј. да имају и репресивно и превентивно дејство.⁹ У циљу обезбеђивање делотворне заштите права из директиве, предвиђена је посебна дужност за државе чланице да обезбеде заштиту радника од евентуалних штетних последица због покретања спорова у вези са повредом права предвиђених директивом¹⁰, а такође се предвиђа и посебна заштита од отказа радног односа.¹¹

Уредба 2019/1150 о праведним и транспарентним условима за пословне кориснике услуга Интернет посредника, која је усвојена истовремено са Директивом, донета је са циљем да се обезбеде транспарентност и праведност у пословању Интернет платформи, као и да се обезбеде ефикасни механизми за заштиту права њихових корисника (укључујући овде и гиг раднике).¹² Уредба садржи детаљна правила о понашању платформи у случају да одлучи да ограничи, суспендује или прекине посредовање одређених роба или услуга које посредством платформе пласирају њени корисници, што би у нашем случају били „гиг радници“. Тиме је обухваћен и њихов рад (члан 4), као и правила о међусобном рангирању корисника у вези са пласирањем њихових роба и/или услуга посредством платформе (члан 5).

За Радну групу

Фондација Центар за демократију

⁷ Члан 10. ст.3. Директиве

⁸ Члан 16. Директиве

⁹ Члан 19. Директиве

¹⁰ Члан 17. Директиве

¹¹ У случају спора поводом отказа радног односа, на послодавцу је терет доказивања да је отказ да из оправданог разлога (чл.18.)

¹² Параграфи 1 и 2. преамбуле Уредбе