

# **РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО**

*Издавачи*

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије  
Институт за упоредно право

*За издаваче*

Проф. др Бојан Урдаревић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу  
Проф. др Јелена Ђеранић Перишић, директор Института за упоредно право Београд

*Главни и одговорни уредник*

Проф. др Слободанка Ковачевић Перић

*Заменик главној и одговорној уредника*

Доц. др Александар Антић

*Секретар часописа*

Асс. Јована Мисаиловић

*Технички уредник*

Асс. Милица Миџовић

*Чланови редакционој одбора из земље*

Проф. др Предраг Јовановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду; проф. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; проф. др Сенад Јашаревић, редовни професор Правног факултета у Новом Саду; проф. др Горан Обрадовић, редовни професор Правног факултета у Нишу; проф. др Љубинка Ковачевић, редовни професор Правног факултета у Београду; проф. др Атила Дудаш, редовни професор Правног факултета у Новом Саду; др Александра Рабреновић, виши научни сарадник Института за упоредно право; др Марио Рељановић, научни сарадник Института за упоредно право; доц. др Филип Бојић, доцент Правног факултета у Београду; доц. др Дарко Божичић, доцент Правног факултета у Новом Саду; доц. др Марија Драгићевић, доцент Правног факултета у Нишу; доц. др Мила Петровић, доцент Правног факултета Универзитета Унион у Београду; доц. др Санда Борац, доцент Правног факултета у Крагујевцу.

*Чланови редакционој одбора из иностранства*

Stefano Bellomo, professor at the University of Sapienza, Italy; Jaime Cabeza Pereiro, professor at the University of Vigo, Spain; Жељко Мирјанић, professor at the University of Banja Luka, Republic of Srpska; Todor Kalamatiev, professor at the University of „Sv. Kiril i Metodij“ Skopje, North Macedonia; Maria Elisa Cuadros Garrido, professor at the University of Murcia, Spain; Beryl ter Haar, professor at the University of Warsaw (Poland) and the University of Groningen (Netherlands); Attila Kun, professor at the Károli Gáspár University Budapest, Hungary; Helga Špadina, associate professor, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Croatia; Valentina Franca, associate professor, University of Ljubljana, Slovenia; Fabrizio Ferraro, associate professor, University of eCampus, Italy; Luka Mišić, assistant professor at the University of Ljubljana, Slovenia; Avi Zamir (Ret.), PhD, Arbitrator and Mediator at (A. Gabrieli & CO.), Tel Aviv, Israel.

*Штампа*

Службени гласник

*Тираж*

200

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације, без претходне писане сагласности издавача, представља повреду ауторског права и кривично је дело.

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, Светозара Марковића 79/1, тел. 011/36 15 077, факс 011/36 15 154, office@radno-pravo.org <https://radno-pravo.org>

# РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ  
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



## САДРЖАЈ

1. Др Предраг Јовановић,  
ЉУДСКА (СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКА) ПРАВА И  
РАДНО ПРАВО ..... 7
2. Проф. др Сенад Јашаревић,  
ПРАВО НА ШТРАЈК У СРБИЈИ ..... 27
3. Проф. др Бојан Урдаревић,  
СОЦИЈАЛНИ ДИЈАЛОГ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ТРЕНУТНО  
СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ..... 49
4. Др Слободанка Ковачевић Перић,  
Милица Мицовић,  
УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ПРОПИСА О ДУЖНОЈ ПАЖЊИ У  
ЛАНЦИМА СНАБДЕВАЊА НА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА  
РАДНИКА ..... 79
5. Др Марио Рељановић,  
„УСЛУЖНИ ПОСЛОДАВАЦ“ (EMPLOYER OF RECORD) И  
РЕШАВАЊЕ РАДНОПРАВНОГ СТАТУСА ФРИЛЕНСЕРА ..... 101
6. Др Марија Драгићевић,  
ПРЕДЛОЗИ ЗА *DE LEGE FERENDA* ПОБОЉШАЊА  
ИНСТИТУТА ПРОМЕНЕ ПОСЛОДАВЦА У СРПСКОМ  
РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ ..... 125
7. Др Александра Рабреновић,  
ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ  
ИНВАЛИДИТЕТОМ У СРБИЈИ – РЕАЛНОСТ ИЛИ МИТ?..... 149
8. Др Сања Златановић,  
Анђелија Стевановић,  
ФЛЕКСИБИЛНИ ОБЛИЦИ РАДНОГ АНГАЖОВАЊА  
У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ МЕНТАЛНОГ ЗДРАВЉА –  
КЉУЧНИ РАДНОПРАВНИ АСПЕКТИ..... 165

9. Др Јована Рајић Ђалић,  
РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНЕ КОЈА ДОЈИ ..... 183
10. Јована Мисаиловић,  
НЕОПХОДНОСТ РАЗГРАНИЧЕЊА ПОДРЕЂЕНОГ И  
НЕЗАВИСНОГ РАДА У САВРЕМЕНОМ РАДНОМ ПРАВУ ..... 199
11. Др Горан Милошевић,  
др Лука Батуран,  
Марија Митровић,  
ИСПЛАТА ЗАОСТАЛИХ ЗАРАДА ИЛИ НАКНАДА ШТЕТЕ:  
ПОРЕСКИ И ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТИ..... 215
12. Проф. др Живко Кулић,  
Срђан Станковић,  
ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА У  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ..... 237
13. Проф. др Весна Симовић-Звицер,  
ЗЛОУПОТРЕБА БОЛОВАЊА У ЦРНОЈ ГОРИ..... 247
14. Проф. др Зоран Радуловић,  
Владимир Радуловић, МА,  
ПРАВНИ, ЕТИЧКИ И ЛИНГВИСТИЧКИ АСПЕКТ НАКНАДЕ  
ШТЕТЕ ЗА НЕИСКОРИШЋЕНИ ГОДИШЊИ ОДМОР ..... 261
15. Доц. др Ивица Лазовић,  
НОВИ ЗАКОН О ШТРАЈКУ – ВАЖАН РЕФОРМСКИ КОРАК..... 273
16. Др Јован Протић,  
УГОВОРИ О КООРДИНИСАНОЈ И ТРАЈНОЈ  
САРАДЊИ – МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ ЗА ИЗАЗОВЕ НА  
ТРЖИШТУ РАДА У СРБИЈИ..... 295
17. Александра Антић, мастер правник,  
ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У СИСТЕМУ  
СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ..... 313

Изворни научни чланак\*

doi:10.56461/rrsp2401\_01

Др Предраг Јовановић\*\*, редовни професор у пензији  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## ЉУДСКА (СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКА) ПРАВА И РАДНО ПРАВО

**Сажетак:** Људска, а нарочито, социјално-економска права у нејнејо-среднијој су вези са уставним и радним правом у оквирима националној права. Уставно право представља полазну/програму форму за поменута права, а радно право врши законску операционализацију оних права којима се обезбеђују економска и социјална сигурност људи. Реч је о економско-социјалним правима којима се обезбеђују материјалне и социјалне предности за присиојан животи човека. То се у овом раду издваја кроз приказ рефлексија основних садржаја и карактеристика социјално-економских права у светлу уставне форме обојене радноравним принципима. Посебно се издвајају најважнији нормативни оквири (прејнежно постављени законским актима) и указује на неке важне пројусте у тим оквирима, при разради социјално-економских права у духу уставних принципа и међународних радноравних стандарда.

**Кључне речи:** људска права, социјално-економска права, радно право, радници, послодавци

### 1. ПОЈАВА, МЕСТО У СИСТЕМУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ЗНАЧАЈ СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИХ ПРАВА

Социјално-економска права су део корпуса људских права, који треба да штити људске интересе и потребе, јер по дефиницији свако право штити неке и нечије интересе. Нуклеус људских права чине грађанска и политичка и социјално-економска права. Ови делови нуклеуса налазе се у узрочно-последичној вези. Економска и социјална права усмерена су на то да се појединци доведу у положај

\* Раг примљен: 1. 9. 2024.

Раг прихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: pjovanovic2@gmail.com

да могу и да желе да користе грађанска и политичка права и обрнуто. Економска и социјална права посматраћемо, пре свега, у координатама платформе прожете духом и принципима радног и социјалног права, јер се и социјално-економска права базирају на начелу једнакости (свако добија оно што му припада, под једнаким условима, без дискриминације) и начелу солидарности (које коригује начело једнакости – јер начело једнакости говори и о томе да само једнаке можемо третирати једнако, а неједнаке – неједнако). Преведено на терен тржишта рада и капитала, у оквиру којег се најнепосредније осећају интересне и правне рефлексије социјално-економских права, не можемо говорити о једнакости и равноправности радника, као власника радне снаге, и послодаваца, као власника капитала – средстава за рад. Сходно економској ортодоксији, и тржиште рада и капитала функционише по природним тржишним законитостима понуде и тражње, као и свако тржиште. Наиме, понуда капитала (средстава за рад) јесте традиционално мања у односу на потражњу, а ситуација је обрнута када је у питању радна снага. Зато је вредност (цена) капитала већа у односу на вредност радне снаге, као производних фактора. Следствено томе, на том тржишту вреднију позицију имају власници капитала (послодавци), те њима припада више од оног што се производи у процесу рада на том тржишту (на име профита), а власницима радне снаге, с мање вредном позицијом – припада мање. То је објективни ефекат тржишних законитости – дакле, на тржишту рада и капитала нису једнаки радници и послодавци (што се рефлектује и кроз подређеност запосленог послодавцу у радном односу – субординација међу странкама у радном односу). На темељу принципа МОП-а из Филадельфијске декларације (1944) да „рад није роба“ јача хетеродоксна институционална парадигма по којој је тржиште рада и капитала умногоме специфично тржиште на коме важе ипак модификоване класичне тржишне законитости.<sup>1</sup> Ту модификацију значајно убрзава и јача појава социјално-економских права, иза којих, у крајњој линији, стоји држава као национални суверен вршења власти и права. У том смислу се код остваривања и заштите социјално-економских права принцип једнакости (свако добија оно што му припада) допуњује, коригује принципом солидарности (свако добија сходно његовим потребама, уз помоћ других који желе или су дужни да ту помоћ пруже).

У сваком случају, крајњи циљ и једне и друге групе људских права јесте да се обезбеди људима живот достојан човека – достојанствен живот (живот који подразумева право на заштиту здравља и на живот; право на храну и друге минималне стандарде, као што су стан, одевање) који ће их штитити од сиромаштва и глади. Отуда је у многим међународним документима (нарочито акти ОУН-а и акти МОП-а) прокламовано као основно људско право – право на благостање и духовни развој у условима економске сигурности, слободе и достојанства.<sup>2</sup>

1 W. Sengenberger, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2002, стр. 48.

2 A. Pfaller, and a group of authors, *Employment and Labour – Market Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, 2002, стр. 7.



Чињеница је да наспрам сваког права стоји и нечија одређена обавеза, у супротном имали бисмо само гомилу „голих права“ (*ius nudum*), без икакве перспективе остваривости. Обавезама се јемчи остваривање права, а неостваривање обавеза повлачи одговорност. Може се поставити питање: ко има највећу одговорност за остваривање, заштиту и унапређивање свих људских права, па тако и социјално-економских? Прва премиса одговора јесте у чињеници да су људска права својствена свим људима, без разлике, тј. да су универзална. Али људи се рађају и живе на различитим територијама и у различитим друштвима односно државама, те су, стога, пре свега, државе у којима људи живе најодговорније. Зато се људска права и дефинишу као права која појединци имају у односу на државу у којој живе, или њихово негативно одређење – људска права су, заправо, обавезе које власти (држава) имају према појединцима.

Пошто је држава најодговорнија за обезбеђивање људских права, она ту своју одговорност спроводи преко своја два најважнија инструмента – право и власт (два конститутивна елемента сваке државе). Најпре се користи право, а онда власт у потреби заштите и спровођења тог права. Још су средњовековне државе реаговале на овај начин. Сматра се да је најстарији правни документ прокламовања рудиментарних људских права била *Magna Carta Libertatum*, као компромис између енглеског краљевства и високог племства из 1215. године – којом се ограничава краљевска власт према племству. Ту се убраја и Душанов законик из 1349. године, којим се ограничава монархова свемоћ кроз повластице које су дате властели и тзв. слободним људима и кроз права и обавезе постављене према тзв. зависном становништву – себрима (кметови и земљорадници).

Ипак, корени савременог концепта људских права налазе се у документима након Француске револуције из 1789. године – Декларација о правима човека и грађанина (која почиње реченицом „Људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима“), или мало касније – Повеља – Закон о правима (*The Bill of Rights*) из 1791. године у САД, који представља прво новелирање (првих 10 амандмана) Устава САД из 1787, као најстаријег устава у употреби на свету. Овим амандманима ограничава се моћ Савезне владе САД на плану људских (природних) права, као што су: право на слободу, право на имовину, укључујући и слободе вероисповести, говора, окупљања, удруживања, штампе, као и право поседовања и ношења оружја. У почетку ова права и слободе важиле су само за беле мушкарце (искључивали су се Афроамериканци и жене), а касније, захваљујући бројним одлукама Врховног суда САД и додатним амандманом, права су проширена на све грађане САД.

Дакле, људска права су она права која људско биће има као такво, она су уграђена и природно везана за човека. Као таква, она су универзална, односе се на све људе, а не само на припаднике одређене територије или државе. На пример, у Повељи – Закону о правима САД из 1791. каже се: „Творац је створио људе једнаким и обдарио их неотуђивим правима, као што су – право на живот, слободу и право на трагање за срећом.“

Све наведено о људским правима јесте карактеристично за 18. век (националне правне институционализације људских права). У следећа два века (у 19. и 20. веку), започињу и развијају се процеси међународне правне институционализације људских права (нарочито након великих ратних страхаота у овим вековима). Започело се са забраном ропства на Бечком конгресу 1815, након пораза Наполеона Бонапарте код Ватерлоа у Белгији, закључивањем првог међународног уговора о забрани ропства, односно о укидању принудног рада, као и о забрани трговине белим робљем (женама и децом),<sup>3</sup> затим се наставило прокламацијама многих људских и економско-социјалних права у Версајском уговору о миру из 1919, као и оснивањем и радом Друштва народа и Међународне организације рада (МОП), те коначно, након страхаота Другог светског рата, и оснивањем и радом Организације уједињених нација (ОУН) 1945. и Савета Европе 1949. године, те касније Европске економске заједнице, односно Европске уније (ЕУ). Доносе се документа са читавим каталозима људских и социјално-економских права: Општа декларација УН о правима човека из 1948. (инспирисана француском Декларацијом о правима човека и грађанина из 1789, зато и почињу истом реченицом у члану 1: „Људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима“); Европска конвенција о људским правима из 1950, посвећена превасходно грађанским и политичким правима; Европска социјална повеља из 1961, ревидирана 1996. године, посвећена превасходно социјално-економским правима; Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957; Уговор из Мастрихта о стварању ЕУ из 1992. којим се посебно наглашава социјална димензија ЕУ кроз јачање заједничке социјалне политике кроз афирмацију како индивидуалних социјално-економских права, тако и колективних права запослених и послодаваца; те коначно Уговор о ЕУ из Нице 2000. и Повеља о основним правима ЕУ која је правно оснажена Лисабонским уговором из 2007. године. Коначно, 2017. године ЕУ је промовисала нову стратешку социјално-политичку и правну агенду за период 2019–2024, под називом „Европски стуб социјалних права“, која је усмерена ка јачању социјално-економских права радника и квалитетних услова рада. Прецизније речено, промовише се 20 кључних социјално-економских начела и права, као основ јачања функција тржишта рада и капитала уз уважавање принципа социјалне правде и социјалне заштите. Доминирају три поглавља: (а) једнаке могућности у приступу тржишту рада и капитала; (б) праведни услови рада; (в) социјална заштита и инклузија.<sup>4</sup>

Нагласићемо значај аката ОУН-а којима је начињен посебан продор у афирмацији људских и социјално-економских права на међународном плану. То су Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, оба из 1966. године. Наша земља, као чланица ОУН-а и Савета Европе, прихватила је све њихове наведене правне акте о људским и социјално-економским правима. Отуда

3 L. Betten, *International Labour Law*, Kluwer, The Netherlands, 1993, стр. 127.

4 Извор: ec.europa.eu.

и чињеница да је у актуелном Уставу Србије из 2006. године, од укупно 206. чланова, скоро половина посвећена људским правима, укључујући и социјално-економска права.

Међутим, развој људских права није завршен. То је процес. Настају нове генерације људских права (трећа и четврта) – еколошка права, права комуницирања, а значајан допринос у том процесу имају не само међународно и европско „законодавство“ (регулатива међународних и европских међудржавних организација) већ и међународни и европски социјални партнери (кроз аутономну регулативу – колективно преговарање на међународном и европском тржишту рада и капитала), као и јуриспруденција међународних и европских правосудних институција.

Постоје различити критеријуми деобе људских и социјално-економских права: према субјекту – индивидуална и колективна; према могућности судске заштите – утужива и неутужива; према времену настанка – права прве, друге, треће генерације (ова последња често се користи и веома је уобичајена).

Права прве генерације јесу она из најстаријих поменутих докумената 18. века – *грађанска* (право на живот, право на имовину и приватну сферу, права везана за кривичноправну заштиту) и *йолийичка* (право на учешће у изградњи и управљању државном заједницом и у државним пословима, активно и пасивно бирачко право, право на приступ јавној служби итд.).

Права друге генерације настају касније као резултат социјалистичке критике права прве генерације, на платформи *захтјева радничке класе* током 19. и 20. века. Радничка класа постаје респектабилан социјални и политички фактор након револуционарне 1848. године у читавој Европи, којој је чартизам трасирао социјално-политички пут (раднички покрет у Енглеској 1837–1848), јер добија три важна инструмента у највећем броју земаља: право на политичко организовање, право гласа и право на струковно (синдикално) организовање, што јој је омогућило ефектнију борбу на социјално-економском и политичком плану. Тиме је и раднички покрет потврдио неодвојивост грађанских, политичких и социјално-економских права. Класик научног социјализма Карл Маркс је рекао: „човек најпре треба да се храни, одева и станује, па онда да се бави политиком“. Заиста, човек који живи у беди, који је необразован не може да користи грађанска права и не жели да користи политичка права. Зато људима треба обезбедити економско право на рад и право на зараду и културно право на образовање, или социјално право на незапосленичку помоћ и на минимални животни стандард, када се мимо своје воље нађу у стању социјалне потребе (по начелу узајамности и солидарности).

Дакле, сва људска права су једна неодвојива целина. Ако политичка и грађанска права зависе од економско-социјалних права, важи и обрнуто, јер је држава (као продукт вршења политичких и грађанских права) најважнији адресат коме су усмерена економска и социјална права. Зато су опасне тезе о рангирању по значају људских права. На пример, **грађански либерализам** покушава да потцени економска и социјална права и негира потребу да се држава бави тржиштем рада и капитала и регулише неке његове односе (јер

тако, тобоже, гуши и потири природне законитости тога тржишта које га најбоље могу регулисати – саморегулатива тржишта). С друге стране, неки социјалисти (ту се, наравно, не мисли на социјалисте утописте Роберта Овена, Сент Симона и Чарлса Фуријеа, већ на социјалисте тзв. реалног социјализма, совјетског типа – стаљинизам, кинеског типа – маоизам, с доминацијом једнопартијске политичке структуре и с планском и диригованом привредом; насупрот нашем југословенском самоуправном социјализму који су обележили политички раскид с реалним социјализмом после сукоба 1948. са СССР-ом и увођења самоуправљања 1950, те у социјално-економском смислу привредна реформа 1965, прелазак са политике екстензивног запошљавања на политику интензивног запошљавања – уз уважавање законитости тржишта рада и капитала) тврдили су да су грађанска (имовинска) права и политичка права продукт капитализма, да су то „луксузна индивидуална права за господу“ и као таква су секундарна гледано из угла заједничких и општедруштвених интереса, чак су кочница развоју и задовољавању општедруштвених интереса.

Све наведено може се јасно препознати у анализи појединих најважнијих економско-социјалних права, која се верификују кроз тржиште рада и капитала; на страни радника то су: право на рад и његове позитивне одреднице које се манифестују кроз слободу рада и најважнија социјално-економска права из радног односа – право на зараду, образовање и стручно усавршавање, осигурање од ризика на раду и у вези са радом – право на социјалну сигурност, право на заштиту од неоправданог отказа итд.; те право својине на страни послодавца са свим послодавчевим овлашћењима – *ius usus, ius abusus i ius fructus* (право држања ствари, тј. средстава, право управљања и располагања тим средствима, право убирања плодова у вези с држањем, управљањем и располагањем средствима), а чија су овлашћења лимитирана социјално-економским правима радника, нарочито колективним правима (право на синдикално организовање и деловање, колективно преговарање, партиципација у одлучивању итд.).

Према **индивидуалистичким схватањима** утемељеним на концепту грађанског либерализма, само су грађанска и политичка права „класична права“ – дефинисана као претежно *индивидуална* јустициабилна (утужива) субјективна права, уткана у јавноправни поредак, пре свега, уставноправним актима, с могућношћу употребе правног средства против државе и пред правосудним институцијама у националним и у међународним оквирима. Даље, према овим схватањима, грађанска и политичка права су доминантно индивидуална права, код којих су јасно одређени титулар овлашћења и титулар правне обавезе, што представља разлог постојања људских права, док економско-социјална права могу бити како *индивидуална* *тако и колективна*, а права треће генерације (нпр. еколошка права) доминантно су *колективна* *права*. Међутим, колективна права противрече духу људских права, јер имају за циљ да изврше пренос људских права с појединца на колектив, уз наметање интереса и циљева појединцу, инструментализујући га, онемогућавајући му да одређује и афирмише сопствени идентитет и своје животне потребе и циљеве. Коначно, то се коси и с принципом једнакости по коме функционишу

људска права и њихове универзалности, независно од било које и било какве припадности појединца одређеним колективитетима (Мајкл Хартни).

У сваком случају, као што је већ речено, право и власт су два главна, конститутивна елемента државе: кроз право се оптимално артикулишу одређени интереси и потребе у друштву, а кроз власт (нарочито судску) обезбеђује доследна примена у пракси. Дакле, у основи, грађанска и политичка права су „негативна права“, она ограничавају власт државе, односно штите грађане од аката власти.

То се не може рећи, према овим схватањима, за социјално-економска права. Ова права нису „права у класичном смислу“, нису јустициабилна субјективна (утужива права), већ су то само програмска начела за постизање одређених циљева. На пример, право на рад – усмерава државну политику ка елиминасању незапослености, али није субјективно право. Прецизније, право на рад не подразумева само забрану принудног рада и забрану дискриминације већ и обавезу државе (али не и да гарантује посао сваком лицу – тражиоцу запослења) да обезбеди одговарајућа средства за омогућавање слободног избора занимања, приступа бесплатним службама за запошљавање, професионалну оријентацију и професионално образовање.<sup>5</sup> Зато се, за разлику од већине грађанских и политичких права, ова права могу стећи и пре пунолетства, пре стицања правне и пословне способности, која је неопходна за остваривање и заштиту грађанских и политичких права. Називају се још и „позитивна права“ која траже позитиван однос државе, њено ангажовање, редистрибуцију добара и буџета, траже јачање власти државе, она су на крају „трошак за државу“, јер у коначном исходишту држава иступа с конкретним новчаним давањима и престаацијама из сфере социјалног права.

Код дефинисања, остваривања и заштите грађанских и политичких права довољна је воља законодавца преточена у устав или закон, па да се обезбеде та права (нпр. прописивање права у вези с кривичноправном заштитом, кривичним делима и њиховим судским кажњавањем); код дефинисања и остваривања социјално-економских права то није довољно, јер она зависе и од објективних економских потенцијала и законитости. Ту постоји опасност да се социјално-економска права уставом предвиде као јустициабилна, иако се предвиђају као упућујућа уставна начела у смислу оквира и „налога“ законодавцу да их прилагоди реалним околностима и трансформише у већој или мањој мери у облигаторне норме. Али, ова схватања не дају одговор на питање: шта бива када се уставна начела преточе законом у „облигаторне норме“, које дају животну димензију тим уставним начелима? Зар нису и те „облигаторне норме“ јустициабилне? Коначно, како објаснити функционисање модела социјалне државе, свеобухватно присутног, развијеног и на Западу и на Истоку, нарочито у делу остваривања и заштите тзв. тврдог језгра социјално-економских права (права у систему социјалног осигурања)?

5 L. Samuel, *Fundamental social rights: Case law of the European Social Charter*, Strasburg, 2002, стр. 13, наведено према: B. Lubarda, *Revidirana Evropska socijalna povelja*, Socijalno-ekonomski savet RS, Beograd, 2009, стр. 18.

Према *солидаристичким схватањима*, утемељеним на концепту социјалистичке критике индивидуалистичких схватања, на социјалној правди и друштвеној солидарности, социјално-економска права ограничавају индивидуална грађанска права у корист већине, у корист радништва, јер је та већина у подређеном положају услед деловања тржишних законитости. Зато је потребно јачање колективних социјално-економских права, како би радници својим колективним деловањем побољшали своју позицију на тржишту рада и капитала. Сем тога, ова права подразумевају и активни однос државе, како би се обезбедила она социјална права која су скопчана са социјалним ризицима различите врсте, који обично погађају, опет, оне слабије у друштву. Зато, истиче се да социјално-економска права, заправо, ограничавају и угрожавају грађанска и политичка права (нпр. грађанска имовинска права послодаваца – редуцирање профита и повећање пореза и доприноса у потреби обезбеђивања материјалне основе за остваривање социјално-економских права, што може водити послодавце ка њиховој апстиненцији у коришћењу политичког активног и пасивног бирачког права итд.). Овим се још једном потврђује тесна међузависност грађанских и политичких права и социјално-економских права. У светлу реченог, и за социјално-економска права може се рећи да су јустицибилна, али не као програмска начела, већ као индивидуална и колективна права њихових субјеката (радника и послодаваца) дефинисаних законима и другим актима у складу с тим програмским начелима. На пример, то се односи на индивидуална и колективна економско-социјална права странака у радном односу, утемељених на праву на рад и праву својине

## 2. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ О ОДНОСУ РАДНОГ ПРАВА И ЉУДСКИХ (СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИХ) ПРАВА

Етимолошки гледано, радно право је спрега две велике речи: рад и право. Ово су велике речи и суштински гледано, јер се најдиректније везују за опстанак и живот човека, с једне стране, и за право уопште, као духовну творевину, с друге стране. У вези с овим, важно је истаћи две глобалне чињенице које се изузетно јасно преламају управо у радном праву.

Прва чињеница јесте да је право на живот најпрече људско право. Међутим, право на живот је реално само онда ако постоји могућност стицања средстава за живот и право на заштиту од глади. Човек може да стиче средства за живот или на основу имовине или, ако је нема, сопственим радом. Поента сваког правног поретка јесте да обезбеди услове за то. У овом контексту радно право има примарну улогу. Јер, централно питање радног права јесте радни однос, а радни однос је интересни однос власника капитала (послодавца) и власника радне снаге (запосленог). Главни интерес послодавца јесте увећавање капитала, а запосленог – зарада. И један и други интерес могу се задовољити из исте новостворене вредности, употребом капитала, у процесу рада. Понови-мо, ту долази до интересног сукоба: ако више, као профит, узима послодавац

(власник капитала) – мање, као зараду, узимају запослени (власници радне снаге). И обрнуто. Тако долазимо до друге глобалне чињенице.

Друга глобална чињеница јесте да се сви правни проблеми своде, заправо, на проблем расподеле.<sup>6</sup> Реч је о расподела користи и терета, права и обавеза. Постулат правде упућује на захтев за једнакошћу у расподели. Али, не ради се овде о апсолутној једнакости свих према свему. Ни једнакост није имуна на разлике. Захтев за једнакошћу, садржан у идеји правде, претпоставља извесне релевантне критеријуме и условљавајуће околности по којима ће се једнакост вредновати.<sup>7</sup> Ако ово пренесемо на терен радног права, то значи да радно право утврђује наведене релевантне критеријуме и условљавајуће околности по којима се врши расподела терета и користи, односно права и обавеза запослених и послодаваца, па и у вези с расподелом новостворене вредности на профит послодавца и зараде запослених. Тако, поменути постулати правде и једнакости обезбеђују радном односу, као правном односу, неопходну интересну резултанту као чврст кичмени стуб који чини радни однос стабилним и трајним. С друге стране, стабилан и трајни радни однос представља најнепосреднију и најсврсисходнију правну рефлексију два најважнија људска и економско-социјална права – право на рад и право својине.

Конечно, постоје и људи који имају, свакако, право на живот, а немају нити имовину, нити су способни за рад. Налазе се у стању социјалне несигурности, односно социјалне потребе и нужде. У овом случају постоје тзв. дистрибутивна или редистрибутивна права (расподела или прерасподела националног дохотка)<sup>8</sup>, која се обезбеђују преко државног буџета и одговарајућих фондова као социјална права оних лица која нису у могућности да стичу доходак на основу свог рада или капитала.

Као што је речено, класична људска права (лична грађанска и политичка) јесу резултат социјалне и политичке победе грађанске класе у грађанским револуцијама. То је време либералног капитализма, односно либералних економија и држава. Даљи развој либералних економија пратила је и појава социјално-економске поларизације друштва, тј. социјално-економска неједнакост међу људима. На дневни ред долазе радничке, уместо грађанских револуција. Главни мото радничких револуција јесте социјална правда која у основи подразумева заштиту економски слабијих, односно ублажавање социјалних и економских последица либералне економије. То даље подразумева да својина, људска права и коначно држава морају добити и социјалну димензију.<sup>9</sup> Правни израз те социјалне димензије јесу социјално-економска права. Социјална димензија се огледа у обезбеђивању неопходних животних услова свим грађанима, како би могли, на крају крајева, да врше и своја лична грађанска и политичка права.

6 A. Ros, *Pravo i pravda*, CID, Podgorica, 1996, стр. 302.

7 *Ibidem*, стр. 304.

8 Б. Шундерић, „Економска и социјална права“, *Радно и социјално право*, бр.7-12/2005, стр. 10.

9 L. Betten, D. Mac Devitt, *The protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, стр. 197.

Дакле, либерална економија и раднички покрети и револуције показали су да нема стабилног друштва и перспективе у развоју ако је већи део друштва притиснут егзистенцијалним проблемима (бедом, сиромаштвом и глађу). У таквим условима живота под знаком питања је и основни правни постулат либералних економија и држава – аутономија воље. Аутономије воље, на тржишту рада и капитала, нема ако су радници гоњени силом егзистенцијалне нужде принуђени да раде за послодавце (уговори о раду као адхезиони уговори).

Реална и одржива функционалност сваког правног система огледа се, дакле, у комплементарности грађанских (личних), политичких и социјално-економских права. На крају, налазимо се у 21. веку и заиста нема реалних разлога за строго разликовање тзв. класичних људских права (грађанска и политичка права) и социјално-економских права. То су показале и правна (нарочито уставноправна) доктрина и пракса 20. века.

Највећи део социјално-економских права уграђен је у радно и социјално право. Радно и социјално право (како индивидуално, тако и колективно) у тесној су вези са основним људским (социјално-економским) правима и слободама.<sup>10</sup> На пример, право на рад, заштиту здравља итд. спадају у ред основних људских и социјално-економских права, али су уједно и права везана за рад и радни однос. Или, слобода удруживања, право на социјални дијалог и колективно преговарање јесу типична колективна радна права, али су, уједно, по свом општем значењу и важности, и основна људска права. У том смислу и МОР, вршећи своју нормативну функцију и друге функције, „настоји да помогне државама чланицама да осигурају **основна људска права** (истакао П. Ј.) приликом регулисања односа рада и запошљавања, тако што промовишу и социјалну равноправност и економску ефикасност и раст, унапређујући притом капацитете социјалних партнера да учествују у социјалном дијалогу“.<sup>11</sup> Ове околности, као и присност веза између радног права и социјално-економских права, можемо проверити и сагледавањем најважнијих обележја социјално-економских права.

Важно обележје социјално-економских права огледа се у томе што она захтевају од државе већи ангажовање (у нормативној регулативи и практичним престајацијама и другим заштитним активностима), но што је то случај с грађанским и политичким правима. Као што је речено, класична грађанска и политичка права штите појединца од државне власти, а социјално-економска права позивају државу на ангажовање и сарадњу у заштити економски слабијих у друштву. Класична права (грађанска и политичка) умањују државну власт (негативна права), а социјално-економска права увећавају државну власт и моћ (позитивна права).<sup>12</sup> Ово обележје социјално-економских права омогућује, између осталог, да у радном и социјалном праву превагу имају јавноправни елементи над приватноправним (радно право као део јавног, а не приватног права).

10 G. Moris, T. Archer, *Collective Labour Law*, Oxford – Portland Oregon, 2000, стр. 26.

11 Смернице о радном законодавству, Међународна организација рада, Женева, 2001, стр. 1.

12 S. Peers, A. Ward, *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford – Portland Oregon, 2004, стр. 213.



Друго важно обележје социјално-економских права јесте социјална правда у основи тих права. То је резултат чињеница да је главни мото радничких покрета и револуција, у борби за социјално-економска права, била, како је већ наведено, социјална правда. Шире посматрано, реч је о томе да је идеја правде заузимала централно место у филозофији природног права, која је, још према теорији изворног либерализма, у основи људских права, па тиме и социјално-економских права. Као принцип права, правда разграничава и хармонизира супротстављене жеље, захтеве и интересе у друштвеном животу људи, истичући захтев, видели смо, за једнакошћу у расподели односно подели користи и терета, тј. права и обавеза. Правда је, према познатом данском правном аутору Алфу Росу, **мерило исљравности љрава**. Ово обележје социјално-економских права јесте основна поставка на којој се темељи и главни циљ деловања Међународне организације рада, тј. међународног радног права – да се општи и трајни мир може заснивати само на **социјалној љравди**. У том циљу, МОР је изградио, кроз своју нормативну делатност, читав *corpus iuris* социјалне правде. Начелне координате овог *corpus*-а садржане су у следећим начелима. Према Уставу МОР-а из 1919, ова организација проучава и решава проблеме везане за рад и укупну социјалну политику на међународном плану и ради на побољшању услова рада и живота радника. Јер постоје такви услови рада који великом броју лица наносе неправду, беду и одрицање, који стварају такво незадовољство да доводе у опасност светски мир и склад. Неприхватање стварно хуманог система рада било које земље ствара сметње напорима других нација које желе да побољшају судбину радника у властитим земљама. Зато, и у националним оквирима, једна од главних функција радног и социјалног права јесте обезбеђивање већег нивоа социјалне правде и социјалног мира и стабилности.

Трећи важни аспект социјално-економских права повезан је са чињеницом да ова права штите људске интересе који су широко повезани и који се задовољавају кооперацијом, а која повећава узајамну зависност. Они се доживљавају, у одређеној мери, као заједнички интереси. Нико није довољан сам себи. Капитал зависи од рада, а рад од капитала. Ово обележје јасно можемо препознати и у радном односу, као сплету интересно и узајамно повезаних права и обавеза (и индивидуалних и колективних) запослених и послодавца. Оно што је право запосленог – јесте обавеза послодавца и обрнуто.

### 3. НАШ ОСНОВНИ НОРМАТИВНИ ОКВИР СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИХ ПРАВА И НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА У ВЕЗИ С ТИМ

Устав Србије<sup>13</sup> признаје, поред класичних политичких и грађанских права, и економско-социјална права. Према Уставу, економско уређење Србије базира

13 Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

се на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, али када је реч о утицају тржишне привреде на социјални и економски положај запослених – тај утицај коригује се кроз социјални дијалог између синдиката и послодавца (члан 82. став 2. Устава) у духу постулата социјалне правде и признатих људских права и слобода (члан 1. Устава).

Устав предвиђа право на рад и слободу рада (члан 60. у вези с члом 53), тј. начело да су сваком грађанину под једнаким условима доступни свако радно место и функција у друштву, односно јемчи се слободан избор занимања и запослења, а забрањује принудни рад (члан 26). Дакле, ова права уживају сви грађани, без обзира на националност, расу, пол, језик, вероисповест, политичко опредељење, образовање (принцип забране дискриминације – члан 21). Као што право на рад значи слободу одлучивања о запослењу, тако оно значи и слободу одлучивања о престанку рада. Против воље радника његов рад може престати само изузетно – под условима и на начин који су утврђени законом и колективним уговором. У случају престанка радног односа против воље радника, радник има неотуђиво право на правну заштиту (члан 60. став 4), а за време привремене незапослености, као сегмент његовог права на рад, предвиђа се материјално обезбеђење, под условима утврђеним законом.

Даље уставноправне рефлексије начела права на рад садржане су у захтеву да држава својом економском и социјалном политиком унапређује економско и социјално благостање грађана. Сем тога, у функцији овог начела и обезбеђивања економског и социјалног благостања, установљена су и права у вези с очувањем и заштитом здравља (члан 68); право на школовање и стручно оспособљавање (члан 71); а грађанима који су делимично способни за рад зајемчује се оспособљавање за одговарајући посао и обезбеђују се услови за њихово запошљавање, у складу са законом. Јер, право на рад остало би *ius nudum* без права на стручно образовање и заштиту и очување здравља, с обзиром на то да је радна способност одређена здравственим и стручним способностима. Радно способни и запослени грађани имају право на одговарајућу зараду (члан 60. став 4), а онима који су неспособни за рад и немају средства за издржавање, држава обезбеђује социјалну заштиту (члан 69. став 3).

Устав Србије предвиђа посебну заштиту деце, омладине, жена, инвалида, старијих особа. Деца, труднице и стара лица имају право на здравствену заштиту из јавних прихода (члан 68. став 2). Посебну заштиту на раду уживају омладина, жене и инвалиди (члан 60. став 5). Устав не прави јасну разлику између појмова омладина и деца, а и једној и другој групацији гарантује посебну заштиту на раду и у вези с радом. Према Уставу (члан 66. став 3), деца млађа од 15 година не могу бити запослена нити, ако су млађа од 18 година, могу да раде на пословима штетним по њихово здравље и морал. На темељу ове уставне одредбе, дати су одговарајући радноправни оквири за посебну заштиту омладине (лица од 15 до 18 година живота), нпр. у смислу Закона о раду, Уредбе о опасном раду за децу<sup>14</sup> и других прописа (Правилник о превентивним мерама

14 Уредба о утврђивању опасног рада за децу, „Службени гласник РС“, број 53/17.

за безбедан и здрав рад младих<sup>15</sup>). Међутим, *недостигаје нормативни оквир* за положај деце испод 15 година живота, а која на овај или онај начин раде (како на тешким и опасним пословима – што је забрањено, тако и на лаким пословима – што је иначе допуштено по међународним стандардима, али није регулисано у нашем праву). Упориште за овај нормативни оквир налази се како у међународном праву, тако и у европском праву (пре свега у Конвенцији МОП-а бр. 138 о минималним годинама старости за заснивање радног односа, са истоименом Препоруком бр. 146; у Директиви ЕУ о заштити младих људи на раду бр. 94/33, у којој се, у Преамбули, наводи да она представља конкретни корак у развоју социјалне димензије унутрашњег тржишта ЕУ).<sup>16</sup>

Жене имају одговарајућа права, у складу са законом, и у вези с трудноћом и порођајем (члан 28). Имају право на: (а) породилско одсуство и одсуство са рада ради неге детета; (б) одсуство са рада ради посебне неге детета; (в) одсуство ради неге детета до његове треће године живота; (г) рад са скраћеним радним временом ради неге детета оштећеног неком врстом парализе.

Када је реч о инвалидима, наведено уставно право на посебну радноправну заштиту није адекватно разрађено. Како је већ наведено, заштита инвалида предвиђена је у Уставу Србије, тј. Устав предвиђа право инвалида на *посебну заштиту на раду и на посебне услове рада*, у складу са законом (члан 60). Овде се, заправо, мисли на запослене инвалиде, тј. инвалиде у радном односу. И ту можемо разликовати две групе инвалида: а) запослене инвалиде који су као такви засновали радни однос; и б) запослене инвалиде који су то постали у току запослења. Ови последњи су инвалиди рада. И једна и друга група инвалида ужива, уставом предвиђено, право на посебну заштиту на раду и на посебне услове рада. Сем тога, Устав предвиђа и забрану дискриминације по основу *психичкој или физичкој инвалидитету* (члан 21. став 3). Штавише, предвиђа позитивну дискриминацију лица са инвалидитетом, односно предвиђа могућност да се посебним афирмативним мерама ова лица доведу у положаја пуне равноправности са осталим грађанима у погледу једнаких шанси за остваривање, уставом и законом, предвиђених социјално-економских (и других) права (члан 21. став 4).

Заштита инвалида предвиђена је и одговарајућим законским актима. У Закону о раду говори се, најпре, о забрани дискриминације *лица која траже запослење, као и запослених*, с обзиром на њихово *здравствено стање, односно инвалидност* (члан 18). Затим, говори се о заштити *особа са инвалидитетом и запослених са здравственим сметњама* (члан 101). Присутан је, дакле, прилично неуједначен терминолошко-појмовни приступ питању инвалида. Прецизније речено, овде се ради како о заштити *особа са инвалидитетом* у

15 Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих, „Службени гласник РС“, број 102/16.

16 Више о овом питању видети у нашем раду: „Кључни правни аспекти допуштеног и недопуштеног рада младих“, *Радно и социјално људско*, бр. 1/2019, као и наше радове на тему рада деце и омладине у истом часопису из наредних неколико година.

погледу забране дискриминације (због њиховог инвалидитета) приликом запошљавања и док њихова запосленост траје, тако и о заштити *инвалида рада*, тј. запослених који су постали инвалиди у току трајања запослења. Особа која је запослена са инвалидитетом, запослена је на одговарајућем радном месту према расположивој радној способности у тренутку запослења, те одредба члана 101. која говори о дужности послодавца да тој особи обезбеди обављање послова према радној способности губи свој смисао. Одредба има смисла под претпоставком да се у њој мисли на *инвалида рада* који има право да настави са радом, након наступања инвалидности, сходно преосталој радној способности, на свом или другом одговарајућем послу, а послодавац има дужност да му то омогући.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом<sup>17</sup> и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом<sup>18</sup> односе се на заштиту *особа са инвалидитетом*, као и на заштиту *инвалида рада* којима је из било ког разлога престао радни однос и који поново траже запослење.

Сходно прописима из области радног права и права социјалног осигурања, постоје две подгрупе инвалида рада: (а) инвалиди код којих је дошло до потпуног и трајног губитка радне способности и (б) инвалиди код којих постоји преостала радна способност.

Правни положај инвалида рада код којих је дошло до потпуног и трајног губитка радне способности регулисан је Законом о пензијском и инвалидском осигурању<sup>19</sup>, у смислу њиховог права на инвалидску пензију, и Законом о раду, у смислу престанка њиховог радног односа по сили закона. Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, инвалид рада има право на инвалидску пензију, уз одговарајуће услове или безусловно. Ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, тада стицање права на инвалидску пензију није условљено претходно навршеним стажом осигурања. Ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада и болешћу која није професионална, тада се инвалидска пензија може остварити под одређеним условима у смислу претходно навршеног стажа осигурања.

Преостала радна способност оцењује се наспрам посла који је инвалид обављао до наступања инвалидности. Инвалиди код којих постоји преостала радна способност за посао који су радили до наступања инвалидности (и не могу да раде више на том послу са пуним радним временом, али могу са краћим од пуног) могуће је да на *другом одговарајућем послу* могу радити са пуним радним временом,<sup>20</sup> односно да се могу преквалификацијом или доквалификацијом

17 „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13, 14/22 – др. закон.

18 „Службени гласник РС“, бр. 33/06, 13/16.

19 „Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19, 86/19, 62/21, 125/22, 138/22, 76/23.

20 *Другим одговарајућим послом, према ранијим прописима који су то ишћење регулисали*, сматра се посао који одговара стручној спреми и преосталој радној способности

оспособити за такав рад. Отуда, послодавац је дужан да запосленом инвалиду рада омогући обављање његових ранијих послова, сходно преосталој радној способности (ако то потребе процеса рада дозвољавају), односно да обезбеди рад на другом одговарајућем послу, или да обезбеди преквалификацију или доквалификацију како би запослени могао да ради с пуним радним временом на том другом послу.

Закон о раду не познаје више појам *опасности од наступања инвалидности*. Опасност од настанка инвалидности постоји када услови рада, без обзира на мере заштите на раду, утичу на здравствено стање и радну способност запосленог у толикој мери да постоје основани изгледи да ће код њега, ако настави да ради на том послу, у догледно време наступити инвалидност. У овом случају, а с циљем превенције инвалидности, послодавац је дужан да обезбеди запосленом да обавља *групе одговарајуће послове* на којима не постоји опасност од наступања инвалидности. Ипак, опасност од наступања инвалидности може се препознати у оквиру заштите запослених с погоршаним здравственим стањем и сметњама, а која је предвиђена важећим Законом о раду.<sup>21</sup>

Уколико инвалид рада одбије да ради на другом послу у складу са својом преосталом радном способношћу, или ако одбије да ради на другом послу у смислу превенције инвалидности, тада послодавац може да откаже уговор о раду таквом запосленом. У сваком случају, други посао на који се упућује запослени инвалид треба да одговара његовој преосталој радној способности, знању и стручној спреми.

У важећем Закону о раду постоји одредба<sup>22</sup> по којој ако послодавац не може запосленом инвалиду да обезбеди одговарајући посао, инвалид се сматра вишком запослених, те му може престати радни однос. Оваква одредба представља корак уназад по питању посебне заштите инвалида, у материјално-правном смислу,<sup>23</sup> и то из више разлога. *Прво*, наведена уставне одредбе које говоре о праву инвалида на *посебну заштити*, *поменутиим одредбама* Закона о раду, та посебна заштита се, заправо, брише, јер се инвалиди стављају у исту раван као и остали радници који се нађу у ситуацији да им послодавац не може обезбедити одговарајући посао. Истичемо, у Препоруци МОП-а бр. 99, коју је наша земља акцептирала (параграфи 28, 29. и 30), указује се на потребу да земље

---

запосленог и који он може да обавља с пуним радним временом, с радним напором који не погоршава његово здравствено стање, односно посао за који се преквалификацијом или доквалификацијом може оспособити за такав рад.

21 Закон о раду, члан 81. став 2.

22 Закон о раду, члан 102. став 2. Ова одредба (из става 2) укључена је у Закон о раду изменама и допунама из јула 2014. године.

23 Сем тога, ова одредба номотехнички и стилски одудара од одредбе из члана 101. Закона о раду, у којој је речено да је послодавац *дужан* да обезбеди обављање послова инвалиду, према његовој радној способности. Дакле, ако је послодавац *дужан* да обезбеди инвалиду одговарајући посао, онда одредба по којој послодавац ако *не може* инвалиду да обезбеди посао тог инвалида може прогласити вишком и дати му отказ уговора о раду, представља правну антиномију.

чланице предузимају мере којима ће се *до максимума* подстаћи послодавци да преместе инвалида на одговарајући посао, а не мере да се тих инвалида што лакше ослободе. *Друго*, појмови инвалид и вишак запослених значењски се не поклапају, те ни радноправни статус лица обухваћених тим појмовима не може бити, ни у једном аспекту, истоветан. Запослени може постати инвалид обаљајући послове и радне задатке које му је послодавац наложио и за његов рачун (инвалид рада), а не због технолошких, економских и организационих промена у процесу рада, или смањења обима посла, што узрокује вишкове запослених. Дакле, узроци инвалидности и вишкова запослених су различити, те и последице таквих стања морају бити тим узроцима уподобљене. *Треће*, ако по принципу *позитивне дискриминације* стимулишемо запошљавање особа са инвалидитетом, по истом принципу требало би да стимулишемо послодавце и да очувају запослење инвалида рада. И овде подсећамо на Препоруку МОП-а бр. 99 (параграф 31), која овакве афирмативне мере не третира дискриминаторским мерама према осталим радницима. *Четврто*, не само што су инвалиди рада доведени у исти положај са осталим радницима у ситуацији када им послодавац не може обезбедити одговарајући посао (проглашавају се вишком), већ су, штавише, стављени у гори положај. Наиме, код вишкова запослених, према важећем Закону о раду, након престанка радног односа, на истим пословима на којима су они проглашени вишком, послодавац не може да запосли друго лице у року од три месеца од дана престанка радног односа, осим ако је у питању инвалид коме је дао отказ као вишку запослених.<sup>24</sup> Овде су, заправо, дискриминисани инвалиди са преосталом радном способношћу (немају исте шансе у истој ситуацији као други вишкови), који би се могли вратити на посао код истог послодавца (чак с приоритетним правом поновног запослења, као и остали вишкови запослених), ако би се код послодавца у року од три месеца појавила потреба за њиховим радом.<sup>25</sup>

Коначно, у нашем радном праву, у потреби превенције инвалидности, предвиђена је и посебна заштита запослених са погоршаним здравственим стањем и сметњама. Ови запослени чије је погоршано здравствено стање утврђено налазом надлежног здравственог органа не могу да буду распоређени на радно место на коме би обављање послова изазвало погоршање њиховог здравственог стања или последице опасне за њихову околину.<sup>26</sup> Сем тога, на радно место на коме постоји повећана опасност од повређивања,

24 Видети: члан 182. став 1. Закона о раду.

25 Наравно, то се не односи на инвалиде код којих је дошло до потпуног и трајног губитка радне способности (јер престаје им радни однос по слици закона – мимо воље и послодавца и инвалида), те се у вези с њима и не може говорити о дужности послодавца да им обезбеди обављање послова према радној способности (члан 101. Закона о раду), нити о томе да могу бити проглашени вишком ако им послодавац не може обезбедити одговарајући посао (члан 102. став 2. Закона о раду).

26 Ово је важно истаћи, јер изменама и допунама Закона о раду из јула 2014. избрисана је опасност од настанка инвалидности као основ посебне заштите инвалида (упоредити ранији члан 101. став 2. са важећим одредбама члана 102. Закона о раду).

професионалних или других обољења, може да буде распоређен само за послени који, поред услова утврђених законом, колективним уговором и правилником о систематизацији радних места, испуњава и услове за рад у погледу здравственог стања, психофизичких способности и доба живота. Уставом је установљена платформа за посебан систем друштвене бриге о деци и омладини (чл. од 64. до 66).

Социјално осигурање (здравствено, пензијско и инвалидско, осигурање за случај незапослености), за запослене, лица која самостално обављају делатност и пољопривреднике, није покривено осигурањем за случај незапослености, обавезно је и уређује се законима (Устав, чл. од 68. до 70). Следствено томе, социјално осигурање је регулисано законима и другим актима донетим на основу закона, тако да права и обавезе из социјалног осигурања настају *ipso iure*, независно од воље и радника и послодаваца. Комплементарни вид овом осигурању јесте добровољно социјално осигурање.

Као што се види, систем права и обавеза, на темељу наведених уставних социјално-економских начела, разрађен је одговарајућим законским и другим општим актима. Поновимо још једном, *Законом о раду* из 2005. уређена су права, обавезе и одговорности запослених и послодаваца у радном односу. Овим законом регулисана су како индивидуална, тако и колективна права. *Закон о зайошљавању и осигурању за случај незапослености*<sup>27</sup>, поред Закона о раду, најнепосредније се ослања на уставни принцип права на рад. Регулише област запошљавања, као начина остваривања права на рад, те права за случај незапослености као друштвену бригу поводом зајемченог права на рад. Безбедност и заштита здравља запослених регулисане су *Законом о безбедности и здрављу на раду (2023)*<sup>28</sup>. Посебна заштита инвалида предвиђена је не само *Законом о раду* већ и *Законом о професионалној рехабилитацији и зайошљавању особа са инвалидитетом (2009)* и *Законом о сиречавању дискриминације особа са инвалидитетом (2006)*. Заштита родитеља и новорођене деце предвиђена је *Законом о раду, Законом о финансијској подршци породица са децом (2017)*. Говори се о заштити у виду права на плаћена одсуства са рада поводом трудноће, рођења и неге детета.

Област социјалног осигурања покривена је с више законских аката. Најважнији су: *Закон о здравственој заштити (2019)*; *Закон о здравственом осигурању (2019)*; *Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003)*; *Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима (2005)*; *Закон о ујлаји доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за поједине категорије осигураника (2005)*.

Када је реч о основним колективним социјално-економским правима, она такође имају своје упориште у Уставу Србије. У члану 55. зајемчена је *слобода синдикалног организовања и деловања*. У склопу синдикалног деловања

27 Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17 – др. закон и 49/21.

28 Закон о безбедности и здрављу на раду, „Службени гласник РС“, број 35/23.

подразумевају се социјални дијалог и колективно преговарање (члан 82. став 2. Устава). Запослени имају право на *штрајк* (члан 61. Устава). Овом праву је посвећен и посебан закон – Закон о штрајку<sup>29</sup>.

Питања у вези са синдикалним слободама и правима, као и колективним преговарањем и закључивањем колективних уговора о раду, прецизније су разрађена у Закону о раду. Исти закон оскудно говори о учешћу запослених у управљању, превиђајући само (члан 205) да запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати савет запослених, у складу са законом, одређујући начелно и надлежност савета.

Тенденција је, при нормативној разради индивидуалних и колективних права, да се у Србији поклања посебна пажња превенцији радних спорова (нарочито колективних) и њиховом мирном решавању. У том смислу ради се на афирмацији социјалног дијалога, промовишу принцип трипартизма и мирно решавање радних спорова. Донесени су *Закон о социјално-економском савету (2004)*<sup>30</sup> и *Закон о мирном решавању радних спорова (2004)*<sup>31</sup>.

Према томе, имајући у виду нормативне оквири за уградњу, остваривање и заштиту социјално-економских права, у Србији је сачињена солидна платформа за даљу доградњу или реформу института у радном и социјалном праву. Али, постоје озбиљне тешкоће у остваривању свих наведених социјално-економских права. Основни разлог, чини нам се, јесу негативне укупне друштвено-економске и социјално-политичке реперкусије узроковане, нарочито, транзиционим противуречностима, још увек присутном наглашеном потребом за реформом приходне стране остваривања социјално-економских права, нарочито у систему социјалног осигурања. Више пажње посвећивали смо расходној страни система остваривања и заштите социјално-економских права (у нормативном дефинисању тих права и услова за њихово остваривање), а мање приходној страни (како обезбедити средства на одрживим основама за несметано остваривање и заштиту дефинисаних права). Тек у последњих неколико година долази до одређених промена у овој области.

Даље, на плану колективних социјално-економских права, треба ради-ти на развијању и доградњи принципа трипартизма и социјалног дијалога, обезбеђујући претпоставке (социјално-политичке, правне и материјалне) за реално партнерство између државе, запослених и послодаваца; јачати јавне службе за мирно решавање радних спорова (организационо, кадровски и материјално) уз одговарајуће новелирање законске и аутономне регулативе. Коначно, права је прилика да се у будућим процесима реформе правосудног система конституише судство за радне спорове и спорове из области социјалног осигурања.

29 Закон о штрајку, „Службени гласник СР“, број 29/96; „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон, 103/12 – одлука УС.

30 Закон о социјално-економском савету, „Службени гласник РС“, број 125/04.

31 Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09, 50/18.



## ЛИТЕРАТУРА

## Моноњрафије и чланици

- Sengenberger, W., (2002) *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Pfaller, A. and a group of authors, (2002) *Employment and Labour – Market Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany.
- Betten, L., (1993) *International Labour Law*, Kluwer Law International, The Hague.
- Betten, L., D. Mac Devitt., (1996) *The protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague.
- Samuel, L., (2002) *Fundamental social rights*, Case law of the European Social Charter, Strasburg.
- Ros, A., (1996) *Pravo i pravda*, CID, Podgorica.
- Шундерић, Б., (2005) „Економска и социјална права“, *Радно и социјално њраво*, бр. 7-12/2005.
- Moris, G., Archer, T., (2002) *Collective Labour Law*, Oxford-Portland Oregon.
- Peers, S., Angela Ward, (2004) *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford – Portland Oregon.
- Јовановић, П., (2019) „Кључни правни аспекти допуштеног и недопуштеног рада младих“, *Радно и социјално њраво*, бр. 1.

## Правни извори

- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.
- Уредба о утврђивању опасног рада за децу, „Службени гласник РС“, број 53/17.
- Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих, „Службени гласник РС“, број 102/16.
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13, 14/22 – др. закон.
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 33/06, 13/16.
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19, 86/19, 62/21, 125/22, 138/22, 76/23, 36/09, 32/13, 14/22 – др. закон.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17, 95/18 – аутентично тумачење.
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17 – др. закон и 49/21.
- Закон о безбедности и здрављу на раду, „Службени гласник РС“, број 35/23.
- Закон о штрајку, „Службени гласник СРЈ“, број 29/96, „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон, 103/12 – одлука УС.

Закон о социјано-економском савету, „Службени гласник РС“, број 125/04.  
Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04,  
104/09, 50/18.

***Predrag Jovanović, Ph.D.***

*Full professor at Faculty of Law University of Novi Sad, retired*

## **HUMAN (SOCIAL-ECONOMIC) RIGHTS AND LABOR LAW**

### **Summary**

*Human, and especially, socio-economic rights are in the most direct relationship with constitutional and labour law within the framework of national law. Constitutional law represents the starting/programming platform for the mentioned rights, and labour law does the legal operationalization of those rights that ensure the economic and social security of people. It is about economic and social rights that provide material and social prerequisites for a decent human life. This is highlighted in this paper through the presentation of reflections on the basic contents and characteristics of social and economic rights in the light of a platform whose foundation are labour law principles. The most important normative frameworks (predominantly set by legal acts) are particularly highlighted and some important omissions in these frameworks are pointed out in the elaboration of socio-economic rights in the spirit of constitutional principles and international labour law standards.*

**Key words:** *human rights, socio-economic rights, labour law, workers, employers*

Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_02

**Проф. др Сенад Јашаревић\*\***, редовни професор  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## ПРАВО НА ШТРАЈК У СРБИЈИ<sup>1</sup>

**Апстракт:** У раду се говори о праву на штрајк, које је једно од најважнијих тековина радничке борбе и данас је једно од најбитнијих права запослених. Гарантовано је интернационалним, регионалним и националним законодавством. Иако изузетно значајно, право на штрајк није апсолутно право. Подложно је ограничењима, како би се штрајк организовао и водио на демократски и миран начин. У раду смо се осврнули на стандарде Међународне организације рад и законодавство Србије у светлу тих стандарда и уобичајене праксе у свету.

**Кључне речи:** радни однос, радни спор, људска права, штрајк

### 1. УВОД

Право на штрајк представља једну од најважнијих тековина радничке борбе и данас је једно од кључних права запослених. За право на штрајк радници су се изборили вишедеценијским, често и крвавим протестима широм света.<sup>2</sup>

\* Рад примљен: 21. 7. 2024.

Раду прихваћен: 10. 8. 2024.

\*\* Email: s.jasarevic@pf.uns.ac.rs, ORCID: 0000-0001-9402-7770.

- 1 Овај рад представља резултат истраживања на пројекту Правног факултета у Новом Саду (бр. 179079), који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Србије.
- 2 Употреба енглеске речи *strike* (удар) за опис радничког протеста први пут се јавља 1768, када су морнари, у знак подршке демонстрацијама у Лондону, уклонили галантна једра трговачких бродова у луци, онеспособивши тако бродове. Потом, током индустријске револуције у 19. веку, почињу масовно да се јављају штрајкови у индустријски развијенијим земљама (најпре у Енглеској). О том догађају и тумачењу речи штрајк у раном контексту видети више у: Т. Taylor, 'Strike!' *ozhistorybytes – Issue Eight: The History of Words*, Archived from the original on 1 March 2006 – via [hyperhistory.org](http://www.hyperhistory.org). <http://www.hyperhistory.org/index.php?option=displaypage&Itemid=746&op=page>. О некима од првих значајнијих штрајкова видети у: British workers strike for better wages and political reform (The Plug Plot Riots), 1842,

Како Гарсија (García) и Андре (Andrés) наводе, то право „представља једну од највећих вредности радног права 20. века“ и „чини језгро језгра слободе удруживања“. Такође запажају: „У принципу, признавање права на штрајк као основног људског права јесте тријумф тежњи радника и синдиката широм света. То је кулминација дугог процеса борбе који је започео усред индустријске револуције и наставио се током последња два века.“<sup>3</sup>

Иако је право на штрајк неспорно једно од *основних људских њрава*,<sup>4</sup> још увек га послодавци доводе у питање, ако не његово постојање, онда његов садржај (права и обавезе, начин организовања).<sup>5</sup> У пракси се често оспоравају организовање штрајкова запослених, њихова законитост, легитимност, контекст испољавања. Нису ретки ни немири, нити оштрији сукоби поводом штрајкова између радника, обезбеђења предузећа, полиције, некад и војске (ако је наводно угрожен јавни поредак, национална безбедност или здравље). Због тога се и данас воде бројне расправе о штрајку, како поводом доношења легислативе, тако и у правној теорији. То није чудно, пошто је у питању комплексно право које је значајно не само за теоретичаре радног права већ и запослене, послодавце, синдикате, државу.

Сву сложеност овог права веома је лепо изразио бивши директор Међународне организације рада (МОП), Жан-Мишел Серве (Jean-Michel Servais): „Штрајкови су свакако једна од најсложенијих појава које регулише радно право и једна од најтежих за сагледавање у свим својим димензијама. Неретко се рационални аргументи о штрајковима мешају са аргументима идеолошке или емотивне природе. Штрајкови понекад могу имати чак и револуционарни карактер,<sup>6</sup> радећи против устаљеног поретка друштвених и економских односа. Ово је често анатема за власт, чак и када она није тоталитарна.“<sup>7</sup>

Global Nonviolent Action Database, Retrieved 15 May 2023, <https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/british-workers-strike-better-wages-and-political-reform-plug-plot-riots-1842>.

3 Наведени цитати су из: L. García, J. Andrés, „The right to strike as a fundamental human right: Recognition and limitations in international law“, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 44, núm. 3, 2017, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile, стр. 800 и 802. Што се тиче констатације о „језгру слободе удруживања“, ови аутори цитирају судију Пинто де Албуерка (Pinto de Albuquerque).

4 У том смислу видети поменуто дело, стр. 781–804.

5 Тако је нпр. у МОП-у 2015. године послодавачка група поставила питање да ли је ово право заиста гарантовано Конвенцијом о слободи удруживања и заштити права на организовање, како тврде експертски комитети МОП-а. После много полемике, широм света, представници влада и запослених у МОП-у сагласили су се да јесте. Уочи заседања МОП-а 2023. група послодаваца предложила је да се уз Конвенцију бр. 87 приложи протокол којим би се регулисало право на штрајк, док се истовремено негира да Конвенција 87 штити право на штрајк. Видети више: L. García, J. Andrés, *o. c.*, стр. 801; *Employers attack the right to strike*, IndustriALL, Global union, 6 November 2023, <https://www.industriall-union.org/employers-attack-the-right-to-strike>.

6 Често се наводи пример штрајка синдиката „Солидарност“ у Пољској, у бродоградилушту у Гдањску, 1980, који представља почетак рушења социјализма у тој земљи, па и широм света. Видети више нпр. у: Н. Деџак, „Синдикат Lecha Walese срушио је комунизам“, *Večernji list*, 30. 5. 2010, <https://www.vecernji.hr/vijesti/sindikati-lecha-walese-srusio-je-komunizam-147720> - [www.vecernji.hr](http://www.vecernji.hr).

7 J.-M. Servais, „ILO Law and the Right to Strike“, *Canadian Labour & Employment Journal*, Vol. 15, 2009, стр. 147.

Према Смерницама за радно законодавство МОП-а: „Штрајк је једно од основних средстава на располагању радницима и њиховим организацијама да промовишу своје економске и социјалне интересе. То је највидљивији и најконкретнији облик колективне акције у случају радног спора и често се посматра као последње средство радничких организација у остваривању својих захтева.“<sup>8</sup>

За познатог теоретичара радног права и борца за људска права Боба Хепла (Bob Hepple), право на штрајк је резултат економског развоја и део испољавања идеје социјалне правде. Он истиче да људских права нема без социјалне правде и да: „... нагласак на социјалној правди подједнако је неопходан. У овом контексту, право на штрајк је кључно за одржавање равнотеже моћи између рада и капитала, а тиме и за заштиту достојанства и људских права радника.“<sup>9</sup>

И поред његовог значаја Међународна организација рада није никада експлицитно уредила ово право.<sup>10</sup> Ипак, надзорни комитети ове организације (Комитет експерата за примену конвенција и препорука и Комитет за синдикалне слободе) одавно признају право на штрајк као суштинску последицу права на организовање које је заштићено Конвенцијом бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права.<sup>11</sup> Наиме, право на штрајк произлази из права радничких организација да формулишу своје програме и активности за унапређење и одбрану економских и друштвених интереса својих чланова.<sup>12</sup>

Због значаја за функционисање економске демократије, право на штрајк је данас и експлицитно признато низом међународних и регионалних докумената, као што су Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. (члан 8. став 1-д), Међуамеричка повеља о социјалним гаранцијама из 1948. (члан 27), Европска социјална повеља из 1961. (члан 6. став 4) и Додатни протокол уз Америчку конвенцију о људским правима у области економских, социјалних и културних права из 1988. (члан 8. став 1-б).<sup>13</sup> Признаје се и

8 *The Right to Strike, Labour Legislation Guidelines*, Industrial and Employment Relations Department (DIALOGUE) – Social Dialogue, International Labour Organisation, стр. 1, [https://webapps.ilo.org/static/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#:~:text=The%20right%20to%20strike%20is%20a%20recognized%20in%20international%20and,6\(4\)%20and%20the](https://webapps.ilo.org/static/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#:~:text=The%20right%20to%20strike%20is%20a%20recognized%20in%20international%20and,6(4)%20and%20the).

9 Видети више у: В. Hepple, „The Right to Strike in an International Context“, *Canadian Labour & Employment Journal*, Vol. 15, 2009, стр. 134 и 139.

10 Један од разлога зашто право на штрајк није ушло у конвенције МОП-а била је чињеница да би то подразумевало и одређена општа ограничења штрајка, што су представници запослених хтели да избегну, како би се штрајкови могли организовати у складу с националним околностима и традицијом. Видети више у: В. Hepple, *о. с.*, стр. 136.

11 Експертска тела МОП-а позивају се на чл. 3. и 10. ове конвенције. Прва мишљења којима признају право на штрајк као део права на организовање појавила су се још 1952. и 1959. године. Ј. Ј. Brudney, „The Right to Strike as Customary International Law“, *46 Yale Journal of International Law*, бр. 1, 2021, [https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty\\_scholarship/1129](https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/1129), стр. 8.

12 *The Right to Strike, Labour Legislation Guidelines*; В. Gernigon, А. Oдеро & Н. Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office, Geneva, 2000, стр. 7.

13 Видети више у: Ј. Ј. Brudney, *о. с.*

на основу одлука међународних судова: Европског суда за људска права у Стразбуру Савета Европе и Суда правде Европске уније.<sup>14</sup> Због тога га многи сматрају општепризнатим међународним правом, а неки аутори истичу да је постало *међународно обичајно право*.<sup>15</sup>

Поред тога, ово право је признато и уставима око 90 земаља, као и многим националним законима.<sup>16</sup> Ипак, како Хепл запажа, интересантно је следеће: „Право на штрајк је подложно различитим интерпретацијама, које су имале тенденцију да се мењају током времена. Једна од главних лекција из међународног искуства јесте да нема две исте земље када је у питању регулисање штрајкова.“<sup>17</sup>

Мада је општепризнато, право на штрајк није апсолутно. За разлику од многих других права, ово право може бити подвргнуто одређеним законским условима или ограничењима, а може чак да буде и забрањено у изузетним околностима. Управо ова забрана, односно ограничења изазивају највише неспоразума када је у питању право на штрајк, чак и данас.<sup>18</sup> Један од највећих теоретичара радног права, Ото Кан- Фројнд (Otto Kahn-Freund) истиче: „Моћ да повуче свој рад је за раднике исто што и за менаџмент његова моћ да угасе производњу, да јој промене сврху или да је преселе. Правни систем који сузбија ту слободу штрајка ставља раднике на милост и немилост својим послодавцима. Ово је – у свој својој једноставности – суштина ствари.“<sup>19</sup>

## 2. ПОЈАМ И УСЛОВИ ЗА ОРГАНИЗОВАЊЕ ШТРАЈКА ПРЕМА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНАРДИМА

Штрајк се може *дефинисати* као организовани колективни прекид рада запослених, приликом кога они одбијају да извршавају своје послове и радне

14 Судску праксу видети у: *Ibidem*, стр. 11; L. García, J. Andrés, *о. с.*, стр. 783.

15 Нпр. J. J. Brudney, *о. с.*, стр. 56.

16 *Ibidem*.

17 В. Непле, *о. с.*, стр. 134.

18 Видети нпр.: Е. Xhavfa, *Pravo na štrajk – na udaru? Analiza novijih trendova*, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13257.pdf>. Према овој студији области у којима се крши право на штрајк јесу: „(1) Опћа забрана права на штрајк; (2) Забрана права на штрајк радницима у зонама производње за извоз (EPZ); (3) Забрана права на штрајк осталим радницима; (4) Забрана/ограничење на основу циља и/или врсте штрајка; (5) Законе одредбе које управним тијелима омогућавају да обуставе штрајк и/или прогласе штрајк незаконитим; (6) Уклањање/ограничавање гаранција за накнаде које се додјелјују законским органичњима права на штрајк; (7) Кршења права која се односе на минималне услуге; (8) Обавезна арбитража за штрајкове; (9) Прекомјерни предуслови за остваривање права на штрајк; (10) Поступци уплитања током штрајка; (11) Изрицање претјераних казни у случају законитих штрајкова; и (12) Укидање/ограничавање гаранције законитости поступања и/или правде у погледу кршења права.“ Видети на стр. 3. Прекршаји су забележени у 37 од 49 земаља које су обухваћене анализом. Међу земљама у којима је забележено кршење наводи се и Србија (стр. 4).

19 Цитат из: О. Kahn-Freund, В. Непле, *Laws Against Strikes*, London: Fabian Society, Fabian Research Series 305, 1972, стр. 8. Према: В. Непле, *о. с.*, стр. 136.

задатке како би послодавца принудили на испуњење одређених економских и социјалних захтева у вези с радним односом. Ти захтеви се односе на унапређење или одбрану интереса или права запослених.

Као једну од успелијих дефиниција, која веома добро објашњава природу штрајка и штрајкачких активности, навели бисмо ону из Закону о радним односима Малавија, из 1996: „... штрајк означава организовану акцију која има за резултат престанак рада, одбијање рада или наставак рада од стране радника, успоравање рада, или неку другу организовану активност радника чији је циљ да ограничи или која ограничава производњу или услуге, али не укључује радње, односно пропуштање радњи које је потребно извршити у циљу заштите сигурности и здравља радника, или одбијања вршења рада у складу са чланом 52<sup>20</sup>“

Према МОР-у: „У већини случајева *обусловава* рада се сматра штрајком. Други облици деловања који парализују или смањују економску активност предузећа, као што су успоравање или рад по правилима, могу, али не морају бити изједначени са штрајком и да буду заштићени законом. Надзорни органи МОР-а сматрају да законска ограничења таквих облика деловања могу бити оправдана само ако престану да буду мирољубиви.“<sup>21</sup>

Штрајкови се могу организовати на разне начине и у различитом обиму, тако да има много појавних облика штрајка. Наиме, штрајкачи су се одувек трудили да своје циљеве остваре што једноставније, са што мање заостравања односа и губитака зарада (будући да у време штрајка немају право на надницу). Поред тога, организациона јединица у којој се штрајкује може бити мања и већа (од погона до националног нивоа). У вези с наведеним околностима разликују се: *делимични и њошћуни* штрајк (ограничена или потпуна обустава рада), *шћирајк у њредузећима, локални и ошћи* штрајк у целој грани или земљи (*џенерални шћирајк*), *шћирајк солидарности* (у циљу подршке запосленима који су у штрајку), *шћирајк са усћоравањем* (без престанка рада), *шћирајк ревности* – у виду стриктног поступања по правилима (што омета процес рада), *дивљи шћирајк* (који није организовао синдикат).

У вези са циљевима штрајка постоји и подела на: 1) *џрофесионалне*, 2) *синдикалне* и 3) *џолићичке* штрајкове. *Професионални* штрајкови се воде са циљем да се побољшају услови рада запослених. *Синдикални* штрајкови се односе на оне акције које имају за циљ одбрану или унапређење положаја синдиката, синдикалног руководства или њихових активиста. *Полићички* штрајкови су усмерени на политичке одлуке власти, било да се односе на радну и социјалну политику или не.<sup>22</sup>

Док се прве две категорије штрајкова уобичајено сматрају оправданим у упоредној пракси, пошто се синдикална активност не сматра политичком

20 Видети више у: *Смернице о радном законодавству*, Међународна организација рада, Женева, 2001, стр. 203. Детаљније о уређењу права на штрајк нпр. у европским земљама видети у: *Right to strike – Country facts sheets*, ETUI/EPSU, <https://www.epsu.org/article/right-strike-country-factsheets> (15. 7. 2024).

21 *The Right to Strike, Labour Legislation Guidelines*.

22 Видети више нпр. у: L. García, J. Andrés, o. c., стр. 795.

делатношћу, поставља се питање да ли би требало да буду дозвољени и политички штрајкови. Према експертским телима МОП-а они јесу дозвољени само уколико се спорна питања одражавају на економско-социјални положај запослених. Како наводи Комитет експерата МОП-а, такви штрајкови се толеришу: „у потрази за решењима за проблеме које постављају главни трендови социјалне и економске политике, а који имају директан утицај на чланове (синдиката) и на раднике уопште, посебно у погледу запошљавања, социјалне заштите и животног стандарда“.<sup>23</sup>

Поред циљева, многа питања у вези с организовањем штрајкова била су предмет спорова. Временом су се искристалисали услови за легално, легитимно и безбедно организовање штрајка. Сматра се да су за те услове најмеродавнија поменута експертска тела МОП-а, која су и задужена за анализу националног законодавства и приговоре синдикалних организација поводом рестрикција штрајкова.

Према Бруднију, услови за легално организовање штрајкова деле се на: 1) *суштинске* и 2) *процедуралне*. Што се тиче *суштинских*, дозвољена су ограничења штрајка: 1. за јавне службенике, 2. у есенцијалном сектору, 3. у ситуацији акутне националне кризе и 4. у случају политичког штрајка. У *процедурална ограничења* спадала би: 1. благовремена најава штрајка, 2. обавезно мирeње или арбитража, 3. изјашњавање већег броја (или већине) радника о штрајку, 4. мировање радног односа у току штрајка, те 5. заштита од отказа и привременог премештаја у том случају.<sup>24</sup>

Другачије речено, штрајк би требало да је: 1) *пропорционалан*, 2) *легишиман*, 3) *легалан* и 4) *ненасилан*.

Да би штрајк био *пропорционалан*, услов је да су: 1) исцрпљене све могућности договора и 2) да по штетним последицама и трајању знатно не превазилази ефекте постављених циљева.

*Легишимносћ* подразумева да су прекид рада организовали репрезентативни представници запослених односно да се довољан број запослених изјаснио за штрајк.

*Легалносћ* штрајка се своди на поштовање одређених правила у погледу начина његовог организовања. Према мишљењу Комитета за слободу удруживања оправдани услови легалности штрајка јесу: 1) најава штрајка, 2) претходно, добровољно и ефикасно мирeње, посредовање или арбитража, 3) одговарајући (разуман) број запослених који су се изјаснили за штрајк, 4) тајно гласање о организовању штрајка, 5) предузимање мера безбедности за превенцију несрећа, 6) установљавање минимума рада у делатностима од општег интереса, 7) уважавање слободе рада нештрајкача.<sup>25</sup>

23 Видети више у: B. Gernigon, A. Odero & H. Guido, o. c., стр. 13, 14. Цитат преузет из: L. García, J. Andrés, o. c., стр. 795, који наводе према: *International Labour Conference (n 8)*, 62.

24 Видети више у: J. J. Brudney, o. c., стр. 12 и 16.

25 О наведеним условима видети више у: B. Gernigon, A. Odero & H. Guido, o. c., стр. 25; J.-M. Servais, o. c., стр. 150–158; L. García, J. Andrés, o. c., стр. 795–800.



Међу најспорнијим питањима у вези са штрајком јесу ограничења која држава намеће у делатностима од општег интереса (есенцијалне, основне службе), где организовање штрајка може да има веома штетне последице. У таквим случајевима је рационално одређено ограничавање штрајка, па чак и његова потпуна забрана. Надзорна тела МОП-а сматрају да је допуштено ограничити или забранити штрајк за: 1) државне службенике који врше државну власт у име државе и 2) у основним службама у ужем смислу – тамо где би прекид рада могао да угрози живот, личну сигурност и здравље дела или целокупног становништва.

Уколико се штрајк ограничава, утврђује се *минимум рада* који се у случају штрајка мора обезбедити како не би дошло до поремећаја у функционисању и безбедности друштва. Пошто право на уређење минимума рада често злоупотребљава држава или послодавци, експерти МОП-а су заузели став да би требало да се ради о таквом минимуму који неће обесмислити притисак, не утврђује се у току спора, утврђује га непристрасно тело (уз прибављање мишљења релевантних представника запослених), процену легалности штрајка такође врши непристрасно тело.<sup>26</sup>

Једно од општеприхваћених правила јесте да послодавци не смеју у случају легално организованог штрајка да запосле друге раднике, осим ако је повређен минимум рада. Према организаторима и учесницима законитог штрајка не смеју се примењивати казнене мере. Ако је штрајк нелегалан, све казне за незаконите радње повезане са штрајковима треба да буду сразмерне прекршају. Такође, не би требало прибегавати присилној мобилизацији или наметању обавезе рада учесницима штрајка, осим у случају штрајкова који могу да доведу до озбиљне националне кризе и ванредних околности.<sup>27</sup>

Ограничења штрајка су дозвољена и ако су добровољна, као резултат договора у вези са закључењем колективног уговора. У том случају се у колективни уговор уграђује тзв. *клаузула социјалној мира* или *антиштрајк клаузула*. Тиме се предвиђа да су радници у периоду важења колективног уговора дужни да се уздрже од штрајка (што се сматра компензацијом за уступке и гаранције добијене колективним уговором).<sup>28</sup>

Постоје још неки видови колективне акције запослених, који обично прате штрајкове и питање је да ли су и они дозвољени. Међу њима су *џикетини*, *бојкови*, *штрајк солидарности*, *медијске* и *интернет кампање*. Такви облици притисака запослених требало би да буду дозвољени под условом: 1) да нису насилни, 2) не угрожавају јавни ред и мир, 3) не ометају запослене који нису у штрајку да раде.

*Пикетини* (штрајкачка стража) подразумева мирно окупљање запослених у кругу радног места или патролирање чланова синдиката око простора

26 Видети нпр.: *The Right to Strike, Labour Legislation Guidelines*; B. Gernigon, A. Odero & H. Guido, *о. с.*, стр. 30.

27 Видети више нпр.: J.-M. Servais, *о. с.*, стр. 157 и 158.

28 B. Gernigon, A. Odero & H. Guido, *о. с.*, стр. 33.

послодавца код којег се води штрајк. Спроводи се обично у сврху добијања или давања информација о штрајку или мирног уверавања других да се прикључе штрајкачима, да не послују са послодавцем или не купују његове производе.

*Бојкој* је одбијање да се употребљавају или купују производи послодавца чији су запослени у штрајку, да се врши његово снабдевање, као и покушај да се друга лица одврате од куповине производа послодавца или његовог снабдевања.<sup>29</sup>

*Штрајк солидарности* подразумева штрајк у којем штрајкачи немају директних притужби на сопственог послодавца, већ покушавају да подрже или помогну другој групи радника у штрајку. Према МОП-у, штрајкови солидарности требало би да буду дозвољени под условом да је првобитни штрајк законит, док нпр. Европски суд у Стразбуру сматра овакав штрајк нелегитимним и да су циљеви оваквог штрајка изван заштићених штрајкачких мотива.<sup>30</sup>

*Медијске и интјернетј кампање* представљају новији вид притиска запослених. Врше се тако што синдикат и невладине организације јавно позивају послодавце, углавном мултинационалне компаније, да престану са злоупотребама у области радних односа (груба експлоатација, насиље над запосленима, масовна злоупотреба рада деце, опасни услови обављања рада итд.), или се купци подстичу да не купују производе таквих компанија. Могу и да прате штрајк.

### 3. РЕГУЛАТИВА О ПРАВУ НА ШТРАЈК У СРБИЈИ

Република Србија је преузела обавезу да обезбеди право на штрајк потписивањем међународних докумената којима се директно или индиректно гарантује то право. Као држава потписница Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (члан 8)<sup>31</sup> и Измењене европске социјалне повеље (члан 6. став 1. алинеја 4)<sup>32</sup> Србија је дужна да гарантује право на штрајк, односно остваривање права на колективну акцију запослених и послодаваца.<sup>33</sup>

29 Реч бојкот, као и штрајк и пикетинг, енглеског је порекла. Занимљиво је да потиче од имена земљопоседника Чарлса Бојкота (Charles Boycott) код кога су радници и слуге одбили да раде, пословни људи да послују с њим, а локални поштар да му доставља пошилке (1880. године) због његове некоректности приликом покушаја исељења фармера током аграрне кризе тих година. Видети: *Merriam Webster dictionary*, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/boycott> (25. 7. 2024). Један од новијих, веома познатих случајева бојкота јесте нпр. и чувени случај Лавал у ЕУ. О овом случају на нашем језику видети нпр. детаљније у: N. Buković, „Упућени радници, minimalna плаћа и правни поредак ЕУ - неповратни учинци случаја Laval?“, објављено: 8. 6. 2017, у: *Radnička prava*, [http://radnickaprava.org/tekstovi/clanci/nikola-bukovic-upuceni-radnici-minimalna-placa-i-pravni-poredak-eu-nepovratni-ucinci-slucaja-laval#\\_ftn12](http://radnickaprava.org/tekstovi/clanci/nikola-bukovic-upuceni-radnici-minimalna-placa-i-pravni-poredak-eu-nepovratni-ucinci-slucaja-laval#_ftn12).

30 Видети више: L. García, J. Andrés, *о. с.*, стр. 798.

31 Овај документ је ратификован у Србији (односно ранијој Југославији) у: Додатку „Службеног листа СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71.

32 Ревидирана Европска социјална повеља ратификована је код нас 2009. „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42 /09.

33 Такође, Србије је ратификовала Конвенцију МОП-а бр. 87 (1948), „Службени гласник СРЈ – Међународни уговори“, број 8/58.

Пактом се, наиме, у члану 8. став 1. тачка д, гарантује право на штрајк,<sup>34</sup> а ревидираном Европском социјалном повељом – право на колективну акцију.<sup>35</sup>

У складу с тим, право на штрајк се гарантује Уставом Републике Србије из 2006. године,<sup>36</sup> у делу „Људска права и слободе“. Члан 61. Устава (Право на штрајк) предвиђа да запослени имају право на штрајк, које се може ограничити само законом, сходно природи или врсти делатности. Конкретни услови за легално и легитимно организовање штрајка постављени су Законом о штрајку из 1996. године.<sup>37</sup>

Уставне гаранције права на штрајк у Србији веома су широке. Прво, то је право свих запослених, скоро без ограничења.<sup>38</sup> Друго, Устав дозвољава једино разумно ограничавање права на штрајк, само у мери у којој је то неопходно, сходно природи или врсти делатности, и то једино законом.<sup>39</sup> Овакав приступ потврђен је више пута одлукама Уставног суда Републике Србије и Врховног касационог суда РС, што је условило чак и да дође до корекција Закона о штрајку<sup>40</sup> и увођења неких нових законских решења у специјалним законима (нпр. о полицији).<sup>41</sup>

С друге стране, ако се уставно решење посматра у односу на члан 6. Европске социјалне повеље, то право је у Уставу нешто уже постављено. Наиме, Повеља предвиђа „право на колективну акцију“ запослених и послодаваца, а не само право на штрајк.<sup>42</sup> У српском законодавству не помињу се остали видови колективне акције које запослени употребљавају у упоредној пракси (пикетинг, бојкот, штрајк солидарности). Пошто је Србија Повељу ратификовала без озбиљнијих резерви у погледу права на колективну акцију,<sup>43</sup> требало је да дозволи и уреди и остале видове колективне акције запослених.

34 Тај члан гласи: „Државе потписнице овог пакта обавезују се да осигурају: „... 4)... д) Право на штрајк, под условом да се остварује у складу са законима одређене земље“.

35 Чланом 6. Европске социјалне повеље (ревидиране), у оквиру поглавља „Право на колективно преговарање“, предвиђа се: „У циљу обезбеђивања ефикасног остваривања права на колективно преговарање, странке се обавезују: и признају: ... (4) право радника и послодаваца на колективну акцију у случајевима сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу произаћи из претходно склопљених колективних уговора.“

36 „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 15/21.

37 „Службени лист СРЈ“, број 29/96, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 103/12.

38 Сем Војске Србије и службе државне безбедности (БИА).

39 Према члану 61. став 2. Устава.

40 Примера ради, *Одлуком Уставног суда ИУ з број 1442/2010* која је објављена 30. октобра 2012. године („Службени гласник РС“, број 103/12), дошло је до брисања дела члана 18. Закона, којим је било ограничено право на штрајк државним службеницима и припадницима полиције.

41 Видети: В. Urdarević, *The Changing Nature of the Right to Strike in the Republic of Serbia, Law in the process of globalisation* (2018), Крагујевац, стр. 565–579.

42 О праву на колективну акцију (Право на колективно деловање), видети више у: Б. А. Лубарда, *Радно право, Расправа о досијојансјиву на раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2012, стр. 976.

43 Тачније, Србија је у Закону о потврђивању ревидиране Европске социјалне повеље, у члану 3, приликом ратификације Повеље изузела дејство члана 6. став 4. (о праву на колективну акцију) једино према припадницима Војске Србије.

Што се тиче решења у Закону о штрајку, она су делимично застарела, а може се рећи и да су неке одредбе спорне у контексту међународних стандарда. Стручњаци МОП-а и ЕУ који су анализирали право Србије сматрају питање уређења штрајка једним од најактуелнијих у радном законодавству Србије.<sup>44</sup> Већ дуже од деценије припрема се ревизија Закона о штрајку. Било је и неколико нацрта закона о штрајку у међувремену, али ниједан текст до сада није усвојен. Последњи је био сачињен 2018. године,<sup>45</sup> али је текст Нацрта закона о штрајку претрпео бројне критике у јавности, као и експерата МОП-а.<sup>46</sup>

Анализи Нацрта закона о штрајку из 2018. посвећен је посебан документ МОП-а – Меморандум о техничким коментарима на Нацрт закона о штрајку.<sup>47</sup> У том документу дато је десет основних препорука у вези сауређењем штрајка у Србији, које су детаљно образложене, уз низ конкретних предлога за унапређење штрајкачког законодавства. Укратко, МОП се залаже да се решењима о штрајку не поткопава позиција репрезентативних синдиката, да се штрајк дефинише тако да се то право гарантује свим радницима (и за све колективне спорове), да процедурални захтеви не би требало да представљају препреку за вршење штрајка, да треба ојачати дијалог са социјалним партнерима у погледу уређења штрајка, да се јасније и флексибилније поставе одредбе о месту и начину одржавања штрајка, да се арбитража тамо где је неопходна оконча у што краћем року, да се одговорност синдиката и запослених за незаконит штрајк тако уреди да они не могу бити одговорни за мање повреде.<sup>48</sup>

#### 4. ОСНОВНА ПРАВИЛА О ОРГАНИЗОВАЊУ ШТРАЈКА

Као што смо већ видели, према члану 61. Устава: „(1) Запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. (2) Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.“ На основу овога може се закључити следеће: 1) штрајк је право свих запослених, 2) право на штрајк може се користити у складу са законом и колективним уговором,<sup>49</sup> 3) ограничења права на штрајк за одређене категорије

44 Видети: *Memorandum of Technical Comments on Draft Strike Law*, International Labour Office, ILO, Geneva, November, 2018; Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, {COM(2011) 668}, Европска комисија, 3.19, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/misljenje\\_kandidatura/misljenje\\_ek\\_2011.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf); стр. 36, 117 и 131 Извештаја.

45 Нацрт последњег текста Закона о штрајку (2018) може се видети на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250418/250418-vest16.html>.

46 За став ЕУ о том питању видети нпр.: Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, стр. 116.

47 Поменути текст: *Memorandum of Technical Comments on Draft Strike Law*.

48 *Ibidem*.

49 Нпр. уздржавање од штрајка у току важења колективног уговора. У последње време у Србији све више колективних уговора садржи клаузулу о чувању социјалног мира, чиме

запослених могу се извршити једино законом, а никако подзаконским актом, колективним уговором или актом послодавца,<sup>50</sup> 4) приликом ограничавања штрајка морају се имати у виду природа и значај делатности.

Конкретни услови за легално и легитимно организовање штрајка постављени су Законом о штрајку из 1996. године.

Према Закону: „Штрајк је прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада.“<sup>51</sup> Дакле, штрајк се може организовати искључиво ради заштите професионалних и економских интереса. Организовање политичког штрајка је забрањено.<sup>52</sup> Док су штрајкови с директним политичким захтевима у Србији ретки, политички инструирани штрајкови нису, те се у оквиру колективне акције радника прикривају политички протести и интереси.<sup>53</sup>

Према Закону о штрајку (даље: ЗШ), запослени слободно одлучују о свом учешћу у штрајку,<sup>54</sup> али не увек и о самом организовању штрајка. Наиме, према Закону, штрајк код послодавца могу организовати синдикати или већина запослених, док остале штрајкове могу организовати једино синдикати (забрањено је тзв. дивљи или спонтани штрајк на гранском или националном нивоу).<sup>55</sup>

Штрајк у Србији може да се организује као: 1) *штрајк код послодавца*, 2) *трански штрајк или штрајк у делатности* или 3) као *генерални штрајк*.<sup>56</sup> Може се организовати и *штрајк ујозорења*, у трајању до један сат.<sup>57</sup> Штрајк солидарности (симпатије) није предвиђен као легални облик колективне акције запослених.<sup>58</sup>

---

се синдикати који учествују у преговорима обавезују на уздржавање од штрајка у току важења колективног уговора. Видети: Б. Урдаревић, „Клаузула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално право*, Београд, XXI (2/2017), стр. 23–36.

50 Што је и потврђено одлукама Уставног суда. Видети нпр. одлуку Уставног суда којом је из овог разлога поништена Уредба о штрајку полицијских службеника. Одлука Уставног суда – ИУ број 85/2007 – утврђивање несагласности – Уредбе о штрајку полицијских службеника (прекорачење уставних и законских овлашћења Владе – уређењем односа из надлежности законодавног органа).

51 Члан 1. став 1. Закона о штрајку.

52 О политичком и другим врстама штрајкова у Србији и генерално видети више: Б. А. Лубарда, *о. с.*, стр. 988, 996–1.053.

53 Видети: Р. Брковић, Р. Антоновић, Д. Миловановић, „Злоупотреба права на штрајк“, *Радно и социјално право*, Београд, XXI (2/2017), стр. 13.

54 Члан 1. став 2. Закона о штрајку.

55 Члан 3. Закона о штрајку. „Према утврђеном чињеничном стању, тужиоци су ступили у штрајк, који није водила овлашћена синдикална организација, а обавештење о обустави рада потписало је десет од укупно двадесет и два запослена радника, а није формиран ни штрајкачки одбор.“ Видети: Пресуда Врховног суда Србије од 21. новембра 2006. године Рев. 2 1575/06, којом се ревизија изјављује против пресуде Окружног суда у Крагујевцу, Гж. број 1119/06 од 25. јула 2006. године. Видети у: Р. Брковић, *о. с.*, стр. 11.

56 Члан 2. став 1. Закона о штрајку.

57 Члан 2. ст. 2. и 3. Закона о штрајку.

58 Видети: Ф. Бојић, „Право на штрајк у европском и домаћем законодавству“, *Право и привреда*, 2010, Vol. 47, бр. 7–9, стр. 524.

Запослени су дужни да благовремено најаве штрајк – у року од пет дана, односно 10 дана у службама од општег интереса.<sup>59</sup> Штрајк се најављује одлуком о ступању у штрајк, којом се утврђују: захтеви запослених, време почетка штрајка, место окупљања учесника у штрајку ако се штрајк испољава окупљањем запослених и штрајкачки одбор који заступа интересе запослених и у њихово име води штрајк.<sup>60</sup>

Законом је предвиђено да ако се штрајк испољава окупљањем запослених, место окупљања учесника у штрајку не може бити ван пословних, радних просторија, односно ван круга пословног простора запослених који ступају у штрајк.<sup>61</sup> Као што се види, пикетинг није дозвољен. Акције запослених окупљањем на јавним местима (које су, иначе, веома честе код нас) не представљају штрајк, већ протест, који је дозвољен Уставом (члан 54),<sup>62</sup> а уређује се посебним законом – Законом о јавном окупљању, из 2016. године.<sup>63</sup>

Предвиђен је обавезни покушај претходног мирног решавања спора, преговорима пре и у току штрајка (тзв. трансакционо преговарање). Према члану 6. ЗШ, штрајкачки одбор и представници органа којима је штрајк најављен дужни су да, од дана најаве штрајка и за време штрајка, покушавају да споразумно реше настали спор. На позив страна у спору, у преговоре о споразумном решењу насталог спора могу се укључити представници синдиката ако синдикат није организатор штрајка, одговарајућих удружења послодаваца, ако штрајк није њима најављен, и представници надлежних државних органа, односно органа локалне самоуправе. Ова врста неформалне, политичке медијације, која није типична за упоредно радно право, код нас је веома честа. Радници се у случају штрајкова често обраћају влади или надлежном министарству – за неформално посредовање. Претпостављамо да је то један од заостатака социјализма, када је држава једнострано регулисала радне односе, па се и сада од државе очекује да спорна питања решава ако то није могуће учинити договором социјалних партнера.

Штрајк као демократско средство притиска не сме бити насилан, нити ограничавајући за послодавца или запослене, осим легалних штрајкачких активности. Законом је прописано да су штрајкачки одбор и запослени који учествују у штрајку дужни да штрајк организују и воде на начин којим се не

59 Штрајк се мора најавити 24 сата пре штрајка упозорења. Члан 5. став 1. Закона о штрајку.

60 Члан 2. Закона о штрајку.

61 Члан 5. став 3. Закона о штрајку.

62 Устав у члану 54. предвиђа и слободу окупљања грађана, која би могла да подразумева и слободу окупљања запослених у циљу организовања протеста изван предузећа, односно мимо организовања штрајка. Према том члану Устава: „(1) Мирно окупљање грађана је слободно. (2) Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању. (3) Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом. (4) Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.“

63 „Службени гласник РС“, број 6/16. Видети: Ф. Бојић, о. с., стр. 524.

угрожавају безбедност лица и имовине и здравље људи, онемогућава наношење непосредне материјалне штете и омогућава наставак рада по окончању штрајка. Штрајкачки одбор и запослени који учествују у штрајку не могу спречавати послодавца да користи средства и располаже средствима којима обавља делатност. Такође, штрајкачки одбор и запослени који учествују у штрајку не смеју спречавати запослене који не учествују у штрајку да раде.<sup>64</sup>

Предвиђено је и ограничење штрајка у делатностима од јавног интереса, односно опасним делатностима, уз обезбеђење минимума рада.

Штрајкачи и организатори легалног штрајка заштићени су од кажњавања и одмазде и свих облика принуде над њима, под условом да је штрајк организован и одвија се у складу са законом. Према закону, организовање штрајка, односно учешће у штрајку под условима утврђеним тим законом не представља повреду радне обавезе, не може бити основ за покретање поступка за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности запосленог и не може за последицу имати престанак радног односа запосленог. Запослени који учествује у штрајку остварује основна права из радног односа, осим права на зараду,<sup>65</sup> а права из социјалног осигурања у складу с прописима о социјалном осигурању.

Организатори штрајка, односно учесници у штрајку, који није организован у складу са законом неће уживати предвиђену законску заштиту.<sup>66</sup> Кривични законик из 2005. године<sup>67</sup> предвиђа и кривично кажњавање за теже повреде права на штрајк. Према члану 167. Законика (кривично дело: *злойојџреба љрава на штрајк*): „Ко организује или води штрајк супротно закону или другим прописима и тиме доведе у опасност живот или здравље људи или имовину већег обима или ако су услед тога наступиле друге тешке последице, уколико тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела, казниће се затвором до три године.“

Није дозвољено ни ангажовање тзв. штрајкбрехера (нем. *Streikbrecher*)<sup>68</sup> како би се сузбио штрајк. Према закону, у току штрајка организованог под

64 Члан 5. став 3. Закона о штрајку.

65 „Колективним уговором се не може предвидети право на материјалну накнаду запослених који учествују у штрајку.“ Видети: Одлука Уставног суда Републике Србије У. бр. 115/2004 од 22. септембра 2005. године, *Билџен Округној суда у Београду*, бр. 70/2006, Intermex, Београд.

66 Члан 14. Закона о штрајку. Видети одлуке судова које потврђују ово: Република Србија, Врховни суд Србије Rev2 921/06 од 4. октобра 2006, Београд; Сентенца из пресуде Врховног касационог суда Rev2 690/2014 од 26. децембра 2014, утврђена на седници Грађанског одељења 7. априла 2015; Пресуда Врховног касационог суда Rev2 690/2014 од 26. децембра 2014, утврђена на седници Грађанског одељења 7. априла 2015; Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж.2911/15 од 5. априла 2017. Такође видети: Р. Брковић, *о. с.*, стр. 7; Н. Китаровић, „Правила за законито организовање и вођење штрајка“, *Радно и социјално љраво, часопис за теорију и љраксу радној и социјалној љрава*, број 1/2006, стр. 611–617.

67 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

68 Штрајкбрехер (штрајколомац) јесте лице које обавља посао код послодавца код кога је проглашен или се планира штрајк. У питању су редовни запослени који су одбили да учествују у штрајку или лица које је послодавац унајмио након штрајка у сврху наставка редовне делатности и притиска на раднике у штрајку.

условима утврђеним законом, послодавац не може запошљавати нова лица која би заменила учеснике у штрајку, осим ако су угрожени безбедност лица и имовине, одржавање минимума процеса рада који обезбеђује сигурност имовине и лица, као и извршавање међународних обавеза. Послодавац не сме да спречи запосленог да учествује у штрајку, нити да употребљава мере принуде ради окончања штрајка, као ни да по основу неучествовања у штрајку предвиди повољнију зараду или друге повољније услове рада за запослене који не учествују у штрајку.<sup>69</sup>

Једна врста заштите штрајкача предвиђа се и у Кривичном законнику. У члану 166. предвиђа се кривично дело – *повреда права на штрајк*, које гласи: (1) „Ко силом, претњом или на други противправан начин спречи или омета запослене да, у складу са законом, организују штрајк, учествују у њему или на други начин остварују право на штрајк, казниће се новчаном казном или затвором до две године. (2) Казном из става 1. овог члана казниће се послодавац или одговорно лице који отпусти једног или више запослених са посла због њиховог учешћа у штрајку који је организован у складу са законом или према њима примени друге мере којима се повређују њихова права из рада.“ Није нам познато да је било ко одговарао за ово кривично дело, услед чега су многи штрајкачи остали незаштићени због одмазде послодавца, што чини ову одредбу мртвим словом на папиру.

## 5. ДОЗВОЉЕНА ОГРАНИЧЕЊА ШТРАЈКА

У првобитној верзији Закона о штрајку, из 1996, у члану 18(1), била је превиђена забрана штрајка за запослене у државним органима, полицији и професионалним припадницима Војске Србије. Према тој одредби, било је предвиђено следеће: „Запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку.“

Године 2012. Уставни суд је утврдио да је то решење неуставно, односно да није у складу са новим Уставом из 2006. године. Укида се забрана штрајка за припаднике полиције и државне службенике, који од тада уживају право на штрајк као и други запослени (евентуално уз обезбеђење минимума рада).<sup>70</sup> Остаје важећа само забрана за професионалне припаднике Војске Србије (и Безбедносно-информативне агенције).<sup>71</sup>

69 Члан 14. Закона о штрајку.

70 Видети поменути одлуку Уставног суда из 2012. године, а у вези с тим више у: „Уставни суд пресудио – право на штрајк имају сви запослени“, [www.zakon.cArs/ustavni-sud-presudio-pravo-na-strajk-imaju-svi-zaposleni.html](http://www.zakon.cArs/ustavni-sud-presudio-pravo-na-strajk-imaju-svi-zaposleni.html) (9. 3. 2023); „Уставни суд пресудио Закону о штрајку!“, Синдикат пореске управе Србије, <http://www.sind-pu.rs/index.php/205-ustavni-sud-presudio-zakonu-o-trajku> (9. 3. 2023).

71 Посебним законом предвиђена је забрана штрајка и за припаднике службе државне безбедности – Безбедносно-информативне агенције (БИА). Они то право немају према



Припадници полиције имају право на штрајк уз ограничење минимума рада. Према одредбама Закона о полицији (ЗП),<sup>72</sup> полицијски службеници и остали запослени имају право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање на законом утврђен начин.<sup>73</sup> Они имају право на штрајк у складу са законом и колективним уговором и слободно одлучују о свом учешћу у штрајку. Неће имати право на штрајк у следећим случајевима: 1) ратно стање, ванредно стање, ванредне ситуације или стања повећаног ризика; 2) насилно угрожавање уставног поретка Републике Србије; 3) проглашење елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју две или више полицијских управа министарства или на целој територији Републике Србије; 4) друге непогоде и несреће које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине; 5) уколико су запослени на радним местима на којима нема услова за обезбеђивање минимума процеса рада.<sup>74</sup> Радна места на којима се не обезбеђује минимум процеса рада уређују се посебним актом министра. Запослени у Министарству унутрашњих послова, осим полицијских службеника који обезбеђују минимум рада, могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује безбедност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана.<sup>75</sup>

Према члану 14. Закона о војсци Србије, професионалним припадницима Војске Србије није допуштено право на штрајк. „Штрајковање или учествовање у противправном синдикалном организовању, односно у противправним синдикалним активностима“ представља дисциплински преступ, за који се може дати отказ.<sup>76</sup>

Закон о штрајку ограничава и штрајк у тзв. есенцијалним делатностима и службама – делатностима од јавног интереса. Тим службама се, према члану 9. Закона, сматрају: (1) делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи

---

Закону о безбедносно-информативној агенцији (члан 20. став 2). Такође, немају ни право на синдикално организовање. Члан 20. став 2. Закона гласи: „Припадници Агенције немају право на синдикално организовање нити право на штрајк.“ Закон је објављен у: „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 65/14, 66/14, 36/18.

72 „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

73 Члан 169. ЗП.

74 Полицијски службеници који учествују у штрајку не могу за време штрајка да носе оружје и друга средства принуде (члан 170. став 10. ЗП).

75 Руководилац организационе јединице, најкасније десет дана пре почетка штрајка, одређује запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада, који не може бити мањи од 60% запослених. Још неке детаље о организовању штрајка у полицији видети у члану 170. ЗП.

76 Члан 149. Закона о војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10, 10/15, 88/15, 36/18, 94/19, 74/21. Видети: „Суд председнику Војног синдиката одузео чин“, *Epicentarpress* (2. 11. 2018), <https://www.epicentarpress.rs/vest/3693/Sud-predsedniku-Vojnog-sindikata-oduzeo-čin/>; „Новица Антић избачен из Војске“, *Данас* (1. 11. 2018); „Суд председнику Војног синдиката одузео чин“, <https://www.danas.rs/vesti/politika/novica-antic-izbacen-iz-vojske/>.

или да нанесе штету великих размера; (2) делатност коју обавља послодавац у области: електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите; (3) делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије које утврди надлежни орган у складу са законом, као и послови неопходни за извршавање међународних обавеза РС; (4) делатности чији би прекид рада по природи посла, у смислу Закона, могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, у које спадају: хемијска индустрија, индустрија челика и црна и обојена металургија.

Запослени који обављају делатности од јавног интереса могу започети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада.<sup>77</sup> Минимум процеса рада за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач (фактички држава – надлежни државни орган), а за другог послодавца – директор. При утврђивању минимума процеса рада полази се од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката (годишње доба, туристичка сезона, школска година и др.). Оснивач, односно директор обавезан је да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката.<sup>78</sup>

Начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује се општим актом послодавца, у складу с колективним уговором.<sup>79</sup> Запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада, по прибављеном мишљењу штрајкачког одбора, одређује директор најдоцније пет дана пре почетка штрајка. Ако се пет дана пре почетка штрајка не обезбеде услови за минимум рада, надлежни државни орган (орган локалне самоуправе), до дана одређеног за почетак штрајка, утврдиће мере и начин за испуњење тих услова.<sup>80</sup> Ако не поштују минимум рада, запослени могу добити отказ.<sup>81</sup>

Овакав начин регулисања минимума услуга сматра се проблематичним јер минимум рада одређује оснивач (држава) или послодавац (у случају приватног сектора) – дакле, субјект против кога је усмерен штрајк. Проблем

77 Такође, штрајк се мора најавити најмање 10 дана раније. Штрајкачки одбор, послодавац и представници надлежног државног органа, односно органа локалне самоуправе обавезни су да у периоду од најаве штрајка до дана одређеног за почетак штрајка понуде предлог за решавање спора и да с тим предлогом упознају запослене који су најавили штрајк и јавност. Штрајкачки одбор дужан је да за време штрајка сарађује с послодавцем ради обезбеђења минимума процеса рада. Запослени који обављају послове у циљу обезбеђења минимума рада дужни су да за време штрајка извршавају налоге послодавца (чл. 11–14. Закона о штрајку).

78 Члан 10. Закона о штрајку.

79 Члан 10. став 4. Закона о штрајку.

80 Члан 10. Закона о штрајку.

81 Члан 14. став 3. Видети нпр.: „Радницима који су у штрајку може престати радни однос ако нису обезбедили минимум процеса рада.“ Из пресуде: Пресуда Окружног суда у Новом Саду, Гж.1594/06 од 13. априла 2006, *Билџен судске праксе Окружног суда у Новом Саду*, бр. 9 /2006, Intermex, Београд.

је и то што се минимум рада може одредити у току штрајка или непосредно пре штрајка (чиме се фактички директно утиче на штрајк). Често је овај минимум постављен тако да штрајк обесмисли, због чега су се пред Уставним судом водили поступци у којима је прописани минимум рада оглашен неуставним.<sup>82</sup>

Према Закону о мирном решавању радних спорова,<sup>83</sup> стране у колективном радном спору у делатностима у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада дужне су да приступе мирном решавању колективног спора, мирењу, у складу с тим законом. Стране у спору су дужне да поднесу предлог за мирење, у року од три радна дана од дана настанка спора.<sup>84</sup> Такође, у истој процедури може да се решава и спор који настане поводом утврђивања минимума процеса рада.<sup>85</sup>

Закон о штрајку не регулише директно питање штрајка у случају акутне националне или локалне кризе. Додуше, чланом 16. Закона о штрајку прописано је да је надлежни државни орган дужан да предузме неопходне мере предвиђене законом ако оцени да би повредом одредаба члана 7. став 1. Закона (угрожавање безбедности или здравља, наношење штете) и чл. 9. и 10. (обезбеђење минимума рада) могла да наступи непосредна опасност или изузетно тешке последице за живот и здравље људи или њихову безбедност и безбедност имовине или друге неотклоњиве штетне последице. Не наводи се које би то могле бити мере, а у пракси се држава уздржавала од предузимања било каквих облика принуде у сличним ситуацијама. Тежило се да се проблем реши преговорима власти са штрајкачима.

Могућност да се право на штрајк ограничи у ситуацији акутне националне или локалне кризе постоји на основу Устава. Чланом 202. Устава, који регулише одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању, предвиђа се: „(1) По проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена су одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, и то само у обиму у којем је то неопходно. (2) Мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. (3) Мере одступања од људских и мањинских права престају да важе престанком ванредног или ратног стања. (4) Мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава.“ Пошто је право на штрајк прокламовано чланом 61. Устава, не спада у ову групу апсолутно гарантованих права.

82 Видети нпр.: Одлука Уставног суда – Број ИУ-212/2006 – Утврђивање несагласности одредаба Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка у предузећима и установама чији је оснивач Скупштина општине Љубовија; Одлука Уставног суда - Број ИУо-261/2011 – Утврђивање несагласности са Уставом и законом Одлуке о утврђивању минимума процеса рада за време штрајка – Привредног друштва „ДНЕВНИК – ШТАМПАРИЈА“ ДОО, Нови Сад.

83 „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 204/09, 50/18.

84 Чланови 18. и 19. Закона.

85 Члан 2. Закона.

Фактички, у праву Србије за право на штрајк ускраћени су једино професионални припадници Војске Србије и припадници Безбедносно-информативне агенције. Припадници Војске имају право да организују синдикате, али је прописано да учешће професионалних припадника Војске Србије у групама синдикалног карактера мора бити у складу с правилима војне службе.<sup>86</sup>

Припадници Безбедносно-информативне агенције немају право на организовање, нити било какве компензације за недостатак права на штрајк. Штета је што законодавац за ове категорије није предвидео могућност мирења (или медијације) према Закону о мирном решавању радних спорова. Овако, остају у потпуности без могућности да изразе и колективно заштите своје економске и социјалне интересе у вези с радом.

Поводом недавно штрајка судија у Хрватској (2023. године), поставило се и питање имају ли судије право на штрајк. Иначе, судије су последњих година штрајковале и у Шпанији (2023), Румунији (2023), Либану (2023), Тунису (2022), Француској (2021), Египту (2012), Непалу (2021), Западном Судану (2017), Аустралији (2021). У стручној јавности код нас доминира мишљење да судије немају и не би требало да имају право на штрајк.<sup>87</sup> Сматрамо да је ово супротно уставној одредби (члан 61), као и одредбама Закона о штрајку, који не ограничавају право на штрајк овој категорији (нпр. члан 9). С друге стране, према члану 8. Закона о судијама:<sup>88</sup> „(1) Судија има право да се удружује у струковна удружења ради заштите својих интереса и очувања независности у раду. (2) Право струковног удруживања подразумева и учешће у активности струковног удружења у току радног времена, ако се тиме не ремети рад у суду.“ Пошто се штрајком очигледно ремети рад у суду, из овога произлази да је право на штрајк индиректно (можда и несвесно), ограничено овим законом.

Ипак, примери новијих штрајкова судија наводе и на могућност другачијег размишљања. Може се закључити да је новији тренд да се право на штрајк прошири и на судије, као и друге категорије лица која раде за државу, а незадовољна су својим социјалним положајем и немају другу могућност да се изборе за већа примања.<sup>89</sup> То је иначе и у складу с Меморандумом МОП-а о Нацрту закону о штрајку из 2018. године, у којем се изричито наводи: „У том контексту, Канцеларија снажно препоручује да се Нацрт закона измени како би

86 Члан 14. став 3. Закона о Војсци Србије.

87 Аутор овог текста присуствовао је нпр. једном стручном скупу на коме се о томе дискутовало, а били су присутни стручњаци из праксе, судије редовних и судије уставних судова. Углавном су се једногласно изјаснили да судије и тужиоци немају право на штрајк.

88 „Службени гласник РС“, број 10/23.

89 Било је и других разлога за штрајкове судија, нпр. незаконити утицај политичке власти на судове, притисци итд. Видети нпр.: „An unusual strike even for France: Judges walk out“, Spurred by the suicide of an overworked French magistrate, thousands of judges left their courthouses on Wednesday to protest the poor state of the country's understaffed courts, CAIN BURDEAU / December 15, 2021, <https://www.courthousenews.com/an-unusual-strike-even-for-france-judges-walk-out/>; „Judges on strike: could it happen here?“, Legal Profession on 27 November 2012, <https://www.iclr.co.uk/blog/legal-profession/judges-on-strike-could-it-happen-here/>.

се обезбедило да сви радници могу да остваре право на штрајк.“ Тема је сувише сложена да бисмо овде могли да дамо коначан одговор. Само смо желели да укажемо на актуелност и занимљивост проблематике, а прецизнији одговор оставићемо за неки од наредних радова.

## ЗАКЉУЧАК

Услови за организовање штрајка постављени Уставом Србије и у Закону о штрајку у великој мери одговарају међународним стандардима. Ипак, прописана су прекомерна ограничења штрајка за неке групе запослених, чиме се доводе у питање њихова друга људска права (право на организовање, право на изражавање мишљења, право на правичне услове рада и достојанство). У неоправдана ограничења штрајка у српском законодавству спада нпр. то што су делатности од посебног друштвеног значаја у којима је ограничен штрајк сувише широко схваћене, тако да је право на штрајк лимитирано и тамо где јавни интерес није угрожен; недемократски је начин уређења минимума рада за јавне службе и предузећа (једнострано га утврђује оснивач или директор предузећа).<sup>90</sup> То указује на потребу иноворања или доношења новог закона о штрајку у Србији. На то се, уосталом, указало и у поменутиим експертским мишљењима представника ЕУ и МОП-а.

## ЛИТЕРАТУРА<sup>91</sup>

- García, Leyton, Andrés, Jorge, „The right to strike as a fundamental human right: Recognition and limitations in international law“, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 44, núm. 3, 2017, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile, стр. 781-804.
- Servais, Jean-Michel, „ILO Law and the Right to Strike“, *Canadian Labour & Employment Journal*, Vol. 15, 2009, стр. 147–164.
- Hepple, Bob, „The Right to Strike in an International Context“, *Canadian Labour & Employment Journal*, Vol. 15, 2009, стр. 133–136.
- Brudney, James J., „The Right to Strike as Customary International Law“, *46 Yale Journal of International Law*, бр. 1, 2021, [https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty\\_scholarship/1129](https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/1129), стр. 1–56.
- Gernigon, Bernard, Odero Alberto, Guido Horacio, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office, Geneva, 2000.
- Xhavfa, Edlira, *Pravo na štrajk – na udaru? Analiza novijih trendova*, Friedrich Ebert Stiftung, 2016. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13257.pdf>.

90 Наведене замeрке у вези са Законом о штрајку истакли су нпр. експерти СЕ. Видети више у: Б. А. Лубарда и др., *Усклађеност права и праксе Србије и Црне Горе са Измењеном европском социјалном повељом*, Council of Europe, Подгорица, 2005, стр. 724–726.

91 Извори се наводе према редоследу навођења у тексту.

- Смернице о радном законодавству, Међународна организација рада, Женева 2001.
- Urdarević, Bojan, „The Changing Nature of the Right to Strike in the Republic of Serbia“, *Law in the process of globalisation* (2018), Kragujevac, стр. 565–579.
- Лубарда, А. Бранко, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалоју*, Београд, 2012.
- Memorandum of Technical Comments on Draft Strike Law*, International Labour Office, ILO, Geneva, November 2018.
- Урдаревић, Бојан, „Клаузула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално право*, Београд, XXI, бр. 2, 2017, стр. 23–36.
- Брковић, Радоје, Антоновић, Ратомир, Миловановић, Драган, „Злоупотреба права на штрајк“, *Радно и социјално право*, Београд, XXI, бр. 2, 2017, стр. 13.
- Бојић, Филип, „Право на штрајк у европском и домаћем законодавству“, *Право и привреда*, 2010, Vol. 47, бр. 7–9, стр. 524.
- Китаровић, Никола, „Правила за законито организовање и вођење штрајка“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радној и социјалној праву*, број 1/2006, стр. 611–617.
- Лубарда А. Бранко и др., *Усклађеност права и праксе Србије и Црне Горе са Измењеном европском социјалном повељом*, Council of Europe, Подгорица, 2005.

### Правни акти

- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Додатак „Службеног листа СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71.
- Ревидирана Европска социјална повеља, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.
- Конвенција МОП-а бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права (1948), „Службени гласник СРЈ – Међународни уговори“, број 8/58.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 15/21.
- Закон о штрајку, „Службени лист СРЈ“, број 29/96, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 103/12.
- Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.
- Закон о безбедносно-информативној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 65/14, 66/14, 36/18.
- Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18, 87/18.
- Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 204/09, 50/18.

### Судска пракса

- Одлука Уставног суда ИУ број 1442/2010, обј. 30. октобра 2012. године („Службени гласник РС“, број 103/12).

Одлука Уставног суда – ИУ број 85/2007 („Службени гласник РС“, број 87/2010).  
 Пресуда Врховног суда Србије од 21. новембра 2006. године, Рев. 2 1575/06.  
 Одлука Уставног суда Републике Србије У. бр. 115/2004 од 22. септембра 2005.  
 године, *Билџен Окружној суда у Београду*, бр. 70/2006, Intermехо, Београд.  
**Република Србија, Врховни суд Србије, Rev2 921/06, 4. октобар 2006, Београд.**  
 Сентенца из пресуде Врховног касационог суда Rev2 690/2014 од 26. децембра  
 2014, утврђена на седници Грађанског одељења 7. априла 2015. године.  
 Пресуда Врховног касационог суда Rev2 690/2014 од 26. децембра 2014,  
 утврђена на седници Грађанског одељења 7. априла 2015. године.  
 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж.2911/15 од 5. априла 2017. године.  
 Пресуда Окружног суда у Новом Саду, Гж.1594/06 од 13. априла 2006, *Билџен*  
*судске праксе Окружној суда у Новом Саду*, бр. 9 /2006, Intermех, Београд.  
 Одлука Уставног суда, број ИУ-212/2006.  
 Одлука Уставног суда, број ИУо-261/2011.

### *Инџернеј извори*

Taylor, Tony, 'Strike!' ozhistorybytes – Issue Eight: The History of Words, Archived from the original on 1 March 2006 – via hyperhistory.org. <http://www.hyperhistory.org/index.php?option=displaypage&Itemid=746&op=page>.

„British workers strike for better wages and political reform (The Plug Plot Riots), 1842“, Global Nonviolent Action Database, Retrieved 15 May 2023. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/british-workers-strike-better-wages-and-political-reform-plug-plot-riots-1842>.

„Employers attack the right to strike“, IndustriALL, Global union, 6 November 2023, <https://www.industriall-union.org/employers-attack-the-right-to-strike>.

Dečak, Hrvoje, „Sindikatski Lecha Walesa srušio je komunizam“, *Večernji list*, 30. 5. 2010, <https://www.vecernji.hr/vijesti/sindikatski-lecha-walesa-srusio-je-komunizam-147720> - [www.vecernji.hr](http://www.vecernji.hr).

*The Right to Strike, Labour Legislation Guidelines*, Industrial and Employment Relations Department (DIALOGUE) - Social Dialogue, International Labour Organisation, [https://webapps.ilo.org/static/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#:~:text=The%20right%20to%20strike%20is%20also%20recognized%20in%20international%20and,6\(4\)\)%20and%20the](https://webapps.ilo.org/static/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#:~:text=The%20right%20to%20strike%20is%20also%20recognized%20in%20international%20and,6(4))%20and%20the).

Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, {COM(2011) 668}, Европска комисија, 3.19, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/misljenje\\_kandidatura/misljenje\\_ek\\_2011.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf).

*Right to strike – Country facts sheets*, ETUI/EPSU, <https://www.epsu.org/article/right-strike-country-factsheets> (15. 7. 2024).

*Merriam Webster dictionary*, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/boycott> (25. 7. 2024).

Nikola Buković, „Упућени радници, minimalna plaća i pravni poredak EU – nepovratni učinci slučaja Laval?“ објављено: 8. 6. 2017, у: *Radnička prava*, <http://radnickaprava>.

- org/tekstovi/clanci/nikola-bukovic-upuceni-radnici-minimalna-placa-i-pravni-poredak-eu-nepovratni-ucinci-slucaja-laval#\_ftn12.
- Нацрт закона о штрајку (2018), <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250418/250418-vest16.html>.
- „Уставни суд пресудио – право на штрајк имају сви запослени“, [Zakon.co.rs www.zakon.cArs/ustavni-sud-presudio-pravo-na-strajk-imaju-svi-zaposleni.html](http://www.zakon.co.rs/www.zakon.cArs/ustavni-sud-presudio-pravo-na-strajk-imaju-svi-zaposleni.html) (9. 3. 2023).
- „Уставни суд пресудио Закону о штрајку!“, Синдикат пореске управе Србије, <http://www.sind-pu.rs/index.php/205-ustavni-sud-presudio-zakonu-o-trajku> (9. 3. 2023).
- „Суд председнику Војног синдиката одузео чин“, *Epicentarpres*, 2. 11. 2018, <https://www.epicentarpres.rs/vest/3693/Sud-predsedniku-Vojnog-sindikata-oduzeo-čin/>.
- „Новица Антић избачен из Војске“, *Данас*, 1. 11. 2018, <https://www.danas.rs/vesti/politika/novica-antic-izbacen-iz-vojske/>.
- „An unusual strike even for France: Judges walk out“, Spurred by the suicide of an overworked French magistrate, thousands of judges left their courthouses on Wednesday to protest the poor state of the country’s understaffed courts, CAIN BURDEAU / December 15, 2021, <https://www.courthousenews.com/an-unusual-strike-even-for-france-judges-walk-out/>.
- „Judges on strike: could it happen here?“, Legal Profession on 27 November 2012, <https://www.iclr.co.uk/blog/legal-profession/judges-on-strike-could-it-happen-here/>.

**Prof. Senad Jašarević, Ph.D.**

*Full Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad*

## THE RIGHT TO STRIKE IN SERBIA

### Summary

*The paper presents the right to strike. That right represents one of the most important achievements of the labour struggle and is today one of the most important rights of employees. It is guaranteed by international, regional and national legislation. Although extremely important, the right to strike is not an absolute right. It is subject to restrictions, in order to organize and conduct the strike in a democratic and peaceful manner. In the paper, we looked at the standards of the International Labour Organization in this regard and the legislation of Serbia in the light of those standards and common practice in the world.*

**Keywords:** *labour relations, labour disputes, human rights, strike*



**Проф. др Бојан Урдаревић\*\***

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

## СОЦИЈАЛНИ ДИЈАЛОГ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ\*\*\*

**Сажетак:** *Нова реалност радних односа, која се олега, пре свега, у најушљању политичке заштите радника и доминацији крујној калитала над радом доноси значајне промене када је реч о територијалној комуникацији социјалних партнера. Социјални дијалог, који представља међународни стандард уређења међусобних односа између државе, радника и послодаваца, а који се реализује кроз најразличитије облике институционалној и ванинституционалној контакта, размене мишљења, аргумената, доношења заједничких ставова и активног учешћа у креирању и спровођењу политике, требало би да буде једна је од главних прејрека тез. трке до дна код које државе привлаче стране инвестиције на основу снижавања услова рада, зарада и друћих права радника. Ошуда не чуди што је социјални дијалог у Србији практично умрљвљен до степена нејоспојања. Криза у којој се социјални дијалог налази није само карактеристична за Србију, већ се ради о једном мноо ширем друшћвеном контексту. Стоја је Међународна организација рада покренула пројекат 'Оснаживање социјалној дијалоја у Републици Србији', констатујући да су у Србији успостављени различити механизми социјалној дијалоја, али њихово функционисање и даље представља изазов. Циљ пројекта је да се майира и анализира тренутна ситуација, тачније регулаторни и институционални оквир који се односи на социјални дијалог и идентификују дујодушње правне јразнине у вођењу ефикасној територијалној и територијалној социјалној дијалоја у Србији. У раду су приказани резултати једној дела истраживања произашлој из наведеној пројекта, те аутор дујује захвалност Међународној организацији рада што му је омоћурила*

\* Рад примљен: 1. 9. 2024.

Рад прихваћен: 20. 9. 2024.

\*\* Email: b.urdarevic@jura.kg.ac.rs, ORCID: 0000-0001-5635-2492.

\*\*\* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

да учесћује у овом пројекћу, као и професору Ајили Куну чије се неке идеје и предлози налазе у овом раду.

**Кључне речи:** Међународна организација рада, социјални дијалог, колективно преговарање, Социјално-економски савет, право на штрајк, мирне методе решавања радних спорова

## 1. УВОД

Постоји више различитих конвенција и дефиниција социјалног дијалога, али у најкраћем можемо га дефинисати као процес комуникације, консултација и сарадње између социјалних партнера, ради постизања договора о питањима која се тичу рада, запошљавања и социјалне политике.<sup>1</sup> Основна сврха социјалног дијалога јесте да се постигне консензус о питањима која утичу на радне услове, права радника, политике запошљавања, а све у циљу унапређења радних и животних услова радника и стварања стабилног и одрживог економског окружења.

Социјални дијалог може бити бипартитни, када се одвија између послодавца и синдиката и тада се најчешће одвија на нивоу предузећа, или трипартитни, када се одвија уз учешће представника јавне власти (државе) и тада се најчешће користи за разматрање и усмеравање националних политика и законодавства.

Данас социјални дијалог у Европској унији има две изражене карактеристике које се односе, с једне стране, на различите нивое колективног преговарања, а с друге, на разноврсност модела социјалног дијалога.<sup>2</sup>

Трипартитни социјални дијалог у Србији институционализован је доношењем Закона о Социјално-економском савету,<sup>3</sup> али и ратификацијом међународних радних стандарда, посебно Конвенције број 144 о трипартитним консултацијама из 2005. године, као и пратећих препорука број 152 о трипартитним консултацијама и број 113 о преговарању.<sup>4</sup> Нажалост, и даље изостају

1 У литератури се још наводи да је социјални дијалог „комплекс друштвених односа, социјално-економских права и институционалних форми“ (више в. у: П. Јовановић, „Грађа за колективно радно право Србије“, *Радно и социјално право*, број 1/2009, стр. 143); или „социјални дијалог представљају преговори, консултације и размене информација између представника Владе, послодавца и синдиката о темама које су у вези са економском и социјалном политиком“ (више в. у: Ж. Мирјанић, „Социјални дијалог – изазови у току кризе“, *Радно и социјално право*, број 2/2013, стр. 22); или „социјални дијалог представља битну претпоставку за функционисање слободног тржишта у условима политичког плурализма“ (више в. у: Б. Лубарда, *Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 812).

2 Ј. Протић, „Социјални дијалог и специфичности остваривања радних права у управљању отпадом Европске уније“, *Радно и социјално право*, број 2/2022, стр. 144.

3 Закон о Социјално-економском савету, „Службени гласник РС“, број 125/204.

4 Указ о проглашењу Закона о ратификацији Конвенције број 144 о трипартитним консултацијама из 1976. године, препоруке број 152 о трипартитним консултацијама из 1976. и број 113 о преговарању из 1960. године, „Службени лист СРЈ“, број 1/05.

напори који би водили ка ратификацији Конвенције Међународне организације рада број 154 о колективном преговарању и Конвенције број 151 о радним односима са јавним службама.<sup>5</sup>

Стратешки оквир који се односи на социјални дијалог у Србији успостављен је захваљујући Акционом плану за поглавље 19 из маја 2020, који се односи на утврђивање надлежних институција за доношење прописа и јачање административних капацитета за њихову примену.<sup>6</sup> У Акционом плану се наводи да је у циљу оснаживања бипартитног социјалног дијалога неопходно ојачати способност самих социјалних партнера за стварање окружења конструктивног међусобног социјалног дијалога. У том правцу предлаже се јачање стручних капацитета Сектора за рад и запошљавање и то додатним запошљавањем државних службеника. Поред тога, неопходно је и створити административне претпоставке за пружање организационе и стручне помоћи и подршке социјалним партнерима за учешће у свим облицима техничке билатералне и мултилатералне помоћи, као и активном учешћу у свим едукативним активностима усмереним на јачање социјалног дијалога на свим нивоима.

У циљу јачања социјалног дијалога, у сарадњи са социјалним партнерима, Акционим планом предложено је преиспитивање постојећих одредби Закона о раду у делу који се односи на колективно преговарање, услове репрезентативности социјалних партнера и поступак утврђивања репрезентативности, рад Одбора за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца, процедуре за учешће у колективним преговорима и закључивање

5 Програмом достојанственог рада за Републику Србију за период 2013–2017. године учени су одређени недостаци у функционисању социјалног дијалога у Србији. Као кључна препрека идентификована је релативно слаба и политички маргинална улога Социјално-економског савета који у том периоду готово да није имао било какву улогу на нивоу одређивања националне политике. Такође, констатовано је да је колективно преговарање у Србији последњих година ограничено, као и да су недостатак примене Општег колективног уговора потписаног 2008. године и прилично касно и тешко закључивање неких колективних уговора на нивоу грана у 2010/2011. години допринели компликованим односима међу социјалним партнерима и доказали да Закон о раду још увек не обезбеђује довољно флексибилности да додели довољно простора за смислено колективно преговарање. Када је реч о нератификованим међународним радним стандардима, у документу се наводи спремност Републике Србије да у скорој будућности ратификује Конвенцију број 154 Међународне организације рада о колективном преговарању, док о ратификацији Конвенције број 151 о радним односима са јавним службама нема ни речи.

Текст програма доступан је на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sector-za-rad-i-zaposljavanje/program-dostojanstvenog-rada-za-rs-2013>, 23. 8. 2024; Последњим програмом достојанственог рада за Србију за период 2019–2022. године није уопште предвиђено усвајање нових међународних инструмената у области социјалног дијалога. Више в.: <https://www.ilo.org/media/62681/download>, 23. 8. 2024.

6 Влада Републике Србије, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, мај 2020, стр. 10–13, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sector-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 29. 8. 2024.

колективних уговора, као и стварање претпоставки за додатну афирмацију принципа поступања у доброј вери у току преговарачког процеса. Даље, неопходно је преиспитивање одредби Закона о Социјално-економском савету да би се усвајањем измена и допуна овог закона ојачала улога социјалног дијалога у процесу доношења закона и других прописа, као и у делу који се односи се на регистрацију локалних социјално-економских савета како би се подстакли њихово оснивање и одржив функционалан рад.

На крају, у Извештају Европске комисије за 2023. годину, који се једним делом односи на стање у области социјалног дијалога из претходне године, указано је на то да се ситуација није значајно променила.<sup>7</sup> У овом извештају се констатује да је социјални дијалог и даље слаб, посебно у погледу укључивања социјалних партнера у развој политике који је релевантан за њих. Нарочито су издвојени неактивност у погледу усвајања новог закона о штрајку који је изостао и у 2023. години, као и неопходност да се прилагоди правни оквир у погледу социјалног преговарања и ојачају капацитети социјалних партнера како би се поспешила култура колективног преговарања.<sup>8</sup>

У даљем тексту рада биће указано на неке од најзначајнијих изазова с којима се тренутно социјални дијалог у Србији суочава и биће дати одређени предлози у циљу њиховог превазилажења.

## 2. ПРАВО НА КОЛЕКТИВНО ПРЕГОВАРАЊЕ КАО ФУНДАМЕНТ СОЦИЈАЛНОГ ДИЈАЛОГА

Право на колективно преговарање налази се у самом средишту социјалног дијалога. У Републици Србији је материја колективног преговарања регулисана Законом о раду,<sup>9</sup> који већ у члану 1. став 1. прописује да се „права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено“. На овај начин српски законодавац даје предност колективном уговору у односу на правилник о раду или уговор о раду.

Даље, у члану 3. Закона о раду, прописано је да се „колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора“. Према одредбама истог члана, послодавац може да донесе Правилник о раду само под одређеним условима – ако не дође до закључивања колективног уговора (зато што нема синдиката код послодавца или синдикат не жели да преговара

7 Извештај Европске комисије за 2023, стр. 130, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf), 29. 8. 2024.

8 Б. Урдаревић, Ј. Мисиловић, *Извештај о стању радних права у Републици Србији за 2023. годину*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2023, стр. 29–32.

9 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

или се не постигне сагласност о закључивању колективног уговора у року од 60 дана од дана започињања преговора). Правилник о раду, којим послодавац једнострано уређује права из радног односа и по основу рада, треба да представља изузетак у регулисању права, обавеза и одговорности запослених. Ако постоји репрезентативни синдикат код послодавца који је поднео иницијативу за закључивање колективног уговора, послодавац не може да донесе Правилник о раду ако није прихватио да започне колективно преговарање. Послодавац је дужан да прихвати иницијативу синдиката и започне преговоре, а тек ако се након истека рока од 60 дана од дана започињања преговора не закључи колективни уговор, послодавац стиче правни основ да донесе Правилник о раду. Обавеза је послодавца да након доношења Правилника о раду, са синдикатом, учесником у колективном преговарању, у доброј вери, настави колективне преговоре.<sup>10</sup> Термин „добра вера“ је прилично флуидан и требало би размислити о томе да се установи надлежност суда или Републичке агенције за мирно решавање радних спорова да преиспитују ангажовање у доброј вери, као и да се уведу прекршајне одредбе непоштовање обавези преговарања у доброј вери.<sup>11</sup>

Даном закључивања колективног уговора престаје да важи Правилник о раду. Ако послодавац донесе Правилник о раду, а не прихвати иницијативу синдиката и не приступи колективном преговарању, такав Правилник о раду се сматра незаконитим.

Када је реч о међусобном односу колективних уговора, између њих постоји јасно установљена хијерархија: нижи колективни уговори морају бити усклађени са вишим колективним уговорима. Такође, сви колективни уговори морају бити усклађени са законом. У складу са општим принципима радног права, ово даље значи да се колективним уговором ниже правне снаге могу регулисати она питања која су регулисана законом и/или колективним уговором више правне снаге, само на начин који је повољнији по радника.<sup>12</sup> Уколико се на неког радника може применити више колективних уговора истовремено, увек ће се применити онај којим је конкретно питање регулисано на најповољнији начин.

10 Важно је нагласити да српски законодавац не регулише детаљно поступак колективног преговарања, већ га оставља на слободу странама у колективним преговорима, што сматрамо лошим решењем, поготову у ситуацији када постоје одређени рокови који теку од одређеног тренутка. Мишљења смо да би требало размислити о томе да се све процесне фазе у закључивању колективног уговора детаљно регулишу, почевши од представљања страна, података које послодавац мора да достави синдикату или представницима радника, предложеном динамиком колективних преговора, начином закључивања и извршења колективног уговора и, на крају, његовом регистрацијом код надлежних власти. Више у: А. Trif, R. Stochita, „Romania“, у: Stan De Spiegelaere (ed.), *Time for action! How policy can strengthen (multi-employer) collective bargaining in Europe*, UNI Europa – The European Services Workers Union, 2024, стр. 73.

11 Labour Employer Economic Forum (LEEF) High Level Group on Collective Bargaining, Final Report, 2022, Good Faith Engagement, <https://enterprise.gov.ie/en/publications/leef-high-level-group-on-collective-bargaining.html>, 28. 9. 2024.

12 Чланови 4. и 8–10. Закона о раду.

Коначно, право на колективно преговарање није неограничено, наиме регулисано је чланом 8. Закона о раду према коме „колективни уговор, правилник о раду и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом. Исто тако, колективним уговором могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено. На овом месту треба одмах нагласити да српско радно законодавство познаје само принцип повољности по запослене (*in favorem laboratoris*), као опште начело српског закона о раду, којим се уређује однос између закона и колективних уговора, односно између колективних уговора различитих нивоа. Свака дерогација која није у корист запосленог (*in peius*), па чак и ако је привремена (нпр. у случају финансијских тешкоћа послодавца), сматраће се ништавом, што систем колективних уговора у Србији чини донекле ригидним.<sup>13</sup>

## 2.1. Нивои колективног преговарања

У складу са чланом 241. Закона о раду, колективни уговори се могу закључити као општи, посебни и код послодавца.

*Општи колективни уговор* закључује се за територију Републике Србије између репрезентативног удружења послодаваца и репрезентативног синдиката основаних за територију Републике Србије.

Тренутно, на територији Републике Србије не постоји важећи Општи колективни уговор. Последњи важећи закључен је 29. априла 2008. године између Уније послодаваца Србије и репрезентативних синдиката основаних за територију Републике Србије и то: Савеза самосталних синдиката Србије и Уједињених гранских синдиката „Независност“.<sup>14</sup>

13 За разлику од српског радног законодавства, постоје и правни системи у којима је дозвољена дерогација која није у корист радника. На пример, Закон о радним односима Републике Словеније, („Official Gazette of the Republic of Slovenia“, No. 21/2013 and 52/2016), један је од оних које као главно правило предвиђа оно према којем одредбе колективног уговора могу бити само повољније по запосленог од закона, али познаје и изузетке од тог правила, када одредбе колективног уговора могу садржати и неповољнија решења по запосленог од оних која предвиђа закон. Овде спадају: другачије одређивање квота радника који раде преко Агенције за привремено запошљавање, прописивање краћег отказног рока од оног предвиђеног у закону, нижи износ отпремнине приликом одласка у старосну пензију, посебни разлози увођења прековременог рада (поред оних законских), могућности флексибилнијег радног времена, или пак додатне дисциплинске санкције. Више у: D. Senčur Peček, „Slovenia“, у: Ulla Liukkunen (ed.), *Collective Bargaining in Labour Law Regimes*, Springer International Publishing, Cham, 2019, стр. 501. У сваком случају, листа разлога када се може вршити дерогација *in peius*, требало би да буде што рестриктивнија, али са друге стране, може да буде мотивишућа за послодавце да приступе преговорима и касније закључењу колективног уговора.

14 Општи колективни уговор, „Службени гласник РС“, број 50/08.

Посебан колективни уговор за грану, групу, подгрупу или делатност закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за грану, групу, подгрупу или делатност. Овде треба указати на то да се према Закону о раду репрезентативност утврђује за грану, групу, подгрупу или делатност, међутим, хијерархијски нивои важеће класификације делатности према Уредби о класификацији делатности<sup>15</sup> јесу сектор, област, грана и група. На овај начин Закон о раду није усклађен са Уредбом о класификацији делатности јер користи застарелу јединствену класификацију делатности из 1976. године, те се у пракси дешава да се од Републичког завода за статистику траже подаци о броју запослених према занимањима или према класификацији делатности која више није у употреби: на пример захтеви синдикалних организација судских вештака (за број судских вештака, што не представља делатност, већ занимање), затим медицинских сестара и здравствених радника (траже се подаци само за медицинско особље) и сл., па Републички завод за статистику не може да обезбеди те податке.

Исто тако, треба нагласити да се „грански“ колективни уговори у ствари закључују на нивоу делатности, а не на нивоу гране. Ово је изузетно важно јер се и гране разликују код социјалних партнера. Тако, на пример, оба репрезентативна синдиката (СССС и УГС) делују у сектору (грани) метала, међутим Унија послодаваца делује у сектору металне индустрије, електроиндустрије, рудника метала и металургије. Стога је и закључивање гранског колективног уговора отежано јер би обухватио и делатности које не припадају сектору метала. Још драстичнији пример је да је СССС репрезентативан у сектору који обухвата пољопривреду, прехранбenu, дуванску индустрију и водопривреду, док је УГС репрезентативан у сектору пољопривреде и прерађивачке индустрије, док је УПС репрезентативан у сектору пољопривреде и прехранбене индустрије. Спајање различитих индустрија у један сектор, између осталог, отежава или потпуно онемогућава закључивање секторских колективних уговора, јер правила која важе за дуванску индустрију не могу да се примењују на прехранбену или прерађивачку индустрију. Из тог разлога посебни колективни уговори се и закључују на нивоу делатности, па их не можемо сматрати гранским у правом смислу те речи.<sup>16</sup>

Према члану 246. Закона о раду, посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти и

15 Уредба о класификацији делатности, „Службени гласник РС“, број 54/10.

16 У Републици Србији тренутно је закључено 15 посебних колективних уговора на нивоу делатности, од којих су 12 у јавном и три у приватном сектору. Ово је прилично скроман резултат у односу на поједине европске државе, на пример Словенију, где постоји 29 закључених секторских колективних уговора само у приватном сектору, од којих чак 17 има проширено дејство. Више у: V. Franca, „Slovenia“, у: Stan De Spiegelaere (ed.), *Time for action! How policy can strengthen (multi-employer) collective bargaining in Europa*, UNI Europa – The European Services Workers Union, 2024, стр. 85. Словенија је по стопи покривености синдикалним чланством на европском просеку, али је изнад просека када је реч о броју закључених колективних уговора. Више у: D. Senčur Peček, *op. cit.*, стр. 524.

репрезентативни синдикат. Посебан колективни уговор за територију Републике за јавна предузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес у циљу обезбеђивања једнаких услова рада. Посебан колективни уговор за јавна предузећа и друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће закључују оснивач јавног предузећа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат. Овде је важно истаћи да се оснивач у преговарачком процесу не понаша увек на задовољавајући начин, а нарочито услед околности да се на страни оснивача неретко налази већи број представника министарстава и других државних органа.<sup>17</sup>

Коначно, посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или културе (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат. Овде треба нагласити да се према важећем решењу искључиво ради о области уметности и културе, док друга лица која самостално обављају делатност нису обухваћена овом одредбом, а то би им се требало дозволити јер би се тако промовисало колективно преговарање и ван стандардног радног односа.

Према члану 256. Закона о раду, општи и посебан колективни уговор се непосредно примењују и обавезују све послодавце који су у време закључивања колективног уговора били чланови удружења послодаваца – учесника колективног уговора. Такође, посебни колективни уговор обавезује и послодавце који су накнадно постали чланови удружења послодаваца. Коначно, посебни колективни уговор обавезује послодавце и шест месеци након иступања из удружења послодаваца – учесника колективног уговора.

Колективни уговор код послодавца, према члану 248. Закона о раду, закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћен за заступање послодавца и исти обавезује и запослене код послодавца који нису чланови синдиката – потписника колективног уговора. Даље, према члану 262. Закона о раду „колективни уговор код послодавца обавезује и запослене који нису чланови синдиката – потписника колективног уговора.“<sup>18</sup>

17 Као неке од уочених негативних карактеристика колективног преговарања у ситуацији када у њима учествује оснивач, наводе се: (1) недостатак активне преговарачке легитимације представника оснивача, (2) неуједначени међусобни ставови представника оснивача, (3) недовољна компетентност представника оснивача да учествују у преговорима, (4) честа промена лица која учествују у преговорима од стране оснивача, те је неопходно сваки пут их изнова упознавати са закључцима са претходне расправе, (5) накнадно разматрање онога што је на расправи већ договорено што доводи до губитка времена. Више у: Ж. Кулић, „Положај оснивача у преговарању и закључивању колективног уговора“, *Радно и социјално право*, број 1/2018, стр. 282.

18 Овакво решење, иако у духу права на слободу удруживања, па самим тим и права да се буде или не буде члан синдиката, трпи одређене критике, јер се може тумачити и тако да су чланови синдиката неповољно третирани у односу на нечланове, с обзиром на то да и једни и други уживају иста права по колективном уговору, али само једни плаћају синдикалну чланарину. Више у: М. Vinković, „Croatia: Reality of Labor Protection – At the Crossroads of



## 2.2. Учесници у колективном преговарању

Учесници у колективном преговарању су репрезентативни синдикати и репрезентативна удружења послодаваца, односно држава (оснивач) уколико се преговара у јавном сектору. Да би синдикати или удружења послодаваца могли да колективно преговарају, морају да стекну преговарачку легитимацију, односно да испуне услове предвиђене законом на основу којих показују да су релевантни актери индустријских односа који могу учествовати у колективном преговарању. Овај услов се према Закону о раду своди на репрезентативност синдиката, односно удружења послодаваца, утврђену за онај ниво на којем се врше преговори.

Требало би напоменути да радници који су ангажовани у нестандартним облицима рада (рад ван радног односа) не могу бити чланови синдиката, па самим тим не могу ни учествовати у колективном преговарању. На њих се колективни уговори, строго говорећи, не могу применити.<sup>19</sup> У појединим колективним уговорима закљученим у јавном сектору су ипак понекад присутне одредбе које се односе на раднике ван радног односа. Овакав положај је свакако недопустив и њиме се крше сви наведени стандарди апсолутне слободе удруживања и права на колективно преговарање.

Синдикати у Србији су дуго година изграђивали и профилисали своје синдикалне позиције, не сналазећи се најбоље у новим социјалним, економским и политичким условима, карактеристичним за процесе транзиције. Почетак транзиционих процеса у Србији обележили су почеци политичког плурализма који би требало да подразумева и синдикални плурализам и јачање индустријске демократије. На синдикалној сцени јавља се више синдикалних организација запослених, који, нажалост, доводе до умањења синдикалне моћи. Неки синдикати су се више, а други мање везивали за политичке структуре, што је последица дотадашњег синдикалног унитаризма и схватања да синдикат мало тога може да уради сам, без политичке подршке.<sup>20</sup>

---

Individual and Collective Labor Law“; у: N. Jakab (ed.), *Fundamentals of Labor Law in Central Europe*. Central European Academic Publishing, Miskolc – Budapest, 2024, стр. 188.

19 Као пример овде може послужити Грчка која је новим Законом о раду из 2021. године прописала да платформски радници, без обзира на правни основ њиховог ангажовања имају право на синдикално удруживање и колективно преговарање у циљу закључивања колективног уговора, ако и право на штрајк. Више в.: С. Papadimitriou, „Recent trends of Collective bargaining in Greece“, у: Costas Papadimitriou (ed.), *Recent Trends of Collective Bargaining in Balkan & Southeastern European Countries*, Teloglion Foundation AUTH, Thessaloniki, 2022, стр. 4–5.

20 Историјски посматрано, социјалистичка Југославија представљала је јединствену појаву у новијој светској историји, пошто је била једина држава у којој је званични модел функционисања привреде био заснован на концепту радничког самоуправљања. Самоуправљање је функционисало по начелу да су радници колективни власници предузећа у којима су запослени, као и да они доносе битне стратешке одлуке везане за пословање тих истих предузећа. У пракси, радници су доносили мање битне одлуке, јер је функционисање привреде било централизовано и концентрисано у рукама партијске елите,

Процес транзиције у Србији започео је већ у периоду распада СФРЈ, али је узео пуног маха тек након политичких промена 2000. године. Политичке промене након 2000. године представљале су џиновски механизам реди-стрибуције, при чему је изабрани метод приватизације одговарао искључиво интересима три међусобно преплетене елите – политичке, економске и техно-кратске – док су највећу цену за то платили запослени у приватизованим предузећима.<sup>21</sup> Дошло је до значајног пада запослености који је у комбинацији са појединим, испоставиће се лошим, начинима привлачења страних дирек-тних инвестиција у доброј мери урушио синдикате и значајно умањио њихове преговарачке позиције.

Ипак, треба истаћи да савремени радни односи нису благонаклони према постојању синдиката, јер исти функционишу по принципу колективитета и солидарности, док се већина модерних послова данас заснива на индивиду-алности и управо напорима да се колективитет превазиђе.<sup>22</sup>

С друге стране у Србији регистровано је око 24.000 синдикалних организа-ција које имају статус правног лица, али са скоро занемарљивом синдикалном моћи. Наиме, процењује се да половину од наведеног броја регистрованих син-диката није активна, али није ни избрисана из регистра. Такође, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, као надлежни регистратор често и нема информације о томе да ли је неки синдикат престао да постоји. Према важећој регулативи сам акт регистрације синдиката довољан је за признавање његовог статуса као правног лица, али свакако постоји простор за размишљање о установљавању додатних, квалитативних критеријума, ако би се елиминисали синдикати са по пар чланова и пружио већи значај активним синдикатима.<sup>23</sup>

Репрезентативност синдиката регулисана је чл. 218–220. Закона о раду где су прописани квалитативни и квантитативни критеријуми репрезента-тивности. Тако, према квалитативним критеријумима, синдикат се сматра

---

која је спувала аутономију предузећа и постављала већину важнијих руководиоца у складу са њиховом политичком подобношћу. У таквом друштвено-политичком амбијенту синдикати су били конципирани као секундарне бирократске структуре, са врло слабом аутономијом у свом деловању.

- 21 С. Пешић, *Радничко организовање и синдикалти у процесу глобализације*, Покрет за слободу, Београд, 2017, стр. 43.
- 22 М. Рељановић, *Алтернативно радно законодавство*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe и Центар за достојанствен рад, 2019, стр. 34.
- 23 У упоредном праву постоје другачија решења. На пример, нови Закон о социјалном дијалогу у Румунији бр. 367/2022 који је у примени од 19. јануара 2023. године, прописује да 10 радника могу да оснују синдикат (према претходном законском решењу било је 15 радника), а такође и незапослена лица могу да буду чланови синдиката, али се неће бројати приликом утврђивања репрезентативности. Видети: Kinstellar, *The relaunch of social dialogue in Romania and its impact on employers*, January 2023, <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/2068/the-relaunch-of-social-dialogue-in-romania-and-its-impact-on-employers> приступљено, 30. 7. 2024; O. Roethig, S. De Spiegelaere, *Collective bargaining: Romania shows the way*, *Social Europe*, 12th September 2023, <https://www.socialeurope.eu/collective-bargaining-romania-shows-the-way>, 30. 7. 2024.

репрезентативним: (1) ако је основан и делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања; (2) ако је независан од државних органа и послодаваца; (3) ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора; (4) ако има потребан број чланова на основу приступница у складу са чл. 219. и 220. овог закона; и (5) ако је уписан у регистар у складу са законом и другим прописом. Приликом утврђивања репрезентативности на основу броја чланова, приоритет има последња потписана приступница синдикату.

У погледу квантитативног критеријума, репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се синдикат у који је учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодавца. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се и синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених код тог послодавца.<sup>24</sup>

Унија послодаваца, је у овом тренутку једино репрезентативно удружење послодаваца са чланством које окупља послодавце из јавног сектора (јавна предузећа), предузетнике са или без запослених, као и углавном мала и средња предузећа која представљају „кичму“ српске привреде и која обухватају две трећине запослених у формалном приватном сектору. Када су у питању раст и отпорност малих и средњих предузећа у Србији, она се последњих година суочавају са изазовима изазваним поремећајима различите снаге и утицаја, а нарочит изазов представља депопулација, односно одлив радне снаге из Србије. Тренутно, мала и средња предузећа су носиоци највећег дела домаће привреде где креирају око 60% додате вредности и учествују са 45% у укупном извозу, запошљавају скоро милион људи, односно нешто мање од половине свих запослених у Србији.<sup>25</sup> С друге стране, страни инвеститори, као и велики послодавци су овом тренутку, углавном, ван Уније послодаваца Србије и не виде интерес да учествују у било којој форми социјалног дијалога. Нису ретке ситуације да у многим делатностима репрезентативни синдикати немају другу страну са којом би колективно преговарали. Послодавци у Србији, нарочито представници крупног капитала, своје интересе могу лакше да остваре на други начин, кроз лобирање и договоре са представницима јавних власти, који најчешће не подразумевају преговоре са социјалним партнерима. Последица овога је да многи послодавци, посебно у индустрији, нису заступљени у трипартичним телима, чиме социјални дијалог губи на значају и тежини, па тако у многим делатностима не постоје закључени грански колективни уговори.

У овом тренутку делује да Унија послодаваца Србије није довољно јака да парира осталим послодавачким организацијама, односно појединим привредним коморама, које не учествују у социјалном дијалогу, већ преговарају

24 Упоређујући овај квантитативни критеријум за појединим државама у окружењу може се видети да је он постављен релативно ниско. На пример, у Румунији је до пре усвајања новог Закона о социјалном дијалогу, он износио 50 процената, да би тек скоро тај цензус био спуштен на 35 процентних поена.

25 Републички завод за статистику, <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/vesti/20230727-preduzecapovel?a=0&s=1502>, 1. 9. 2024.

директно са Владом, управо обесмишљава постојање социјалног дијалога. Слаб утицај Уније послодаваца као јединог репрезентативног удружења послодаваца, које у највећем делу окупља домаћа мала и средња предузећа, умногосте умањује значај социјалног дијалога у Србији. Снага Уније послодаваца Србије се види и из податка да је иста потписник само два гранска колективна уговора, од којих је један за радно ангажовање естрадно-музичких уметника и извођача у угоститељству, а други за грађевинарство и индустрију грађевинског материјала.

### 2.3. Одбор за утврђивање репрезентативности

Према члану 223. Закона о раду, репрезентативност синдиката код послодавца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката. Међутим, у случају да му послодавац не утврди репрезентативност, или сматра да иста није утврђена у складу са законом, синдикат може да поднесе захтев за утврђивање репрезентативности Одбору за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца (у даљем тексту: Одбор).

Репрезентативност синдиката за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности и репрезентативност удружења послодаваца – утврђује министар, на предлог Одбора.

Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодавца који се именују на четири године. Представнике Владе именује Влада на предлог министра, а представнике синдиката (Савез самосталних синдиката Србије именује два члана а Уједињени грански синдикат „Независност“ именује једног члана) и удружења послодаваца именују синдикати и удружења послодаваца као чланови Социјално-економског савета. Овакав састав Одбора представља својеврсни сукоб интереса.

Кворум за рад одбора је 2/3 укупног броја чланова, а предлог усваја већином гласова од укупног броја чланова Одбора. Одбору се подноси захтев од стране синдиката за утврђивање репрезентативности, те одбор сачињава предлог о усвајању или одбијању захтева. Члан 229. став 7. Закона о раду прописује да „уколико одбор не достави одговарајући предлог најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева, министар може да одлучи о захтеву и без предлога одбора.

Дакле, министар може да донесе решење о утврђивању репрезентативности синдиката, односно удружења послодаваца на предлог Одбора, или може да донесе решење о одбијању захтева о утврђивању репрезентативности на предлог Одбора. Међутим, министар може и да захтева од Одбора преиспитивање предлога о утврђивању репрезентативности у року од осам дана од дана достављања предлога, ако оцени да нису утврђене све чињенице битне за утврђивање репрезентативности. У том случају, Одбор има рок од три дана да се изјасни о том захтеву, након чега је министар дужан да поступи по

предлог Одбора и донесе коначно решење. Против решења министра може се покренути управни спор.

Према члану 233. Закона о раду, синдикат, послодавци и удружење послодаваца могу поднети захтев за преиспитивање утврђене репрезентативности по истеку рока од три године од дана доношења решења на основу којег је репрезентативност утврђена. Интенција законодавца је јасна и везана је за правну сигурност синдиката, где нико неће моћи да им оспорава репрезентативност пре него што истекне рок од три године.

Честим изборним процесима у Србији, односно сваки пут када се формира нова Влада, мењају се и представници Одбора које она именује. Док се сачека да се именују нови чланови Одбора може да прође и по неколико месеци, па се на тај начин чланови Одбора ретко састају у последњих неколико година. Посебно отежавајућу околност представља чињеница да се репрезентативност утврђује на дан подношења захтева, па је реална могућност да се, с обзиром на проток времена док се Одбор састане, репрезентативност утврди некој синдикалној организацији која у моменту доношења одлуке није репрезентативна.

Овде још треба указати и на тренутно недовољне кадровске капацитете у Одељењу за социјални дијалог, колективно преговарање и зараде који сигурно утичу на правилно функционисање Одбора. Ово из разлога што запослени у одељењу обављају све техничко-административне, али и стручне послове за потребе Одбора: припрема седница Одбора, припрема материјала за чланове Одбора, комплетна обрада и анализа захтева, израда одлука Одбора и израда решења министра о утврђивању репрезентативности на Предлог Одбора. Стога, треба размислити о томе да се надлежности Одбора повере Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова, и на тај начин, с једне стране, растерети ресорно министарство које већ има проблеме са капацитетима, а с друге стране онемогући да репрезентативни социјални партнери одлучују не само о репрезентативности других синдиката и удружења послодаваца, већ и о сопственој.

На крају, Закон о раду у члану 249. прописује могућност да „ако ниједан од синдиката, односно ниједно од удружења послодаваца, не испуњава услове репрезентативности у смислу овог закона, синдикати односно удружења послодаваца могу закључити споразум о удруживању, ради испуњења услова репрезентативности утврђених овим законом и учествовања у закључивању колективног уговора. Само постојање овакве могућности је одлично, али се у пракси ово скоро никада не дешава. Другим речима, синдикати који желе да отпочну и учествују у колективним преговорима поводом закључења колективног уговора, а немају репрезентативност, могу да се удруже и на тај начин стекну својство репрезентативности. Оно што је овде нејасно јесте ко је у овом случају потписник колективног уговора и шта уколико временом дође до раскида овог споразума?

Даље, у члану 250. став 1. Закона о раду, законодавац је прописао да ако код послодавца није основан синдикат – зарада, накнада зараде и друга питања могу да се уреде споразумом између лица овлашћеног за заступање послодавца

и представника савета запослених или запосленог који је добио овлашћење од најмање 50% од укупног броја запослених код послодавца. Није до краја јасно зашто се могућност постизања оваквог споразума везује само за ситуацију када није основан синдикат, логично је да оно буде признато и када је основан синдикат, али нема репрезентативност.

## 2.4. Проширено дејство колективног уговора

Проширено дејство колективног уговора представља акт уплитања јавне власти у слободу уговарања, односно долази до примене одредаба колективног уговора и на друге субјекте, независно од њихове воље или пристанка, па се стога правна природа проширеног дејства колективног уговора налази на деоби између његових уговорних и законских елемената.<sup>26</sup>

По тренутно важећем Закону о раду, да би дошло до проширења дејства колективног уговора у Републици Србији, неопходно је да буде испуњено неколико услова: (1) да колективни уговор чије се дејство проширује обавезује послодавце који запошљавају више од 50 одсто запослених у одређеној грани, групи, подгрупи или делатности; (2) да постоји образложени предлог министарства надлежног за делатност у којој је закључен колективни уговор, а по прибављеном мишљењу Социјално-економског савета, (3) да уместо министра за рад, коначну одлуку о проширеном дејству доноси Влада Републике Србије, што значајно отежава доношење одлуке у техничком смислу.

Такође, важно је разумети да, у случају да су испуњени сви претходни услови, Влада Републике Србије цени оправданост проширења дејства колективног уговора, тако да у завршници, проширење дејства колективног уговора зависи од дискреционе одлуке Владе. Наиме, Влада може да одлучи да се колективни уговор или поједине његове одредбе примењују и на послодавце који нису чланови удружења послодаваца – учесника колективног уговора. Влада одлуку може донети ради остваривања економске и социјалне политике у Републици, у циљу обезбеђивања једнаких услова рада који представљају минимум права запослених, односно да би се ублажиле разлике у зарадама у одређеној грани, групи, подгрупи или делатности које битно утичу на социјални и економски положај запослених што има за последицу нелојалну конкуренцију, под условом да колективни уговор чије се дејство проширује обавезује послодавце који запошљавају више од 50% запослених у одређеној грани, групи, подгрупи или делатности.

Одлука се доноси на захтев једног од учесника у закључивању колективног уговора чије се дејство проширује, на образложени предлог министарства надлежног за делатност у којој је закључен колективни уговор, а по прибављеном мишљењу Социјално-економског савета. Послодавци које обавезује

26 Б. Урдаревић, „Проширено дејство колективног уговора као начин унапређења колективног преговарања“, *Сирани правни живои*, Vol. 65, број 2/2021, стр. 248.

колективни уговор чије се дејство проширује и број њихових запослених, утврђују се на основу податка органа који води регистар колективних уговора, односно другог надлежног органа у складу са законом. Влада међутим може, на захтев послодавца или удружења послодавца, да одлучи да се колективни уговор проширеног дејства не примењује на поједине послодавце или удружења послодавца у делу који се односи на зараде и накнаде зараде. Послодавац, односно удружење послодавца, могу да поднесу захтев за изузимање од примене колективног уговора са проширеним дејством, ако због финансијско-пословних резултата нису у могућности да примене колективни уговор. Одлуку о изузимању од примене колективног уговора Влада доноси на предлог министарства надлежног за делатност у којој је закључен колективни уговор и по прибављеном мишљењу Социјално-економског савета. Влада може ставити ван снаге одлуку о проширењу дејства колективног уговора и одлуку о изузимању од примене колективног уговора, ако престану да постоје разлози због којих су ове одлуке донете. Наведене одлуке објављују се у Службеном гласнику.<sup>27</sup>

С обзиром на врло рестриктивне услове за проширено дејство колективног уговора, до сада, једино је Посебан колективни уговор за радно ангажовање естрадно-музичких уметника и извођача у угоститељству добио проширено дејство,<sup>28</sup> чиме се његове одредбе примењују и на послодавце који нису учествовали у његовом закључивању.

У овом тренутку послодавци у приватном сектору углавном нису заинтересовани за колективно преговарање на вишем нивоу, осим на нивоу предузећа. Ово је негде и логично с обзиром на регионалне неједнакости у степену економског развоја Србије и постојаност односа развијених и неразвијених области.<sup>29</sup> Поред тога, послодавци не виде конкретну корист коју би имали од закључивања посебних колективних уговора, па зато и институт проширеног дејства колективног уговора све више пада у заборав. **Социјално-економски савет као исходиште социјалног дијалога**

У Србији је трипартитни социјални дијалог успостављен 2. августа 2001. године, када је закључен Споразум о оснивању, делокругу и начину деловања Социјално-економског савета Републике Србије,<sup>30</sup> између тада релевантних синдиката на националном нивоу, Уније послодавца Србије и Владе Републике Србије. Тај први Споразум је нагласио важну улогу Социјално-економског савета у демократизацији друштва и изналажењу путева изласка из (тадашње) кризе кроз спровођење економских и друштвених реформи, препознатих као одговорност и заједнички интерес сва три социјална партнера.

27 Чланови 257–261. Закона о раду.

28 Одлука 05 број 11-3562/2024, „Службени гласник РС“, број 38/24.

29 На пример, иста индустријска грана која има фабрику у Војводини исплаћиваће веће зараде и имати боље услове рада у односу на фабрику која се налази у Јужној Србији.

30 Споразум о оснивању, делокругу и начину деловања Социјално-економског савета Републике Србије, <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2001-08/02/26844.html>, 30. 8. 2024.

У новембру 2004. године донет је Закон о социјално-економском савету,<sup>31</sup> на основу чега је Социјално-економски савет Републике Србије добио законски оквир за оснивање и функционисање. Према Закону, Социјално-економски савет је независан орган који чине представници Владе Републике Србије, представници репрезентативних удружења послодаваца и представници репрезентативних синдиката који су репрезентативни на националном нивоу.

Крајем месеца јула 2019. године формирана је радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о социјално-економском савету, која је започела рад на изради Нацрта закона, а чланови радне групе су поред представника ресорних министарстава били и представници репрезентативних синдиката (СССС и УГС) као и Уније послодаваца Србије. Према информацији добијеној од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, на трећем састанку радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама закона о СЕС-у, одржаном дана 10. 6. 2021. године, чланови Радне групе – представници синдиката заузели су став да је потребно упутити захтев Социјално-економском савету, ради изјашњења да ли је потребно мењати овај закон и у којој мери (да ли радити на изменама и допунама или приступити изради потпуно новог закона). Дана 12. 10. 2021. године Социјално-економски савет је доставио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, обавештење у којем је изнет став да не постоје разлози за измену важећег Закона о Социјално-економском савету, као и да радна група не треба да настави рад. Уважавајући став синдиката и Социјално-економског савета, Министарство је обуставило рад радне групе за измену овог закона.

Социјално-економски савет, према важећем закону, оснива се за територију Републике Србије и за територију аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Социјално-економски савет је основан у циљу успостављања и развоја социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода и права човека, материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развоја културе преговарања, подстицања мирног решавања колективних радних спорова, развоја демократије и издавања часописа, брошура и других публикација из делокруга свог рада.

Социјално-економски савет за територију Републике Србије има 18 чланова, од чега шест представника Владе, шест представника репрезентативних синдиката и шест чланова уније послодаваца, а све у складу са начелом трипартизма. С обзиром на то да се саставу Социјално-економског савета налазе два репрезентативна синдиката, Савез самосталних синдиката Србије учествује са четири члана, Уједињени грански синдикати „Независност“ са два члана.

Организационе и административно-техничке послове за Социјално-економски савет обавља Секретаријат Социјално-економског савета. Секретаријатом

31 Закон о Социјално-економском савету, „Службени гласник РС“, број 125/04.



руководи и за његов рад одговара секретар Савета, а кога именује Савет на четири године.

У складу са чланом 10. Закона о социјално-економском савету, Социјално-економски савет разматра нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и о њима даје мишљење. Мишљење доставља министарству надлежном за одређену област које је припремало закон, односно други пропис. Министарство је дужно да у року од 30 дана од дана достављања мишљења обавести Социјално-економски савет о својим ставовима. Ако Министарство не прихвати мишљење Социјално-економски савет може мишљење да достави Влади.

Сматрамо да је рок од 30 дана предугачак, (не би требало да је дужи од 15 дана), а није добро ни законско решење према коме је утврђено факултативно поступање Социјално-економског савета у случају да министарство не прихвати мишљење. Чини се да би овде требало користити императивну одредбу, да ће Социјално-економски савет увек доставити своје мишљење Влади, уколико га министарство не прихвати, чиме би се овој институцији дало више на значају.

У погледу гласања на седници Социјално-економског савета, треба нагласити да не гласају делегације, већ сваки члан гласа аутономно, па се тако дешава да појединац из редова конституената гласа супротно од осталих чланова. Наиме, према члану 9. став 3. Закона о Социјално-економском савету, за заузимање ставова потребна је сагласност свих чланова Социјално-економског савета. С обзиром на овакав вид гласања, приликом одржавања седница Социјално-економског савета, неопходно је обезбедити присуство свих чланова овог тела, па је тако неформално (закон не препознаје овај институт) уведен „интерни колегијум“ кога чине ресорни министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и председници синдиката и Уније послодаваца Србије, на коме се утврђује дневни ред и тражи консензус око датума заказивања седнице, да не би било прегласавања. Мишљења смо да би у некој будућој измени Закона о социјално-економском савету требало препознати интерни колегијум као посебан институт и законом уредити његово функционисање.

Прегледом присуства седницама Социјално-економског савета у периоду од 2016. до 2023. године, уочено је да је делотворност Социјално-економског савета тесно повезана са учешћем председника Владе и министара. Наиме, у наведеном периоду представници Владе су се на седницама Социјално-економског савета појавили само у 32% случајева.<sup>32</sup> Овде је изузетак министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања који је био присутан на скоро свакој седници СЕС-а. Забрињавајућ је и податак да министар/ка привреде, као највиши функционер министарства у чијој организационој структури се налази, између осталог, Сектор за инвестициона улагања, Сектор за развој малих и средњих предузећа и предузетништва, као и Сектор за приватизацију,

32 Извештај о раду Социјално-економског савета у периоду 2016–2023. године, [http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/\\_30.8.2024](http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/_30.8.2024).

стечај и привредни развој, не види потребу да учествује у раду Социјално-економског савета. Ово је посебно значајно, ако се има у виду чињеница да се највећим делом српски привредни амбијент ослања управо на функционисање и рад малих и средњих предузећа.

У погледу улоге Социјално-економског савета у процесима креирања политика и закона у периоду 2013–2023. године, према доступним Извештајима о раду овог тела, могу се јасно видети два периода у функционисању СЕС-а.<sup>33</sup> Први који траје од 2013. до 2017. године и у коме је улога СЕС-а маргинална. Томе сведоче подаци да је у предметном периоду годишње одржано свега шест седница и разматрано у просеку шест нацрта и предлога закона годишње. Влада у том периоду није СЕС-у на мишљење доставила чак 40 закона из делокруга рада овог органа. Други период рада СЕС-а почиње 2018. године и траје и данас. Број одржаних седница годишње у просеку износи осам, а број разматраних предлога и нацрта закона износи у просеку 40 годишње. Методолошки, од 2018. године, више се не води евиденција о броју закона из делокруга СЕС-а које Влада није доставила на мишљење, из разлога што се сви закони достављају на мишљење.

Ипак, услед чињенице да се у великом броју случајева закони усвајају по хитном поступку, исти се неретко достављају СЕС-у на мишљење прекасно, чиме се подрива ауторитет овог тела. Такође, Влада и ресорна министарства у највећој мери не уважавају тако дата мишљења СЕС-а, па на тај начин улога социјалних партнера није у потпуности препозната, или се не цени у довољној мери.

Такође, Социјално-економски савет је од 2013. па до данас, само два пута и то 2018. и 2024. године, донео одлуку о минималној цени рада и свега пет пута био укључен у разматрање Закона о буџету. Уместо њега, минималну цену рада увек је утврђивала Влада Републике Србије, правдајући то тиме што се за минималну зараду везују многа буџетска давања.

На крају, поред Републичког Социјално-економског савета, члан 14. Закона о социјално-економском савету предвиђа и формирање локалних савета. На тај начин формиран је и Покрајински социјално-економски савет који је својом Платформом за деловање у мандату 2016–2020. године,<sup>34</sup> предвидео да једно од кључних поља деловања буде подршка и помоћ у оснивању и успостављању рада социјално-економских савета у општинама и градовима на територији Војводине. На тој основи, Покрајински социјално-економски савет је 2017. усвојио и План активности на унапређењу трипартитног социјалног дијалога на нивоу локалних самоуправа на територији АП Војводине.

Укупно гледано, локални социјално-економски савети постоје у 23 општине и града, што је тек нешто више од 13 процената од укупног броја локалних самоуправа на територији Србије. Нешто боља ситуација је на територији Војводине где социјално-економски савети постоје у 15 општина и градова (у једној трећини

33 Извештај о раду Социјално-економског савета у периоду 2013–2023. године, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>, 30. 8. 2024.

34 Покрајински социјално-економски савет, [www.pses.org.rs](http://www.pses.org.rs), 1. 9. 2024.

локалних самоуправа).<sup>35</sup> Интензитет њиховог рада и утицај у локалним заједницама није уједначен и додатно варира од сазива до сазива. Упркос чињеници да је на више конференција,<sup>36</sup> као и седница републичког и покрајинског СЕС-а разматрано питање успостављање и јачања социјалног дијалога на локалном нивоу, практичних корака и значајнијих резултата до сада није било.

Иако су идентификована 23 локална савета, у пракси, више од половина није активна. Територијално посматрано, локални савети у Војводини донекле и функционишу, док је њихова улога у Централној и Јужној Србији скоро па занемарљива. Ово је доста озбиљан податак јер се велики број индустријских грана налази управо у Централној и Јужној Србији. Посебан проблем представља околност да према Закону о Социјално-економском савету не постоји обавеза да након оснивања, локални савет достави списак чланова и име секретара Републичком Социјално-економском савету. Ако погледамо законску норму, видећемо да Закон о Социјално-економском савету не предвиђа никакву сарадњу између републичког и локалног савета, што сматрамо озбиљним недостатком.

#### 4. ПРАВО НА ШТРАЈК КАО (НЕ)ПОТРЕБНО СРЕДСТВО ОБЕЗБЕЂЕЊА ЗА РЕШАВАЊЕ САМО НАШИХ ПРОБЛЕМА

Инклузиван и добро структурисан систем колективног преговарања представља најбољу заштиту од непотребног индустријског сукоба. Међутим, када се сукоби појаве неопходно је мудро управљати процесима њиховог решавања, а то подразумева претходно добро структурисан и осмишљен систем мирног решавања радних спорова, као и права на штрајк.

У правном систему Републике Србије, право на штрајк се јавља као експлицитно признато право уставног ранга. Наиме, чланом 61. Устава Републике Србије предвиђено је да „запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором, те да се право на штрајк може ограничити само законом, сходно природи или врсти делатности“. Осим Уставом, право на штрајк уређено је и посебним законом, и то Законом о штрајку,<sup>37</sup> из 1996. године, који у члану 1. штрајк дефинише као „прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса поводом рада“.

Ваља приметити да је по слову Устава и Закона, право на штрајк признато само запосленима, односно физичким лицима која се налазе у радном односу

35 *Први извештај женске инајформе за развој Србије иприоритетни за 2017. и 2018. годину*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2016, стр. 9.

36 Поглавље 19: Неопходно формирање локалних социјално-економских савета, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241117/241117-vest16.html>, 1. 9. 2024.

37 Закон о штрајку, „Службени лист СРЈ“, број 29/96, и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – одлука УС.

код послодавца. То значи да је услов за признавање овог права претходно постојање уговора о раду, што у коначници значи да је свим лицима која раде за послодавца ван радног односа, или по другом основу осим уговора о раду, ово право ускраћено.<sup>38</sup>

Треба имати у виду да је Закон о штрајку прављен за федералну државу која је у том тренутку постојала. Чињеница да је овај закон још увек актуелан, одличан је показатељ практичне немоћи државе да иницира и успостави квалитетан социјални дијалог који би довео до његовог осавремењивања и прилагођавања новонасталој ситуацији и уставном уређењу. Закон је тако у примени 28 година и надживео је промену три уставна режима практично без измена, чак и оних термилолошких.

Сасвим је сигурно да је у питању термилолошки нејасан закон који није усаглашен са променама уставног уређења, распадом федерације / државне заједнице, и осамостаљивањем Републике Србије, као ни међународним радним стандардима у овој области. Истовремено, видљиво је скретање фокуса са социјалног дијалога и значајно изопштавање колективних уговора као адекватног места да се материја штрајка детаљније регулише компромисом. Ово је само донекле ублажено у посебном режиму штрајка, али се ни на тим местима социјални партнери не посматрају као главни актери, јер се у центру пажње налази послодавац (оснивач). Неопходно је осавремењивање овог законског текста у складу са промовисањем социјалног дијалога који је (са малим успехом) већ дуже време формално постављен као један од праваца даљег развоја радног права у Србији.<sup>39</sup>

Један од разлога за враћање Нацрта закона о штрајку били су и технички коментари Међународне организације рада на текст Нацрта закона, па је тако одлучено да се приступи даљем усаглашавању текста Нацрта закона, пре свега ради разматрања достављених коментара.<sup>40</sup>

Прво и основно је да се коначно право на штрајк призна свим радницима, а не само запосленима, уз посебан опрез да се онима који обављају рад у виталним службама и чији би прекид рада могао да доведе до угрожавања живота, здравља и безбедности становништва обезбеди право на штрајк из

38 Ту спадају радно ангажована лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, стручног оспособљавања и усавршавања, уговора о делу, сезонских послова, волонтирања итд.

39 У периоду од 2016–2018. године Радна група формирана од стране свих социјалних партнера радила је на изради новог Закона о штрајку, након чега је од 20. априла 2018. године до 10. маја 2018. године одржана јавна расправа о Нацрту закона о штрајку, а у оквиру које су одржана три округла стола у Београду, Нишу и Новом Саду, у складу са Програмом јавне расправе. Након одржане јавне расправе прибављена су сва мишљења државних органа и других организација, Радна група је ревидирала текст Нацрта закона о штрајку, који је, затим достављен Влади ради усвајања и упућивања Народној Скупштини на усвајање. Међутим, Нацрт закона је због кадровских промена и новог сазива Владе од 28. 10. 2020. године, враћен Министарству.

40 International Labour Office, Memorandum of Technical Comments on the Draft Strike Law of Republic of Serbia, 2018.

поштовање минимума процеса рада.<sup>41</sup> Исто тако, процедурални захтеви не треба да представљају препреку за ступање у штрајк, као и да се јасније и флексибилније поставе одредбе о месту и начину одржавања штрајка.<sup>42</sup>

Друго, питање организатора штрајка је од подједнаке важности јер предложено решење према коме „одлуку о ступању у штрајк доноси надлежни орган синдиката, или већина запослених код послодавца“, може да значајно угрози позицију синдиката као социјалног партнера и уназади промоцију колективног преговарања.<sup>43</sup> Држава би требало да учини напоре да осигура да деловање радничких представника не угрожава позицију синдиката на било који начин. Давање већини запослених легитимитет да на исти начин као и синдикат покрећу штрајк, а без претходно успостављене хијерархије између ова два субјекта, може довести да угрожавања позиције синдиката. Додатно компликује ситуацију и то што се ни Нацртом закона, али ниједног другог акта, не наводи како се бира представник већине запослених и која су његова овлашћења. Ово би требало уредити на начин да се већина запослених појављује као организатор штрајка само у случају да код послодавца не делује синдикат. У супротном, синдикат би требало да има предност у односу на већину запослених код доношења одлуке о покретању штрајка.

Треће, приликом одређивања делатности од општег интереса, односно делатности у којима се обезбеђује минимум процеса рада, оне су дефинисане у складу са међународним радним стандардима. У техничком меморандуму указује се на то да „просвета не спада у делатност од општег интереса“, већ се ради о јавној служби од основног значаја (*public service of fundamental importance*),<sup>44</sup> те да се минимум процеса рада може захтевати само у случају постојања тзв. дуготрајног штрајка, али тада се минимум процеса рада мора утврдити уз консултацију са социјалним партнерима. Минимум процеса рада може се захтевати као услов за организовање штрајка и у делатностима које немају обележје виталних, али код којих се технолошки минимум процеса рада уводи као услов како би се обезбедили сигурност опреме и машина, односно избегла неотклоњива штета.<sup>45</sup> *De lege ferenda*, нови закон о штрајку Србије, требало би да направи разлику између минимума процеса рада у виталним делатностима (*minimum operational service*) и технолошког минимума процеса рада (*minimum safety service*).

Начин утврђивања минимума процеса рада у домаћем праву није у потребној мери у складу са међународним радним стандардима, пошто минимум процеса рада утврђује оснивач, односно послодавац. Тако, у јавном сектору,

41 International Labour Organization, Freedom of Association – Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, Geneva, 2018, p.155, para. 830.

42 С. Јашаревић, „Усклађивање радног права Србије са новим тенденцијама, стандардима МОП и ЕУ“, *Радно и социјално право*, број 1/2019, стр. 86

43 International Labour Organization, Freedom of Association – Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, o. c., стр. 250, para. 1344.

44 *Ibidem*, стр. 16, para. 898.

45 Б. Урдаревић, „Клаузула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално право*, број 2/2017, стр. 27.

Посебан колективни уговор за Електропривреду Србије<sup>46</sup> у члану 75. прописује да „послодавац доноси акт којим одређује начин обезбеђивања минимума процеса рада у време штрајка, капацитете и постројења која морају да раде у време штрајка, као и радна места и број извршилаца који су дужни да раде у време штрајка“.

Исто тако, минимум процеса рада може да се утврди и посебним законом, па тако Закон о здравственој заштити<sup>47</sup> у члану 57. прописује минимум процеса рада: „За време штрајка здравствена установа дужна је да, у зависности од делатности, обезбеди минимум процеса рада који обухвата: непрекидно и несметано обављање имунизације према прописаним роковима; спровођење хигијенско-епидемиолошких мера за случај опасности избијања епидемије заразне болести, односно за време трајања епидемије заразне болести; дијагностику и лечење пацијената са хитним и акутним обољењима, стањима и повредама, укључујући превоз пацијената; прикупљање, тестирање, обраду и дистрибуцију крви и компонената крви, као и издавање крви и компонената крви; снабдевање лековима и медицинским средствима неопходним за обезбеђивање минимума процеса рада; здравствену негу и исхрану хоспитализованих пацијената и друге видове неопходне медицинске помоћи.“ Уз то, Закон о здравственој заштити забрањује организовање штрајка у здравственим установама које пружају хитну медицинску помоћ, као и у организационим јединицама других здравствених установа које обезбеђују пријем и збрињавање хитних стања.

Коначно, Нацрт закона о штрајку садржао је решење у члану 14. да се минимум процеса рада утврђује колективним уговором, у супротном, оснивач, послодавац и синдикат, односно већина запослених споразумно утврђују минимум процеса рада у року од 15 дана од дана подношења предлога једне ствари. Уколико се не постигне овај споразум, покреће се поступак пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова, ради постизања споразума о утврђивању минимума процеса рада. Уколико се ни пред Агенцијом не постигне споразум о минимуму процеса рада, исти се утврђује одлуком арбитражног већа које образује Агенције за мирно решавање радних спорова. У складу са наведеним је 2018. године измењен Закон о мирном решавању радних спорова,<sup>48</sup> где је у члану 2. став 1. додата тачка 5а према којој се под „колективним радним спором сматра спор поводом утврђивања минимума процеса рада, у складу са законом“. Формулација члана „у складу са законом“, односи се на „нови“ Закон о штрајку који на крају није усвојен. На овај начин питање одређивања минимума процеса рада у српском радном законодавству и даље остаје отворено.

Новим законом о штрајку треба обезбедити да право на штрајк буде усклађено са ставовима и принципима Међународне организације рада, на

46 „Службени гласник РС“, бр. 15/15, 38/18 и 16/21.

47 Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

48 Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

начин да буде ограничено само у делатностима уз којима би прекид рада могао да угрози живот, здравље безбедност становништва, као и да социјални партнери имају могућност да учествују у утврђивању минимума процеса рада у овим делатностима. Приоритет у решавању спорова који су проузроковали штрајк требало би да имају поступци мирног решавања спорова.

## 5. МИРНО РЕШАВАЊЕ КОЛЕКТИВНИХ РАДНИХ СПОРОВА

Закон о мирном решавању радних спорова усвојен је 2004. године, а последњи пут измењен 2018. године. Закон уређује начин и поступак мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова, избор, права и обавезе миритеља и арбитра и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова.

Колективним радним спором, у смислу овог закона сматра се спор поводом: (1) закључивања, измена и/или допуна колективног уговора; (1а) примене колективног уговора у целини или његових појединих одредаба; (2) примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; (3) остваривања права на синдикално организовање и деловање и остваривање права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца; (4) штрајка; (5) остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом; (5а) утврђивања минимума процеса рада, у складу са законом.

Индивидуалним радним спором сматра се спор поводом: (1) отказа уговора о раду; (2) радног времена; (3) остваривања права на годишњи одмор; (4) исплате зараде/плате, накнаде зараде/плате и минималне зараде у складу са законом; (5) исплате накнаде трошкова за исхрану у току рада, за долазак и одлазак са рада, регреса за коришћење годишњег одмора и друге накнаде трошкова у складу са законом; (6) исплате отпремнине при одласку у пензију, јубиларне награде и других примања у складу са законом; (7) дискриминације и злостављања на раду.

Последњим изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова дошло је до проширења надлежности индивидуалних и колективних радних спорова, увођења могућности закључења споразума у индивидуалним радним споровима, продужења рокова и праћење резултата кроз статистичку обраду података о врсти и начину окончања спора. Ипак, законска могућност учешћа миритеља у поступку колективног преговарања се недовољно користи, иако миритељ својим стручним знањем и искуством може допринети закључивању колективних уговора који су прихватљивији и одрживи за све заинтересоване стране.<sup>49</sup>

49 И. Лазовић, „Мирно решавање радних спорова: актуалена пракса и емпиријски показатељи за унапређење система“, *Радно и социјално право*, број 2/2022, стр. 180.

Код колективних радних спорова проширена је надлежност Агенције на остваривање права на синдикално организовање и деловање и остваривање права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца, као и на спорове поводом утврђивања минимума процеса рада у току штрајка. У погледу поступка мирног решавања радних спорова, релаксирани су рокови, тако што су више усклађени са реалним потребама учесника у спору.

Посебно је значајна новина која утврђује и дужност миритеља да пружа помоћ учесницима ради спречавања настанка спора, а стране у спору у делатностима од општег интереса су дужне да приступе мирном решавању колективног спора и у случајевима остваривања права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца, као и у случају утврђивања минимума процеса рада у складу са законом.

С обзиром на то да колективни спорови често трају дуже због сложености предметног спора и отежане комуникације која је условљена различитим интересима и ставовима страна у спору, пракса је показала да је потребно поступак мирнења продужити на захтев страна у спору за још 30 дана. Услов за продужење је да обе стране у спору о томе постигну претходну сагласност, а циљ продужења рока је да се спор реши мирним путем, јер је то у интересу страна у спору.

Миритељ и арбитри у поступку мирног решавања радних спорова дужни су да се придржавају етичког кодекса који доноси министар надлежан за послове рада. Уведене су и службене идентификационе картице, које олакшавају миритељима и арбитрима легитимисање, с обзиром на то да се спорови решавају најчешће у просторијама послодавца.

У погледу решавања колективних радних спорова, у последње време идентификован је тренд да све више посебних колективних уговора садржи одељке о мирном решавању колективних радних спорова. Тако, на пример, Посебан колективни уговор за државне органе<sup>50</sup> у чл. 59–63. предвиђа факултативну арбитражу, тако што „у случају постојања колективног радног спора свака од страна у колективном спору може предложити да се настали спор реши у поступку арбитраже“. Посебним колективним уговором уређен је састав арбитраже, као и могућност да се индивидуални и колективни радни спорови решавају пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова. Исто и тако и Посебан колективни уговор за полицијске службенике<sup>51</sup> у члану 47. прописује да „за решавање колективних радних спорова између учесника уговора, које није било могуће решити међусобним преговарањем, спроводи се поступак мирнења, у складу са законом“. Иако овај посебни колективни уговор не садржи одредбу о факултативној арбитражи, исти у члану 58. предвиђа формирање и састав посебне Комисије за праћење примене посебног колективног уговора.

50 Посебан колективни уговор за државне службенике, „Службени гласник РС“, бр. 38/19, 55/20 и 44/23.

51 Посебан колективни уговор за полицијске службенике, „Службени гласник РС“, бр. 62/19, 62/20 – Анекс I и 81/21 – Анекс II.



Такође и Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе,<sup>52</sup> у члану 144. прописује директну надлежност Републичке агенције за мирно решавање радних спорова у случају индивидуалног и колективног радног спора. Коначно и Посебна колективни уговор за грађевинарство и индустрију грађевинског материјала Србије,<sup>53</sup> у члану 123. регулише да се „појединачни радни спорови послодавца и запосленог могу решавати мирним путем у складу са Законом о мирном решавању радних спорова“.

## ЗАКЉУЧАК

У области социјалног дијалога и даље су приметне слабости из претходног периода, а које се односе на готово занемарљиву улогу социјалних партнера у процесима креирања јавних политика, као и недовољно развијене капацитете социјалних партнера за колективно преговарање, нарочито у приватном сектору. Читав процес колективног преговарања према Закону о раду није детаљно регулисан и препуштен је социјалним партнерима који треба да утврде динамику и начин вођења колективних преговора.

Синдикална сцена је изразито фрагментирана што доводи да смањења њихове реалне преговарачка моћи. Разматрање би могло бити усмерено на идеју да ли је боље признати правну субјективност синдиката само на основу регистрације у регистру, или дозволити само синдикалним централама да имају свој рачун и статус правног лица. У сваком случају мора се водити рачуна о томе да све мере које се односе на слободу удруживања буду у складу са међународним радним стандардима. И даље постоји проблем у раду Одбора за утврђивање репрезентативности који се ретко састаје, најчешће као последица честих кадровских промена у његовом саставу изазваним, пре свега, формирањем нових састава Владе.

С друге стране, држава би требало да препозна национална удружења послодаваца, да их промовише и да одређене погодности уколико испуњавају услове у погледу друштвено одговорног пословања, односно дужне пажње у ланцима снабдевања. Ове погодности могле би да буду везане за учешће на јавним тендерима, у поступцима јавне набавке, па би то послодавце мотивисало да буду чланови овог или ових удружења. За сада, послодавци виде користи од социјалног дијалога као таквог, а нарочито у ситуацији у којој држава директно преговара са страним инвеститорима и њима даје одређене погодности, у потпуности заобилазећи оне који у социјалном дијалогу учествују. О томе сведоче и подаци о раду

52 Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

53 Посебан колективни уговор за грађевинарство и индустрију грађевинског материјала Србије, „Службени гласник РС“, број 38/23.

Социјално-економског савета који је у претходном периоду био на маргинама дешавања, неретко ни консултован о појединим предлозима и нацртима закона из његовог делокруга. Улога локалних социјално-економских савета је и даље маргинализована, не постоји било каква координација између локалних савета и републичког СЕС-а, док многи локални савети и не функционишу.

Коначно, Закон о штрајку који је још увек на снази, прављен је за федералну државу која је у том тренутку постојала. Чињеница да је овај закон још увек актуелан, одличан је показатељ практичне немоћи државе и социјалних партнера да иницирају и успоставе квалитетан социјални дијалог који би довео до његовог осавремењивања и прилагођавања новонасталој ситуацији и уставном уређењу. Закон је тако у примени 28 година и надживео је промену три уставна режима практично без измена, чак и оних терминолошких, а посебно треба указати на то да су поједине његове одредбе у супротности са међународним радним стандардима.

У погледу мирног решавања радних спорова, можемо рећи да Републичка агенција за мирно решавање радних спорова и даље игра важну улогу у превенцији и решавању индивидуалних и колективних радних спорова. Статистички показатељи су такви да је годишњи број спорова који се пред овом агенцијом реше значајан, па тако постоји простор за још већим унапређењем њеног рада, уз коришћење њених потенцијала, како кадровских тако и просторно техничких.

## ЛИТЕРАТУРА

- Franca V., „Slovenia“, у: Stan De Spiegelaere (ed.) *Time for action! How policy can strengthen (multi-employer) collective bargaining in Europe*, UNI Europa – The European Services Workers Union, 2024.
- International Labour Office, Memorandum of Technical Comments on the Draft Strike Law of Republic of Serbia, Geneva, 2018.
- International Labour Organization (2018), *Freedom of Association – Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, Geneva, 2019.
- Јашаревић С., „Усклађивање радног права Србије са новим тенденцијама, стандардима МОП и ЕУ“, *Радно и социјално право*, број 1, 2019.
- Јовановић П., „Грађа за колективно радно право Србије“, *Радно и социјално право*, број 1, 2009.
- Кулић Ж., „Положај оснивача у преговарању и закључивању колективног уговора“, *Радно и социјално право*, број 1, 2018.
- Лазовић И., „Мирно решавање радних спорова: актуелна пракса и емпиријски показатељи за унапређење система“, *Радно и социјално право*, број 2, 2022.
- Лубарда Б., *Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Мирјанић Ж., „Социјални дијалог – изазови у току кризе“, *Радно и социјално право*, број 2, 2013.

- Пешић С., *Радничко организовање и синдикалти у ироцесу глобализације*, Покрет за слободу, Београд, 2017.
- Први извештај женске илаиформе за развој Србије ириоритетти за 2017. и 2018. иодину*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2016.
- Протић Ј., „Социјални дијалог и специфичности остваривања радних права у управљању отпадом Европске уније“, *Радно и социјално ираво*, број 2, 2022.
- Paradimitriou С., „Recent trends of Collective bargaining in Greece“, у: Costas Paradimitriou (ed.), *Recent Trends of Collective Bargaining in Balkan & Southeastern European Countries*, Teloglion Foundation AUTH, Thessaloniki, 2022.
- Рељановић М., *Алтиернативно радно законодавство*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe и Центар за достојанствен рад, Београд, 2019.
- Senčur Peček D., „Slovenia“, у: Ulla Liukkunen (ed.), *Collective Bargaining in Labour Law Regimes*, Springer International Publishing, Cham, 2019.
- Trif A., Stochita R., „Romania“, у: Stan De Spiegelaere (ed.) *Time for action! How policy can strengthen (multi-employer) collective bargaining in Europe*, UNI Europa – The European Services Workers Union, 2024.
- Урдаревић Б., „Клаузула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално ираво*, број 2, 2017.
- Урдаревић Б., „Проширено дејство колективног уговора као начин унапређења колективног преговарања“, *Стирани иравни животи*, Vol. 65, број 2, 2021.
- Урдаревић Б., Мисаиловић Ј., *Извештај о станању радних ирава у Републици Србији за 2023. иодину*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2023.
- Vinković M., „Croatia: Reality of Labor Protection – At the Crossroads of Individual and Collective Labor Law“, у: N. Jakab (ed.), *Fundamentals of Labor Law in Central Europe*, Central European Academic Publishing, Miskolc – Budapest, 2024.

### Извори ирава

- Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.
- Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.
- Закон о социјално-економском савету, „Службени гласник РС“, број 125/04.
- Закон о штрајку, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – одлука УС.
- Општи колективни уговор, „Службени гласник РС“, бр. 50/08.
- Посебан колективни уговор за грађевинарство и индустрију грађевинског материјала Србије, „Службени гласник РС“, број 38/23.
- Посебан колективни уговор за државне службенике, „Службени гласник РС“, бр. 38/19, 55/20 и 44/23.

- Посебан колективни уговор за Електропривреду Србије, „Службени гласник РС“, бр. 15/15, 38/18 и 16/21.
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.
- Посебан колективни уговор за полицијске службенике, „Службени гласник РС“, бр. 62/19, 62/20 – Анекс I и 81/21 – Анекс II.
- Указ о проглашењу Закона о ратификацији Конвенције број 144 о трипартитним консултацијама из 1976. године, препоруке број 152 о трипартитним консултацијама из 1976. године и препоруке број 113 о преговарању из 1960. године, „Службени лист СРЈ“, број 1/05.
- Уредба о класификацији делатности, „Службени гласник РС“, број 54/10.
- Закон о радним односима Републике Словеније, „Official Gazette of the Republic of Slovenia“, No. 21/2013 and 52/2016.

### *Интјернетнй извори*

- Влада Републике Србије – Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (2020), Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 29. 8. 2024.
- Извештај Европске комисије за 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf), 29. 8. 2024.
- Извештаји о раду Социјално-економског савета у периоду 2013–2023. године. Доступни на сајту: <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>, 30. 8. 2024.
- Извештаји о раду Социјално-економског савета у периоду 2016–2023. године. <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>. 30. 8. 2024.
- Kinstellar (2023), „The relaunch of social dialogue in Romania and its impact on employers“, <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/2068/the-relaunch-of-social-dialogue-in-romania-and-its-impact-on-employers> приступљено, 30. 7. 2024.
- Labour Employer Economic Forum – LEEF (2022), High Level Group on Collective Bargaining, Final Report, Good Faith Engagement. <https://enterprise.gov.ie/en/publications/leef-high-level-group-on-collective-bargaining.html>, 26. 8. 2024.
- Поглавље 19: Неопходно формирање локалних социјално-економских савета, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241117/241117-vest16.html>, 1. 9. 2024.
- Покрајински социјално-економски савет, [www.pses.org.rs](http://www.pses.org.rs), 1. 9. 2024.
- Програм достојанственог рада за Србију за период 2019–2022. године, <https://www.ilo.org/media/62681/download>, 22. 8. 2024.
- Програм достојанственог рада за Републику Србију за период 2013–2017. године, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje/program-dostojanstvenog-rada-za-rs-2013>, 22.8.2024.

- Републички завод за статистику, <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/vesti/20230727-preduzecapovel/?a=0&s=1502>, 1. 9. 2024.
- Roethig O., De Spiegelaere S. (2023), Collective bargaining: Romania shows the way, Social Europe, 12th September 2023, <https://www.socialeurope.eu/collective-bargaining-romania-shows-the-way>, 30. 7. 2024.
- Споразум о оснивању, делокругу и начину деловања Социјално-економског савета Републике Србије, <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2001-08/02/26844.html>, 30. 8. 2024.

**Prof. Bojan Urdarević, Ph.D.**

*Full professor, University of Kragujevac, Faculty of Law*

## SOCIAL DIALOGUE IN THE REPUBLIC OF SERBIA – CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES

### Summary

*The new reality of labor relations, characterized primarily by the abandonment of worker protection policies and the dominance of large capital over labor, brings significant changes to tripartite communication among social partners. Social dialogue, an international standard for regulating relationships between the state, workers, and employers, is realized through various forms of institutional and non-institutional contact, exchange of opinions, arguments, joint position-making, and active participation in policy creation and implementation. It should serve as a key barrier to the so-called “race to the bottom,” where countries attract foreign investment by lowering labor conditions, wages, and other worker rights. Therefore, it is not surprising that social dialogue in Serbia is practically non-existent.*

*The crisis facing social dialogue is not only characteristic of Serbia but is part of a much broader societal context. Hence, the International Labour Organization has launched a project titled “Strengthening of Social Dialogue in the Republic of Serbia,” noting that while various mechanisms for social dialogue have been established in Serbia, their functioning still presents challenges. The goal of the project is to map and analyze the current situation, specifically the regulatory and institutional framework related to social dialogue, and to identify long-standing legal gaps in conducting effective tripartite and bipartite social dialogue in Serbia. The paper presents the results of part of the research stemming from this project, and the author extends gratitude to the International Labour Organization for enabling participation, as well as to Professor Attila Sándor Kun, whose ideas and suggestions made a significant contribution to this paper.*

**Keywords:** *International Labour Organization, social dialogue, collective bargaining, Economic and Social Council, right to strike, peaceful methods of resolving labor disputes*



Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_04

**Др Слободанка Ковачевић Перих\*\***

Редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

**Милица Мицовић\*\*\***

Асистент, Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

## УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ПРОПИСА О ДУЖНОЈ ПАЖЊИ У ЛАНЦИМА СНАБДЕВАЊА НА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РАДНИКА

**Апстракт:** У оквиру глобализоване економске система, ангажовање радника у земљама са слабо развијеном регулативом у области радних права постаје све израженији проблем. Велике компаније, усмерене на максимизирање профита, често раде са добављачима у земљама у развоју где је заштитна радних права недовољна, што резултира значајним кршењем људских права и различитим облицима експлоатације. Према подацима Међународне организације рада, више од 120 милиона људи, укључујући децу, доживљава кршење својих права у глобалним ланцима снабдевања. Да би се сузбили ови проблеми, Европска унија је предузела кључне кораке у правцу унапређења заштите радних права. Усвојени прописи као што су немачки Закон о дужној пажњи у ланцима снабдевања и Директива Европске уније о корпоративној дужној пажњи (CSDDD) предсављају најорда се побољшају услови рада кроз строже мере одговорности компанија. Ови прописи утврђују правила и стандарде који регулишу одговорност компанија за утицај њихових пословних активности на људска права, радне стандарде, животну средину и етику пословања у целокупном ланцу снабдевања. Циљ овог рада јесте да анализира како европске регулативе у области дужне пажње могу утицати на побољшање радних услова и заштити права радника у Европској унији и Републици Србији. Рад ће се фокусирати на кључну Директиву и законе који постављају обавезе

\* Рад примљен: 1. 9. 2024.

Рад прихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: slobodanka.peric@pr.ac.rs, ORCID:0000-0002-8388-8425.

\*\*\* Email: milica.midzovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0001-6879-0625.

\*\*\*\* Рад је резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација, евиденциони број Уговора 451-03-65/2024-03/200254 од 5. фебруара 2024. године.

компанијама за надзор и осигурање поштовања радних стандарда у свим фазама ланца снабдевања, укључујући обавезе извештавања, инспекције и мере заштите. У раду ће се, такође, размотрити предности и изазови у примени ових прописа, као и њихов утицај на побољшање положаја радника у земљама Европске уније (и) у Републици Србији.

**Кључне речи:** дужна пажња, радно право, људска права, ланци снабдевања, права радника, европска регулатива

## УВОД

Иако су у последњим деценијама остварени значајни помаци у регулативама у области заштите људских и радних права с циљем унапређења поштовања људских права и услова рада, механизми за њихово спровођење често остају неефикасни, што у пракси своди људска права на раду на *nudum ius* – право које је лишено стварне заштите и остваривости. Овај феномен је посебно изражен у глобалним ланцима снабдевања, где су радници у земљама у развоју често изложени различитим облицима експлоатације. Наиме, глобални ланци снабдевања као „системи организација, људи, активности, информација и ресурса који су укључени у процес производње и дистрибуције робе или услуга од почетне тачке до крајњег корисника“ у последње две деценије доживели су значајну експанзију захваљујући смањењу трошкова трговине и транспорта, као и напретку информационо-комуникационих технологија. Према проценама Међународне организације рада, глобални ланци снабдевања запошљавају стотине милиона радника широм света.<sup>1</sup> Иако су ови ланци допринели значајним економским користима, они су истовремено открили слабости у погледу заштите радника, посебно у земљама у развоју, где су чести случајеви кршења радних права и непоштовања основних стандарда људских права.<sup>2</sup> Заправо, напредовање економске глобализације довело је до све већих комплексности у ланцима снабдевања. Компаније набављају сировине и полупроизоде из целог света како би произвеле своје финалне производе. Међутим, ови глобални ланци снабдевања често су повезани са значајним социјалним и еколошким ризицима. Злоупотребе као што су дечји рад, принудни рад, лоши радни услови и деградација животне средине честа

1 Human rights in supply chains, Human Rights in Supply Chains: A Call for a Binding Global Standard on Due Diligence | HRW, 16. 7. 2024.

2 Глобални ланци снабдевања створили су прилике за добављаче да пређу на активности веће вредности и омогућили радницима да приступе запослењу које захтева виши ниво вештина и нуди боље плате и услове. Тамо где послодавци поштују радне прописе и међународне радне стандарде, то побољшава квалитет рада у глобалним ланцима снабдевања. Међутим, постоји и велики број примера где глобални ланци снабдевања доводе до принудног рада, експлоатације, дечијег и прековременог рада и других облика злоупотреба. International Labour Conference, Report IV: Decent Work in Global Supply Chains, 105th Session, International Labour Organization, 2016, стр. 2.



су појава у многим производним земљама. Због ових изазова, развио се интензиван правни дискурс на националном и европском нивоу о одговорности компанија за целе ланце снабдевања. Неке земље су усвојиле или планирају да усвоје законе који осигуравају етичке принципе у ланцима снабдевања.<sup>3</sup>

Данас се већина добара и производа производи од стране глобалне радне снаге, распоређене на више различитих локација које обухватају различите земље, радне просторе и послодавце. Мултинационалне малопродајне компаније управљају и контролишу огромне количине глобалне производње унутар овог сложеног транснационалног система. Ови малопродајни гиганти, који су на врху мултинационалних мрежа, набављају производе посредством комерцијалних уговора с мноштвом добављача, од којих је сваки правно лице самостално, запошљава своје раднике. Тако сложени систем омогућава производњу производа ефикасно и с ниским трошковима, али истовремено постоји мала одговорност за њихов негативан утицај. Пример њиховог негативног утицаја јесу извештаји о злоупотребама на раду које су повезане с производњом, нпр. у многим азијским фабрикама одеће (које производе одећу за познате брендове попут „Marks & Spencer“, „H & M“, „The Gap“, „Nike“ и „Adidas“) отворило се питање *злостављања и експлоатације радника* у глобалним ланцима снабдевања.<sup>4</sup> С аспекта радног права поставља се питање одрживости тренутне структуре глобалних ланаца снабдевања и да ли они могу обезбедити безбедност радника и социјалну правду.<sup>5</sup>

3 S. Koos, „Civil Law, Conflict of Laws, and Extraterritoriality in the European Supply Chain Due Diligence Law“, *Hasanuddin Law Review* 10, no. 2, 2024, стр. 144, <https://doi.org/10.20956/halrev.v10i2.5535>.

4 Један од извештаја указује на то да су жене раднице концентрисане у ниско плаћеним пословима на самом дну ланаца снабдевања одеће „H & M“ свакодневно изложене ризику од насиља. Структура производње у глобалним производним мрежама, која укључује неколико компанија у различитим земљама, омогућава брендovima и трговцима да диктирају обрасце набавке и производње, док истовремено избегавају одговорност за то како праксе куповине доводе до озбиљних кршења права на раду. Након разматрања глобалних ланаца снабдевања на 105. седници Међународне конференције рада (2016), Комитет МОП-а за достојанствен рад у глобалним ланцима снабдевања поднео је извештај са резолуцијом и закључцима за усвајање на Конференцији (ILC105-PR14-1-En). Комитет је истакао да искуства насиља заснованог на полу у фабрикама добављача одеће за „H & M“ документована у овом извештају нису изоловани инциденти. Напротив, она одражавају скуп ризичних фактора за насиље засновано на полу у фабрикама добављача „H & M“ који систематски излажу жене раднице насиљу. Извештај описује асиметричне односе моћи између брендова и добављача у ланцима снабдевања одећом, праксе куповине брендова под утицајем трендова брзе моде и притисака за смањење трошкова, као и одговарајућу еволуцију радних уговора и подизвођачких пракси међу добављачима. Ове праксе имају значајан утицај на животе жена радница у азијским ланцима вредности одеће, укључујући Бангладеш, Камбоџу, Индију, Индонезију и Сри Ланку. Видети: *Gender Based Violence in the „H & M“ Garment Supply Chain*, *Workers voices from the global supply chain: A Report to the ILO*, 2018, стр. 10 и даље, доступно на <https://www.globallaborjustice.org/wp-content/uploads/2018/05/GBV-HM-May-2018.pdf>.

5 S. Velluti, „Labour standards in global garment supply chains and the proposed EU corporate sustainability due diligence directive“, *European Labour Law Journal*, 2024, <https://>

Трагедије, као што је колапс фабрике „Рана Плаза“ у Бангладешу 2013. године, у којој је страдало више од 1.100 радника, показале су потребу за озбиљнијим регулаторним приступом у контроли услова рада у ланцима снабдевања.<sup>6</sup> У том контексту, значајно је истакнути напоре које Европска унија и њене чланице улажу у побољшање заштите радника кроз усвајање прописа попут Директиве Европске уније о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD) и закона одређеног броја држава Европске уније, посебно немачког Закона о дужној пажњи у ланцима снабдевања. Ови прописи представљају важан корак ка јачању одговорности компанија за услове рада у свим фазама њихових производних и снабдевачких ланаца, без обзира на географску локацију, али и ка осигурању достојанственог рада<sup>7</sup> (*decent work*), који подразумева адекватну зараду, сигурне услове рада и заштиту људских права.<sup>8</sup> Директива Европске уније о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD) усвојена је као део настојања да се обезбеде адекватни радни услови и заштите људска права у глобалним ланцима снабдевања, као и осигура да компаније у Европској унији примењују стандарде дужне пажње у свим фазама производње и снабдевања, укључујући њихове добављаче и пословне partnere из других земаља.<sup>9</sup> Истовремено, немачки Закон о

doi.org/10.1177/20319525241239283, доступно на <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20319525241239283>.

- 6 Закон о дужној пажњи у ланцу снабдевања у Немачкој инициран је трагичним догађајем у којем је више од 1.100 радника текстилне индустрије у Бангладешу изгубило живот 24. априла 2013. када је у фабрици „Рана Плаза“ избио пожар, а затим се конструкција срушила. Ова трагедија је представљала кључни подстицај за увођење овог закона, који предвиђа обавезу компанија да обезбеде усклађеност са стандардима радних права не само на националном нивоу већ и у целом ланцу снабдевања. Директива о дужној пажњи, ОКО: Економија : Тешка индустрија, страни инвеститори и немачки закон за раднике из Србије: (rts.rs), 9. 7. 2024.
- 7 На основу идејног концепта произилази шест димензија пристојног рада, које детерминишу пристојан рад као општи циљ. То су: могућност или шансе за рад, рад у условима слободе, продуктиван рад, једнакост у (на) раду, сигурност на раду, достојанство на раду. У појму и концепту пристојног рада сконцентрисан је велики део стандарда МОР-а, укључујући и све основне. Тако да се екстензијом пристојног рада шири и цео сет међународних стандарда рада. Практично, достојанствен рад је компилација радних стандарда утканих у један сегмент – пристојност рада. Видети: Слободанка Ковачевић-Перић, „Међународни стандарди рада – међународна организација рада“, *Радно и социјално право*, XXIII, 2, 2019, стр. 57.
- 8 У људским правима је поштовање дигнитета личности, имунитет човека као бића у целисти, у свим сферама остваривања његовог хуманума – личног, умног, физичког, породичног, имовинског, политичког, грађанског, социјалног, еколошког и др. Низ није коначан, допуњују га нова права с развојем слободе, сазревањем свести и људске савести. Данас, људска права чине окосницу сваке правне државе која стреми владавини права, правди, а не самовољи и анархији. Међународни акти којима су успостављена људска права и слободе сматрају се „класицима правне књижевности“, јер су узор и минимални праг свих регулатива о правима човека на националном домену. Видети: С. Ковачевић-Перић, „Пристојан рад“ (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Нишу, 2011, стр. 43.
- 9 Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, доступно на [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202401760](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401760).

дужној пажњи у ланцима снабдевања, који је ступио на снагу 2023. године, додатно јача стандарде људских права и еколошке одговорности за немачке компаније и њихове добављаче. Овај закон захтева да све компаније са више од 1.000 запослених у Немачкој обезбеде усклађеност са радноправним и еколошким стандардима кроз читав свој ланац снабдевања, укључујући и оне у иностранству. „Из Србије у Немачку укупно извози око 3.000 фирми, очекује се да ће оне које на ово тржиште пласирају сировине, компоненте и полупроизоде током ове године по први пут моћи да осете одређене ефекте. Сада када је директива Европске уније о дужном надзору усвојена, све компаније у ЕУ требало би да примењују стандарде дужне пажње, укључујући њихове добављаче и сараднике у иностранству у производним и продајним ланцима (такозвани ланци вредности). Ова обавеза односи се и на Републику Србију. Примена немачког Закона о дужном надзору већ сада подразумева да ће одређени радно-правни стандарди морати да буду поштовани од стране немачких компанија, као и свих компанија које сарађују са њима у другим земљама. То укључује и њихове филијале у Србији, добављаче и извођаче. Уколико ти привредни субјекти не буду поштовали прописане стандарде, немачке компаније ће бити дужне да прекину пословну сарадњу са њима.“<sup>10</sup> С друге стране, усвајањем Директиве Европске уније о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD), компаније у ЕУ добиле су нове обавезе у погледу примене стандарда дужне пажње, не само у сопственим операцијама већ и у сарадњи са добављачима и партнерима у иностранству.<sup>11</sup> Стога, у раду ће бити анализирано како ће примена ове директиве утицати на радне услове и заштиту права радника у Европској унији и Србији, укључујући изазове и предности у реализацији, као и ефекте нових обавеза на привредне субјекте и кораке потребне за имплементацију европских стандарда.

10 Видети: Ј. Протић, „Дужна пажња у ланцима снабдевања – одговорни принципи УН до могућег утицаја на радна права на Западном Балкану“, *Радно и социјално право*, 1, 2023, стр. 276 и даље.

11 Пример који илуструје озбиљне правне и етичке проблеме у глобалним ланцима снабдевања јесте истрага миланских власти против бренда „Кристијан Диор“ и „Армани“ због експлоатације радника у фабрикама које су радиле за овај бренд. Иако „Диор“ није кривично одговоран, истрага је указала на неадекватан надзор над добављачима и озбиљна кршења радних права, што је омогућило системску експлоатацију радне снаге. Овај случај наглашава потребу за строжим законодавством и обавезним мерама надзора у глобалним производним мрежама како би се обезбедили бољи радни услови и спречила даља кршења права радника у земљама са слабијом правном регулативом у овој области. Медијски извештаји цитирају судске документе који показују да су прекорачење радних сати и небезбедни услови рада омогућили добављачу да наплати „Диору“ 53 евра за торбу која је на тржишту продавана за 2.600 евра. Видети: <https://www.forbes.com/sites/ramdanziger/2024/06/24/italian-court-reveals-diors-unethical-supply-chain-and-puts-other-luxury-brands-on-notice/> и [https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/07/17/dior-and-armani-under-investigation-for-exploiting-workers-at-chinese-factories-in-italy\\_6687795\\_143.html](https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/07/17/dior-and-armani-under-investigation-for-exploiting-workers-at-chinese-factories-in-italy_6687795_143.html), 10. 7. 2024.

# 1. ПОЈАМ ЛАНАЦА СНАБДЕВАЊА И РАЗВОЈ СТАНДАРДА „ДУЖНЕ ПАЖЊЕ“ У МЕЂУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

## 1.1. Појам ланаца снабдевања

У савременом пословном окружењу, нарочито у последњих неколико деценија, свака компанија која тежи успеху или одрживости морала је да се укључи у сарадњу с другим предузећима. Ове сарадње и партнерства били су од кључног стратешког значаја и често представљају саставни део шире конкурентске стратегије компаније. Истовремено, такав развој догађаја захтевао је нови приступ управљању. Иновативно управљање више се не заснива на организовању појединачних функција, већ на управљању процесима. Главни фокус је на интеграцији процеса како би се постигли максимални резултати, најпре унутар самог предузећа, а затим и у оквиру његових спољашњих партнера. Овај приступ довео је до развоја новог концепта – ланца снабдевања. Мартин Кристофер<sup>12</sup> 1992. дефинисао је ланац снабдевања као мрежу организација које су укључене у низводне и узводне везе и токове процеса и активности којима се производи производ (или услуга) за крајњег потрошача. То је процес који је усмерен на кооперативно управљање како би се најефикасније користили ресурси дистрибутивног канала с циљем најбољег задовољења потрошача и, истовремено, остваривања конкурентности.<sup>13</sup> У литератури се могу срести бројне дефиниције ланца снабдевања (енгл. *Supply Chain* – SC) што је последица комплексности његове структуре и функционисања. У суштини, ланац снабдевања представља мрежу организација повезаних двосмерним везама, различитим процесима и активностима које стварају вредност у облику производа и/или услуга за крајњег корисника. Једна од најчешћих дефиниција заснива се на чињеници да ланац снабдевања представља размену робе и информација у логистичким процесима почев од набавке сировина па до испоруке готових производа и/или услуга крајњем кориснику. У ланцу снабдевања сви испоручиоци, даваоци услуга и корисници морају бити повезани с циљем његовог ефикасног функционисања.<sup>14</sup> За ланце снабдевања

12 Мартин Кристофер је светски признати експерт у области логистике и управљања ланцима снабдевања. Његов рад је значајно утицао на академске и индустријске праксе, посебно у контексту стратешког управљања глобалним ланцима снабдевања. Видети: <https://www.martin-christopher.info/logistics-and-supply-chain-management>, 16. 8. 2024.

13 М. Цветковић, „Агилност ланца снабдевања у тактичким и оперативним условима“, *Економски йоілеги*, Vol. 15, број 3, 2013, стр. 171–189.

14 Ланац снабдевања је настао и као резултат комплексности и разноврсности спектра ситуација при чему његова конфигурација зависи од врсте и типа производње/услуга, циљног тржишта, извора снабдевања, броја ентитета и њиховог утицаја на функционисање ланца, респектујући њихову географску позицију, величину, функцију и улогу у SC-у, као и реализацију робних, информационих, финансијских и др. токова. D. Simchi-Levi, P. Kaminsky and E. Simchi-Levi, „Designing and Managing the Supply Chain: Concepts, Strategies, and Case Studies“, *Irwin McGraw Hill*, Boston, MA, 2009, стр. 52.

је карактеристично то што су обично сложени и могу укључивати велики број различитих организација, као и географски удаљене локације. Та сложеност у ланцима снабдевања може бити узрок бројних проблема, као што су услови рада, еколошки стандарди или питање поштовања људских права. Код услова рада, радници у ланцима снабдевања могу бити изложени неповољним радним условима, недостатку безбедности на раду или малим надницама и зарадама.<sup>15</sup> Такође, производња и транспорт робе могу имати значајан утицај на животну средину, од гасова, загађење вода и земљишта, до потпуног губитка здраве животне средине. Тамо где послодавци поштују радне прописе и међународне радне стандарде, то побољшава квалитет рада у глобалним ланцима снабдевања. Међутим, постоји и велики број примера где глобални ланци снабдевања доводе до принудног рада, експлоатације, дечјег и прековременог рада и других облика злоупотреба. Такође, кршење људских права у ланцима снабдевања попут дискриминације и недостатка слободе удруживања и колективног преговарања неретко су саставни део пословања у оквиру ових ланаца.<sup>16</sup>

## 1.2. Развој стандарда дужне пажње

Стандард „дужна пажња“ (енгл. *due diligence*) уведен је у радно и пословно право у другој деценији овог века. Овај концепт подразумева обавезу предузећа да предузму све потребне мере како би спречила и уклонила штетне последице по људска права и животну средину у свом пословању – било директно или индиректно (у ланцима снабдевања, код добављача и слично). Само значење појма „дужна пажња“ у енглеском језику представља: „бригу коју разумно лице треба да уложи како би избегло да изазове штету другим лицима или њиховој имовини“. У савременом пословном праву овај појам је присутан више од четрдесет година и повезује се са „одрживим пословањем“ компанија. Многе мултинационалне компаније су у свом раду грубо кршиле људска права или су то чиниле њихове филијале, снабдевачи или подизвођачи, а оне нису реаговале. Због тога су прво на њих почеле да врше притисак невладине организације (као што су *Amnesty International* и *Human Rights Watch*), које су објављивале извештаје о бројним злоупотребама људских, дечјих и еколошких права,

15 Иако је из угла правног регулисања питање безбедних и здравих услова рада започело као једно од основних права на раду и у вези с радом, временом је, због ширег друштвеног значаја који има, добило и своју међународноправну надградњу. Тако данас право на безбедне и здраве услова рада представља једно од основних људских права. Ово из разлога што питање безбедних и здравих услова рада превазилази оквира радног права и оставља реперкусије много шире од односа запосленог и послодавца. Наиме, за радника питање безбедности и здравља на раду егзистенцијалног је карактера. Видети: Дарко Божичић, „Безбедност и здравље на раду и дигитална економија“, *Радно и социјално право*, XXIV, 1, 2020, стр. 254.

16 S. Viswanathan, „On Decisions for Integration Implementation: An Examination of Complementarities Between Product-Process Technology Integration and Supply Chain Integration“, *Decision Sciences Journal*, Michigan State University, 2010, стр. 2.

скрећући пажњу на ову проблематику посредством механизма „именовања и осрамоћивања“. Ове и друге организације покренуле су тим поводом и водиле бројне судске процесе против мултинационалних компанија. Уочивши овакво штетно деловање мултинационалних компанија, глобални и масовни проблем постаје предмет интересовања и међународних организација – као што су Уједињене нације (УН), Организација за економску сарадњу и развој (ОЕСД) и Међународна организација рада (МОП). Они доносе документе у којима се анализирају корени каснијег формулисања принципа дужне пажње и скреће пажња на то да мултинационалне компаније треба да поштују људска права. На међународном нивоу донета је Трипартитна декларација о принципима који се односе на мултинационална предузећа и социјалну политику МОП-а из 1977. године; Десет принципа Глобалног договора УН из 2000. године и Смернице за мултинационална предузећа, ОЕСД из 1976. године. Наведени акти и документи представљају основу за увођење принципа дужне пажње. Формално, овај стандард се појављује 2011. када су Уједињене нације прогласиле Руководећа начела за дужну пажњу у области људских права.<sup>17</sup> Најкраће речено, ради се о правном оквиру УН који подразумева поштовање, заштиту и отклањање повреда људских права од стране мултинационалних компанија.<sup>18</sup> По томе се овај стандард уграђује и у друге међународне документе, као што су поменуте Смернице ОЕСД, а у последње време и у националне законодавне акте. Главна разлика између ова два инструмента јесте то што су Смернице ОЕСД намењене искључиво мултинационалним предузећима, док су Начела УН усмерена на државе, препоручујући им да спроводе и примењују законе који захтевају поштовање људских права од стране свих компанија.<sup>19</sup> Међутим, Начела УН не разматрају правне санкције, попут грађанске или кривичне одговорности за компаније које не спроводе дужну пажњу у погледу људских права у својим операцијама. Овај јаз између дужне пажње и одговорности познат је као „јаз одговорности“. Поред добровољних механизма, потребно је усвајање нових законодавних мера које ће се примењивати како на државе домаћине, тако и на државе порекла транснационалних компанија, а које ће моћи да се спроводе на међународним, европским и националним судовима.<sup>20</sup> Закони који предвиђају дужност пажње компанија у области људских права

17 United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, HR/PUB/11/04, United Nations, 2011.

18 С. Јашаревић, Д. Божичић, „Стандард 'дужна пажња' у области радног права“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, стр. 644.

19 OECD (2022), *The role of sustainability initiatives in mandatory due diligence: Background note on Regulatory Developments concerning Due Diligence for Responsible Business Conduct* <https://mneguidelines.oecd.org/the-role-of-sustainability-initiatives-in-mandatory-due-diligence-note-for-policy-makers.pdf>.

20 *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector* (OECD 2018), A. Ramasastry, „Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability“, *Journal of Human Rights*, 2015, стр. 24.

донети су у Француској, Немачкој и Норвешкој, док су у другим земљама донети слични прописи о заштити од дечјег рада и насилног рада (Велика Британија, Холандија, Аустралија).

## 2. ЕВРОПСКИ ПРОПИСИ О ДУЖНОЈ ПАЖЊИ У ЛАНЦИМА СНАБДЕВАЊА

Широм света, 152 милиона људи жртве су дечјег рада, док је 24,9 милиона људи „затворено“ у принудном раду, од чега је 16 милиона експлоатисано у приватном сектору. Истовремено, 780 милиона жена и мушкараца који раде не зарађују довољно да би се издвојила из сиромаштва. Мегатрендови као што су глобализација, технолошке иновације и климатске промене значајно утичу на будућност рада, а осетљиве групе ће бити посебно погођене, што може довести до повећања неједнакости и разлике у зарадама. *Ланци снабдевања*, који чине око 80% глобалне трговине, играју кључну улогу у економском расту и смањењу сиромаштва, али такође доприносе дефициту достојног/достојанственог рада и угрожавању основних радних права. Међународне иницијативе и *soft law* смернице нису биле довољне да реше ове проблеме, што је довело до потребе за чвршћим регулацијама. У 2021–2023. земље попут Немачке, Норвешке, Француске и Холандије започеле су усмеравање на законодавство о дужној пажњи у ланцима снабдевања, пружајући конкретне смернице компанијама за идентификацију и ублажавање негативних ефеката на људска права и животну средину. Ова законодавства су поставила основу за обавезујући оквир усвајањем Директиве Европске уније о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD). Ова директива треба да уједначи стандарде на нивоу ЕУ, смањи неједнакости и побољша правну сигурност, али ће захтевати прилагођавање националних закона и наставак унапређења одрживости у ланцима снабдевања.<sup>21</sup>

### 2.1. Немачки Закон о дужној пажњи у ланцима снабдевања

Циљ законодавства о ланцима снабдевања јесте унапређење стандарда поштовања људских права и заштите животне средине у глобалним ланцима снабдевања. Немачки Закон о ланцу снабдевања,<sup>22</sup> који је ступио на снагу

21 United Nations Global Compact, *Decent Work in Global Supply Chains: A Baseline Report, 2024*, доступно на: [publications/Decent-Work-in-Global-Supply-Chains\\_UN-Global-Compact.pdf](https://publications/Decent-Work-in-Global-Supply-Chains_UN-Global-Compact.pdf) (d306pr3pise04h.cloudfront.net).

22 *The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains* (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten) ступио на снагу 1. јануара 2023, доступан на: [<https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>](<https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>).

1. јануара 2023. године, представља почетак ових иницијатива.<sup>23</sup> Немачки Закон о корпоративној дужној пажњи примењује се на привредна друштва у Немачкој и уводи обавезу привредним друштвима да осигурају поштовање основних људских права и еколошких стандарда у оквиру својих ланаца снабдевања. Закон је у примену ушао у две фазе. У првој фази примене током 2023. односио се на немачке компаније са више од 3.000 запослених и компаније исте величине са седиштем у иностранству с регистрованим немачким филијалама, као и на добављаче немачких компанија у иностранству. Међутим, од 1. јануара 2024. примена закона је проширена на сва привредна друштва која у Немачкој запошљавају више од 1.000 радника. Закон се, дакле, односи како на компаније које су регистроване у Немачкој, тако и на њихове ћерке фирме у иностранству, као и на директне и индиректне добављаче у њиховим ланцима снабдевања. Ово укључује стране компаније с немачким филијалама, од којих ће се тражити да успоставе процесе за идентификацију, процену, спречавање и отклањање кршења људских права и заштиту животне средине у свом ланцу снабдевања. Сходно томе, овај закон се примењује и на привредна друштва регистрована у другој земљи и у Републици Србији. Предмет обавеза *дужне пажње* привредних друштава јесу ризици унапред дефинисани законом, а који представљају ситуације у којима постоји довољна вероватноћа кршења законом прописаних забрана у вези с људским правима и заштитом животне средине, на основу стварних, чињеничних околности. Другим речима, привредно друштво није одговорно за повреду права, већ за *недостатак дужне пажње* у вези с ризицима који могу довести до те повреде.<sup>24</sup> Према закону, ризиком за људска права сматра се „ситуација у којој, на основу чињеничних околности, постоји довољна вероватноћа“ повреде неке од предвиђених забрана: забрана запошљавања детета; забрана најгорих облика децјег рада за децу млађу од 18 година; забрана запошљавања лица на принудном раду; забрана свих облика ропства, обичаја сличних ропству, кметства или других облика вршења доминације или угњетавања на радном месту; забрана непоштовања обавеза заштите на раду важећих према законским прописима места запослења; забрана непоштовања слободе удруживања; забрана неједнаког третмана при запошљавању; забрана ускраћивања правичне накнаде за рад; забрана изазивања штетних промена у земљишту, загађења воде, загађења ваздуха, штетних емисија буке или прекомерне потрошње воде; забрана противправног принудног исељења и забране противправног одузимања земљишта, шума и вода; забрана ангажовања или коришћења приватних или јавних снага безбедности за заштиту пројекта предузећа; као

23 Док Директива о дужној пажњи за одрживо пословање (CSDDD) проширује сличне захтеве на ниво целе Европске уније, усклађено са Водећим начелима Уједињених нација (UNGP) и Смерницама Организације за економску сарадњу и развој (OECD).

24 Ј. Чановић Спасојевић, „Немачки закон о дужној пажњи у ланцима снабдевања и његов утицај на добављаче – привредне субјекте у Републици Србији“, *Зборник радова Изазови и ошворена пийшања Услужној йрава*, том 2, Крагујевац, 2024, стр. 670.



и забрана чињења или противправног нечињења, које у претходним забранама није наведено, а којим се „директно и на посебно озбиљан начин“ може нарушити заштићено право и „чија је противправност очигледна на основу разумне оцене свих релевантних околности“. Ризиком за животну средину, у истом контексту, сматрају се следеће забране: општа забрана изазивања штетних промена у животној средини; забране које се односе на злоупотребу живе; забране које се односе на недозвољену производњу и употребу хемикалија (дуготрајних органских загађивача); као и забране у вези са опасним отпадом.<sup>25</sup> У случају неизвршавања обавеза дужне пажње у односу на ризике који могу довести до повреде људских права и животне средине, односно у случају кршења наведених забрана, Законом су предвиђене санкције. С тим у вези, Федерална канцеларија за привреду и контролу извоза (БАФА)<sup>26</sup> јесте немачка институција која је одговорна за управни надзор поштовања обавеза прописаних немачким законом.<sup>27</sup>

Немачким законом су одређени захтеви (мере) у погледу обавеза дужне пажње које је немачко привредно друштво дужно да испуни како би спречило или смањило апострофиране ризике, али и зауставило повреде обавеза из области људских права или животне средине. Такви захтеви обухватају: успостављање система управљања ризиком; одређивање интерне надлежности у предузећу; спровођење редовних анализа ризика; давање изјаве о начелима; успостављање превентивних мера у области сопственог пословања и према директним добављачима; предузимање корективних мера; успостављање притужбеног поступка; спровођење обавеза дужне пажње у погледу ризика код индиректних добављача; и документовање и извештавање. Конкретни кораци који се морају предузети у оквиру обавеза дужне пажње прописани су законом на прецизан начин. Дакле, не постоји општа одредба о обавези дужне пажње, што доприноси већем степену правне сигурности у примени овог прописа. Предвиђени списак мера, одређен као *numerus clausus*, не представља једнократне обавезе привредних друштава, већ подразумева континуирано и правремено извршавање обавеза привредних друштава ради спровођења свих законом постављених захтева у вези с корпоративном дужном пажњом. Овакав приступ немачког законодавца прати оријентацију изражену у *soft law* правилима УН о бизнису и људским правима.<sup>28</sup> Од изузетне важности за

25 Члан 2. тач. 1–8. *The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains*.

26 Прошле године у ову агенцију стигло је 400 жалби из целог света. Једна жалба стигла је и из Србије. Није познато из које компаније је овај приговор стигао, али ће то моћи да се види кад БАФА објави свој годишњи извештај о примени овог закона и поступцима који су вођени широм света.

27 БАФА има овлашћење да изда посебне забране како би се спречиле повреде обавеза, а у случају да не дође до усаглашавања, може наметнути, између осталих, повремене новчане казне до износа од 50.000 евра, а када је изречена казна већа од 175.000 евра, немачка компанија такође може имати забрану учешћа у уговорима о јавним набавкама у периоду од једне до три године. Ј. Чановић Спасојевић, о. с., стр. 671.

28 Члан 3. *The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains*.

спровођење свих других обавеза корпоративне дужне пажње јесте посебна обавеза немачких привредних друштава, према закону, да успоставе поступак за изјављивање притужби (интерни жалбени поступак), који треба да буде доступан свим странама укљученим у ланац снабдевања (дакле и добављачима). Такав поступак треба да омогући запосленима да укажу на ризике за људска права и животну средину, као и на повреду обавеза из области људских права или животне средине, које су проузроковане економским активностима привредног друштва у области сопственог пословања или пословања директног добављача. Погођене (заинтересоване) стране из земаља где се налазе производни капацитети (запослени у ланцу снабдевања) могу путем овог поступка извести немачко привредно друштво о потенцијалним реалним ризицима или наступелим повредама заштићених права. Притужбени (жалбени) поступак јесте ефикасан канал комуникације и као такав представља систем раног упозорења помоћу ког се проблеми препознају и решавају пре него што дође до повреде људских права или нарушавања животне средине.<sup>29</sup>

Кључне одредбе овог закона (од 4 до 6) укључују и обавезну процену ризика, наиме компаније су обавезне да идентификују потенцијалне ризике по људска права и животну средину у својим ланцима снабдевања. Такође, предузећа на која се овај закон односи обавезна су да предузму конкретне мере како би спречила или умањила негативне утицаје на људска права и животну средину. Такође, обавезна су и да буду транспарентна у вези са својим ланцем снабдевања, што укључује објављивање извештаја о мерама које су предузела како би се смањили ризици. Законом се прописује и да компаније могу бити одговорне за штету која је настала као резултат кршења закона, укључујући плаћање накнаде за штету радницима или жртвама кршења људских права. У немачком Закону о дужној пажњи у ланцима снабдевања евидентан је циљ да се унапреди одговорност компанија за поштовање људских права и заштиту животне средине што је део ширег глобалног тренда ка већој одговорности компанија у овој области.<sup>30</sup>

## 2.2. Нормативни оквир појединих земаља Европске уније

У земљама Европске уније већ постоје различити усвојени закони о *дужној пажњи* у области људских права који подразумевају обавезно обелодањивање информација и транспарентност компанија у вези с утицајима њиховог пословања на радна права, људска права и животну средину уопштено. На пример,

29 Најважније циљне групе жалбеног поступка јесу особе у пословном подручју привредног друштва или у ланцу снабдевања, којима су потенцијално угрожена људска или еколошка права, дакле, не само и нужно запослени код немачког привредног друштва или добављача. Видети више у: Б. Урдаревић, Д. Ристовски, *Приручник о жалбеним механизмима*, Београд, 2023, стр. 17–18.

30 И. Лазовић, „Прописи о дужној пажњи у ланцима снабдевања и њихов утицај на положај радника“, *Темајски зборник радова Динамика савремене правне теорије*, 2024, стр. 189.

британски Закон о модерном ропству из 2015. године<sup>31</sup> захтева од компанија да објаве изјаву о ризицима злоупотребе радне снаге у њиховим ланцима снабдевања. Међутим, независни извештај открио је да многе компаније ово сматрају формалном вежбом, а 40% квалификованих компанија није се придржавало Закона.<sup>32</sup> Такође, постоје закони о обавезној дужној пажњи, који укључују додатне стандарде понашања за компаније како би осигурали поштовање људских права, уз санкције у случају непоштовања обавеза. Пример овог типа закона је Холандски закон о дужној пажњи у случају дечјег рада.<sup>33</sup> Овај закон намеће три главне обавезе компанијама: обавезу да истраже, применом дужне пажње, да ли постоји „разумна сумња“ да су роба или услуге које се испоручују „створени“ посредством дечјег рада; обавезу да развију и спроведу акциони план у случају да постоји разумна сумња на дечји рад у складу са Алатом за вођење пословања у вези са дечјим радом из 2015. који су развили Међународна организација рада и Међународна организација послодаваца; и обавезу да издају изјаву надлежној власти да испуњавају горенаведене захтеве о дужној пажњи.

Други закони о дужној пажњи такође укључују одредбе о одговорности, које утврђују правне последице непоштовања обавеза дужне пажње, као што су Француски закон о обавези „будности“ из 2017. и Норвешки закон о транспарентности из 2021. године.

Француски закон захтева од великих јавних акционарских друштава и њихових подружница са седиштем у Француској, са најмање 5.000 запослених у две узастопне године, да усвоје и спроведу план „будности“. Он повезује дужну пажњу са грађанском корпоративном одговорношћу и предвиђа одговорност за грешку за сопствене радње и пропусте компаније на основу општег деликта немара. Обим закона је широк, покрива ризике који проистичу из пословања компаније и компанија које она контролише, као и пословање подизвођача или добављача са којима компанија има утврђен комерцијални однос. Осим тога, закон се односи на већину радних права у вези с људским правима и основним радним правима. Ограничење француског закона јесте то што компанијама оставља велики простор за тумачење обима њихових обавеза.<sup>34</sup>

31 The Modern Slavery Act 2015, (2015 c. 30); <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>>.

32 UK Government, „Independent Review of the Modern Slavery Act 2015: Final Report“, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, May 2019, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/803406/Independent\\_review\\_of\\_the\\_Modern\\_Slavery\\_Act\\_-\\_final\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803406/Independent_review_of_the_Modern_Slavery_Act_-_final_report.pdf)>

33 Act of 24 October 2019 introducing a duty of care to prevent the supply of goods and services that have been created with the help of child labor (Child Labour Duty of Care Act), 13. 11. 2019, Official Gazette 2019, 401, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html>>

34 LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1), NOR: ECFX1509096L, JORF n° 0074 du 28 mars 2017, <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/>>; for commentary: S. Cossart and L. Chatelain, „What lessons does France's Duty of Vigilance law have for other national initiatives?“, Business & Human Rights Resource Centre, 2019.

Норвешки закон захтева од компанија да промовишу поштовање основних људских права и пристojних радних услова, укључујући обезбеђивање зарада за живот, у свом пословању и ланцима снабдевања. Закон покрива компаније у Норвешкој и стране компаније које продају производе и услуге у Норвешкој. Значајно је да се законом предвиђа право на захтев за информације од компаније о томе како она решава стварне и потенцијалне утицаје на људска права. У пракси, чланови јавности, невладине организације, инвеститори и синдикати могу затражити информације о напорима компаније у спровођењу дужне пажње. Међутим, ниједан од ових закона не намеће обавезу резултата у погледу спречавања кршења основних радних права у њиховим глобалним ланцима снабдевања. Штавише, само немачки закон захтева успостављање процедура за жалбе, иако француски закон омогућава свакој особи која има правни интерес да поднесе жалбу због непоштовања обавеза дужне пажње пред грађанским судом.<sup>35</sup>

### 3. ДИРЕКТИВА ЕУ О КОРПОРАТИВНОЈ ДУЖНОЈ ПАЖЊИ И ЊЕН УТИЦАЈ НА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ

Иако су мултинационалне корпорације од кључног значаја за међународну заједницу, њихово пословање може негативно утицати на заштиту људских права. Покушаји да се овај проблем реши путем *soft law* инструмената нису били довољни, јер због њихове необавезујуће природе не дефинишу јасне обавезе и механизме надзора и санкционисања. Зато су поједине земље ЕУ донеле законе о корпоративној дужности заштите људских права и животне средине, али различити национални приступи довели су до неуједначених тржишних услова. Како би се уједначили услови на јединственом тржишту и обезбедила правна сигурност, Европска комисија је предложила Директиву о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD), која ће успоставити обавезујући правни оквир заштите људских права у пословним ланцима корпорација. Иако постоји страх да би неке корпорације могле повући своје инвестиције из земаља са слабијом заштитом права, очекује се да Директива донесе користи у погледу заштите људских права, правне сигурности и једнаких услова конкуренције.

У фебруару 2022. Европска комисија је објавила предлог Директиве о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD). Циљ ове директиве јесте да прокламује „једнаке услове за све компаније које послују на тржишту ЕУ, правну јасноћу и ефикасне механизме спровођења и санкционисања,

35 Norwegian Storting, Act on business transparency and work with basic human rights and decent working conditions (Openness Act) 2021, ACT-2021-06-18-99 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-99>>; see Business for Social Responsibility (BSR), The Norwegian Transparency Act: Key Insights for Business, 30 June 2022, <<https://www.bsr.org/en/blog/the-norwegian-transparency-act-key-insights-for-business>>.

истовремено побољшавајући приступ правди за оне чија су права повређена, успостављањем грађанске и правне одговорности компанија“.

Предложена Директива је усвојена на седници Европског парламента 13. јуна 2024. године.<sup>36</sup> Директива о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD) представља значајан корак ка унапређењу корпоративне транспарентности и одговорности у Европској унији. Она поставља обавезе компанијама да примене принципе *дужне пажње* у свом пословању, посебно поштујући стандарде људских права и заштите животне средине, укључујући обавезе за идентификацију, управљање и ублажавање негативних утицаја пословања.

Члан 1. Директиве дефинише опсег и сврху примене, обухватајући све велике компаније и, у одређеним условима, мала и средња предузећа. Овај члан поставља основ за имплементацију обавеза дужне пажње, осигуравајући свеобухватан приступ који укључује све нивое корпоративних активности и ланаца снабдевања.<sup>37</sup> Према члану 3. компаније су дужне да развију свеобухватну политику дужне пажње која обухвата све аспекте њихових пословних операција и ланаца снабдевања. Ова политика мора бити интегрисана у свакодневне пословне праксе и укључивати механизме за идентификацију и управљање ризицима.<sup>38</sup> Такође, Директива прописује обавезу компанија да изврше редовно извештавање о усаглашености с Директивом. Извештаји морају бити јавни и доступни на веб-сајту компаније, што осигурава транспарентност и омогућава јавности да прати напредак у примени дужне пажње.<sup>39</sup> Према члану 7. компаније морају укључити заинтересоване стране у процесе дужне пажње, укључујући раднике, синдикате и друге релевантне актере што осигурава да интереси свих страна буду адекватно заступљени. Чланови 9–18. Директиве прописују обавезу компанија да развију и модификују планове акција за превенцију и ублажавање негативних утицаја, забране дискриминацију, редовно процењују ефикасност мера, улажу у оперативне и финансијске промене, комуницирају о мерама и резултатима транспарентно, успоставе механизме за пријаву и жалбе, врше редован мониторинг, објављују годишње извештаје

36 Сва друштва с ограниченом одговорношћу у ЕУ која имају значајну величину и економску моћ (са више од 500 запослених и преко 150 милиона евра у нето промету широм света). Европски парламент предложио је да се лични опсег прошири на компаније са више од 250 запослених и нето прометом од 40 милиона евра, а за компаније изван ЕУ предложио је праг промета од 150 милиона евра, од чега би само 40 милиона требало да буде генерисано у ЕУ.

37 Према члану 2. CSDDD се односи на компаније које имају своје седиште унутар Европске уније, као и на значајне компаније са седиштем ван ЕУ које послују у ЕУ. Имплементација је постепена: од 2027. Директива ће се примењивати на компаније са најмање 5.000 запослених и прометом од најмање 1,5 милијарди евра. У 2028. биће обухваћене компаније са најмање 3.000 запослених и прометом од 900 милиона евра, а у 2029. компаније са више од 1.000 запослених и прометом од 450 милиона евра.

38 Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence.

39 Чланови 4–6. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence.

и подносе извештаје Европском јединственом приступном пункту, уз примену прелазних одредби за усклађивање са Директивом.<sup>40</sup>

Након усвајања ЕУ Директиве и обавезе увођења приступа *дужне пажње* у постојеће (или нове) законе ЕУ, указује се на важност заштите људских права и радних стандарда, нарочито у погледу глобалних ланаца снабдевања. Директива значајно проширује спектар социјалних и радних политика с посебним фокусом на спровођење дужне пажње дуж целог производног и снабдевачког ланца. У свим фазама поступка сада постоји обавеза за чланице и уговорне стране да се придржавају социјалних и еколошких прописа и међународних стандарда о заштити људских и радних права. Ова директива стога „проширује своје регулаторне утицаје ван територијалне надлежности ЕУ и директно утиче на пословање фирми, добављача и подизвођача повезаних ланцима снабдевања преко различитих надлежности“. Сличне одредбе могле би се усвојити и у другим законима ЕУ увођењем социјалних клаузула у комбинацији са системом грађанске одговорности, чиме би се осигурао приступ дужне пажње који би гарантовао кохерентнији и интегрисанији регулаторни оквир. Кључна снага Директиве јесте и у томе што она предвиђа систем одговорности и надокнаде који има потенцијал да уведе концепт регулације у којем закон има улогу у обликовању корпоративног резултата, али и „корпоративне савести“ и „правде ван суда“. Директива представља велики корак напред у заштити права радника и пружа важан модел за унапређење радних услова у глобалним ланцима снабдевања. Компаније су обавезне да обезбеде пристојне услове рада за раднике у ланцу снабдевања, што може обухватати адекватну зараду, безбедност на раду, поштовање радног времена или плаћени прековремени рад.<sup>41</sup>

Директива о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања (CSDDD) има велики потенцијал да значајно побољша положај радника. Њен фокус на смањење ризика од експлоатације, укључујући дечји рад, принудни рад и неповољне радне услове, може допринети повећању свести и подстицању мера за решавање ових проблема у различитим деловима света. Захтев за већом транспарентношћу у ланцима снабдевања омогућава детаљније праћење услова рада, што може довести до значајних унапређења у овом погледу. Тиме што подстиче сарадњу са синдикатима, невладиним организацијама и владиним агенцијама, директива има важну улогу у заштити права радника, посебно у регионима где социјални дијалог није довољно развијен. Такође, процедура која захтева да компаније прво примене акциони план за исправљање негативних ефеката пре него што прекину уговорне односе осигурава да се негативне последице прекида неће одразити на раднике.

40 CSDDD укључује обавезу успостављања ефикасног система за подношење притужби (систем за обавештавање и притужбе, чл. 4. и 9). Постојећа Директива ЕУ о узбуњивачима биће измењена и проширена CSDDD директивом те се обухват примене Директиве о узбуњивачима проширује на читав ланац снабдевања.

41 Ј. Протић, о. с., стр. 280.

Међутим, треба напоменути и могуће негативне аспекте. На пример, могући губитак радних места или смањење потражње за радном снагом може наступити ако компаније не буду у могућности или не желе да се прилагоде новим прописима. Додатни трошкови који произилазе из примене нових стандарда могу такође успорити и ограничити ефективност директиве. Иако CSDDD има потенцијал да значајно унапреди положај радника у ланцима снабдевања, успешна имплементација захтева пажљиво балансирање између заштите права радника и очувања конкурентности компанија.

## ЗАКЉУЧАК

Слабости међународног нормативног оквира у области радних права у великој мери произилазе из ослањања на националне законе у време када је дерегулација широко распрострањена. Немогућност ефективног спровођења радних права и стандарда на међународном нивоу директно је повезана са глобализованим производним тржиштима и процесима, где мултинационалне корпорације набављају робу из сложених глобалних ланаца снабдевања без правних обавеза. У погледу услова рада, често се дешава да радници раде у нестабилним облицима запослења са ограниченим приступом социјалној заштити и помоћи. Раде дуге смене уз кратке паузе, принуђени су на прековремени рад и примају изузетно ниске плате. Поред тога, постоје бројни извештаји о радницима који раде у нездравим и опасним условима где као последицу имамо пожар у фабрици „Тазрин Фешн“ 2012. и рушење зграде „Рана Плаза“ 2013. у Дакки, Бангладеш, као и пожар у текстилним фабрикама у Карачију и фабрикама обуће у Лахору, Пакистан, 2012. године.<sup>42</sup> Одговорност за људска права и обавезе унутар структура глобалних ланаца снабдевања представља питање које захтева хитно и адекватно решење. Међународна организација рада (МОР) признала је да „неуспеси на свим нивоима у глобалним ланцима снабдевања доприносе дефициту пристојног рада у областима безбедности и здравља на раду, плата, радног времена, и утичу на радни однос и заштиту коју може да понуди. Такви неуспеси такође доприносе подривању радних права, посебно слободе удруживања и колективног преговарања“. Такође је истакнуто да је „присуство дечјег рада и принудног рада у неким глобалним ланцима снабдевања акутно у нижим сегментима ланца“ и да су жене, које чине значајан део радне снаге у овим

42 Према спроведеним истраживањима утврђено је да је након увођења немачког Закона о ланцу снабдевања увоз у текстилном сектору из земаља као што су Бангладеш и Пакистан опао за више од 20%, док је анкета показала да је 22% директно и индиректно погођених компанија одлучило да преусмери производњу у земље са вишим стандардима људских права и заштите животне средине. Видети: Kolev-Schaefer, Galina; Neligan, Adriana (2024): Due diligence – Effect of supply chain regulation: Data-based results on the effects of the German Supply Chain Act, IW-Report, No. 8/2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln доступно на <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/282995/1/1880406624.pdf>.

ланцима, изложене различитим облицима дискриминације и злоупотребе.<sup>43</sup> То значи да су глобални ланци снабдевања у великој мери допринели економском развоју, али су истовремено довели до озбиљних проблема по животну средину и кршења људских права у удаљеним деловима света. Управљање овим сложеним ланцима снабдевања представља значајан изазов због недостатка знања, различитих интереса, високих трансакционих трошкова и недостатака правне одговорности транснационалних компанија за утицаје својих подружница и добављача. Добровољне мере нису биле довољне да спрече озбиљну деградацију животне средине и злоупотребу људских права, што је довело до све већег захтева за правно обавезујућим регулацијама. У одговору на ове изазове, нови талас регулација у земљама глобалног севера, укључујући Француску, Немачку и Норвешку, представља значајан корак у правцу регулисања глобалних ланаца снабдевања који је „заокружен“ усвајањем Европске директиве о дужној пажњи. У контексту ових закона и директиве, испоставља се да су законодавци препознали потребу за свеобухватним приступом у заштити права радника. Директива ЕУ проширује регулаторне утицаје ван територијалне надлежности и захтева од компанија да се усредсреде на дужну пажњу у свим аспектима својих пословних операција, укључујући управљање људским правима. С друге стране, немачки закон пружа конкретне механизме за управљање ризицима и систем пријављивања проблема, што омогућава већу заштиту радника у непосредном окружењу. Иако постоје потенцијални изазови, стандард дужне пажње представља значајан напредак у корпоративном праву који има потенцијал да побољша права радника и унапреди услове рада у глобалним ланцима снабдевања.

## ЛИТЕРАТУРА

### *Књије, монографије и чланци*

- Божичић, Д. (2020), „Безбедност и здравље на раду и дигитална економија“, *Радно и социјално право*, XXIV, 1, 2020.
- Business for Social Responsibility (2022), The Norwegian Transparency Act: Key Insights for Business, доступно на <<https://www.bsr.org/en/blog/the-norwegian-transparency-act-key-insights-for-business>>.
- Cossart, S. and Chatelain, L. (2019) „What lessons does France’s Duty of Vigilance law have for other national initiatives?“, Business & Human Rights Resource Centre.
- Viswanathan, S. (2010), „On Decisions for Integration Implementation: An Examination of Complementarities Between Product-Process Technology Integration and Supply Chain Integration“, *Decision Sciences Journal*, Michigan State University.

43 Видети: Human Rights Due Diligence in support of Decent Work (HRDD4DW) | International Labour Organization (ilo.org), приступљено 20. 8. 2024. године.



- Velluti, S. (2024), „Labour standards in global garment supply chains and the proposed EU corporate sustainability due diligence directive“, *European Labour Law Journal*, <https://doi.org/10.1177/20319525241239283>, доступно на <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20319525241239283>.
- Gender Based Violence in the „H & M“ Garment Supply Chain, (2018) *Workers voices from the global supply chain: A Report to the ILO*, 2018, доступно на <https://www.globallaborjustice.org/wp-content/uploads/2018/05/GBV-HM-May-2018.pdf>.
- International Labour Conference, (2016), *Report IV: Decent Work in Global Supply Chains*, 105th Session, International Labour Organization.
- Јашаревић, С., Божичић, Д. (2023) „Стандард 'дужна пажња' у области радног права“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад.
- Koos, S. (2024), „Civil Law, Conflict of Laws, and Extraterritoriality in the European Supply Chain Due Diligence Law“, *Hasanuddin Law Review* 10, no. 2, <https://doi.org/10.20956/halrev.v10i2.5535>.
- Kolev-Schaefer, G., Neligan, A., (2024) *Due diligence – Effect of supply chain regulation*, Data-based results on the effects of the German Supply Chain Act, IW – Report, No. 8/2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln доступно на <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/282995/1/1880406624.pdf>.
- Ковачевић-Перић, С. (2019), „Међународни стандарди рада – међународна организација рада“, *Радно и социјално право*, XXIII, 2, 2019.
- Ковачевић Перић, С. (2011), „Пристојан рад“ (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Нишу.
- OECD (2022), *The role of sustainability initiatives in mandatory due diligence: Background note on Regulatory Developments concerning Due Diligence for Responsible Business Conduct* <https://mneguidelines.oecd.org/the-role-of-sustainability-initiatives-in-mandatory-due-diligence-note-for-policy-makers.pdf>
- Лазовић, И. (2024), „Прописи о дужној пажњи у ланцима снабдевања и њихов утицај на положај радника“, *Тематски зборник радова Динамика савременог правног поретка*.
- Протић, Ј. (2023), „Дужна пажња у ланцима снабдевања – одговорни принципи УН до могућег утицаја на радна права на Западном Балкану“, *Радно и социјално право*, 1, 2023.
- Ramasastry, A. (2015), „Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability“, *Journal of Human Rights*.
- Simchi-Levi, D., Kaminsky P. and Simchi-Levi E. (2009), „Designing and Managing the Supply Chain: Concepts, Strategies, and Case Studies“, *Irwin McGraw Hill*, Boston, MA.
- Урдаревић, Б., Д. Ристовски (2023), *Приручник о жалбеним механизмима*, Београд.
- Цветковић, М. (2023), „Агилност ланца снабдевања у тактичким и оперативним условима“, *Економски погледи*, Vol. 15, број 3, 2013.

- Чановић Спасојевић, Ј. (2024), „Немачки закон о дужној пажњи у ланцима снабдевања и његов утицај на добављаче – привредне субјекте у Републици Србији“, *Зборник радова Изазови и отворена питања Услужној права*, том 2, Крагујевац.
- United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*, HR/PUB/11/04, United Nations.
- United Nations Global Compact (2024), *Decent Work in Global Supply Chains: A Baseline Report, 2024*, доступно на: [publications/Decent-Work-in-Global-Supply-Chains\\_UN-Global-Compact.pdf](https://publications/Decent-Work-in-Global-Supply-Chains_UN-Global-Compact.pdf) (d306pr3pise04h.cloudfront.net)

### Правни пројиси

- Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, доступно на [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202401760](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401760).
- OECD (2018) *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector*.
- The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains  
Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten ступио на снагу 1. јануара 2023, доступан на: <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/> (<https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>).
- The Modern Slavery Act (2015 c. 30), доступан на: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.
- UK Government, *Independent Review of the Modern Slavery Act 2015: Final Report*, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, May 2019, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/803406/Independent\\_review\\_of\\_the\\_Modern\\_Slavery\\_Act\\_-\\_final\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803406/Independent_review_of_the_Modern_Slavery_Act_-_final_report.pdf)
- Act of 24 October 2019 introducing a duty of care to prevent the supply of goods and services that have been created with the help of child labor (*Child Labour Duty of Care Act*), 13-11-2019, Official Gazette 2019, 401, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html>
- LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1), NOR: ECFX1509096L, JORF n° 0074 du 28 mars 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/>;
- Norwegian Storting, *Act on business transparency and work with basic human rights and decent working conditions* (Openness Act) 2021, ACT-2021-06-18-99 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-99>.

## Инијернеи извори

Дирекџива о дужној њажњи, ОКО: Економија: Тешка индустрија, страни инвеститори и немачки закон за раднике из Србије: (rts.rs), 9. 7. 2024.

*Christian Dior* и *Armani* <https://www.forbes.com/sites/pamdanziger/2024/06/24/italian-court-reveals-diors-unethical-supply-chain-and-puts-other-luxury-brands-on-notice/> и [https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/07/17/dior-and-armani-under-investigation-for-exploiting-workers-at-chinese-factories-in-italy\\_6687795\\_143.html](https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/07/17/dior-and-armani-under-investigation-for-exploiting-workers-at-chinese-factories-in-italy_6687795_143.html), 10. 7. 2024.

Мартин Кристофер, <https://www.martin-christopher.info/logistics-and-supply-chain-management>, 16. 8. 2024.

Human rights in supply chains, Human Rights in Supply Chains: A Call for a Binding Global Standard on Due Diligence | HRW, 16. 7. 2024.

Human Rights Due Diligence in support of Decent Work (HRDD4DW) | International Labour Organization (ilo.org), 20. 8. 2024. године.

***Prof. Slobodanka Kovačević Perić, Ph.D.***

*Full Professor, Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica*

***Milica Midžović, MA***

*Assistant, Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica*

## THE IMPACT OF EUROPEAN DUE DILIGENCE REGULATIONS ON IMPROVING WORKERS RIGHTS

### ***Summary***

*The issue of labor rights in global supply chains has become increasingly prominent, particularly in countries with underdeveloped labor regulations. Major companies, driven by profit maximization, frequently source from suppliers in developing nations with insufficient labor protections, leading to significant human rights violations and exploitation. The International Labour Organization estimates that over 120 million people, including children, face rights violations in these supply chains. In response to these challenges, recent regulatory developments in Northern Hemisphere countries, such as France, Germany, and Norway, have aimed to address these issues through comprehensive legal frameworks. The European Union has taken a significant step by adopting the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), which extends regulatory impacts beyond territorial boundaries. This directive mandates that companies implement due diligence across all aspects of their business operations, focusing on human rights management and corporate accountability. Simultaneously,*

*Germany's Supply Chain Due Diligence Act introduces specific mechanisms for risk management and problem reporting, enhancing worker protection within supply chains. These regulations establish standards for corporate responsibility, addressing human rights, labor standards, environmental protection, and business ethics throughout the supply chain. This paper analyzes how these European due diligence regulations impact the improvement of working conditions and the protection of workers' rights, with a focus on their application in the EU and the Republic of Serbia. It examines key directives and laws that impose monitoring and compliance obligations on companies, including reporting requirements, inspections, and protective measures. The paper also explores the benefits and challenges of implementing these regulations and their effects on worker conditions in Serbia.*

**Keywords:** *due diligence, labor law, human rights, supply chains, workers' rights, European regulation*

Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_05

Др Марио Рељановић\*\*, научни сарадник  
Института за уредно право у Београду

## „УСЛУЖНИ ПОСЛОДАВАЦ“ (EMPLOYER OF RECORD) И РЕШАВАЊЕ РАДНОПРАВНОГ СТАТУСА ФРИЛЕНСЕРА<sup>1</sup>

**Апстракт:** Актуелни проблем решавања радноправног статуса такзваних фриленсера може се посматрати из релативно нове перспективе ујужања ЕОР услуга, где се одређена компанија истовремено јављује као послодавац фриленсеру и пословни партнер наручиоцу услуга које фриленсер обавља. Иако се на први поглед може сматрати да је ујужалац овакве услуге само посредник, у фокусу ЕОР услуге јесте чињеница да се фриленсер налази у радном односу с ујужаоцем услуге. Ово покреће низ аналитичких питања, која се обрађују у раду. Кроз нормативну анализу покушава се дати одговор на питање колико је ЕОР услуга повољна за фриленсере, каква је њена правна природа и како се може искористити у послојем правном оквиру радног права у Србији. Док се, с једне стране, разматра позитиван контекст послојања радног односа између фриленсера и ујужаоца ЕОР услуге, који свакако решава низ тренутно спорних питања и изазова са којима се у свом раду фриленсери сусрећу, с друге стране се указује на очигледне мањкавости и недостишке овој концепцији, како у целини тако и у специфичном правном окружењу у Србији. Кроз нормативну анализу покушава се дати и одговор на то да ли се и на који начин ујужање ЕОР услуга у радном законодавству може реулисати и како ће то појединачно утицати на даљи развој ових услуга.

**Кључне речи:** фриленсери, радни однос, услужни послодавац, лажна самозапосленост, дигиталне платформе

\* Рад примљен: 7. 7. 2024.

Рад прихваћен: 27. 8. 2024.

\*\* Email: m.reljanovic@iur.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6379-7545>.

1 Рад је настао у оквиру научноистраживачког рада Института за уредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. фебруара 2024. године).

## 1. УВОД

Концепт „услужног послодавца“ (енгл. *employer of record*, у даљем тексту: ЕОР) није новина у земљама англосаксонског права. Ова правна конструкција настала је због потребе превазилажења баријера националних законодавстава и ангажовања радника у другим државама без ограничења која су (понекад) наметала национална радна законодавства. ЕОР систем настао је, дакле, још половином XX века, али се тек у последње време помиње као могуће решење за проблеме који настају приликом ангажовања радника у ситуацијама када послодавац није регистрован за обављање делатности у земљи у којој живе и раде његови радници (или један део њих).

Логично је да се, када се овако представи проблем, прво помисли на велики број такозваних фриленсера који у претходних 10–15 година доживљавају праву експанзију широм света. Ови радници нуде своје услуге на разне начине, а најчешће налазе послодавце путем посредничких дигиталних платформи. Они с послодавцима нису ни у једном тренутку у физичком контакту. Такви послодавци немају регистровано привредно друштво, нити поседују имовину у земљи у којој радник живи и обавља поверене радне задатке. Развој информационо-комуникационих технологија омогућио је да се велики број занимања обавља на овај начин, па се тако међу модерним фриленсерима могу наћи и програмери и дизајнери онлајн материјала као нова занимања, али и преводиоци, наставници језика и други радници који се баве новим начинима обављања класичних занимања. Основни проблем с таквим концептом рада јесте несигурност радника. Дигитална платформа по правилу себе обезбеђује од одговорности за обавезе које настану кроз однос послодавца и радника – она своју улогу формално исцрпљује као посредник (да ли је платформа *de facto* послодавац или није, део је посебне врсте проблема).<sup>2</sup> Између послодавца и радника се, међутим, ствара трајнији однос у чијем је центру извршење неког конкретног (а често и континуираног) радног задатка. Овај однос је понекад формализован писаним уговором, али у неким случајевима писани траг не постоји. Уколико дође до кршења обавеза, савесна страна има мало могућности да наплати штету насталу поступањем несавесне стране. Увек је, наравно, у бољем положају послодавац, који се најчешће уговорно обезбеди да је у случају спора надлежан суд према његовом седишту – што ће у случају потенцијалног покретања судског поступка по правилу створити несразмерне трошкове раднику како би одбранио неко своје право по основу рада. Чак и када се уговор реализује како је предвиђено, чињеница је да су послодавци минимално обавезани. Они су дужни да исплате бруто хонорар раднику, који је након тога у обавези да уплаћује порезе и доприносе у складу са својим националним законодавством. Ово је у недавној прошлости у Србији довело до озбиљних турбуленција на линији Пореска управа Републике Србије – фриленсери.

2 Видети: М. Reljanović, Ј. Misailović, „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život*, 3, 2021, 407–432, <https://doi.org/10.5937/spz65-33727>

И када је законодавство прецизно уређено када је реч о пореским и другим обавезама ове врсте радника, они се нерадо одлучују на плаћање јер не могу да перципирају директне користи од плаћања ових обавеза. Такво понашање води до двоструке рањивости фриленсера, будући да њих може гонити држава за неизмирени порески дуг, а истовремено немају никаква права по основу рада и не уживају никакву заштиту од несавесних послодаваца.

Стога не чуди што је ЕОР препознат као један од модела који могу променити овакав прилично неповољан положај фриленсера. Истраживање прати хипотезу да ЕОР систем може допринети побољшању и прецизирању статуса фриленсера и да је стога нужно размотрити како га ови радници могу користити. Анализа укључује опште стање на светском тржишту рада, али је наравно нормативни фокус пре свега на Србији, како би се показало које су потенцијалне предности и мане оваквог приступа, као и да ли је он уопште могућ и целисходан у тренутном правном оквиру. Рад је стога подељен на три главна дела и закључна разматрања. У првом делу пажња је усмерена ка детаљнијем појашњењу актуелног статуса фриленсера у Србији. У другом делу се представљају модел ЕОР услуге, њена садржина, домаћаји, потенцијалне добре и лоше стране. У трећем делу истраживања претходно описани модел ЕОР уподобљава се радном законодавству Србије и разматра се да ли је могуће применити овај механизам а да се остане у границама постављеним националним прописима. Коначно, закључна разматрања су усмерена на синтезу претходних истраживања и дају одговор на питање како би се систем фриленсинга могао подвести под механизам ЕОР услуга.

Претходне напомене које се односе на употребљене изразе овога пута су методолошки нужне. Наиме, у тексту ће се употребљавати појам „радник“ на начин који обухвата све облике рада (у радном односу и ван радног односа), као и појам „запослени“ тамо где је важно нагласити да се лице налази у радном односу. Такође, појмови „фриленсера“ и „фриленсинга“ ће бити накнадно појашњени и они се имају узети искључиво у ограниченим значењима која су им додељена за сврхе израде овог истраживања. Појам ЕОР није до сада преведен у радном законодавству Србије, па је конструкција „услужни послодавац“ вероватно пионирски покушај да се енглеском изразу придружи кованица на српском језику. Израз је одабран пре свега због чињенице да се, у складу са описом улоге ЕОР послодавца у целој конструкцији, функција послодавца у дословном смислу доживљава као услуга, на начин којим се пружалац ЕОР услуге јавља уместо „правог“ послодавца, који из неког (објективног или субјективног) разлога није у могућности да са радником уђе у директан уговорни однос. У тексту ће се уместо овог израза ипак углавном користити скраћеница „ЕОР“.

Такође, ваљало би на самом почетку приметити да постоји значајно одсуство аналитичких текстова који су засновани на стручном или научном методу истраживања ЕОР услуге, а који критички приступају овом правном институту. Ово се не односи само на текстове домаћих аутора, већ и на стране радове. Текстови који се могу пронаћи на ову тему у највећој мери се заснивају

на спонзорисаном представљању разлога за или против ЕОР. Због тога су у раду коришћени интернет чланци, као и практична субјективна искуства и анализе које су доступне у електронској форми, у мери већој него што би то иначе било уобичајено за ову врсту истраживања.

## 2. НЕДОВОЉНО ОДРЕЂЕНИ РАДНОПРАВНИ СТАТУСИ ФРИЛЕНСЕРА

Савремено значење појма „фриленсери“ означава разнородну групу самосталних радника који своје послове обављају уз помоћ информационо-комуникационих технологија и који имају могућност да се истовремено ангажују код више послодаваца истовремено. Савремени фриленсери, међутим, поседују само привид слободе по којој су добили назив (енгл. *free* – слободан). Они су углавном потплаћени за различите послове које налазе путем дигиталних платформи. Неретко им је то додатни извор прихода, а они којима је основни најчешће морају да проведу значајно време на раду, како би обезбедили достојанствену зараду.<sup>3</sup> Они су у Србији угрожени јер нису препознати у домаћем радном законодавству, док су са друге стране зависни од послодаваца за које раде и практично беспомоћни уколико дође до једностраног неиспуњења (дела) уговорних обавеза са стране послодавца. Њихови послодавци су компаније које нису регистроване нити поседују имовину у Србији, док се надлежност суда за евентуално покретање спора по правилу уговара у складу са седиштем послодавца – што су неретко далеке државе у којима се не исплати покретати судске поступке за штету у висини од неколико стотина евра/долара. Међутим, део фриленсерске популације се бави високопрофитабилним пословима и ради за респектабилне компаније, под условима рада који су веома повољни (нарочито у поређењу са општим пресеком стања права радника у Србији).<sup>4</sup> Ови радници се, дакле, не могу једноставно сврстати у једну категорију нити према делатностима које обављају, ни према условима рада и правном основу за његово обављање.

Фриленсери су, овако разнородни како су описани, доспели у фокус јавности након што је Пореска управа Министарства финансија Републике Србије покренула поступке наплате пореских дуговања по основу прилива хонорара из иностранства – у питању је врста пореза на доходак грађана чија наплата до тада није контролисана, иако је обавеза плаћања пореза извесно постојала према Закону о порезу на доходак грађана.<sup>5</sup> Након протеста и дугих преговора

3 Удружење радника на интернету, *Резултати анкете: фриленсери, проблеми, потребе и очекивања*, <https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/> (22. 5. 2024).

4 М. Reljanović, S. Bradaš, *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse*, Beograd, 2019.

5 Закон о порезу на доходак грађана, „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – одлука УС, 7/12 –



са удружењима која су заступала интересе фриленсера, дошло се до договора према којем је почев од 2023. порез на доходак за приходе из иностранства по основу ауторског хонорара почео да се обрачунава другачије, доста повољније од дотадашњег решења.<sup>6</sup> Иако је овиме решено питање будуће наплате пореза, остала су отворена питања старих дуговања (које Пореска управа и даље обрачунава у складу с роком застарелости пореских потраживања), као и питање која права су заправо фриленсери добили тиме што су артикулисали своје постојање у односу на проблеме са којима су се сусрели. Њихов радноправни статус је и даље остао нејасан, а они сами су остали рањиви као и до тада. Законске измене не садрже дефиницију фриленсера, већ се у Закону о порезу на доходак грађана говори о „обвезнику пореза на основу уговорене накнаде за извршени рад“<sup>7</sup> што је преширока и недовољно уређена дефиниција. Уосталом, она је сачињена ради решавања порескоправног а не радноправног статуса фриленсера, и у том контексту јој се мало шта може замерити. Међутим, јасно је да споразум фриленсера и државе преточен у законске измене није створио предуслове за њихово свеобухватно уређење у правном систему.

Један од најзначајнијих изазова јесте управо како уредити права која ови радници могу остварити по основу рада. Ако се погледа правни оквир регулисања рада у Србији, јасно је да фриленсерски рад може бити препознат у разним редовним облицима рада: они који су запослени, на пример, оствариваће одређена права код свог послодавца, док ће фриленсинг бити само допунски део њиховог рада. Исто се односи и на оне који су радно ангажовани код домаћег послодавца по неком од уговора из Закона о раду којима се не заснива радни однос када је њихов положај ближи уређењу облигационоправним него радноправним правилима. У случају да су регистровани као предузетници, права ће моћи да остваре као и сва друга samozапослена лица (што опет доводи до нерегулисаног статуса samozапослених у радном праву, будући да се samozапосленост препознаје само кроз предузетништво и само у привредном, пореском и социјалноправном делу система). Они који нису запослени нити су предузетници, односно они који раде по неком од уговора ван радног односа за послодавца који се не

усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 – одлука УС, 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 – испр., 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 – усклађени дин. изн., 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 – усклађени дин. изн., 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 144/22 – усклађени дин. изн., 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23, 116/23 – усклађени дин. изн. и 6/24 – усклађени дин. изн.

6 У питању је решење према којем се порез на ову врсту примања обрачунава и плаћа квартално, уз значајне олакшице које омогућавају онима који најмање зарађују да практично плаћају изузетно низак порез и допирносе, односно да су у потпуности ослобођени плаћања. Видети чл. 126, 58, 85, 95, 100а. Закона о порезу на доходак грађана, као и самостални члан 5. Закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 44/21 и 118/21).

7 Члан 126. Закона о порезу на доходак грађана и даље.

налази у Србији, остаће у потпуности невидљиви за систем радног права, а њихов рад неће бити препознат као радноправно релевантан.

Овај проблем није јединствен за Србију. Напротив, карактеристично се јавља у великом броју земаља у којима постоји значајна популација фриленсера. Универзално решење не постоји. Могуће је билатералним уговорима предвидети извршење судских одлука једне државе на територији друге државе – на овај начин би се омогућила наплата потраживања и у случају да се одлука донесе у држави у којој је пребивалиште радника (осим у случају да таква месна надлежност суда није изричито искључена закљученим уговором или националним прописима). У државама чланицама Европске уније је свакако ова врста проблема мање изражена, али највећи број радника фриленсера долази из земаља нечланица широм света. Уколико се за контакт с послодавцем користе дигиталне платформе, које понекад очигледно имају већу улогу од пуког посредовања у запошљавању, одређене гаранције за испуњење уговора или претходна провера озбиљности послодавца, могу бити на њиховом терету. Може се говорити и о пружању бесплатне правне помоћи и бесплатног заступања радника у државама у којима се успостави надлежност суда, да би се смањили трошкови покретања поступка против послодавца. Може се коначно предложити и супституција повериоца, тако што би држава преузела ту улогу и далеко ефикасније решила проблем. Ниједно од ових решења, међутим, није заживело у већем броју држава, нити се може са сигурношћу рећи да пружа апсолутну извесност фриленсерима да ће њихов рад бити плаћен. Такође, наведени начини решавања проблема односе се искључиво на ситуације у којима послодавац из неког разлога не поштује одредбе уговора које се односе на исплату хонорара, односно на неки други начин нанесе штету фриленсеру. О ефикасној заштити других услова рада нема ни говора, јер су уговори којима се решава положај фриленсера, ако уопште постоје, углавном облигационоправне природе (најчешће разне варијанте уговора о делу).

У таквом контексту се јавља идеја да би ЕОР могао да донесе квалитативну промену положаја фриленсера. Имајући то у виду, потребно је детаљније анализирати на чему се ЕОР услуга заснива, какви правни односи њеним покретањем настају и како се то може одразити на радноправни положај фриленсера који се појаве као запослени код пружалаца ЕОР услуге.

### 3. ПОЈАМ ЕОР УСЛУГЕ

Како што је већ напоменуто, упркос општем утиску да је систем ЕОР услуга карактеристичан за XXI век, заправо је настао у англосаксонском праву, конкретно у Сједињеним Америчким Државама, још шездесетих година XX века.<sup>8</sup> Као што се може претпоставити из саме садржине овог

8 *What is an Employer of Record?*, <https://www.personio.com/hr-lexicon/employer-of-record/> (22. 5. 2024).

механизма, развио се због насталих проблема да се послодавци који су се налазили у економској експанзији у једној савезној држави САД брзо прошире и на неке друге савезне државе, уз минималне административне препреке. Тако се јавила идеја да компанија која жели да се прошири (у даљем тексту: компанија корисник),<sup>9</sup> може препустити административне обавезе о локалним запосленима компанији која је регистрована у савезној држави која је географски циљ проширења послова (у даљем тексту: ЕОР компанија). ЕОР компанија се, дакле, јавља као формални послодавац запосленима који долазе из савезне државе у којој је компанија корисник проширила своје пословање. ЕОР компанија при томе нема никакве организационе везе са компанијом корисником – она није ни представништво, филијала, ћерка фирма, нити било који други облик зависне или независне организације повезане с компанијом корисником. У питању је посебно привредно друштво које се бави пружањем ЕОР услуга и које може имати (и по правилу има) више компанија корисника као своје клијенте.

Приликом иницијалног појављивања на тржишту рада пре више од 60 година ова услуга није се могла користити за много делатности на начин који подразумева рад на даљину, па је стога остала донекле незапажена све док разни облици рада који су могући посредством информационо-комуникационих технологија нису доживели експанзију. Од тада ЕОР услуге постају значајно популарније, јер је могуће делегирати читав низ нових послова радницима који се налазе у другим државама и правним системима широм света.

Цео механизам ЕОР услуге је релативно једноставан. Компанија корисник закључује уговор са ЕОР компанијом о обављању одређеног посла од стране запослених ЕОР компаније. Запослени ЕОР компаније закључује класичан уговор о раду са ЕОР компанијом.<sup>10</sup> ЕОР компанија је, дакле, његов послодавац, али она суштински за запосленог и компанију корисника као наручиоца послова које запослени пре свега обавља административне обавезе. Она је – а ову квалификацију никако не треба схватити дословно – посредник, канал путем којег се решава потреба да компанија корисник свој однос са запосленима у другој држави усагласи са локалним радноправним прописима, без регистровања за обављање делатности на територији те државе.

Као најчешће функције пружаоца ЕОР услуга наводе се запошљавање радника и остваривање свих права која му према локалним прописима припадају, укључујући и сва финансијска давања. Сав ризик да је радноправни

9 Израз „компанија корисник“ није у потпуности прикладан термин и у овом тексту је употребљен пре свега да би се језички исказала блискост, али се истовремено и јасно разликовао положај ове стране у ЕОР механизму од положаја „послодавца корисника“ у случајевима агенцијског запошљавања радника.

10 Будући да пракса није уједначена, постоје и мишљења према којима ЕОР компанија осим што запошљава, може да закључи и друге врсте уговора с лицима која обављају посао за компанију корисника, као што је уговор о пословној сарадњи са предузетницима. Видети: J. Lee, *Employers of Record: The Case For And Against*, <https://www.linkedin.com/pulse/employers-record-case-against-john-lee/> (22. 5. 2024).

статус радника исправан (да је закључена врста уговора која одговара природи његовог рада) и да је у потпуности усклађен с локалним законодавством јесте на ЕОР компанији. Садржина радног односа између ЕОР компаније и радника је у сваком смислу класична: на свакој од две стране стоје иста права, обавезе и одговорности, као у било ком радном односу. Тачно је да ЕОР компанија од компаније корисника добија и радне задатке за радника, као и финансијска средства за све врсте трошкова које ЕОР компанија има према раднику, али се формалноправно као послодавац појављује једино ЕОР компанија, док је однос ЕОР компаније и компаније корисника ствар уговора између два правна лица. Иако се у огромној већини случајева дешава да радници у систему ЕОР услуга раде на даљину, односно од куће,<sup>11</sup> ЕОР компанија је према њима одговорна на исти начин као што је било који послодавац према својим запосленима који раде ван просторија послодавца, према националном законодавству конкретне државе у којој се рад одвија. Ово подразумева и специфична права запослених у односу на рад на даљину, као и све мере безбедности и заштите здравља на раду које је послодавац иначе дужан да примени.

Ако се пореди положај ЕОР компаније с другим сличним актерима на тржишту рада, могу се уочити значајне додирне тачке с неким од њих, али и суштинске разлике. Тако ЕОР компанија очигледно није посредник у запошљавању, будући да је природа њеног односа са запосленим послодавачка. Постоје сличности са наводним „посредничким“ платформама које обезбеђују послодавце за фриленсере; њихов ће нарочито бити занимљиво за упоређивање након што почне да се примењује Директива о унапређењу услова рада у платформском раду.<sup>12</sup> И овде су ипак разлике значајне: у случају ЕОР компанија радни однос није прикривен, напротив он је суштински елемент постојања ЕОР услуге. Такође, док се дигиталне платформе труде да умање свој значај и свакако не желе својевољно да се појаве у својству послодавца платформских радника,<sup>13</sup> у случају ЕОР компанија ситуација је управо обрнута – оне свесно преузимају све одговорности послодавца, иако се не може говорити о класичном радном односу будући да се углавном описују као административни сегмент у формалном уређењу радноправног положаја запослених који код њих раде.

Такође, постоји разлика и између ЕОР компанија и агенција за привремено запошљавање. Сличност је очигледна – и један и други облик засновани су на идеји квазипослодавца који се формално појављују у том својству, иако се не уклапају у уобичајену дефиницију. У оба случаја постоји и трећа страна – послодавац корисник, односно компанија корисник, код којих (односно за које) запослени обавља послове, врши рад. Утицај агенције и ЕОР компаније

11 Иако је ово случај у убедљивој већини посматраних примера, постоје ЕОР компаније које радницима нуде и рад у сопственом радном простору.

12 У време писања овог рада, финални текст Директиве још увек није био званично објављен. Последњи јавно подељени нацрт Директиве је *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, COM/2021/762 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0762> (22. 5. 2024).

13 М. Ређановић, Ј. Мисаиловић, о. с.

на конкретан процес рада је минималан, а рад се обавља на неком другом месту, а не у просторијама формалног послодавца (агенције, односно ЕОР компаније). Разлике су, међутим, такође јасно видљиве. У формалном смислу, за разлику од агенција за привремено запошљавање, ЕОР компаније нису у већини држава регулисане посебним одредбама. Такође, код агенцијског запошљавања постоје и Конвенција 181 Међународне организације рада о приватним агенцијама за запошљавање<sup>14</sup> и Директива 2008/104/ЕЗ Европског парламента и Савета о раду преко агенција за привремено запошљавање<sup>15</sup> – не постоје, с друге стране, међународни инструменти којима је регулисан ЕОР механизам. Разлике су, међутим, и суштинске. Код механизма привременог запошљавања агенција има већу улогу у регрутовању лица и може запослити агенцијског радника и на неодређено време, односно уступити га унапред неодређеном броју будућих послодаваца корисника. Код ЕОР услуге, запослени и компанија корисник најчешће су повезани и пре него што је ЕОР компанија закључила уговор о раду са запосленим<sup>16</sup> – ЕОР механизам активира се након што компанија корисник изрази своју жељу да регрутује одређеног радника, који затим постаје запослени ЕОР компаније, или чак након што радник проведе одређено време радећи за компанију корисника по неком другом правном основу карактеристичном за фрленсере. Овај аранжман је, дакле, везан за конкретну компанију корисника. За разлику од запосленог у агенцији за привремено запошљавање, запослени у ЕОР компанији неће свој рад обављати у радном простору другог послодавца. Запослени код ЕОР компаније сва своја права по основу рада користи директно, као код било ког другог послодавца. Ово није случај са агенцијским радником, који ће низ права користити на веома специфичан начин. На агенцијског запосленог и његове услове рада примењује се колективни уговор закључен код послодавца корисника, ако постоји, а свакако се примењује правни стандард „упоредног запосленог“; ово није случај са запосленим у ЕОР компанији на којег се не примењују правила о условима рада код компаније корисника, осим уколико се не уговори између компаније корисника и ЕОР компаније.

Даље, у поређењу с другим ентитетима у рангу послодавца, може се поставити питање каква је природа послова које обавља ЕОР компанија. Ово је занимљив правни изазов ако стојимо на становишту да је она „класичан“ послодавац, како се формално представља. За коју делатност је ова компанија регистрована? Сасвим је јасно да ће њени запослени обављати целу палету послова у зависности од тога за које компаније кориснике раде, као и да је

14 Закон о потврђивању Конвенције Међународне организације рада број 181 о приватним агенцијама за запошљавање, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 2/13.

15 Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, *Official Journal* L 327, 5. 12. 2008.

16 И од овог правила има изузетака, нарочито када ЕОР услугу пружају правна лица која су истовремено регистрована и као агенције, *head-hunting* ентитети за регрутовање радника, односно било који други облик привредног друштва који се бави пословима запошљавања у најширем смислу те речи.

практично немогуће (нити сврсисходно) да се ЕОР компанија сваки пут региструје за обављање још неке делатности само зато што је запослила једног радника који обавља одређену врсту послова за компанију корисника. Међутим, ЕОР компанија се не може регистровати ни као правно лице које се бави пословима запошљавања, јер то суштински није тачно – она је у правом смислу речи послодавац својим запосленима и као што је већ појашњено, не може се поистоветити са агенцијама за привремено запошљавање (још мање са агенцијама за посредовање у запошљавању) јер је правни однос који се ствара између запосленог и ЕОР компаније суштински другачији. Као што ће бити приказано на примеру Србије, могуће је регистровати ЕОР компанију за неку од консултантских услуга, делатност која пружа довољну ширину за запошљавање различитих профила радника – ова делатност, међутим, неће увек бити довољно прецизна и неће моћи да покрије све делатности којима се бави запослени, односно неће открити праву природу делатности ЕОР компаније. Јасно је стога да ЕОР услуга мора да буде посебно препозната и прецизно дефинисана у националним прописима о подели делатности.

Претходни проблем отвара још неколико нових проблема. Може се промишљати о томе шта ће се догодити ако је за обављање неке од делатности коју врше запослени ЕОР компаније потребна посебна дозвола (лиценца, сертификат и слично) у земљи у којој се рад обавља и у којој се ЕОР компанија налази, или које су чак у тој држави забрањене или се могу довести у везу са забрањеним делатностима. На пример, особа која се бави логистиком превоза канабиса од произвођача до дистрибутивне мреже ће свакако бити само логистичка подршка компанији за продају канабиса у држави у којој је канабис легализован, док ће у земљи у којој је и даље инкриминисан као опојна дрога а његов промет строго контролисан такво лице извршити кривично дело за које ће напослетку и сам послодавац бити одговоран. ЕОР компанија је свакако домаћа компанија у земљи у којој обавља своју делатност и у којој је регистрована, и мора пословати у складу са локалним прописима – или ће ангажовати лица са потребним дозволама и уредити процес рада онако како је предвиђено локалним прописима, или се неће бавити тим конкретним делатностима (а свакако неће смети да се бави забрањеним делатностима, без обзира на то што оне нису забрањене у земљи у којој делатност обавља компанија корисник).

Постоји још питања и изазова који проистичу из дерегулисаности ЕОР система. На пример, јасно је ко користи резултате рада запослених у ЕОР компанији. У овом случају се ЕОР компанија јавља као пословни партнер компаније корисника и извршава одређене задатке у складу са закљученим уговором о пословној сарадњи. Међутим, иако је формално јасна, ова веза може бити оптерећена додатним компликацијама, нарочито када рад запосленог у ЕОР компанији не одговара квалитету који је тражен, и начини штету некој трећој компанији која сарађује са компанијом корисником. У том случају, оштећена трећа компанија ће тражити накнаду штете од компаније корисника, то је јасно, али да ли компанија корисник може да тражи накнаду штете од ЕОР компаније, која је правно гледано подуговорач и сасвим сигурно објективно

одговорна за штету коју начине њени запослени? У овом случају је запослени који је одрадио посао незадовољавајућег квалитета и начино штету заправо особа која је запослена зато што је компанија корисник користила његов рад, и однос између ЕОР компаније и компаније корисника без тог важног детаља не би ни постојао. Уколико је ЕОР компанија извршила процес регрутовања, свакако постоји и њена одговорност. Али као што је већ напоменуто, ЕОР компаније то углавном не раде,<sup>17</sup> већ користе постојеће пословне односе између појединаца које запошљавају и компаније корисника. Уколико се овај однос детаљно не регулише уговором о сарадњи између ЕОР компаније и компаније корисника, могу се јавити значајни проблеми приликом његове реализације. Јасно је да је ЕОР компанија само „кишобран“ који врши административне послове на задовољство запосленог и компаније корисника. Али се формалноправно појављује као послодавац, што ствара много неспецифичних ризика које ЕОР компанија на себе преузима понашајући се као послодавац, али без неких фактичких послодавачких овлашћења.<sup>18</sup>

Конечно, требало би напоменути и да ће ЕОР компанији бити веома тешко да очува међународни стандард „једнака зарада за једнаку вредност уложеног рада“ према својим запосленима. Ово најпре због чињенице да је потпуно реална ситуација да ЕОР компанија има запослене истог образовног профила који раде на идентичним или веома сличним пословима, а који рад обављају за различите компаније кориснике и самим тим ће бити различито плаћени. Одговорност послодавца (у овом случају ЕОР компаније) за неоправдано разликовање у погледу зарада је апсолутна,<sup>19</sup> па је веома занимљиво видети како би се овај очигледан недостатак у концепту ЕОР запошљавања могао превазићи.<sup>20</sup>

17 У неким појашњењима деловања ЕОР компанија изричито се искључују могућности *skauting-a*, *head haunting-a* и слично, и могуће је само запошљавање на позив компаније корисника. Видети на пример: *What is an Employer of Record (EOR)?*, <https://www.oysterhr.com/glossary/eor>; неки аутори имају и потребу да ову разлику нагласе, на пример: М. Joseph, *What is an Employer of Record? Definition, Benefits, Vendor Screening Tips*, <https://www.linkedin.com/pulse/what-employer-record-definition-benefits-vendor-screening-mary-joseph/> (22. 5. 2024).

18 Овде се не мисли да овлашћење да се откаже уговор о раду са запосленим, већ да се континуирано прате рад запосленог, његов квалитет и резултати рада, као и да се правремено реагује на неке незадовољавајуће или непрофесионалне поступке. У случају односа између ЕОР компаније и запосленог тога фактички нема, јер ЕОР компанија служи само као „параван“ за однос између запосленог и компаније корисника, па се тако може десити да уопште нема увид у резултате које запослени постиже јер се они директно размењују са компанијом корисником – а и када би имала увид, питање је да ли би имала експертизу да оцени њихов квалитет, јер се практично не бави пословима којима се бави запослени у раду за компанију корисника.

19 Видети: М. Рељановић, „Члан 7. – Правични и повољни услови рада“, у: Ивана Крстић (ур.), *Приручник за примену Међународној пакта о економским, социјалним и културним правима*, Београд, 2023, 63–64.

20 Проблем је још компликованији због чињенице да се не може једноставно превазићи националним прописима, јер је у питању принцип који је кроз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима уведен као стандард уживања људског права на рад. *Ibidem*.

Поставља се даље питање какав је однос статуса запосленог у ЕОР компанији и статуса „независног уговарача“ (енгл. *independent contractor*). Иако се у појединим текстовима који објашњавају положај запосленог у ЕОР компанији ова два практично изједначавају,<sup>21</sup> свакако постоје значајне разлике. За почетак, независни уговарач је предузетник, лице које је у односу са послодавцем кроз уговор о пословној сарадњи, а не кроз уговор о раду. Ако лице није регистровано као предузетник, а бави се пословима који одговарају независном уговарачу, претпоставка је да ће се с њим користити уговор о делу а не уговор о раду, јер је уговор о делу класични „уговор циља“ (уговор који се извршава кроз стварање одређеног производа или услуге, а није важан начин на који се то ради, нити број радних сати који се улажу) који је карактеристичан за независне уговараче. Због тога не би требало мешати ове појмове, нарочито имајући у виду да се термин „независни уговарач“ не користи у правном систему Србије и да се његовом употребом само ствара додатна правна несигурност.

Као што се може видети, иако је механизам коришћења ЕОР услуге једноставан, у пракси се може наићи на значајне изазове за његово коришћење. Због тога је свакако интересантно видети како се ЕОР услуга може потенцијално применити у Србији.

#### 4. ОДНОС ЕОР УСЛУГЕ И РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ

Јасно је из претходног излагања да би ЕОР механизам могао бити потенцијално решење за радноправни статус фриленсера у Србији. Фриленсери се тешко уклапају у било коју од постојећих категорија радника. Након увођења пореске обавезе, као и пореског теста самосталности, многи фриленсери су свој радноправни статус регулисали кроз отварање предузетничких радњи или кроз оснивање једночланих друштава с ограниченом одговорношћу.<sup>22</sup> Такође, они радници којима је фриленсинг додатни или повремени извор прихода, свој радноправни статус заснивају на примарном занимању. Уз њих постоји немала група фриленсера који још увек нису регулисали свој статус, нити

- 
- 21 Видети на пример: *Да ли радите као независни уговарач?*, <https://www.adecco.rs/freelancer/#> (22. 5. 2024). Из наведеног текста није сасвим јасно зашто је изједначен положај независног уговарача и запосленог, јер је (сасвим правилно) описан положај запосленог у ЕОР систему као запосленог са свим правима, обавезама и одговорностима, које се значајно разликују у односу на независног уговарача. Ипак, у тексту се не говори о пружању ЕОР услуга него о утврђивању радноправног статуса лица која су тренутно *de facto* независни уговарачи (и немају одређен радноправни статус). Међутим, иако није именована, из целог контекста представљања будућег односа компаније као послодавца према запосленом фриленсеру јасно се види да компанија Adecco у конкретном случају заправо нуди ЕОР услугу.
- 22 В. Anđelković, Т. Jakobi, Лj. Radonjić, *Exploring Viable Solutions for Freelancer Worker Rights Beyond the Tax Regime*, Beograd, 2023, 11–13.



сматрају да им било која од понуђених варијанти одговара. Они би могли бити циљна група ЕОР механизма ангажовања, и то из неколико разлога. Најпре, ЕОР механизам се заснива на радном односу што подразумева и све бенефите – плаћено социјално осигурање, кредитну способност и слично. Фриленсери тренутно плаћају порез и доприносе према повољнијим стопама али заузврат не добијају ниједну погодност, као ни одговарајући формални радноправни статус. Друго, у ЕОР механизму они не би имали обавезу обрачунавања и уплате пореза и доприноса, већ се могу у потпуности посветити свом раду без административних задужења. Ова околност може утицати и на фриленсере који тренутно обављају послове као samozапослена лица, да промене свој радноправни статус.

Иако све наведено звучи позитивно, чињеница је да радно законодавство Србије, као ни привредно законодавство, не познају модел ЕОР механизма, нити је таква делатност препозната у прописима. Отуда све оно што је већ написано о изазовима функционисања ЕОР услуга уопште важи и за Србију. Потпуни недостатак правних одредница о уређењу ЕОР услуга заслужује, међутим, и детаљнију специфичну анализу.

Основно питање које се поставља јесте да ли је бављење ЕОР услугама легална делатност. Ово се не односи само на бављење одређеним делатностима којима се баве запослени у ЕОР компанији, већ се мисли на одсуство препознавања посебне делатности која би обухватила пружање ЕОР услуге. У Уредби о класификацији делатности<sup>23</sup> послови запошљавања уређени су у делу 78 „Делатност запошљавања“ и обухватају делатност агенција за запошљавање (78.10), делатност агенција за привремено запошљавање (78.20) и остало уступање људских ресурса (78.30). Иако последња делатност звучи довољно широко, у њеној дефиницији истакнуто је да: „Јединице које се сврставају у ову групу представљају послодавце запослених и у вези су са исплатом зарада, опорезивањем, осталим фискалним питањима и питањима у вези са људским ресурсима, али нису одговорне за управљање и надзор над запосленима.“ Јасно је да ниједна од делатности запошљавања не одговара у потпуности ЕОР услугама, јер се ЕОР компанија појављује као „прави“ послодавац који врши сва послодавачка овлашћења према запосленима. Из уписа регистрованих делатности у Агенцији за привредне регистре Републике Србије може се видети различит приступ компанија које обављају ЕОР услуге на домаћем тржишту рада. Док су се једне ограничиле на регистровање делатности из области запошљавања, друге су или регистровале делатност коју обављају запослени фриленсери (на пример рачунарско програмирање) или су се одлучиле за делатност „7022 – Консултантске активности у вези с пословањем и осталим управљањем“<sup>24</sup> Ова делатност је дефинисана веома

23 Уредба о класификацији делатности, „Службени гласник РС“, број 54/10.

24 У анализи Центра за истраживање јавних политика наведено је пет компанија (Centar za istraživanje javnih politika, *Revolutivna EOR usluga: ključ za status frilensera?*, Beograd, 9–10): Deel (као делатност је уписана 70.22 – Консултантске активности у вези с пословањем

широко: „Обухвата давање савета, усмеравање или пружање оперативне помоћи пословним и другим организацијама у вези с управљањем, као што су стратегије компанија и организационо планирање, трансформисање пословних процеса, промена управе, смањење трошкова и друга финансијска питања. Укључује и маркетиншке циљеве и политике; политике, практична питања и планирање у области људских ресурса, обезбеђивање људских ресурса, праксе и планирања; стратегију пензионисања; планирање производње и контроле.“ Као што се види, она формално може бити тумачена као блиска ономе што је циљ ЕОР компаније, олакшавање пословања клијента. Запослени фриленсери се у овом случају посматрају као „пружаоци оперативне помоћи“, што је довољно да се постави правни основ закључења уговора о пословној сарадњи између ЕОР компаније и компаније корисника. Међутим, опис делатности не одговара у потпуности реалном положају запослених фриленсера, тако да би свакако требало осмислити ЕОР услуге као посебну врсту делатности, која би прецизирала природу ангажовања запослених фриленсера – они нису ангажовани зато што их ЕОР компанија препознаје као адекватне за своју делатност, већ зато што компанија корисник сарађује са тим лицима на реализацији одређених послова. Стога овај избор делатности строго гледано није погрешан, али истовремено не открива праву природу делатности ЕОР компаније (која се свакако не своди на консултантске услуге у домену пословања и управљања, већ у конкретној помоћи за решавање одређених текућих радних задатака из делатности компанија корисника).

Друго питање се односи на то ко може користити ЕОР услуге. Да ли их могу користити домаћи послодавци у односу на домаће раднике или је сама садржина услуге бесмислена ако се користи унутар истог правног подручја, односно у ситуацији када компанија корисник и ЕОР компанија припадају истом правном систему? Рекло би се да је одговор на ово питање позитиван, ако се посматрају напред описани разлози како и зашто је дошло до настанка ЕОР механизма, и како се он данас примењује. Међутим, само одсуство правила којима је ЕОР услуга регулисана доводи до тога да је ова комбинација сасвим могућа. И не само могућа, већ је на неки начин и присутна на тржишту рада у Србији. Њени почеци везују се за злоупотребе уговора о пословној сарадњи.

Наиме, послодавци (и у јавном, и у приватном сектору) су се у претходном периоду релативно често одлучивали да одређене послове повере подуговарачима (такозвани *outsourcing* послова). То су по правилу били послови који нису спадали у основну делатност послодаваца – хигијенског одржавања простора, рачуноводства, физичко-техничког обезбеђења и слично. Ова

---

и осталим управљањем); Native Teams (као делатност је уписана 62.01 – Рачунарско програмирање); Adecco (као делатности два привредна друштва која послују у Србији уписана су 78.10 – Делатност агенција за запошљавање и 78.20 – Делатност агенција за привремено запошљавање); Oyster (као делатност је уписана 70.22 – Консултантске активности у вези с пословањем и осталим управљањем); Velocity (као делатност је уписана 70.22 – Консултантске активности у вези с пословањем и осталим управљањем). Стање у Агенцији за привредне регистре наведено је на дан 12. 5. 2024. године.

пракса није увек била изведена етички. Често су се радници који су се бавили наведеним пословима као запослени у компанији отпуштали, да би затим били ангажовани код истог послодавца путем агенција или као запослени неких нових правних ентитета („пословних партнера“ њиховог бившег послодавца), по правилу у много горим условима него што су их остваривали док су били у радном односу. Формалноправно је ова пракса углавном била препозната као легална, јер је била праћена одговарајућим изменама систематизације код послодаваца, као и због чињенице да су послодавци истицали да је њихово право да користе све легално доступне механизме да смање трошкове. Свакако се оваквим потезима послодаваца могу упутити примедбе које се односе на легалност која је била основни аргумент њиховог поступања, а која је ипак упитна.<sup>25</sup> У другим случајевима послодавци прибегавају широком концепту подуговарања, па се тако поједини сегменти њиховог пословања у целини „селе“ у компаније са којима су закључили уговоре о пословној сарадњи. То не би било тако чудно да није реч о фактички повезаним правним лицима, чиме се ствара механизам у којем радници раде за једну компанију која им је формални послодавац али обављају исте послове које су до оснивања те компаније радили код „оригиналног“ послодавца. Ови послови су по правилу редовни, из основне делатности послодавца, који наставља да користи њихов рад несметано и без фактичких измена, иако формално нису више у питању његови послодавци. Средства за рад су „дељена“ између старог и новог послодавца, а рад се обавља на идентичан начин на идентичном месту рада (у истом радном простору). У таквим условима је јасно да је ова „искварена ЕОР“ варијанта присутна пре свега да би се радници формално раздвојили од послодавца – најчешће са сврхом давања горих услова рада, отпуштања, па и стечаја/ликвидације целе новоосноване компаније након извесног времена. Пример потенцијалног „квази ЕОР модела“ у Србији можемо видети по моделу ангажовања извршилаца у достављачкој компанији Wolt, који је довео до дискриминације свих радника без обзира на правни основ њиховог рада за овог послодавца (компанија Wolt се при томе изјашњава да није њихов послодавац, већ пословни партнер).<sup>26</sup> Јасно је, дакле, да је досадашња пракса у Србији углавном била усмерена у правцу стварања специфичне правне конструкције с циљем избегавања статуса послодавца, односно избегавања обавеза и одговорности које овај статус подразумева.

Посебан проблем, који је описан у претходном делу текста, односи се на систематизацију послова код ЕОР компаније – она је према Закону о

25 Иако је став судова углавном утемељен на чињеници да у оваквим ситуацијама нема кршења прописа, то заправо није тачно јер је отпуштање радника за чијим радом је престала потреба незаконито, уколико тај или неки други радник настави да обавља идентичне послове након отпуштања у неком другом режиму рада. Није спорно да послодавац може одабрати режим рада у којем се послови обављају, али је споран основ отпуштања као вишка запослених када потреба за обављањем послова и даље континуирано постоји.

26 Mario Reljanović, *Woltizacija radnika*, <https://pecanik.net/woltizacija-radnika/> (22. 5. 2024).

раду обавезна уколико послодавац има више од 10 запослених.<sup>27</sup> Како ће се реализовати имајући у виду све изнете потенцијалне проблеме, није јасно.

Увек постоје нове могућности потенцијалног кршења прописа Србије кроз сваку врсту запошљавања, па и у односу на ЕОР. На пример, у једном информативном опису ЕОР услуге се наводи – вероватно у доброј вери промовисања ЕОР услуге – да се ЕОР послови могу плаћати „чак и у криптовалутама“.<sup>28</sup> Заиста интересантно решење, али према Закону о раду (који прописује да се зарада исплаћује у новцу<sup>29</sup>) и Закону о девизном пословању (који ограничава исплату зараде у страним валутама<sup>30</sup>), оно је сасвим нелегално. Да ли би требало да остане нелегално, односно да ли би се морала прихватити реалност далеко флексибилнијих могућности за исплату радника који раде на даљину, друго је питање. Чињеница да ЕОР компанија као домаћи послодавац некога исплаћује у криптовалути јесте кршење закона, према тренутном стању прописа. И о томе би се требало размишљати у потенцијалном будућем регулисању ЕОР услуге. Колико је, међутим, овакво кршење закона уобичајено говори пример маркетинг текста о једној „платформи“ која се појављује као пружалац ЕОР услуге у Србији, а у којој се рекламира *e-wallet* као начин примања зараде (што подразумева кршење закона ако је зарада исплаћена у девизама, на већ описан начин), као и отварање фирме за запосленог у иностранству (*sic!*) посредством које се плаћа његов рад – ове врсте услуга свакако не спадају у домен класичне ЕОР услуге и отварају више правних питања него што их решавају. Међутим, основни проблем није у врсти услуга које се нуде, јер су оне легалне као услуге само по себи, али не могу бити својствене послодавцу (и то их чини изузетно дискутабилним у овом случају). Проблем је заправо у томе што конкретна компанија себе не види као послодавца – она се понаша као посредник, што је изричито наведено

27 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење, члан 24.

28 S. Zarić, *Internacionalna karijera: Kako ti employer of record omogućava da legalno radiš za poslodavca iz inostranstva*, <https://www.linkedin.com/pulse/internacionalna-karijera-kako-ti-employer-record-omogu%C4%87ava-zari%C4%87/> (22. 5. 2024).

29 Члан 110. став 2. Закона о раду. Закон познаје само један изузетак од овог правила, а то је исплата зараде по уговору о раду с кућним помоћним особљем, када је део зараде могуће исплатити у натура, у вредности смештаја и исхране запосленог у просторијама послодавца (члан 45. ст. 2–6. Закона о раду).

30 Чланом 34. Закона о девизном пословању („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 31/11, 119/12, 139/14 и 30/18) одређено је да се сав платни промет у Републици Србији одвија у динарима, осим наведених изузетака. Међу тим изузецима не постоји ниједан који би се могао применити на ЕОР услуге. Када је реч о плаћању у девизама запосленима, постоје три изузетка: плаћање дневница за службени пут у иностранству (које се могу платити у валути земље дестинације); плаћање радника који су привремено упућени на рад у иностранство (такође, исплата је могућа у валути земље дестинације); плаћање запосленима у дипломатско-конзуларним представништвима, организацијама у саставу УН и међународним финансијским организацијама (у овом случају плаћање се може вршити у валути коју конкретно ДКП или организација користе као званичну валуту).

и у самом промотивном тексту.<sup>31</sup> ЕОР компанија, међутим, не може и не сме бити посматрана као посредник, јер у том случају није ЕОР компанија него пружалац неке друге услуге, посредник или дигитална платформа. С друге стране, ако преузима на себе послове послодавца, онда преузима на себе и одговорност послодавца за законито остваривање права својих запослених и ту изузетака не може бити, како год да је режим ЕОР регулисан. У супротном ће се ЕОР свести на одрицање од одговорности оних који би фриленсерима требало да пруже сигурност уживања права по основу рада, и тада се ЕОР не би разликовао од постојећих несигурних облика платформског рада.

Имајући све претходно у виду, поставља се још једно питање: да ли се исти циљеви који се постижу ЕОР услугама могу постићи формирањем задруга? Ово није нова идеја, и већ је експлоатисана као теоријска могућност у литератури.<sup>32</sup> Одговор на питање да ли је у Србији, на основу стања актуелног законодавства, задруга боља алтернатива ЕОР механизму не може међутим бити једноставан, као ни једнодимензионалан. Задруга представља облик самоорганизовања радника с циљем стварања ентитета који ће на лакши и квалитетнији начин заступати њихове интересе. Она је замишљена као организација која функционише искључиво по принципима равноправности и солидарности. У важећем Закону о задругама<sup>33</sup> у Србији већи акценат је стављен на механизме за стварање профита власника задруге, него што би то требало да буде случај, па су самим тим занемарени неки основни принципи и сврха њиховог постојања (који су при томе уредно прокламовани у законском тексту). И поред тога, чињеница је да се у Србији може основати задруга која би према начину функционисања била веома блиска суштини ЕОР услуге. Ова задруга се може основати за било коју делатност, у складу са Законом о задругама,<sup>34</sup> и може служити као посредник између послодаваца који ангажују фриленсере и самих фриленсера, који би у том случају имали статус задругара. Када је реч о положају фриленсера у оквиру задруге, могућа су два решења. Прво решење – према којем ће свако ко обавља послове преко задруге имати статус задругара и друго – према којем ће се применити законско правило да није довољно да неко уплати чланарину да би стекао статус задругара – у том случају ови фриленсери би се појављивали као пословни партнери задруге. Будући да друго решење у потпуности обесмишљава

31 A. Uspenski, *Kompanija Native Teams – zakonski poslodavac za frilensere u Srbiji, koji nudi sve benefite!*, <https://www.netokracija.rs/native-teams-eor-216148> (22. 5. 2024).

32 Видети: А. Лакић, Ј. Шапић, М. Маринковић, М. Драгосављевић, *Ka удруженом раду – Приручник за оснивање задруге самосталних радника(ца)*, Београд, 2022, <https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2022/10/Ka-udruzenom-radu-za-web.pdf> (22. 5. 2024); А. Лакић, Ј. Шапић, *Model задружног организовања по мери самосталних радника*, Београд, 2022, <https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2022/02/publikacija.pdf> (22. 5. 2024).

33 Закон о задругама, „Службени гласник РС“, број 112/15.

34 Чланови 9–11. Закона о задругама. И у овом систему ће постојати питање за које делатности се задруга региструје ако њени задругари обављају (уз посредство задруге) низ разнородних делатности. Потенцијално решење било би стварање струковне задруге, која ће представљати искључиво задругаре који се баве једном делатношћу, односно једном групом сродних делатности.

сврху постојања задружног система, вреди анализирати оно у којем су сви који раде преко задруге истовремено стекли статус задругара. С једне стране, задруга може да понуди својим задругарима исте услуге које пружа ЕОР компанија – могу се бавити свим административним пословима у погледу њиховог пословања с послодавцима. У зависности од задружних правила, може се уредити да задруга за своје услуге узима одговарајућу накнаду, баш као што то чини и пружалац ЕОР услуга. Заузврат, фриленсер – задругар био би ослобођен највећег дела администрације у вези са својим радноправним статусом и остваривао би сличне приходе као да се самостално појављује у односу на послодавца или да свој рад обавља преко ЕОР механизма. Послодавац би и даље имао исте трошкове према фриленсеру, тако да само удруживање радника у задругу не би имало за последицу поскупљење рада. Познато је из праксе и да савесни послодавци чешће воле да свој однос успоставе са организованим ентитетима, који окупљају више радника који су им потребни, него да морају да уређују своје односе са сваким од радника појединачно. Као потенцијални ризик се, међутим, поставља питање да ли би задруга која је основана на овај начин, била довољно организационо и финансијски способна да одбрани интересе задругара у случају да послодавци не поштују преузете обавезе. Сасвим сигурно је да велике задруге, које су препознате на наднационалном нивоу као својеврсни примери доброг функционисања,<sup>35</sup> могу да и кроз изграђени ауторитет и постојећи организациони апарат одговоре на све изазове. Мање задруге би, међутим, потенцијално имале исте проблеме као што их имају фриленсери појединачно. С друге стране, иако се моделом задруга „имитира“ ЕОР механизам (можда је праведније рећи супротно, имајући у виду да је концепт задруга далеко старији), однос задругара према задрузи никако није идентичан односу запосленог према ЕОР компанији. Задругари могу својим деловањем да утичу на политике задруге, како унутрашње тако и спољашње, и да их обликују према својим актуелним потребама (у границама које је закон поставио). Ова додатна слобода вероватно даје подстицај фриленсерима да пре одаберу овај режим рада приликом удруживања. Нарочити подстицај удруживању у задруге јесте и тај што правни оквир за тако нешто, иако је дефинитивно мањкав и понекад противречан духу задругарства, постоји и примењује се низ година уназад, док ЕОР услуге нису до сада нормиране нити на било који начин препознате у правном систему Србије. Чињеница је, међутим, да право „ривалство“ између фриленсерских задруга и ЕОР компанија у Србији не постоји, јер су и једне и друге тек у почетним фазама појављивања на тржишту рада.

## ЗАКЉУЧАК

У закључним разматрањима, најпре би се требало осврнути на то зашто би ЕОР систем био добар за фриленсере у Србији. Свакако основна предност

35 Centar za istraživanje javnih politika, o. c., 14–15.

јесте то да би на овај начин они могли да реше свој (тренутно недефинисани) радноправни статус. ЕОР услуга реафирмише радни однос, што је такође веома важно нагласити, јер се њиме искључују разни облици несигурног ангажовања фриленсера у којима се они сада налазе. Радни однос се заснива између ЕОР компаније и фриленсера, дакле и даље се не види „прави“ послодавац, али ЕОР компанија као својеврсни послодавац посредник у овом односу преузима на себе све обавезе редовног послодавца, чиме се ефективно долази до истог исхода по запосленог фриленсера. Истовремено, флексибилност у раду која је карактеристична за фриленсере и због које се неки од њих и одлучују на такав модел рада и даље постоји. Ово је најпре због чињенице да запослени фриленсер обавља своје послове на идентичан начин као и до тада – са ЕОР компанијом се уобичајено уговара радни однос ван просторија послодавца, односно рад на даљину. Ово аутоматски подразумева и флексибилан распоред радног времена, у оквирима уговореног рада с пуним или непуним радним временом. Фриленсери потенцијално могу и мењати наручиоце послова и остати у истој ЕОР компанији, или сарађивати с више њих истовремено, и у том смислу се њихов рад не мора пуно променити.

Неуређеност материје пружања ЕОР услуга доводи и до значајних ризика и правне несигурности на све три стране. Ово је нарочито изражено ако се компанија корисник као наручилац посла руководи принципима организовања рада који нису у складу прописима државе у којој се рад врши, односно уколико је несавесна и не жели да поступа у складу с тим прописима. Шта ако, на пример, наручилац посла тражи од фриленсера да ради 60 сати недељно, а то је очигледно незаконито у радном односу са ЕОР компанијом? Ако је ЕОР компанија само административни канал којим се спроводи „воља“ наручиоца посла, онда је њен положај изузетно незавидан – она нема могућност да се успротиви наручиоцу посла али истовремено поседује обавезу према фриленсеру као свом запосленом да поштује све радноправне прописе. И не само то, већ је ЕОР компанија једина одговорна за сва кршења законом утврђених стандарда рада. Због тога би ЕОР компаније морале изузетно пажљиво да уговарају своје послове с наручиоцима. У супротном реално ризикују да ће упасти у парадокс да као послодавац не могу да утичу на услове рада запослених. Овај парадокс ће доћи до изражаја и сваки пут када компанија корисник жели да спроведе неку дисциплинску меру према запосленом, или да откаже његов уговор о раду, из разлога који су очигледно незаконити. Наручилац посла наравно ово не може да учини директно, већ стварањем притиска на ЕОР компанију. Обрнуто, истеком уговора о пословној сарадњи (завршетком посла на којем је запослени био ангажован код компаније корисника) ЕОР компанија више нема никакав интерес да задржи запосленог фриленсера на послу. У светлу неразјашњеног обима и врсте послова којима се ЕОР компанија бави, отказивање уговора о раду таквом запосленом могло би се показати као већи проблем него што на први поглед изгледа – требало би довести у везу не само престанак потребе за радом запосленог због истека тог конкретног уговора, већ и престанак укупне потребе за радом

на пословима исте врсте код послодавца – што никако не мора бити случај у конкретном тренутку. То практично значи да ће запослени фриленсери увек бити у радном односу на одређено време како би се самим протеклом времена решио потенцијални проблем за ЕОР компанију, чак и у ситуацији када је уговор о пословној сарадњи временски отворен, односно када очигледно постоји континуирана потреба за радом запосленог фриленсера, на страни компаније корисника. И ово може бити незаконито, а свакако је неодрживо на дужи рок. Такође, фриленсерима временски ограничен радноправни статус у пракси не значи пуно јер, на пример, с уговором о раду на одређено време вероватно не би имали много бољи кредитни статус код пословних банака него што га тренутно имају.

Осим што би ЕОР услуга носила ризике у случају да је наручилац посла несавестан, ризици постоје и на другим странама. Куриозитет у анализама зашто ЕОР услуга може да буде неповољна јесте примедба да се на овај начин радницима дају права по основу рада и одузима „флексибилност“ наручиоцу посла као правом послодавцу.<sup>36</sup> Али и поред таквог (бесмисленог) аргумента, мора се навести да ни компанија корисник није без ризика у целој организацији процеса рада. Наиме, пружалац ЕОР услуга може бити компанија које није довољно искусна, која не обавља менаџмент радника са задовољавајућим квалитетом, или чак једноставно лоше обавља административни део задатака који јој је поверен. Њена уговорна одговорност је несумњива, али је питање да ли се компанији кориснику потенцијално улажење у спор ради накнаде штете може уопште представити као „једноставније“ (или мање ризично) решење, од директног уговарања посла с фриленсерима.

Поред свега анализираног када је реч о ризицима уласка у систем ЕОР услуга по фриленсера, мора се напоменути и чињеница да неки од њих једноставно неће желети да прихвате овакво организовање свог рада. Неко ко је „прави“ фриленсер (константно обавља низ мањих радних задатака код више послодаваца истовремено) свакако има интерес да свој статус усклади са једним од радноправних статуса које правни систем препознаје. Али шта ако тај фриленсер ради и за домаће послодавце, са којима већ има закључене одређене уговоре (најчешће уговор о делу или уговор о ауторском делу) и за стране послодавце са којима комуницира путем платформи које посредују без уговора, или уз неке веома нејасне врсте правног регулисања послова, а који не прихватају ЕОР услуге? Да ли ће тај фриленсер бити запослен са непуним радним временом у ЕОР компанији, док ће други део рада обављати самостално? Због тога се у текстовима у којима се ЕОР представља као добра шанса за запослење фриленсера, наводи да је то „одлична алтернатива за оне који не планирају да се региструју као предузетници или не желе да плаћају

36 *The Pros and Cons of an Employer of Record (EOR)*, <https://www.omnipresent.com/articles/employer-of-record-pros-and-cons#:~:text=The%20Risks%20of%20EOR%20Solutions,-As%20any%20responsible&text=Insufficient%20flexibility%20E2%80%93%20Under%20many%20countries,a%20seconded%20worker%20can%20perform> (22. 5. 2024).



порез као фриленсери, већ желе да буду запослени код једној послодавца“ (нагласио М. Р.).<sup>37</sup>

Треба имати у виду и да неће сви послодавци желети да уреде свој статус са фриленсерима јер су задовољни тренутном ситуацијом. Уколико уређење радноправног статуса подразумева више трошкове (а по правилу ће то бити случај због виших стопа пореза и доприноса, као и накнаде коју узима ЕОР компанија) реална је могућност да ће послодавац одбацити ову опцију као неприхватљиву. У истим околностима она неће ни појединим фриленсерима бити задовољавајућа, јер ако терет плаћања виших трошкова ЕОР статуса буде преваљен на њих, то ће значити мање нето приходе.

Доста других питања такође остаје без одговора, као што је могућност синдикалног организовања и генерално вршења колективних права запослених фриленсера у ЕОР компанијама, и слично. У том смислу постоје одређени путокази у државама које препознају ЕОР услуге, али не више од тога. Имајући у виду да је радно законодавство Србије изузетно затворено када је реч о усвајању савремених решења, као и да нема никакве назнаке да ће се у скорије време имплементирати Директива о платформским радницима ЕУ, чини се да не постоји довољно гаранција да ће овај систем бити уопште могуће увести а да то не доведе до новог низа злоупотреба – досадашња пракса свакако иде у прилог оваквом закључку. Ако се ипак створи политичка воља за регулисање ЕОР услуга, потребно је извршити значајне напоре да се оне регулишу превасходно у Закону о раду, а потенцијално и у низу других прописа. Свакако би пре тога требало размислити о другачијем регулисању самозапослености, која је тренутно изопштена из радног законодавства Србије, а чије детаљно уређење у Закону о раду и другим прописима може створити повољан основ за квалитативно другачији приступ раду фриленсера без ослањања на ЕОР услуге. Оне ће, међутим, увек бити потенцијално присутне на тржишту рада, као један од начина да се фриленсери заштите од несавесних послодаваца из иностранства, што тренутно јесте један од већих проблема с којима се суочавају, а где ЕОР механизам несумњиво нуди решење које је боље од постојеће неизвесности. И у овом погледу би се могле даље експлоатисати алтернативне опције, као што је прилагођавање прописа о задругама потребама за организовањем фриленсера.

## ЛИТЕРАТУРА

- Andelković, B., Jakobi, T., Radonjić, Lj. (2023), *Exploring Viable Solutions for Freelancer Worker Rights Beyond the Tax Regime*, Beograd.
- Centar za istraživanje javnih politika, *Revolutivna EOR usluga: ključ za status frilensera?*, Beograd.
- Joseph, M., *What is an Employer of Record? Definition, Benefits, Vendor Screening Tips*, <https://www.linkedin.com/pulse/what-employer-record-definition-benefits-vendor-screening-mary-joseph/>.

37 S. Zarić, l. c.

- Lakić, A., Šapić, J., Marinković, M., Dragosavljević, M. (2022), *Ka udruženom radu – Priručnik za osnivanje zadruge samostalnih radnika(ca)*, Beograd, <https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2022/10/Ka-udruzenom-radu-za-web.pdf>.
- Lakić, A., Šapić, J., *Model zadružnog organizovanja po meri samostalnih radnika*, Beograd, 2022, <https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2022/02/publikacija.pdf>.
- Lee, J., *Employers of Record: The Case For And Against*, <https://www.linkedin.com/pulse/employers-record-case-against-john-lee/>.
- Reljanović, M., Bradaš, S. (2019), *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse*, Beograd.
- Reljanović, M., Misailović, J., „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život*, 3, 2021, 407–432, <https://doi.org/10.5937/spz65-33727>.
- Reljanović, M., *Woltizacija radnika*, <https://pecanik.net/woltizacija-radnika/>.
- The Pros and Cons of an Employer of Record (EOR)*, <https://www.omnipresent.com/articles/employer-of-record-pros-and-cons#:~:text=The%20Risks%20of%20EOR%20Solutions,-As%20any%20responsible&text=Insufficient%20flexibility%20E%20%93%20Under%20many%20countries,a%20seconded%20worker%20can%20perform.>
- Udruženje radnika na internetu, *Rezultati anketе: frilenseri, problemi, potrebe i očekivanja*, <https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/>.
- Uspenski, A., *Kompanija Native Teams – zakonski poslodavac za frilensere u Srbiji, koji nudi sve benefite!*, <https://www.netokracija.rs/native-teams-eor-216148>.
- What is an Employer of Record (EOR)?*, <https://www.oysterhr.com/glossary/eor>
- What is an Employer of Record?*, <https://www.personio.com/hr-lexicon/employer-of-record/>.
- Zarić, S., *Internacionalna karijera: Kako ti employer of record omogućava da legalno radiš za poslodavca iz inostranstva*, <https://www.linkedin.com/pulse/internationalna-karijera-kako-ti-employer-record-omogu%C4%87ava-zari%C4%87/>.
- Da li raditi kao nezavisni uovarač?*, <https://www.adecco.rs/freelancer/#>
- Ređanović, M., „Члан 7. – Правични и повољни услови рада“, у: Ивана Крстић (ур.), (2023), *Приручник за примену Међународној пакти о економским, социјалним и културним правима*, Београд.
- Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, *Official Journal* L 327, 5. 12. 2008.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, COM/2021/762 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0762>
- Закон о девизном пословању, „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 31/11, 119/12, 139/14 и 30/18.
- Закон о задругама, „Службени гласник РС“, број 112/15.
- Закон о порезу на доходак грађана, „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – одлука УС, 7/12 – усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 – одлука УС, 8/13 – усклађени дин.

изн., 47/13, 48/13 – испр., 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 – усклађени дин. изн., 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 – усклађени дин. изн., 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 144/22 – усклађени дин. изн., 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23, 116/23 – усклађени дин. изн. и 6/24 – усклађени дин. изн.

Закон о потврђивању Конвенције Међународне организације рада број 181 о приватним агенцијама за запошљавање, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 2/10.

Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

Уредба о класификацији делатности, „Службени гласник РС“, број 54/10.

**Mario Reljanović, Ph.D.**

Research Fellow

Institute of Comparative Law in Belgrade

## EMPLOYER OF RECORD SERVICES AND RESOLVING THE LABOUR STATUS OF FREELANCERS

### Summary

*The current problem of solving the labour status of the so-called “freelancers” can be viewed from a relatively new perspective of providing EOR services, where a certain company simultaneously appears as an employer of the freelancers and a business partner to the freelancers’ contractors. Although at first glance it may be considered that the provider of this service is only an intermediary, the focus of the EOR service is the fact that the freelancer is in an employment relationship with the service provider. This raises a number of analytical questions, which are addressed in the paper. Through a normative analysis, an attempt is made to answer the question of how favorable the EOR service is for freelancers, what is its legal nature, and how it can be used in the existing legal framework of the labour law in Serbia. While on the one hand the positive context of the existence of a employment relationship between a freelancer and an EOR service provider is discussed, which certainly solves a number of currently controversial issues and challenges that freelancers face in their work nowadays, on the other hand the obvious shortcomings and controversies of this concept are pointed out, as both in general and in the specific legal environment in Serbia. Through normative analysis, an attempt is made to answer whether and in what way the provision of EOR services can be regulated in the labour legislation, and how this will potentially affect the further development of these services.*

**Keywords:** *freelancers, employment relationship, employer of record, false selfemployment, digital platforms*



Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_06

Др Марија Драјићевих\*\*, доцент  
Правни факултет Универзитета у Нишу

## ПРЕДЛОЗИ ЗА DE LEGE FERENDA ПОБОЉШАЊА ИНСТИТУТА ПРОМЕНЕ ПОСЛОДАВЦА У СРПСКОМ РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ\*\*\*

**Апстракт:** Начело очувања зајослења у случају промене послодавца у Србији је први пут (након раскида с концепцијом радног односа као међусобног односа радника у основној организацији удруженог рада) уведено Законом о раду од 2005. године, као резултат доброволног и делимичног усклађивања српског радног законодавства са радним правом Европске уније. Заштитна је зајаранчена свим зајосленима у свим случајевима промене послодавца, без обзира на то да ли је идентичног пренесеног предузећа сачуван или није, чиме је учињена повољнијом од европског концепта преноса предузећа. Па ипак, релевантне одредбе Закона о раду често су избежаване у пракси злоупотребом управљачких овлашћења послодавца која је олакшана нејрецизношћу и широким законских одредби. Стога, аутор у раду даје предлоге за de lege ferenda побољшања институција промене послодавца у српском радном законодавству.

**Кључне речи:** промена послодавца, пренос предузећа

### 1. УВОД

У настојању да домаће радно право „усагласи“ са Директивом о хармонизацији права држава чланица у односу на заштиту права запослених код

---

\* Рад примљен: 1. 9. 2024.

Рад прихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: marijad@prafak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0002-2477-9835.

\*\*\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“ који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

У раду су презентовани закључци до којих је ауторка дошла у својој необјављеној докторској дисертацији „Правни положај запослених у случају промене послодавца“, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2022.

преноса предузећа, посла или делова предузећа или посла 2001/23/ЕЗ<sup>1</sup> (даље у тексту Директива 2001/23/ЕЗ), српски законодавац је Законом о раду уредио питање заштите права запослених у случају промене послодавца. Тако је, под окриљем института „права запослених код промене послодавца“ гарантовао запосленима: 1) очување запослења, односно пренос свих уговора о раду са послодавца претходника на послодавца следбеника; 2) очување (временски ограничено) колективног уговора о раду закљученог с послодавцем претходником; и 3) информисање и консултовање о промени послодавца.<sup>2</sup> Иако новоуведена законска решења доприносе бољој заштити запослених и сигурности запослења у нашој држави, она садрже бројне непрецизности и правне празнине. Поред тога, она су још увек на трагу хармонизације српског радног права са стандардима рада Европске уније садржаним у Директиви 2001/23/ЕЗ. Пре свега, постоји очигледна термилошка неусклађеност, будући да српски законодавац уопште не користи концепцију „преноса предузећа, пословања, дела предузећа или дела пословања“ која је кључна у праву Европске уније, нити дефинише појам „предузеће“, какав је случај у Директиви 2001/23/ЕЗ и правима бројних држава чланица Европске уније. Поред тога, српски Закон о раду не одређује значење појма „промена послодавца“, већ употребљава бланкетну норму која упућује на закључак да до активирања заштите права запослених може доћи „у случају статусне промене, односно промене послодавца, у складу са законом“.<sup>3</sup> Јасно је, дакле, да се правило о обавезном преносу уговора о раду (с послодавца претходника на послодавца следбеника) примењује на сваки случај промене послодавца која је резултат статусне промене, што, у суштини одговара европском концепту „спајања предузећа“. Међутим, за разлику од Директиве 2001/23/ЕЗ која јасно и изричито (поред спајања предузећа) издваја правни (уговорни) пренос предузећа као посебан основ промене послодавца, Закон о раду то не чини, па је нејасно који су то други случајеви „промене послодавца, у складу законом“.<sup>4</sup> Будући да је употребљена формулација изузетно широка

- 
- 1 Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings or business or parts of undertakings or businesses, (*Official Journal* L 82, 22. 3. 2001, 16–20) – даље у фуснотама Директива 2001/23/ЕЗ.
  - 2 Lj. Kovačević, „Individual Rights of Employees in Transfers of Undertakings in Serbia“, у: Erica Kovács, Martin Winner (eds), *Stakeholder Protection in Restructuring*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019, стр. 227.
  - 3 Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење), члан 147.
  - 4 За разлику од домаћег закона, хрватски Закон о раду доследно и у потпуности прихвата Директиву 2001/23/ЕЗ предвиђајући да „ако се статусном променом или правним послом на новог послодавца пренесе предузеће, део предузећа, привредна делатност или део привредне делатности, а који задржава своју привредну целовитост, на новог се послодавца преносе сви уговори о раду радника који раде у предузећу или делу предузећа који је предмет преношења, односно који су везани за обављање привредне делатности или дела привредне делатности која је предмет преношења“ (Закон о раду, „*Narodne novine*“, бр. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23, 64/23, члан 137). У осталим државама бивше

и неодређена, она оставља простор за различита тумачења правних разлога који могу бити основ промене послодавца. Из тих разлога, аутор се у овом раду бави анализом правних разлога (основе) промене послодавца у српском праву. У овом делу ваља истаћи да за разлику од радног права Европске уније које поред промене послодавца (као последице правног преноса или спајања предузећа) за активирање заштите запослених захтева и очување идентитета предузећа (привредног ентитета), српски Закон о раду заштиту запослења гарантује у свим случајевима промене послодавца, без обзира на то да ли је привредни идентитет предузећа сачуван или није. То значи да је за активирање правила о аутоматском преносу уговора о раду потребно испуњење само једног услова – наступање промена правног идентитета послодавца. Премда похвално, овако решење, чини се, није израз великодушности домаћег законодавца и његове свесне одлуке да запосленима пружи већи степен заштите од оног гарантованог Директивом 2001/23/ЕЗ, већ последица чињенице да се у домаћем закону радноправне последице промене послодавца везују, пре свега, за статусне промене послодавца, када очување идентитета предузећа уопште и није спорно. Међутим, домаћи закон не регулише изричито правни пренос предузећа као правни разлог промене послодавца у ком случају, у суштини, једино и настаје потреба за постављањем додатних критеријума како би се утврдило које све операције могу бити квалификоване као (правни) пренос предузећа. Осим тога, домаће радно законодавство има низ мањкавости и по питању радноправних последица промене послодавца (и то по питању правних последица одбијања преноса уговора о раду, „конкуренције“ колективних уговора о раду, одсуства изричите законске забране давања отказа из разлога везаних за саму промену

---

Југославије ситуација је доста шаренолика. Тако, нови Закон о раду Црне Горе изричито предвиђа правни пренос као правни основ промене послодавца, наводећи да „ако због статусне промене или правног посла дође до промене послодавца или дела послодавца, у складу са законом, послодавац следбеник преузима од послодавца претходника запослене и дужан је да поштује сва права и обавезе запослених из радног односа који важе на дан преузимања, као и да омогући синдикално деловање у складу са законом“ (Закон о раду, „Службени лист Црне Горе“, бр. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21, 145/21 члан 108. став 1). Сличан је случај и са Законом о радним односима Републике Северне Македоније који у једном члану (68) предвиђа „статусне промене“ као случајеве на основу којих може доћи до промене послодавца, док у другом члану (68а) наводи да правни разлози за промену послодавца могу бити и „правни пренос“ или „спајање“ предузећа (Закон за радните односи, „Службени весник на Р. Македонија“, бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15 и 27/16, чл. 68 и 68а); с друге стране, Закон о раду Републике Српске и Закон о раду Федерације Босне и Херцеговине, слично као и Закон о раду Републике Србије, не предвиђају изричито правне преносе предузећа као основ промене послодавца, већ користе уопштenu формулацију о преносу уговора о раду „у случају статусне промене код послодавца, односно промене послодавца у складу са законом [...]“, с тим да експлицитно наводе важење начела заштите запослења и у случају промене власништва над послодавцем („Закон о раду, Службени гласник Републике Српске“, бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УС, 119/21, 112/23 и 39/24, члан 154) односно власништва над капиталом послодавца (Закон о раду, *Službene novine Federacije BiH*, бр. 26/16 и 89/18, члан 117).

послодавца, одсуства одредби о одговорности за потраживања доспела пре промене послодаваца, одсуства одредби о преносу права и обавеза који проистичу из допунског социјалног осигурања и тако даље).

## 2. ПРАВНИ РАЗЛОЗИ – СЛУЧАЈЕВИ ПРОМЕНЕ ПОСЛОДАВЦА

### 2.1. Статусне промене привредних друштава

Тумачењем одредби домаћег Закона о раду као неспорно се може закључити да се у српском праву начело очувања запослења примењује у случају (индиректног) преноса предузећа на другог послодавца који је последица статусне промене послодавца са својством правног лица. Код ове врсте преноса предмет уговора између послодавца претходника и послодавца следбеника није предузеће као такво, већ његов носилац, односно удео у носиоцу (примера ради у привредном друштву), што аутоматски доводи до посредног стицања права на самом предузећу. Сам поступак спровођења статусних промена је, иначе, комплексан и укључује реорганизацију или измену већ постојећих друштава, могућ настанак нових и, по правилу, престанак неких од њих.<sup>5</sup> Ипак, суштина поступка статусне промене лежи, на првом месту, у промени, преобликовању, често концентрацији већ постојећих учесника у поступку, а не њиховом дефинитивном престанку, што условљава да се не спроводи поступак ликвидације. Отуд генерички назив статусне промене треба да обухвати више различитих поступака, којима су заједнички наведени циљеви.<sup>6</sup> У Републици Србији статусне промене су системски уређене Законом о привредним друштвима, али их уређују и други закони којима се уређује положај других правних субјеката (оних који нису привредна друштва). Дакле, статусне промене правних субјеката у српском праву могу се сврстати у две категорије: 1. општи режим дефинисан Законом о привредним друштвима; 2. посебни законски облици статусних промена појединих правних лица (јавних предузећа, установа, задруга, задужбина, фондација, спортских удружења и осталих правних лица).

Законом о привредним друштвима статусне промене (и промене правне форме) привредних друштава дефинисане су као облици реорганизације привредних друштава. Према одредби члана 483. Закона о привредним друштвима, „статусном променом се привредно друштво (друштво преносилац) реорганизује тако што на друго друштво (друштво стицалац) преноси имовину и обавезе, док његови чланови у том друштву стичу уделе, односно акције“.<sup>7</sup> Сви чланови

5 Т. Јевремовић Петровић, „Ништавост статусне промене након регистрације“, *Анали Правној факултету у Београду*, број 2, 2016, стр. 79.

6 *Ibid.*

7 Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 и 109/21), члан 483. став 1.



друштва преносиоца стичу уделе, односно акције у друштву стицаоцу сразмерно својим уделима, односно акцијама у друштву преносиоцу, осим ако се сваки члан друштва преносиоца сагласи с тим да се статусном променом изврши замена удела односно акција у другачијој сразмери или ако искористи своје право изласка из друштва и право на исплату уместо стицања удела односно акција у друштву стицаоцу (несагласни члан) у складу са Законом о привредним друштвима.<sup>8</sup> Најзад, члану друштва преносиоца се по основу статусне промене може извршити и новчано плаћање, али укупан износ тих плаћања свим члановима друштва не може прећи 10% укупне номиналне вредности удела, односно акција које стичу чланови друштва преносиоца, а ако те акције немају номиналну вредност 10% укупне рачуноводствене вредности тих акција.<sup>9</sup>

Из изложеног појма се уочава да пренос имовине и обавеза с једног привредног друштва на друго привредно друштво представља *conditio sine qua non* статусних промена.<sup>10</sup> Будући да би спровођење таквог преноса према општим правилима грађанског права било изразито комплексно, Закон о привредним друштвима је, као и већина упоредноправних система, прихватио универзалну сукцесију као начин преноса имовине и обавеза. Према не користи изричито термин „универзална сукцесија“, он прописује правне последице статусне промене на имовину и обавезе друштва преносиоца чија дејства заправо представљају суштину универзалне сукцесије. Према том правилу, „даном регистрације статусне промене [...] имовина и обавезе друштва преносиоца прелазе на друштво стицаоца у складу с уговором о статусној промени, односно планом поделе“.<sup>11</sup> Основна сврха прихватања овог начина преноса

8 *Ibid.*, члан 483. став 2. То значи да члан друштва преносиоца који је био несагласан са одлуком о статусној промени има право да тражи од друштва да откупи његове акције, при чему је откупна цена његових акција утврђена одлуком о статусној промени. Ако члан друштва преносиоца сматра да откупна цена утврђена одлуком о статусној промени не одговара тржишној вредности тих акција, или ако му та цена не буде исплаћена, има право на подношење тужбе надлежном суду. Удели, односно акције откупљене у складу са овим чланом постају сопствени удели, односно акције друштва стицаоца, осим код поделе уз оснивање када се расподељују на чланове друштва која се оснивају. Закон о привредним друштвима, члан 508.

9 Закон о привредним друштвима, члан 483. став 3.

10 М. Радовић, „Универзална сукцесија код статусних промена привредних друштава“, *Анали Правној факултету у Београду*, број 1, 2018, стр. 118.

11 Закон о привредним друштвима, члан 505. став 1. Ради спровођења статусне промене одбор директора, односно надзорни одбор ако је управљање друштвом дводомно, припрема бројне акте и документе, након чега се приступа закључењу уговора о статусној промени (ако у статусној промени учествују два друштва или више друштава), односно усвајању плана поделе (ако само једно друштво учествује у статусној промени). Уговор о статусној промени, тј. план поделе мора садржати одређене, законом прописане, елементе. Ти елементи указују на, с једне стране, његову привредну садржину, будући да уговор мора садржати циљ и услове под којима се врши статусна промена, означавање вредности имовине и висине обавеза које се статусном променом преносе на друштво стицаоца и њихов опис, начин на који се тај пренос врши друштву стицаоцу итд. С друге стране, као противтежа економски условљеним активностима послодавца, налази се потреба за

имовине састоји се у омогућавању ефикасног спровођења реорганизације привредног друштва путем статусне промене, будући да се у случају универзалне сукцесије скуп права и обавеза не преноси појединачно (као код сингуларне сукцесије), већ као целина (*en bloc*), и то у одређеном тренутку. Тај тренутак је код статусних промена у праву Србије заправо моменат наступања правних последица статусне промене и пада на дан регистрације статусне промене. Осим тога, важна особина универзалне сукцесије јесте да пренос имовине и обавеза почива на јединственом правном основу, што је код статусних промена закон, „без обзира на то што се наступање њених дејстава иницира вољом привредних друштава која учествују у статусној промени“.<sup>12</sup> У складу са објашњеним *ratio legis*, прихватање универзалне сукцесије није спорно код статусне промене спајања, припајања и поделе, будући да се тиме избегава неодржива ситуација у којој би права остала без титулара, а обавезе без дужника, односно читаво предузеће без свог носиоца.<sup>13</sup> Наиме, ове три врсте статусних промена (које познаје домаћи законодавац) подразумевају операције које се спроводе преузимањем свих права и обавеза друштва претходника од стране друштва следбеника, без потребе за спровођењем ликвидације друштва које престаје да постоји. Њихов смисао састоји се у томе „да друштво преносилац буде, метафорички речено, „испражњено“ од свих права и обавеза, да би потом и формалноправно престало да буде правни субјект“.<sup>14</sup> Пријајање притом подразумева да једно друштво или више друштава преноси на друго друштво своју целокупну имовину и обавезе, док сјајање привредних друштава подразумева стапање два друштва или више друштава оснивањем новог друштва и преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза.<sup>15</sup> Када је пак реч о подели, једно друштво престаје да постоји тако што ће пренети целокупну имовину и обавезе на два новооснована друштва или више новооснованих друштава (подела уз оснивање) или два постојећа друштва или више постојећих друштава (подела уз припајање) или једно новоосновано друштво или више новооснованих друштава и једно постојеће друштво или више постојећих друштава (мешовита подела).<sup>16</sup> Међутим, у случају статусне промене издвајања дошло је до преиспитивања могућности примене универзалне сукцесије као начина преноса имовине. Ово из разлога што приликом издвајања једно друштво преноси део своје имовине и обавеза на једно постојеће и/или новоосновано друштво или више постојећих и/или новооснованих друштава, након чега *наставља да постоји*.<sup>17</sup> Упркос одређеним правним дилемама, у земљама које познају

---

очувањем права запослених из радног односа, због чега је предвиђено да уговор садржи услове под којима ће се наставити радни однос запослених у друштву стицаоцу, као и списак запослених у друштву преносиоцу чији се радни однос наставља у друштву стицаоцу. Закон о привредним друштвима, чл. 491–492.

12 М. Радовић, „Универзална сукцесија код статусних промена привредних друштава“, стр. 130.

13 *Ibid.*, 122.

14 *Ibid.*, 125.

15 Закон о привредним друштвима, чл. 486–487.

16 *Ibid.*, члан 488.

17 *Ibid.*, члан 489.

универзалну сукцесију код статусних промена било је неспорно да се и код издвајања пренос (дела) имовине и обавеза одвија посредством универзалне сукцесије, односно као целина, по сили закона, у тренутку регистрације статусне промене, и то на основу усвојеног плана поделе, односно закљученог уговора о статусној промени.<sup>18</sup> Иначе, издвајање је и у теорији европског радног права створило одређене дилеме у смислу могућности примене Директиве 2001/23/ЕЗ у случају промене послодавца која је последица издвајања, будући да Директива у својим одредбама не спомиње експлицитно ову статусну промену, а да се исто разликује од осталих статусних промена утолико што подразумева пренос само једног дела имовине и припадајућег дела обавеза на треће лице, при чему друштво преносилац не престаје да постоји. Упркос томе, у земљама чланицама Европске уније било је неспорно да начело очувања запослења треба једнако да важи и за издвајање из привредног друштва. Када је у питању радно право Србије, ове дилеме не треба да постоје имајући у виду да Закон о раду предвиђа обавезан пренос уговора о раду „у случају статусне промене“, а према Закону о привредним друштвима издвајање представља једну од четири могуће врсте статусних промена привредних друштва (уз спајање, припајање и поделу).<sup>19</sup> Једина особеност која постоји у овом случају јесте чињеница да се мења послодавац само запослених у делу друштва који је обухваћен преносом, док запослени који раде у преосталом делу друштва остају у радном односу с дотадашњим послодавцем.

У сваком случају, јасно је да је спровођење статусних промена привредних друштава сложен поступак. Уколико се привредна друштва, руковођена својим економским интересима, одлуче да га спроведу, поред правних последица предвиђених Законом о привредним друштвима,<sup>20</sup> морају да рачунају и на једну значајну, радноправну последицу – пренос општег акта и свих (на дан извршене статусне промене важећих) уговора о раду с друштва преносиоца на друштво стицаоца. Ова врста сукцесије проистиче директно из Закона о раду, без обзира на то да ли је привредни идентитет пренесеног предузећа (имовинске целине) очуван. Притом, предмет преноса није сам уговор о раду у смислу

18 М. Радовић, „Универзална сукцесија код статусних промена привредних друштава“, стр. 130.

19 Закон о привредним друштвима, члан 485.

20 Поред прелаза имовине и обавеза друштва преносиоца на друштво стицаоца, у складу са уговором о статусној промени, односно планом поделе, даном регистрације статусне промене у складу са законом о регистрацији, друштво стицалац постаје солидарно одговорно са друштвом преносиоцем за његове обавезе које нису пренете на друштво стицаоца, али само до износа разлике вредности имовине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва преносиоца које је преузео, осим ако је са одређеним повериоцем другачије уговорено. Осим тога, чланови друштва преносиоца постају чланови друштва стицаоца, тако што се њихови удели, односно акције замењују уделитема, односно акцијама у друштву стицаоцу, у складу са уговором о статусној промени, односно планом поделе. Радноправно гледано, посебно значајна правна последица јесте да запослени у друштву преносиоцу који су уговором о статусној промени, односно планом поделе распоређени у друштво стицаоца настављају да раде у том друштву, у складу са Законом о раду. Видети: Закон о привредним друштвима, члан 505.

одређене правне чињенице, већ правни положај послодавца претходника који првенствено обухвата права и обавезе које има према запосленом, као и права и обавезе која му у вези с уговором о раду припадају по самом закону. То значи да даном регистрације статусне промене и објављивања у складу са законом који уређује регистрацију привредних субјеката, послодавац следбеник улази у постојећи радни однос као уговорна страна, док његов претходник излази из истог. Дејства наступају аутоматски, *ex lege*, без обзира на вољу уговорних страна у постојећем радном односу. У том смислу, може се закључити да у случају промене послодавца која је резултат статусне промене до примене универзалне сукцесије (по основу закона) долази два пута: први пут када се имовина и обавезе друштва преносиоца преносе на друштво стицаоца, и то директно на основу Закона о привредним друштвима и, други пут, када се, као последица претходне промене носиоца предузећа, преносе уговори о раду с послодавца претходника на послодавца следбеника на основу Закона о раду. Будући да промена послодавца наступа принудно, на основу закона, она се дубоко меша у принцип аутономије воље, а пре свега интересе запосленог, умањујући његову слободу да бира уговорног партнера и дужника својих обавеза. Радно законодавство стога пружа заштиту запослених предвиђајући обавезу послодавца претходника да обавести запосленог о преношењу уговора о раду на послодавца следбеника, те пружајући могућност запосленом да одбије пренос уговора о раду.

## 2.2. Статусне промене других правних лица

На нивоу права Европске уније, „примена Директиве се не ограничава само на предузеће као профитну организацију, већ укључује и правна лица која могу да имају и одређене социјалне, културне, рекреативне и сличне функције (нпр. задужбине)“.<sup>21</sup> Наиме, према одредби члана 1(1)(с) Директиве 2003/23/ЕЗ, „ова се Директива примењује на јавна и приватна предузећа која се баве привредним делатностима без обзира на то раде ли за добит или не“. Притом, „административна реорганизација органа јавне управе или пренос управних функција између органа јавне управе, не сматра се преносом у смислу ове директиве“.<sup>22</sup> Наведену одредбу Европски суд правде протумачио је доста широко, сматрајући да је подручјем примене Директиве 2001/23/ЕЗ покривен сваки пренос предузећа у приватном и јавном сектору, без обзира на правни статус или начин финансирања преносиоца, под условом да се односи на привредну делатност, а не на вршење јавних овлашћења. Изузетак чини само реорганизација државних органа или пренос делокруга једног органа на други орган, који су самом Директивом 2001/23/ЕЗ изузети из подручја њене примене. Закон о раду Републике Србије не садржи одредбу о одређивању подручја примене

21 Б. Лубарда, *Евројско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004, стр. 284.

22 Директива 2001/23/ЕЗ, члан 1(1)(с).

начела очувања запослења у случају промене послодавца. Стога се подручје примене овог начела мора утврђивати на основу општих правила којима се одређује домашај примене Закона о раду. У том смислу, ваља најпре рећи, да је у Србији, као и у већини других савремених држава, прихваћено начело јединствености радних односа. Примена овог начела обезбеђена је, пре свега, чланом 2. Закона о раду у складу с којим се одредбе овог закона примарно примењују на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица, као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца, ако законом није друкчије одређено. Осим тога, одредбе овог закона као матичног за област радног односа, примењују се и „на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама“, али супсидијарно, уколико посебним законом није регулисано одређено питање. Дакле, у овим радним срединама се примарно примењују посебни закони, и то у државним органима – Закон о државним службеницима,<sup>23</sup> а у органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе – Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,<sup>24</sup> а Закон о раду само ако посебни закони не садрже одговарајућу норму. То значи да у нашем правном систему, упркос јединствености система радних односа, и даље опстају разлике у погледу специфичног режима радних односа када је у питању држава или локална власт као послодавац. Међутим, са јавним службама ситуација је другачија. Према одредбама Закона о јавним службама, јавном службом сматрају се *установе* (образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња), *предузећа* (за обављање делатности, односно послова утврђених законом у области: ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и др.) и *групи облици организовања* који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација.<sup>25</sup> До ступања на снагу Закона о државним службеницима, Закон о раду се једино супсидијарно примењивао у установама, будући да је Законом о јавним службама било одређено да се у њима базично примењују прописи о запосленима у државним органима.<sup>26</sup> Како је та одредба ступањем на снагу Закона о државним службеницима престала да важи,<sup>27</sup> сада и у установама јавних служби важи општи режим радних односа установљен Законом о раду. Примарну примену

23 Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22).

24 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон и 123/2021 – др. закон).

25 Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона, 83/05 – испр. др. закона и 83/24 – др. закон), члан 3. ст. 1 и 3.

26 Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91 и 71/94), члан 23.

27 Закон о државним службеницима, члан 190. став 2. тачка 1.

општих прописа о раду може да дерогира само специјални закон који се односи на поједину јавну службу. Чак и у том случају, ако поједино питање није уређено специјалним законима, примениле би се одредбе Закона о раду. Имајући у виду напред наведено, може се закључити да се одредбе Закона о раду које се односе на права запослених „у случају статусне промене“ примењују не само на статусне промене привредних друштва, већ и свих других правних лица у приватном сектору (банке, инвестициони фондови и друге финансијске институције, задруге, задужбине, фондације), јавном сектору (јавна предузећа, установе) и терцијарном сектору (удружења непрофитног карактера). Притом, док су статусне промене привредних друштава регулисане Законом о привредним друштвима, као системском закону у овој области, статусне промене свих других правних лица регулисане законима којима се уређује правни положај тих правних лица (најчешће уз сходну примену одредби Закона о привредним друштвима). Тако се правила о статусним променама могу наћи у Закону о банкама,<sup>28</sup> Закону о алтернативним инвестиционим фондовима,<sup>29</sup> Закону о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом,<sup>30</sup> Закону о задругама,<sup>31</sup> Закону о јавним предузећима,<sup>32</sup> Закону о удружењима,<sup>33</sup> Закону о спорту,<sup>34</sup> Закону о задужбинама и фондацијама<sup>35</sup> и др. Анализа особености и начина њиховог спровођења предмет је компанијског права и, свакако, превазилази оквир предмета истраживања овог рада. Међутим, са аспекта радног права значајно је указати на то да уколико се статусне промене наведених правних лица реализују у складу с посебним законима којима су регулисане, даном регистрације извршене статусне промене, поред осталих правних последица, наступају и радноправне последице предвиђене Законом о раду у смислу *ex lege* преноса (с послодавца претходника на послодавца следбеника) општег акта и свих уговора о раду који важе на тај дан. То значи да ће извршене статусне промене за резултат имати промену послодавца запослених у овим правним лицима, са свим пратећим радноправним последицама.

Изузетак од овог правила представља једино промена уређења државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе која се не сматра статусном променом у напред наведеном смислу, те запослени у овим органима нису обухваћени подручјем примене начела очувања запослења у смислу одредби Закона о раду. Ово, пре свега, из разлога што је послодавац запослених у

28 Закон о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 91/10 и 14/15), чл. 132–133.

29 Закон о алтернативним инвестиционим фондовима („Службени гласник РС“, број 73/19), чл. 214–215.

30 Закон о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом („Службени гласник РС“, број 73/19), члан 71.

31 Закон о задругама („Службени гласник РС“, број 112/15), члан 65.

32 Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 15/16 и 88/19), чл. 2–3 и 76.

33 Закон о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон), чл. 45–48.

34 Закон о спорту („Службени гласник РС“, број 10/16), чл. 78–85.

35 Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, бр. 88/10, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон), члан 54.

државним органима, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе Република Србија, односно аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, па, правно гледано, и не може доћи до промене послодавца (као последица промене уређења њихових органа), а то је основна правна претпоставка примене начела очувања запослења. Осим тога, положај јавних службеника и њихова права у случајевима реорганизације и рационализације државних органа (односно органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе) уређена је посебним прописима – Законом о државним службеницима, односно Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.<sup>36</sup> Основни приступ у уређивању њиховог положаја исти је у оба закона и подразумева да службеник пре престанка радног односа има право на премештај на друго слободно и одговарајуће место. Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми и за које испуњава остале услове за рад, а, ако ни такво радно место не постоји, постаје нераспоређен. Док је нераспоређен службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате у државним органима, односно у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Ако се службеник не сагласи са премештајем односно ако нераспоређени службеник у року од два месеца не буде премештен у други орган, радни однос престаје, и то у првом случају након коначности решења о престанку радног односа, а у другом случају, по сили закона, наредног дана од дана протекла два месеца откад је постао нераспоређен.

У случају да државни орган (орган аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе) буде укинут, а његов делокруг односно део делокруга преузме други државни орган, он преузима и службенике из укинутог државног органа (орган аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе), односно из преузетог делокруга решењима која доноси руководилац органа који је преузео делокруг. До доношења новог правилника у државном органу (органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе) који је преузео делокруг, преузети службеници настављају да раде послове које су радили, а право на плату остварују према дотадашњим решењима. И, најзад, ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, односно ако се надлежност аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе измени због тога што су укинуте одређене надлежности и што престаје потреба за обављањем послова по основу вршења тих надлежности, службеници из укинутог државног органа, односно службеници који су обављали те послове, постају нераспоређени.

Притом, ваља указати на то да се одредбе Закона о државним службеницима о премештају и распоређивању државних службеника сходно примењују на намештенике,<sup>37</sup> али не и на лица ангажована на основу уговора о привременим

36 Видети: Закон о државним службеницима, чл. 139–139; Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл. 165–169.

37 Закон о државним службеницима, члан 172.

и повременим пословима<sup>38</sup> или неког другог од четири уговора (предвиђена Законом о раду) на основу којих се може обављати рад без заснивања радног односа. То у принципу одговора европским стандардима садржаним у Директиви 2001/23/ЕЗ према којима радноправну заштиту у случају промене послодавца ужива „свако лице које је у дотичној држави чланици заштићено као запослени према националним прописима који се односе на запошљавање“.<sup>39</sup> У том смислу, може се закључити да је упркос изузимању запослених у државним органима, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе из подручја примене начела очувања запослења у смислу одредби Закона о раду, њихов радноправни статус у случају промене уређења органа јавне власти у којима су запослени очуван, те да се престанку радног односа може приступити тек након исцрпљења свих других законом предвиђених могућности. Примедба се једино може ставити на рачун Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе који је напред описаном заштитом обухватио само службенике запослене на неодређено време, који у случају укидања односно промене надлежности или промене послова органа управе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и у случају измене правилника о организацији и систематизацији радних места након које не могу бити распоређени – стичу статус запосленог за чијим је радом престала потребе, а сходно томе, и заштиту у виду премештаја на друго одговарајуће радно место, односно у други орган.<sup>40</sup> Сврха и логика изузимања запослених на одређено време није нам позната, али ваља нагласити да иста није у складу са одредбама Директиве 2001/23/ЕЗ која предвиђа да државе чланице из подручја примене ове директиве не смеју искључити уговоре о раду или радне односе „само ради тога што су радни односи које уређује уговор о раду на одређено време“.<sup>41</sup>

### 2.3. Други случајеви промене послодавца

Примена начела очувања запослења у случају промене послодавца која је последица статусне промене (послодавца) није спорна, будући да јасно произилази из одредбе члана 147. Закона о раду. Међутим, осим у случају статусних промена, Закон о раду предвиђа обавезан пренос уговора о раду *и у сваком другом случају промене послодавца, у складу са законом*. То значи да су статусне промене послодавца издвојене као посебан, конкретан основ промене послодавца, али да до промене послодавца може доћи и у свим другим случајевима предвиђеним законом. Непрецизност употребљене формулације отвара простор за различито тумачење који су то други случајеви у којима може доћи до промене послодавца, а да нису статусне промене. Тако, примера ради, има

38 Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2 655/2018 од 25. 10. 2018. године.

39 Директива 2001/23/ЕЗ, члан 2(1)(d).

40 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 165.

41 Директива 2001/23/ЕЗ, члан 2(2)(b).



мишљења да се под променом послодавца подразумева промена правне форме његовог пословања, као што је преображај ортачког друштва у командитно друштво или друштва са ограниченом одговорношћу у акционарско друштво.<sup>42</sup> Међутим, промена правне форме привредног друштва не представља промену послодавца у смислу Закона о раду, јер не повлачи промену субјективитета привредног друштва, већ друштво наставља да послује као исто правно лице, али друге правне форме. Поред тога, у теорији се помињу и различите врсте уговорног повезивања привредних друштава путем, примера ради, уговора о картелу, уговора о конзорцијуму, пословног удружења и сл. као основ промене послодавца, што, такође, није прихватљиво будући да и у свим овим формама уговорног повезивања потписници уговора задржавају свој правни субјективитет (премда његова ограничења у одређеним сегментима ипак постоје),<sup>43</sup> а промена правног субјективитета носиоца предузећа (и последично промена послодавца) представља, као што смо напред видели, основну (и једину) правну претпоставку заштите права запослених у нашем праву. Стога, полазећи од чињенице да је институт промене послодавца у радно законодавство Републике Србије уведен по узору на европске стандарде садржане у Директиви 2001/23/ЕЗ, мишљења смо да би наведену законску празнину требало тумачити управо у светлу правних решења садржаних у овој директиви. У том смислу ваљало би, најпре, још једном подсетити на то да се Директива 2001/23/ЕЗ примењује „на сваки пренос предузећа, пословања или дела предузећа или пословања на другог послодавца који је последица правног преноса или спајања предузећа“.<sup>44</sup> Дакле, институт промене послодавца и заштите права запослених у радном праву Европске уније везује се за два елемента: 1) постојање предузећа (пословања, дела предузећа или пословања), и 2) постојање конкретног правног основа за пренос предузећа на другог послодавца (промену послодавца) – што може бити правни (односно уговорни) пренос или спајање (односно статусне промене) предузећа. Закон о раду не издваја изричито правни (уговорни) пренос предузећа са послодавца претходника на послодавца следбеника као основ промене послодавца.<sup>45</sup> Међутим, мишљења смо да је употребљена формулација

42 Видети: З. Ивошевић, М. Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 304.

43 М. Васиљевић, *Компанијско право – Право привредних друштва*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 511.

44 Директива 2001/23/ЕЗ, члан 1(1)(а).

45 За разлику од српског Закона о раду, Закон о радним односима Републике Северне Македоније наводи да, поред спајања предузећа, односно статусне промене, правни разлог за промену послодавца може бити и „правни пренос“ предузећа. Међутим, македонским Законом о радним односима регулисан је само један од могућих случајева промене послодавца који је последица „правног посла“, и то уговор о закупу предузећа. С тим у вези, македонски Закон о радним односима (члан 68. став 5) предвиђа да „ако работодавачот времено ја пренесе врз основа на правна зделка (закуп, наем) целосната или дел од дејноста на друг работодавач, преминуваат работниците по престанувањето на важноста на правната зделка назад кон првиот работодавач или кон новиот работодавач – преземач на дејноста“. Овакво решење се у правној литератури оцењује као нејасно,

довољно широка да наведени начин промене носиоца предузећа обухвати подручјем примене начела очувања запослења и да се на исти, заправо, и односи. Једино ограничење које произилази из наведене одредбе Закона о раду јесте да промена послодавца мора бити „у складу са законом“. Имајући у виду да је у домаћем праву правни (уговорни) пренос предузећа дозвољен и регулисан (делимично) одредбама члана 452. Закона о облигационим односима,<sup>46</sup> може се сматрати да је и тај услов задовољен. Наведеним чланом Закона о облигационим односима регулисано је, заправо, приступање дугу у случају примања неке имовинске целине (или једног дела те целине), док о значењу појма имовинске целине у закону нема речи.<sup>47</sup> У теорији грађанског права под имовинском целином се сматра скуп имовинских права у општој имовини једног лица, која су подвргнута неким заједничким правилима, то јест за која важи јединствени имовинскоправни режим.<sup>48</sup> Судска пракса је овај појам тумачила изразито широко, те се захтев за постојањем имовинске целине, односно њеног дела, сматрао испуњеним не само у случају преноса знатног дела имовине преносиоца, већ и у случају преноса само једне непокретности (примера ради пословног простора).<sup>49</sup> Имајући у виду наведено, јасно је да је предузеће као предмет преноса обухваћено посебним правилом о преносу имовинске целине.<sup>50</sup> Стога се у области компанијског права одредбе члана 452. Закона о облигационим односима примењују у случају преноса предузећа као скупа ствари и права која служе за обављање привредне делатности. Тако, уместо да закључује велики број уговора на основу којих ће друго лице да стекне сваки комад инвентара, свако право које представља део предузећа које је предмет преноса, носилац предузећа закључује један уговор на основу којег стичалац стиче читав систем имовинских права као једну целину.<sup>51</sup> И управо полазећи од чињенице да свако предузеће поред материјалног супстрата (имовине) чини и персонални супстрат (оснивачи, управа, запослени), право Европске уније је увело правило да се

---

будући да отвара бројне дилема, попут нејасноће шта се дешава у ситуацији када се стари и нови послодавац уговором о закупу нису договорили о правној судбини уговора о раду запослених укључених у пренос предузећа. Видети: Т. Kalamatiev, А. Ristovski, „Transfer of Undertakings and Protection of Employees Individual Rights in the Republic of Macedonia“, у: Erica Kovács, Martin Winner (eds), *Stakeholder Protection in Restructuring*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019, стр. 264–265.

46 Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, број 18/20).

47 Према одредбама члана 450. став 2. Закона о облигационим односима: „Лице на које пређе на основу уговора нека имовинска целина физичког или правног лица, или један део те целине, одговара за дугове који се односе на ту целину, односно на њен део, поред дотадашњег имаоца и солидарно с њим, али само до вредности њене активе.“

48 М. Караникић Мирић, *Промена дужника*, Службени гласник, Београд, 2017, стр. 168.

49 Решење Вишег привредног суда у Београду Пж. 4513/2000 од 19.07.2000. године, извор: *Paragraf Lex*.

50 М. Радовић, „Одговорност стичаоца за обавезе преносиоца у случају преноса предузећа“, *Право и привреда*, број 4–6, 2017, стр. 103.

51 М. Караникић Мирић, о. с., стр. 168.

преносом предузећа (имовинске целине) са једног правног субјекта на други правни субјект, преузимају и запослени који чине неодвојиви део самог предузећа. У том смислу, може се закључити да, иако нема изричитих законских одредби, правило о обавезном преносу општег акта и уговора о раду важи, барем начелно, и у случају тзв. директног преноса предузећа (угоститељског објекта, теретане, занатске радње и сл.) с једног правног субјекта на други субјект. Ово пре свега из разлога што пренос предузећа нема за циљ пренос права својине на конкретној ствари, него пренос имовинске целине намењене обављању привредне делатности, услед чега се пословање обично наставља након преноса предузећа. Осим тога, приликом преноса предузећа као имовинске целине мења се његов носилац, а последично правни идентитет послодавца, што представља основни, а, према нашем Закону о раду и једини услов за активирање заштите права запослених.<sup>52</sup> Такво тумачење је у складу са судском праксом Европског суда правде који је концепт правног преноса протумачио врло широко подразумевајући под тиме сваку промену „у физичком или правном лицу које је одговорно за обављање посла и које на основу те чињенице преузима обавезе послодавца у односу на запослене у предузеће, без обзира на то да ли је власништво над предузећем пренесено или не“<sup>53</sup> што је отворило пут примене Директиве 2001/23/ЕЗ у случају *outsourcing*-а, подуговарања (у две фазе), на групе компанија и у многим другим сложеним пословноправним трансакцијама. Стога је врло значајно да овакво тумачење одредбе члана 147. Закона о раду, а, посебно, концепта правног преноса предузећа (имовинске целине) уваже и домаћи судови, будући да овај вид преноса предузећа, а посебно *outsourcing* као његова врста, није мимоишао ни српску привреду посттранзиционог периода. Штавише, ово је био чест модел решавања вишкова запослених у првом таласу масовних отпуштања након приватизације друштвених предузећа. У свим овим поступцима одлука послодавца да део привредних активности које су се до тада обављале у предузећу „аутсорсује“ сматра се видом организационих промена које представљају легитиман разлог за отказ уговора о раду због потребе послодавца.<sup>54</sup> Премда су запослени покретали спорове за поништај отказа сматрајући да потреба за њиховим радом заправо није престала имајући у виду да се њихови бивши послови и даље обављају, само од стране трећег

52 Премда Закон о облигационим односима помиње само уговор као основ преноса имовинске целине, у домаћој судској пракси се основ преноса доста широко тумачио тако да се сматра да обухвата стицање имовинске целине на основу било ког правног посла. Захваљујући томе, сматрамо да се правило о преносу уговора о раду са послодавца претходника на послодавца следбеника може применити не само у ситуацији уговорног преноса предузећа, већ и онда када је основ преноса предузећа једностранни правни посао, као и судска одлука (примера ради о раскиду уговора).

53 Наведену дефиницију Суд је први пут дао у пресуди бр. С-287/86 (*Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro*) од 17. децембра 1987. године (*European Court Reports 1987, 573*).

54 А. Лазаревић, *Радни спорови у вези са колективним оштријањем запослених и методи за њихово решавање*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 237.

лица, домаћи судови нису имали слуха за такве тужбене захтеве.<sup>55</sup> Они су исте одбијали са образложењем да је „спровођење организационих и економских промена самостална област деловања туженог и суд не може да се упушта у његову целисходност и оправданост, нити суд може да цени целисходност ангажовања других привредних друштава и агенција за обављање послова који не спадају у основну делатност послодавца“.<sup>56</sup> Тако је у домаћој пословној пракси *outsourcing* постао легитиман разлог за исказивање вишка запослених који се не може оспорити, без обзира на изразито негативне последице по запослене. Ово, пре свега, из разлога што се, како лепо примећује Лазаревић, „сваки *outsourcing* сматра оправданим разлогом настанка вишка запослених и уопште се не поставља питање да ли се сви или неки од тих аранжмана морају подвести под институт промене послодавца, који активира сасвим другу врсту заштитних одредби за запослене и искључује настанак вишка запослених“.<sup>57</sup>

Напред наведено не мора нужно да значи да је сваки правни пренос имовинске целине подобан за квалификацију као пренос предузећа и, последичну, промену послодавца у смислу члана 147. домаћег Закона о раду и Директиве 2001/23/ЕЗ. Такав закључак, уосталом, не би био ни у складу с праксом Европског суда правде који је развио различите тестове за утврђивање да ли одређени пренос предузећа потпада под домаћај Директиве 2001/23/ЕЗ. Међутим, с друге стране, ни његово потпуно искључивање из подручја примене начела очувања запослења није законито, нити је у складу са европском регулативом. С обзиром на то да је домаћи законодавац прихватио део правних тековина Европске уније у односу на заштиту права запослених у случају промене послодавца, закон се изиграва уколико се те заштитне одредбе игноришу у поступцима преноса имовинске целине с једног правног субјекта на други субјект, с обзиром на то да несумњиво обезбеђују запосленима виши ниво права.<sup>58</sup> Истини за вољу, одредбе Закона о раду којима се одређује подручје примене начела очувања запослења веома су уопштене и захтевају солидно познавање шире слике института промене послодавца да би се ставиле у прави контекст.<sup>59</sup> Све

55 *Ibid.*, 238.

56 Примера ради, пресуде Врховног касационог суда у предметима: Рев2 810/2015 од 27. 10. 2015. године, Рев2 2192/2015 од 28. 1. 2016. године, Рев2 2204/2015 од 28. 1. 2016. године, Рев2 2194/2015 од 11. 5. 2016. године, Рев2 1584/2015 од 15. 1. 2016. године, Рев2 1338/2016 од 19. 10. 2016. године и Рев2 1769/2016 од 15. 12. 2016. године.

57 А. Лазаревић, *о. с.*, стр. 238.

58 *Ibid.*, 240.

59 *Ibid.* Тако, према истраживању које су крајем 2018. спровели Кулић и Станковић, а у којем је учествовало 52 испитаника из различитих синдикалних организација и 30 испитаника из послодавачких организација, чак 92,3% представника запослених и 80% послодавца није чуло за Директиву 2001/23/ЕЗ, док је 88,33% представника синдиката и 88,46% послодавца одговорило да је предметна Директива можда имплементирана у радно законодавство Републике Србије или да не поседују знања о томе. Охрабрујућ је једино податак да је чак 93,33% представника запослених и 100% послодавца одговорило да жели да прошири своје знање о Директиви 2001/23/ЕЗ. Видети детаљније: Ж. Кулић, Д. Станковић, „Примена Директиве број 2001-23 ЕЗ о заштити права запослених у случају

претходно упућује на закључак да су потребне *de lege ferenda* интервенције с циљем унапређења постојећег решења и стварања могућности да се правни (уговорни) пренос предузећа стави у јасан правни оквир и унапреди положај запослених у тим поступцима.<sup>60</sup> То би превасходно требало да значи јасније одређење синтагме „промена послодавца“ предвиђањем да иста може бити последица не само статусне промене привредних друштава и других правних субјеката већ и правног преноса предузећа. То би, последично, изазвало потребу дефинисања концепта предузећа или бар прописивање параметара на основу којих ће пре свега послодавци, а потом и судови у радном спору, моћи да преиспитају правну природу преноса предузећа и на основу поузданих мерила оцене обавезе послодавца и законитост поступања. Имајући у виду да домаћи судови имају дугогодишње искуство у тумачењу појма „имовинска целина“, а да је његов пандан у области компанијског права појам „предузеће“, то не би требало да представља већи практични проблем. Евентуално постављање додатних критеријума којима би се прецизирало значење овог појма ради избегавања квалификације сваког преноса имовинске целине као преноса предузећа и, последично, стављања превеликог терета на послодавца, ствар је политичке одлуке, због чега је и пожељно да буде законом јасно дефинисано.

### 3. РАДНОПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПРОМЕНЕ ПОСЛОДАВЦА

Основни циљ правног регулисања последица промене послодавца у односу на запослене, како у смислу европског радног законодавства, тако и у смислу домаћег радног права, јесте очување запослења (односно заштита сигурности и стабилности радних односа) и очување стечених права која су постојала пре него што је дошло до промене послодавца. Настojeћи да ограничи несигурност запослења, Закон о раду уређује радноправне последице промене послодавца по узору на европске стандарде заштите права запослених садржане у Директиви

---

статусних и других промена послодавца у Републици Србији, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној праву*, број 1, 2020, стр. 141–152.

60 Поред тога, домаће радно законодавство не садржи одредбе о територијалном подручју примене начела очувања запослења, тј. правила о заштити запослених у случају прекорграничног преноса предузећа, нито посебно правило о сукобу закона које би у тим случајевима важило (видети више: Драгићевић М. (2022), *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, необјављена докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, стр. 302–325). Још један озбиљан недостатак домаћег радног законодавства јесте чињеница да истим није регулисан пренос предузећа у стечајном поступку, односно правила о заштити запослених у случају промене инсолвентног послодавца, док стечајно законодавство садржи одређене одредбе о томе, које нису усклађене са стандардима Европске уније. Видети више: Драгићевић М. (2023), „(Не)усклађеност домаћег законодавства са стандардима Европске уније о заштити права запослених у случају промене инсолвентног послодавца“, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној праву*, број 2, стр. 117–140.

2001/23/E3. Заштита је загарантована за све запослене и укључује три основна инструмента: 1) очување запослења, односно пренос свих уговора о раду са послодавца претходника на послодавца следбеника; 2) очување (иако временски ограничено) колективног уговора о раду закљученог са послодавцем претходником; и 3) информисање и консултовање запослених о промени послодавца. Иако новоуведена законска решења доприносе бољој заштити запослених и сигурности запослења у нашој држави, она пате од одређених непрецизности. То се, најпре, односи на право запосленог на одбијање преноса уговора о раду, које Закон о раду уводи имплицитним путем, односно регулисањем правних последица одбијања преноса уговора. Па тако, према одредби члана 148. Закона о раду, послодавац претходник може запосленом отказати уговор о раду ако одбије пренос уговора на послодавца следбеника или се не изјасни у року од пет радних дана од дана достављања обавештења *о преношењу уговора*. С тим у вези, као посебно проблематично питање уочава се правни положај запослених у случају да послодавац претходник не откаже уговор о раду до дана промене послодавца, у погледу ког постоји велика правна празнина. Осим тога, на основу употребљене формулације у Закону о раду не може се с потпуном сигурношћу тврдити да ли послодавац претходник има обавезу обавештавања запослених о извршеном или планираном (будућем) преношењу уговора, што је изузетно значајно за сагледавање правних последица одбијања преноса уговора о раду. Анализирајући различита постојећа и могућа тумачења наведене одредбе, верујемо да је најприхватљивије оно према којем би *неизјашњавање* запосленог о преносу уговора о раду, у случају да му послодавац претходник није отказао уговор о раду, значило да је и његов уговор о раду, по сили закона, пренесен на послодавца следбеника. Међутим, уколико је запослени *одбио* пренос уговора о раду, ово правило (правна фикција) не би могло да важи, будући да је запослени одбијањем да се сагласи са преносом свог уговора о раду – упркос сазнању за правну последицу која може да уследи (отказ уговора о раду од стране послодавца претходника) – исказао вољу да остане у радном односу код послодавца претходника. Стога би преношење његовог уговора о раду на послодавца следбеника било противно његовој недвосмислено израженој вољи. Зато, уколико послодавац претходник не откаже уговор о раду запосленом који је одбио пренос уговора о раду, може се сматрати да се радни однос дотичног запосленог наставља са послодавцем претходником. У сваком случају, непрецизност законске одредбе даје могућност и за другачије резонување, због чега постоји потреба да се у перспективи наведени члан Закона о раду измени, тако што ће се, пре свега, јасно прецизирати о којој врсти обавештења је реч – накнадном или претходном. Мишљења смо да би одредбама Закона о раду ваљало предвидети да је послодавац претходник обавезан да запослене обавести о преношењу уговора пре извршене промене послодавца. У том случају, уговори о раду оних запослених који су одбили пренос не би били обухваћени правилом о аутоматском преносу на послодавца следбеника (будући да су јасно и недвосмислено изјавили вољу да одбијају пренос), док би за запослене који се нису изјаснили требало увести правну фикцију да су се сагласили са преносом уговора о раду, услед чега би

њихови уговори били обухваћени аутоматским преносом уговора о раду са послодавца претходника на послодавца следбеника. Поред тога, потребно је Законом о раду орочити период важења дискреционог права послодавца претходника да откаже уговоре о раду запослених који су одбили пренос и, што је посебно важно, предвидети његову обавезу да пре (потенцијалног) отказа уговора о раду запосленом понуди друго одговарајуће радно место.<sup>61</sup>

Када је у питању забрана погоршања услова рада, у српском законодавству постоји потреба да се уреди питање „конкуренције“ колективних уговора до које може доћи због обавезе послодавца претходника да примењује колективни уговор закључен код послодавца следбеника. У том смислу, ваљало би законом прецизирати да је у случају промене послодавца, послодавац следбеник дужан да на права, обавезе и одговорности преузетих запослених, примењује одредбе колективног уговора послодавца претходника најмање годину дана од дана промене послодавца, без обзира на то што је послодавац следбеник већ имао закључен колективни уговор, уз констатацију да наведена обавеза није препрека да послодавац следбеник и репрезентативни синдикат закључе колективни уговор којим би се на јединствени начин регулисали права, обавезе и одговорности свих запослених код послодавца следбеника. Осим тога, Законом о раду ваљало би прецизирати да се обавеза примене (од стране послодавца следбеника) *ојшишеі акџа* односи не само на колективни уговор о раду закључен код послодавца претходника, већ и на његове једностране акте (правилник о раду) у ситуацији када колективни уговор није био закључен. Такво решење је готово јединствено у упоредном праву и представља драгоцен допринос заштити индивидуалних права запослених у случају промене послодавца, упркос ограниченом трајању те заштите. Осим тога, оно је посебно важно у нашој земљи где се због ниске стопе синдикализације, права, обавезе и одговорности из радног односа најчешће и регулишу једностраним актима послодавца, односно правилницима о раду.<sup>62</sup>

Такође, домаће радно законодавство не даје одговор на питање да ли су допуштене измене уговора о раду у околностима промене послодавца, те (ако јесу) под којим условима су дозвољене. Чини се да приликом доношења ове одлуке треба поћи од питања да ли се сврха одредби о очувању запослења остварује увођењем такве могућности или не. У том смислу, ваља још једном подсетити на то да је примарни циљ одредби о *ex lege* преносу уговора о раду (с послодавца претходника на послодавца следбеника) у случају промене послодавца осигурање заштите права и обавеза који произилазе из уговора о раду или радног односа запослених погођених променом послодавца. Ова заштита је питање јавне политике и свако њено ограничење треба пажљиво размотрити. Одредбе којима се штите права запослених у случају преноса предузећа као континуираног пословања настоје да минимизирају ефекат промене лица одговорног за вођење предузећа на дотичне запослене. Циљ ових одредби није

61 М. Драгићевић, *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, стр. 371–385.

62 *Ibid.*, стр. 390–371.

да пружи заштиту преузетим запосленима изнад нивоа заштите коју уживају било који други запослени у било којој другој радноправној ситуацији. Њихов циљ јесте да запослени очувају радни однос и услове рада које су имали пре промене правног идентитета послодавца, односно да ова промена не утиче (негативно) на њихов правни положај. Стога, дејство ових одредби не би требало да буде забрана било какве измене уговора о раду, без изузетка. Премештени запослени треба да буду у потпуно истом правном положају након промене послодавца као и пре промене, а измене уговора о раду које су дозвољене према националном законодавству пре промене послодавца треба да буду могуће и након промене, чак и ако су неповољне по запослене (Smit, 2001: 245). У том смислу, сматрамо да би одредбама домаћег Закона ваљало регулисати да измена уговора о раду у околностима промене послодавца није допуштена, и то ако су испуњена три услова: 1) ако се односи на битне елементе уговора о раду; 2) ако се врши на штету запослених, тј. ако је неповољна по запослене, и 3) ако је разлог за измену уговора о раду сама промена послодавца.<sup>63</sup>

Потребном се чини и допуна Закона о раду Србије изричитим регулисањем одговорности за потраживања запослених доспелих пре промене послодавца, посебно имајући у виду да је ово питање у домаћој судској пракси изазвало пуно опречних ставова и диференцирану примену права, услед чега је и правна сигурност запослених била значајно нарушена. Ово важно питање би, стога, требало уредити након што се сагледају и одмере све предности и недостаци правила о искључивој или (неограниченој и ограниченој) солидарној одговорности послодавца следбеника и послодавца претходника, из перспективе потребе заштите слабије стране у радном односу. Притом, ваља подсетити на то да, сходно европској регулативи, постоје две опције – искључива одговорност послодавца следбеника (што је правило) или солидарна одговорност послодавца претходника и послодавца следбеника (што је могућност остављена државама чланицама) која, притом, може бити ограничена предметно (на само одређену врсту обавеза, примера ради потраживања из допунског пензијског осигурања или потраживања у вези с престанком радног односа) или временски (примера ради годину дана или три године од дана промене послодавца).<sup>64</sup>

Као посебно деликатно правно питање ваља истаћи и заштиту запослених од отказа узрокованих променом послодавца, у погледу ког постоји забрињавајуће велика правна празнина која (у комбинацији са нејасно уређеним случајевима промене послодавца) отвара врата за заобилажење правила о аутоматском преносу, посебно у случају уговорног преноса предузећа (*outsourcing-a*). Премда се наведена забрана може установити имплицитним путем, односно

63 Видети више: М. Драгићевић, „(Im)permissibility of amending the employment contract in the circumstances of a change of employer“, *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 22, No. 1, 2024, стр. 11–24.

64 Видети више: М. Драгићевић, „Проблем одређивања одговорности за потраживања запослених доспела пре промене послодавца у домаћем праву“, у: Јелена Перовић Вујачић (ур.), *Судски јосџуајак – јравда и јравичност, Зборник радова 35. Сусређа Којаоничке школе јриродној јрава – Слободан Перовић*, том II, Београд, 2022, стр. 691–709.



тумачењем правила о аутоматском преносу уговора о раду и листе ваљаних разлога за отказ уговора о раду од стране послодавца (међу којима се не налази промена послодавца), постоји потреба за даљим побољшањем радног законодавства Србије ради усвајања јаснијих и поузданијих правила о заштити запослених од отпуштања, како би се запосленима омогућило да наставе да раде за послодавца следбеника под истим условима које су уживали код послодавца претходника и да буду заштићени од отказа искључиво или претежно мотивисаних променом послодавца, посебно када је отказ уговора о раду учињен непосредно пре или непосредно након промене. Наведено је посебно важно ако се има у виду да је без права на заштиту од отказа, правило о аутоматском преносу уговора о раду готово бесмислено, услед чега је у европском радном праву и дигнуто на ранг другог по значају права у тзв. тростубној заштити запослених у случају промене послодавца. У том смислу, потребно је Законом о раду изричито прописати да промена послодавца сама по себи не даје послодавцу претходнику или послодавцу следбенику оправдан разлог за отказ уговора о раду. Осим тога, у Закону о раду би ваљало предвидети правне последице престанка радног односа до којег је дошло услед битне измене услова рада на штету запосленога.<sup>65</sup>

Када је реч о правима запослених која се остварују на колективном нивоу, поред осталог, постоји потреба за јачањем заштите запослених и допуном правила о информисању и консултовању запослених, утврђивањем тренутка почетка консултовања, утврђивањем начина избора представника запослених код послодавца следбеника код којих нема репрезентативног синдиката, регулисањем односа права запослених на информисање и права послодавца на поверљивост пословних информација и прописивањем ефикасне и одвраћајуће казне за послодавце који крше права запослених на информисање и консултовање.<sup>66</sup>

Коначно, сматрамо да је потребно регулисати и питање преноса права и обавеза који проистичу из допунског социјалног осигурања, будући да постојећа законска решења немају изричита правна правила о овом питању, што оставља простор за разноврсна тумачења и различиту практичну примену. Премда Директива 2001/23/ЕЗ не обавезује државе чланице да правило о аутоматском преносу примењују на давања из допунског пензијског осигурања, судска пракса Европског суда правде (према којој су давања из допунског пензијског осигурања призната као одложена зарада), као и упоредноправна решења, наводе нас на закључак да би наведена допунска пензијска давања требало да буду обухваћена правилом о аутоматском преносу, уз обавезу послодавца следбеника да уплаћује доприносе за допунско пензијско осигурање

65 Видети више: Љ. Ковачевић, *Ваљани разлози за оштак уговора о раду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 486–489; М. Драгићевић, *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, стр. 428–442.

66 Видети више: Љ. Ковачевић, „Усклађивање домаћег законодавства и праксе са радним правом Европске уније – пример заштите права запослених у случају промене послодавца“, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној праву*, број 1, 2017, стр. 81–85; М. Драгићевић, *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, стр. 442–472.

барем онолико дуго колико мора поштовати уговорене услове рада садржане у колективном уговору о раду или једностраном акту послодавца претходника.<sup>67</sup>

## ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Васиљевић М. (2013), *Компанијско право – Право привредних друштва*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- Драгићевић М. (2022), „Правни положај запослених у случају промене послодавца“, необјављена докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- Драгићевић М. (2022), „Проблем одређивања одговорности за потраживања запослених доспела пре промене послодавца у домаћем праву“, у: Јелена Перовић Вујачић (ур.), *Судски исходиљак – правда и правичност, Зборник радова 35. сусретља Койаоничке школе природној права – Слободан Перовић*, том II, Београд, стр. 691–709.
- Драгићевић М. (2023), „(Не)усклађеност домаћег законодавства са стандардима Европске уније о заштити права запослених у случају промене инсолвентног послодавца“, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној права*, број 2, стр. 117–140.
- Dragičević, M. (2024), „(Im)permissibility of amending the employment contract in the circumstances of a change of employer“, *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 22, No. 1, стр. 11–24.
- Ивошевић З., Ивошевић М. (2016), *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд.
- Јевремовић Петровић Т. (2016), „Ништавост статусне промене након регистрације“, *Анали Правној факултету у Београду*, број 2, стр. 79–104.
- Kalamatiev T., Ristovski A. (2019), „Transfer of Undertakings and Protection of Employees Individual Rights in the Republic of Macedonia“, у: Erica Kovács, Martin Winner (eds), *Stakeholder Protection in Restructuring*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, стр. 265–286.
- Караникић Мирић М. (2019), *Промена дужника*, Службени гласник, Београд.
- Kovačević Lj. (2019), „Individual Rights of Employees in Transfers of Undertakings in Serbia“, у: Erica Kovács, Martin Winner (eds), *Stakeholder Protection in Restructuring*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, стр. 233–263.
- Ковачевић Љ. (2017), „Усклађивање домаћег законодавства и праксе са радним правом Европске уније – пример заштите права запослених у случају промене послодавца“, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној права*, број 1, стр. 63–91.
- Ковачевић Љ. (2016), *Ваљани разлози за ошказ ујовора о раду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

67 Видети више: М. Драгићевић, *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, стр. 472–489.

- Кулић Ж., Станковић Д. (2020), „Примена Директиве број 2001-23 ЕЗ о заштити права запослених у случају статусних и других промена послодавца у Републици Србији“, *Часопис за теорију и праксу радној и социјалној права*, број 1, стр. 141–152.
- Лазаревић А. (2019), „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- Лубарда Б. (2004), *Евројско радно право*, ЦИД, Подгорица.
- Радовић М. (2017), „Одговорност стицаоца за обавезе преносиоца у случају преноса предузећа“, *Право и привреда*, број 4–6, стр. 95–117.
- Радовић М. (2018), „Универзална сукцесија код статусних промена привредних друштава“, *Анали Правној факултету у Београду*, број 1, стр. 117–144.
- Закон о раду („*Narodne novine*“, *br.* 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23 и 64/23).
- Закон о раду („*Službene novine Federacije BiH*“, *br.* 26/16 и 89/18).
- Закон за работните односи („Службени весник на Р. Македонија“, бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15 и 27/16).
- Закон о алтернативним инвестиционим фондовима („Службени гласник РС“, број 73/19).
- Закон о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 91/10 и 14/15).
- Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22).
- Закон о задругама („Службени гласник РС“, број 112/15).
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон).
- Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 15/16 и 88/19).
- Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона, 83/05 – испр. др. закона и 83/14 – др. закон).
- Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, број 18/20).
- Закон о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом („Службени гласник РС“, број 73/19).
- Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 и 109/21).
- Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“, бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УС, 119/21, 112/23 и 39/24).
- Закон о раду („Службени лист Црне Горе“, бр. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21, 145/21).
- Закон о спорту („Службени гласник РС“, број 10/16).
- Закон о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11 – др. закони и 44/2018 – др. закон).

- Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91 и 71/94).  
 Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, бр. 88/10, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон).  
 Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2 655/2018 од 25. 10. 2018. године.  
 Пресуда у бр. С-287/86 (*Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro*) од 17. децембра 1987. године (*European Court Reports* 1987, 573).  
 Пресуде Врховног касационог суда у предметима: Рев2 810/2015 од 27. 10. 2015. године, Рев2 2192/2015 од 28. 1. 2016. године, Рев2 2204/2015 од 28. 1. 2016. године, Рев2 2194/2015 од 11. 5. 2016. године, Рев2 1584/2015 од 15. 1. 2016. године, Рев2 1338/2016 од 19. 10. 2016. године и Рев2 1769/2016 од 15. 12. 2016. године.  
 Решење Вишег привредног суда у Београду Пж. 4513/2000 од 19. 7. 2000. године, извор: *Paragraf Lex*.  
 Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings or business or parts of undertakings or businesses, (*Official Journal* L 82, 22. 3. 2001, 16–20).

**Marija Dragičević, LL. D.**

*Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš*

## **A CHANGE OF EMPLOYER IN THE SERBIAN LABOUR ACT: PROPOSALS FOR IMPROVING THE LEGAL PROVISIONS ON THIS INSTITUTE DE LEGE FERENDA**

### **Summary**

*In the Republic of Serbia, the principle of preserving employment in the event of a change of employer was first introduced in the Labour Act of 2005 as a result of voluntary and partial harmonization of the Serbian legislation with the law of the European Union (and following the departure from the concept of employment as a mutual relationship between workers in the basic organization of associated labour). Under the Labour Act, protection is guaranteed to all employees in all cases of change of employer, regardless of whether the identity of the transferred undertaking is preserved or not, which makes it more favorable than the European concept of transfer of undertakings. Yet, in practice, employers often avoid the application of relevant legal provision of the Labour Act due to their imprecision and vagueness, and thus abuse their management powers. In this context, the author makes suggestions for improving the legal provisions on the change of employer in the Serbian labour legislation de lege ferenda.*

**Keywords:** *change of employer, transfer of undertakings*

Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_07

*Др Александра Рабреновић\*\**, виша научна сарадница  
Института за уредно право, Београд

## ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ У СРБИЈИ – РЕАЛНОСТ ИЛИ МИТ?<sup>1</sup>

**Сажетак:** Циљ чланка је да укаже на мањавости постојеће нормативној оквиру који регулише право на рад особа са интелектуалним инвалидитетом у Србији. Постојећи недостаци као последицу имају онемоћавање особа са интелектуалним тешкоћама да остваре право на рад и на дужи рок воде њиховом практичном искључивању из друштвене заједнице и институционализацији након смрти родитеља/старајтеља. Један од највећих проблема јесте институти процене радне способности, који је заснован на медицинском моделу инвалидитета уместо на моделу људских права који је гарантован Конвенцијом Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, чија је Србија потписница. У циљу превазилажења постојећих проблема, ауторка се залаже за измену Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом како би се постојећи концепти процене радне способности заменили институти процене за подршком, као и за примену других афирмативних мера које би помогле да особе са интелектуалним инвалидитетом остваре своје право на рад и достојанствен животи.

**Кључне речи:** запошљавање, особе са интелектуалним инвалидитетом, процена радне способности, Србија

\* Рад примљен: 2. 9. 2024.

Рад прихваћен: 10. 9. 2024.

\*\* Email: a.rabrenovic@iur.rs, ORCID: 0000-0002-1159-9421.

1 Рад је настао у оквиру научноистраживачког рада Института за уредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. 2. 2024).

## 1. УВОД

Особе са инвалидитетом суочавају се са значајним изазовима при запошљавању и остварењу права на рад, што као последицу има низак ниво запослености ове рањиве популације. Међу главним проблемима су: предрасуде и стереотипи о особама са инвалидитетом који умањују могућности запошљавања и очувања радног места; нижи нивои зарада; недостатак одговарајућих услова и радног окружења и слично, што све заједно води ка повишеном ризику до сиромаштва.<sup>2</sup>

Према последњим јавно доступним подацима Међународне организације рада, стопа незапослености особа са инвалидитетом у Србији за 2021. годину била је чак 80,1 посто.<sup>3</sup> Иако не постоје поуздани подаци (због непостојања одговарајуће класификације инвалидитета у Србији), анегдотални подаци указују да је стопа незапослених особа са аутизмом и интелектуалним тешкоћама у Србији још виша.<sup>4</sup> Један од разлога за то јесте перцепција да особе са интелектуалним тешкоћама немају радну способност, тако да једина могућност коју могу да остваре јесте боравак у радном центру, у коме не добијају (одговарајућу) зараду. Како капацитети радних центара нису довољни да пруже услуге овој растућој популацији, велики број особа са интелектуалним инвалидитетом практично је искључен из друштвене заједнице и у великом ризику за институционализацију након смрти родитеља/старатеља.

Циљ овог рада је да укаже на мањкавости постојећег нормативног оквира који регулише право на рад за особе са интелектуалним инвалидитетом у Србији и предложи правце за унапређење постојећег стања. У том циљу рад је структуриран у три одељка. У првом одељку ће се анализирати различити концепти инвалидитета – медицински, социјални и концепт људских права. Други одељак биће посвећен међународним правним стандардима у области запошљавања, посебно анализи одредби Конвенције о правима особа са инвалидитетом из 2006. године. У трећем, централном одељку анализираће се постојећи правни оквир који се односи на запошљавање и рад особа са инвалидитетом у Србији. У закључном делу биће дат одговор на питање да ли је запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом стварност или мит и дате препоруке за побољшање постојећег стања.

2 United Nations, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities* – 2018, United Nations publication, 2019, стр. 155–158.

3 International Labour Organisation, ILOSTAT, country profiles, Serbia, <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, приступљено, 7. 9. 2024.

4 Пописом из 2011. године први пут су прикупљени подаци о броју особа са инвалидитетом, који су показали да је број особа са инвалидитетом у Србији око 10% од укупног становништва, али због коришћене методологије није било могуће идентификовати типове инвалидитета, нити утврдити број особа са интелектуалним тешкоћама и њихову стопу запослености. Види: Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, „Службени гласник РС“, број 44/20, стр. 19.

## 2. КОНЦЕПТ ИНВАЛИДИТЕТА – ОД МЕДИЦИНСКОГ МОДЕЛА ДО МОДЕЛА ЉУДСКИХ ПРАВА

Постоје различите дефиниције инвалидитета, у зависности од националног социјалног законодавства и културних стандарда. Оно што се сматра инвалидитетом у једној земљи не мора да се перципира и означава као инвалидитет у другој земљи. То отежава успостављање поузданих података о броју особа са инвалидитетом како у међународном тако и у националном контексту.<sup>5</sup>

Током времена, развијен је велики број теорија о инвалидитету. У литератури се, међутим, најчешће помињу три модела: медицински модел, социјални модел инвалидитета и модел људских права.

У медицинском моделу инвалидитет се посматра као медицински проблем, где појединци имају одређена физичка, интелектуална, психолошка и ментална оштећења, па су самим тим лекари и други здравствени радници задужени да им помогну у њиховом третирању и лечењу<sup>6</sup> и да процењују у коликој мери њихове способности одударају од оних које се сматрају „нормалним“.<sup>7</sup> Инвалидност се на тај начин посматра као биолошки проблем, који „лежи“ у појединцима, независно од спољних фактора као што су околина и друштвена заједница.<sup>8</sup> У складу са овим моделом, појединци би требало да снесу терет прилагођавања свом окружењу, пре свега кроз лечење или рехабилитацију.<sup>9</sup> Медицински модел такође полази од претпоставке да особе са инвалидитетом, посебно особе са интелектуалним тешкоћама, могу да превазиђу или бар ублаже своје инвалидитете само путем третмана и услуга које пружају лекари и други здравствени радници.<sup>10</sup>

Критичари медицинског модела, међу којима је велики број особа са инвалидитетом, сматрају да инвалидитет није проблем појединца, већ да је проблем у друштвеној заједници која не чини довољно напора да одговори на потребе особа са инвалидитетом.<sup>11</sup> Заступници овог модела такође истичу да лек за многе облике инвалидности можда никада неће бити пронађен, као и да су особе са инвалидитетом прилично способне да учествују у друштву, и да су због тога праксе којима се особе са инвалидитетом изолују из друштвене

5 S. Shani Mon, „Theoretizing the Models of Disability Philosophical Social and Medical Concepts - An Empirical Research based on existing Literature“, *International Journal of Scientific and Research Publications*, Volume 4, Issue 6, June 2014, стр. 2.

6 P. McTigue, P. „From Navas to Kaltoft: The European Court of Justice’s evolving definition of disability and the implications for HIV-positive individuals“, *International Journal of Discrimination and the Law*, 15(4), 241–255, 2015, стр. 16.

7 Y-S. Hwang, J. Chan, N. N. Singh, „Human Rights, Disability, and Mindfulness“, *Advances in Neurodevelopmental Disorders*, 2024, 8:7–16, <https://doi.org/10.1007/s41252-023-00375-w>.

8 S. Shani Mon, *op. cit.*, стр. 3.

9 *Ibid.*

10 Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

11 Oliver, M. *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave, 1969, наведено према: Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

заједнице неприхватљиве.<sup>12</sup> Поред тога, једна од главних критика медицинског модела јесте и то да су медицински стручњаци проширили свој утицај изван медицинског третирања на контролу над животом и радом особа са инвалидитетом, посебно особа са интелектуалним тешкоћама. Неретко дијагноза коју особа са интелектуалним инвалидитетом добије постаје основ за одређивање услуга које се тој особи нуде, често занемарујући вредности, жеље и тежње особе са инвалидитетом.<sup>13</sup>

Насупрот томе, социјални модел помера фокус концепта инвалидитета са појединца на друштво, препознајући телесне, интелектуалне и менталне потешкоће као природан део људске разноликости. Овај модел, који је почео да заговара Оливер још 1983. године,<sup>14</sup> полази од премисе да се особе са инвалидитетом не суочавају са препрекама у животу због својих менталних и физичких оштећења, већ због баријера наметнутих друштвеним, културним и политичким ставовима.<sup>15</sup> Из тог разлога, у социјалном моделу, решења не треба тражити у третирању особа са инвалидитетом, већ у промени друштва.<sup>16</sup> Особе са инвалидитетом имају пуно право да се залажу за уклањање институционалних, физичких и информационих баријера у погледу свог положаја у друштву.<sup>17</sup>

Полазећи од премиса друштвеног модела инвалидитета, настао је модел инвалидитета који је заснован на људским правима. За разлику од других модела инвалидности које су развили клиничари или борци за побољшање положаја особа са инвалидитетом, модел људских права произилази из концепта једнакости и дискриминације на начин како их регулише Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, која је усвојена 2006. године.<sup>18</sup> Конвенција наглашава важност укључивања особа са инвалидитетом у процесе доношења одлука које утичу на њихове животе и залаже се за елиминавање баријера у свим областима живота, као што су образовање, запошљавање, превоз и јавне услуге како би се осигурала пуно учешће и доступност за особе са инвалидитетом. Ово заправо доноси велику промену у посматрању особа са инвалидитетом јер оне постају субјекти права, а не објекти заштите, и уводи се правна претпоставка способности уместо претпоставке неспособности особа са инвалидитетом.

12 J. Kaplan „The Definition of Disability: Perspective of the Disability Community“, *Journal of Health Care, Law & Policy*, стр. 352.

13 L. Humpage, „Models of disability, work, and welfare in Australia. Social Policy & Administration“, 41, 215–231, наведено према: Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

14 M. Oliver, *Social work with disabled people*, Palgrave Macmillan, 1983.

15 E. DePoy, S. Gilson, „Disability as disjuncture: A theory to guide social work practice“, *Social Work Chronicle*, 2015, стр. 4.

16 J. A. Haegele, S. Hodge, „Disability Discourse: Overview and Critiques of the Medical and Social Models“, *Quest*, 68:2, 2016, стр. 197.

17 S. Shani Mon, *op. cit.*, стр. 3.

18 United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2006, Treaty Series, 2515, 3.



### 3. ПРАВО НА РАД ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ – КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ (2006)

Република Србија ратификовала је велики број међународних инструмената који регулишу право на рад особа са инвалидитетом. Међу њима су: Агенда одрживог развоја УН до 2030. године;<sup>19</sup> Конвенција МОР-а број 159 о професионалној рехабилитацији и запошљавању инвалида;<sup>20</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и Протокол бр. 12 (2000) уз Европску конвенцију;<sup>21</sup> Ревидирана европска социјална повеља,<sup>22</sup> која је основни документ Савета Европе у области радних и социјалних права. У оквиру Европске уније, најважнији документи су ЕУ Стратегија за права особа са инвалидитетом 2021–2030 – Унија једнакости;<sup>23</sup> Ревидиране смернице за политике запошљавања држава чланица Европске уније<sup>24</sup> и многи други.

Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом из 2006. године, заједно са Опционим протоколом уз Конвенцију, један је од најважнијих међународних инструмената који регулишу положај особа са инвалидитетом, укључујући и радне односе. Конвенција је ступила на снагу 2008. године, а Република Србија ју је ратификовала 2009. године.<sup>25</sup> Конвенцијом је установљено тело за праћење спровођења Конвенција у земљама чланицама – Комитет о правима особа са инвалидитетом.<sup>26</sup>

Конвенција јасно подржава социјални концепт инвалидитета, истичући да инвалидитет произлази из интеракције лица са оштећењима и баријера у понашању и окружењу којима се онемогућава њихово пуно и делотворно учешће у друштву равноправно са другима.<sup>27</sup> Конвенција захтева да државе потписнице признају право особа са инвалидитетом на рад, на равноправној основи са другима, што укључује, између осталог, и следећа права:

19 UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

20 Ратификовало ју је Председништво СФРЈ још 1987. године.

21 Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10.

22 Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

23 European Commission, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*.

24 Council Decision (EU) 2020/1512 of 13 October 2020 on guidelines for the employment policies of the Member States, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D1512>.

25 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

26 Члан 34. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

27 Преамбула Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, тачка (е).

- 1) право на рад који се *слободно бира* или прихвата на тржишту рада и радном окружењу које је отворено, инклузивно и доступно особама са инвалидитетом;
- 2) забрану дискриминације на основу инвалидитета у вези са свим питањима која се тичу рада и запошљавања, укључујући услове запошљавања, наставак запослења, напредовање у каријери и сигурне и здраве услове рада;
- 3) промовисање могућности запошљавања и напредовања у каријери особа са инвалидитетом на тржишту рада, као и помоћ у проналажењу, добијању, одржавању и враћању на посао;
- 4) промовисање могућности samozapošljavanja, предузетништва, развој задруга и покретање сопственог бизниса;
- 5) запошљавање особа са инвалидитетом у јавном сектору и др.<sup>28</sup>

Упркос гарантованим правима, многе земље потписнице Конвенције нису направиле значајне кораке у њеној имплементацији, посебно у области запошљавања. То не треба да чуди имајући у виду значајне напоре које државе чланице треба да уложе да би се спровеле одредбе Конвенције у пракси.

Из тог разлога, у октобру 2022. године, Комитет Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом донео је Општи коментар бр. 8, којим детаљније разрађује права особа са инвалидитетом која се тичу рада и запошљавања.<sup>29</sup> У овом Коментару Комитет изражава забринутост да законодавство и политике држава чланица и даље одражавају медицински приступ инвалидности, кроз добротворне и/или медицинске моделе, упркос некомпатибилности тих модела са Конвенцијом. Према тим моделима, особе са инвалидитетом нису признате као субјекти права и као носиоци права, али су уместо тога „сведени” на њихова оштећења.<sup>30</sup> Овакав приступ спречава државе чланице да елиминишу сталне баријере, посебно стереотипе о инвалидности и стигме које онемогућавају особама са инвалидитетом да раде на равноправној основи са другима.

У Општем коментару детаљније се разрађују појмови дискриминације, као што су, између осталог, **директна и индиректна дискриминација**. Директна дискриминација настаје када се према особама са инвалидитетом поступа неповољно из било ког разлога у вези са њиховим оштећењем.<sup>31</sup> **Индиректна дискриминација** се односи на примену закона, политика или пракси које изгледају неутрално, али имају негативан утицај на особе са инвалидитетом. То се дешава када јавна политика искључује особе са инвалидитетом зато што предвиђена права не сагледавају њихову ситуацију и, као резултат, оне

28 Члан 27. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

29 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, Adopted by the Committee at its twenty-seventh session, 15 August – 9 September 2022.

30 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 on equality and non-discrimination, adopted by the Committee on its 19th session in 2018, параграф 2.

31 *Ibid*, параграф 67.

нису у могућности да искористе могућности које би могле да имају да је јавна политика формулисана на другачији начин.<sup>32</sup>

У Коментару се посебно истиче да државе потписнице Конвенције у будућности треба да уложе напоре да:

- (а) Омогуће прелазак са сегрегисаног радног окружења за особе са инвалидитетом и подрже њихово ангажовање на отвореном тржишту рада, а у међувремену осигурају непосредну примену радних права на сегрегисана окружења;
- (б) Промовишу право на **запошљавање уз подршку**, укључујући помоћ у раду, обуку за посао и програме стручне квалификације и **осигурају право особа са инвалидитетом да саме бирају посао**;
- (в) Осигурају да особе са инвалидитетом не буду плаћене мање од минималне зараде и да не изгубе бенефиције инвалиднина када почну да раде.<sup>33</sup>

#### 4. ПРАВНИ ОКВИР КОЈИ САДРЖИ АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Право на рад гарантовано је свим грађанима Србије Уставом Републике Србије, а особама са инвалидитетом Уставом је гарантована и посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.<sup>34</sup> Ово уставно право детаљније је разрађено најпре Законом о раду, као општим прописом којим се регулишу права и обавезе запослених, којим је утврђено, између осталог, да је особи са инвалидитетом послодавац дужан да обезбеди обављање послова „према радној способности“, у складу са законом.<sup>35</sup>

У циљу подстицања запошљавања особа са инвалидитетом, 2009. године донет је Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.<sup>36</sup> Како би се послодавци мотивисали да запосле особе са инвалидитетом, Законом је предвиђено да сваки послодавац који има најмање 20 запослених мора имати у радном односу одређени број особа са инвалидитетом. Контролу извршења обавезе запошљавања особа са инвалидитетом врши Пореска управа у складу са прописима о пореском поступку и пореској администрацији.<sup>37</sup>

32 *Ibid*, параграф 18 (b).

33 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022), део С, стр. 6–7.

34 Члан 60, став 5 Устава Републике Србије.

35 Члан 101. Закона о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18.

36 Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13 и 14/22 – др. закон.

37 Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, стр. 42.

Проблем је, међутим, што је законодавац предвидео да се послодавац који не запосли особе са инвалидитетом може ослободити ове обавезе уплатом од 50% просечне зараде по запосленом у Републици Србији, па послодавци овом уплатом сматрају да су извршили ту обавезу запошљавања и немају довољну мотивацију да заиста запосле особу са инвалидитетом. Ове одредбе унете су Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом изменама и допунама од 2013, док су оригинални текст Закона предвиђао „пенале“ у случају незапошљавања особа са инвалидитетом, и то у висини три минималне зараде.<sup>38</sup> Укидањем ових казних мера, законодавац је значајно охрабрио послодавце да не запошљавају особе са инвалидитетом. Из овог разлога, иако је овај закон имао позитивне иницијалне ефекте на запошљавање особа са инвалидитетом, број послодаваца који своју законску обавезу извршавају запошљавањем особа са инвалидитетом се у последњих неколико година значајно смањило, за чак 30 посто.<sup>39</sup>

Да би особа добила статус инвалида и користила погодности предвиђене овим законом, потребно је да буде подвргнута **процени радне способности**, која обухвата „медицинске, социјалне и друге критеријуме којима се утврђују могућности и способности особа са инвалидитетом“.<sup>40</sup> Кроз процену радне способности требало би да се утврђено да ли лице може да обавља послове самостално или уз службу подршке, односно могућности запошљавања под општим или под посебним условима. Поступак процене радне способности ближе је утврђен Правилником о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом (у даљем тексту: Правилник).<sup>41</sup>

**Критеријуми за оцену радне способности** и могућности запослења или одржања запослења садрже **медицинске, социјалне и друге критеријуме**. Медицински критеријуми обухватају сагледавање последица телесног, сензорног, менталног или душевног оштећења или болести које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом.<sup>42</sup> Социјални критеријуми обухватају основне податке о лицу, образовање, брачно и породично стање, приходе, становање, однос са окружењем, самосталност и функционални

38 *Запошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама*, Цивилно друштво за унапређење приступања ЕУ, МДРИ-с, Disability Rights International, Švedska, стр. 4, [https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief\\_zaposljavanje-OSI.pdf](https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief_zaposljavanje-OSI.pdf), приступљено, 8. 9. 2024.

39 Број послодаваца којису испунили своју законску обавезу запошљавања особа са инвалидитетом у 2019. години износио је 9.134, док је тај број у 2023. години био 6.201. Види: Годишњи извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024

40 Члан 8, став 1. Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.

41 Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/10 и 97/13.

42 Члан 13, *ibid.*

статус и социјалну процену која обухвата претходну процену потребе за спровођење професионалне рехабилитације и понуду послова на конкретном тржишту рада.<sup>43</sup>

Резултат вештачења исказује се на скали од 0 до 3, где нулти степен означава да не постоје тешкоће и препреке у раду, први да су тешкоће мање, други да су тешкоће умерене, док трећи степен означава да су тешкоће вишеструке. **Трећи степен**, који је и најспорнији, означава да су тешкоће и препреке потпуне или вишеструке, односно **лице се не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима**, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту, без обзира на занимање или послове.<sup>44</sup>

Иако законодавни оквир начелно заговара социјални модел инвалидитета и модел заснован на принципу људских права, ове одредбе јасно показују да је уместо социјалног модела у постојећем законодавном оквиру примењен медицински модел инвалидитета. То се потврђује и праксом рада комисија за процену радних способности особа са интелектуалним тешкоћама, где **комисија, на основу медицинске документације и разговора са особом са инвалидитетом, по правилу, особама са интелектуалним тешкоћама додељује трећи степен (не)способности за рад**, чиме, практично искључује особе са интелектуалним тешкоћама из афирмативних мера које им овај законодавни оквир пружа.

Процена радне способности јасно представља начин **индиректне дискриминације**, где постојећи пропис изгледа неутрално, чак делује да има и афирмативан карактер, али и у својој суштини дискриминише особе са интелектуалним инвалидитетом. Додатна отежавајућа околност је што ни Закон ни Правилник не предвиђају могућност поновне процене или ревизије радне способности, па се тако ова процена сматра коначном, као и решење којим се то потврђује.<sup>45</sup>

И Комитет Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом у свом Извештају за Србију за 2016. годину<sup>46</sup> препоручио је да Србија ревидира институт процене радне способности, који је заснован на медицинском моделу. Уместо тога требало би радити на промоцији инклузије особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада.<sup>47</sup>

Особе са инвалидитетом које не добију позитивну процену радне способности изузете су и из других афирмативних мера, које су предвиђене законодавством које уређује област пореза и доприноса на доходак грађана. Наиме,

43 Члан 14, *ibid*

44 Члан 16, *ibid*. Решење о процењеној радној способности и могућности запослења или одржања запослења доноси НСЗ, као поверени посао, на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења.

45 *Зайошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама*, *op. cit.*, стр. 4.

46 CRPD, Committee on the Rights with Persons with Disabilities, „Concluding observations on the initial report of Serbia“, 23 May 2016.

47 *Ibid*, стр. 8.

у складу са Законом о порезу на доходак грађана и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање, послодавци који запосле на неодређено време особе са инвалидитетом могу бити ослобођени плаћања пореза и дела доприноса на терет послодавца у наредне 3 године, почев од дана када је заснован радни однос и потписан уговор о раду на неодређено.<sup>48</sup> Особа која, међутим, у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању, није добила позитивну оцену радне способности, што је најчешћи случај код особа са интелектуалним тешкоћама, није у могућности да користи ове олакшице, што представља додатну меру дискриминације.

Једина могућност радног ангажовања особа са интелектуалним тешкоћама које „не прођу“ процену радне способности у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању јесте боравак у рад у радном центру. У складу са одредбама овог закона, радни центар је посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима.<sup>49</sup> На радно ангажовање особа са инвалидитетом у радном центру посматра се као на дуготрајан облик професионалне рехабилитације, у складу са психичким и физичким способностима и жељама особа са инвалидитетом и могућностима радног центра.<sup>50</sup> За време радног ангажовања у радном центру особа са инвалидитетом не остварује право на зараду, већ на новчану помоћ, која износи 20 посто од минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду,<sup>51</sup> под условом да особа са инвалидитетом није корисник новчане накнаде на основу незапослености.

Три су, међутим, главна проблема која се тичу боравак и рада у радним центрима за особе са интелектуалним тешкоћама. Први је што се велики број особа са интелектуалним тешкоћама налази на листама чекања, јер постојећи капацитети нису довољни да приме све особе којима је радни центар једина рехабилитациона и радна опција. Неки родитељи кажу да су им деца већ остарила док њихово име стоји на листи чекања,<sup>52</sup> што додатно указује на озбиљност проблема. Други проблем је што боравак у радном центру представља облик сегрегисаног радног ангажовања, што није у складу са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом и пратећим Општим коментаром бр. 8. Трећи проблем је што се у радним центрима не остварује право на зараду, већ само на новчану помоћ, у износу од само 20 посто од минималне зараде, што није довољно за обезбеђење потрошачке корпе и достојанственог живота, нити је

48 Члан 21 и 21г Закона о порезу на доходак грађана Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 24/01 са изменама и допунама. Члан 45б Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС“, број 84/04, са изменама и допунама.

49 Члан 43, став 1 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

50 Члан 43. став 3, *ibid.*

51 Члан 43. став 5, *ibid.*

52 В. Петков, „Да једнакост не буде само реч“, 24. 8. 2024, доступно на: <https://dobrostanje.com/deca/da-jednakost-ne-bude-samo-rec/>.

у складу са Општим коментаром бр. 8 Конвенције о правима особа са инвалидитетом која захтева да особе са инвалидитетом не буду плаћене мање од минималне зараде, не укључујући износ инвалиднина по основу инвалидитета.

Ако особа са инвалидитетом реши да сама потражи посао у складу са општим прописима о раду, а потребна јој је додатна подршка, наићи ће на додатне проблеме у постојећем законодавном оквиру. Наиме, Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуге социјалне заштите,<sup>53</sup> којим се утврђује потребан степен подршке особама са инвалидитетом, прописано је да су услуге персоналне асистенције, које укључују асистенцију при радном ангажовању, доступне пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке,<sup>54</sup> али не и трећим степеном подршке, у који најчешће спадају особе које имају интелектуалне тешкоће. На овај начин особе са интелектуалним тешкоћама додатно су дискриминисане у погледу могућности проналажења посла и његовог задржавања и остављене да се о њима брине породица, док је у могућности, а након смрти родитеља изложене су високом ризику за њихову институционализацију у неком од центара социјалне заштите.

Најзад, није ретка ситуација да се особе са интелектуалним инвалидитетом у потпуности лишавају пословне способности, чиме су аутоматски лишене и права на рад, што је у супротности са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом која промовише концепт одлучивања уз подршку. С друге стране, особе које су делимично лишене пословне способности имају права и обавезе као старији малолетници, и могу, ако је то наглашено и у пресуди из ванпарничког поступка, остварити право на рад, што је прихватљивије решење, и може особама са интелектуалним тешкоћама дати приступ тржишту рада.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Иако је Србија потписница великог броја међународних инструмената који гарантују право на рад особама са инвалидитетом под једнаким условима као и другим грађанима, уз примену афирмативних мера, положај особа са инвалидитетом у Србији, посебно са интелектуалним тешкоћама, далеко је од задовољавајућег. Од доношења Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, у постављено је 61 предузеће за рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом,<sup>55</sup> али по неким анегдоталним подацима занемарљив број предузећа запошљава особе са интелектуалним тешкоћама.

Како је претходна анализа важећих прописа показала, један од највећих проблема који доводе до овакве ситуације јесте процена радне способности у складу са медицинским моделом инвалидитета, коју је потребно темељно ревидирати.

53 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, „Службени гласник РС“, бр. 42/13, 89/18 и 73/19.

54 Члан 99, *ibid.*

55 Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024.

Да би се овај проблем превазишао, потребно је изменити и допунити Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, или донети нови закон о запошљавању особа са инвалидитетом. Охрабрујуће је то да је измена овог закона у делу процене радне способности и њено усклађивање са међународним правним оквиром предвиђено Акционим планом за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024,<sup>56</sup> и то у трећем кварталу 2024. године, мада до сада није познато да ли су предузети кораци у том правцу. Законодавним изменама требало би ставити ван правне снаге и Правилник о процени радне способности и уместо њега донети правилник о процени потреба за особама са инвалидитетом у области рада и запошљавања. Поред тога, потребно је укинути и одредбе које омогућавају да особе са инвалидитетом буду радно ангажоване без адекватне зараде.

Посебно подручје које је потребно развијати јесте пружање услуга подршке у тражењу посла, асистенције током рада и подршке за одржање запослења за особе са интелектуалним тешкоћама. Један од модела који је развијен у Србији јесте модел саветника за запошљавање уз подршку, одн. посредника у запошљавању,<sup>57</sup> који је препознат и у Стратегији запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026. године. У складу са овом стратегијом, током саветовања за запошљавање требало би да се врши процена професионалних могућности и афинитета особе са инвалидитетом, са циљем утврђивања степена подршке која му је потребна у тражењу посла, која би се утврђивала у индивидуалном плану запошљавања.<sup>58</sup> С друге стране, потребно је обезбедити адекватно информисање потенцијалних послодаваца, као и омогућити размену искустава између послодаваца који већ имају искуство у запошљавању особа са интелектуалним тешкоћама и оних који немају искуство.

У исто време, потребно је започети са процесом измене законодавног оквира који се односи на пословну способност, посебно Породичног закона и Закона о ванпарничном поступку, где би се укинула могућност потпуног лишења пословне способности и уместо тога увело одлучивање уз подршку. Неопходно је, такође, успоставити свеобухватну базу података о особама са инвалидитетом у Србији, са одговарајућом класификацијом, где ће особе са интелектуалним инвалидитетом чинити посебну категорију, како би могла да се креира посебна политика запошљавања заснована на подацима, као и да се дефинишу могућа решења и развој одговарајућих услуга подршке у заједници.

Најзад, нови правни оквир, који је успостављен доношењем Закона о социјалном предузетништву 2022. године,<sup>59</sup> даје нове могућности запошљавања

56 Акциони план за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024.

57 Ову услугу развила је организација „Наша кућа“, по угледу на искуства из Словеније. Сличне услуге постоје и у САД од 1974. године, и у Словачкој од 2002. године.

58 Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021–2026. године, „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21 – испр., стр. 57.

59 Закон о социјалном предузетништву, „Службени гласник РС“, број 14/22; Уредба о условима, критеријумима и поступку за остваривање права на доделу средстава за подстицање развоја социјалног предузетништва, „Службени гласник РС“, број 18/24.



особа са инвалидитетом и других осетљивих категорија становништва. Недостају, међутим, још увек претпоставке за спровођење модела социјалног предузетништва, као што су подршка централног нивоа власти и локалних самоуправа социјалним предузећима кроз конкурсе финансијске подршке; социјалне јавне набавке; постојање пореских олакшица и олакшица везаних за социјално осигурање и сл.

На крају, дужни смо да одговоримо на питање које је постављено у самом називу овог рада – да ли је запошљавање особа са интелектуалним тешкоћама реалност или мит? Из свега наведеног, нажалост, може се закључити да је запошљавање ове осетљиве категорије становништва тренутно само мит, и биће потребно још јако пуно напора да овај мит постане стварност.

## ЛИТЕРАТУРА

- DePoy, E., Gilson, S. (2015) „Disability as disjuncture: A theory to guide social work practice“ *Social Work Chronicle*.
- Haegele, J. A., Hodge, S. (2016) „Disability Discourse: Overview and Critiques of the Medical and Social Models“, *Quest*, 68:2, 2016, 193–206.
- Humpage, L., (2007), „Models of disability, work, and welfare in Australia“, *Social Policy & Administration*, 41, 2007, стр. 215–231.
- Hwang, S. Y., Chan J., Singh N. N. (2024), „Human Rights, Disability, and Mindfulness“, *Advances in Neurodevelopmental Disorders*, (2024) 8:7–16, <https://doi.org/10.1007/s41252-023-00375-w>.
- Kaplan, J. (2000) „The Definition of Disability: Perspective of the Disability Community“, *Journal of Health Care, Law & Policy*, стр. 352–364.
- McTigue, P. (2015), „From Navas to Kaltoft: The European Court of Justice’s evolving definition of disability and the implications for HIV-positive individuals“, *International Journal of Discrimination and the Law*, 15(4), 241–255, <https://doi.org/10.1177/1358229115591653>.
- Oliver, M. (1983), *Social work with disabled people*, Palgrave Macmillan.
- Oliver, M. (1969), *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave, 1969.
- Shani Mon, S. (2014), „Theoretizing the Models of Disability Philosophical Social and Medical Concepts - An Empirical Research based on existing Literature“, *International Journal of Scientific and Research Publications*, Volume 4, Issue 6, June 2014.
- United Nations (2019), *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities – 2018*, United Nations publication.

## *Сйрашешки, законодавни оквир и извештају*

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, Adopted by the Committee at its twenty-seventh session 15 August – 9 September 2022.

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment on equality and non discrimination, No. 6 (2018).
- Council Decision (EU) 2020/1512 of 13 October 2020 on guidelines for the employment policies of the Member States, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D1512>.
- European Commission, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030*.
- Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за период 2023–2024.
- International Labour Organisation, ILOSTAT, country profiles, Serbia, <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, приступљено, 7. 9. 2024.
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, „Службени гласник РС“, бр. 42/13, 89/18 и 73/19
- Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, „Службени гласник РС“, број 44/20
- Стратегија запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026, „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21 – испр.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13 и 14/22 – др. закон.
- Закон о социјалном предузетништву, „Службени гласник РС“, број 14/22.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10.
- Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21
- Уредба о условима, критеријумима и поступку за остваривање права на доделу средстава за подстицање развоја социјалног предузетништва, „Службени гласник РС“, број 18/24
- United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf>.
- United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006, Treaty Series, 2515, 3

### Интјернетј извори

- Петков, В., „Да једнакост не буде само реч“, 24. 8. 2024, доступно на: <https://dobrostanje.com/deca/da-jednakost-ne-bude-samo-rec/>, приступљено 1. 9. 2024.

„Запошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама“, Цивилно друштво за унапређење приступања ЕУ, МДРИ-с, Disability Rights International, Švedska, стр. 4, [https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief\\_zaposljavanje-OSI.pdf](https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief_zaposljavanje-OSI.pdf), приступљено, 8. 9. 2024.

**Aleksandra Rabrenovic, PhD**

Senior Research Fellow

Institute of Comparative Law

Belgrade, Serbia

## EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH INTELLECTUAL DISABILITIES IN SERBIA – MYTH OR REALITY?

### Summary

*The objective of the article is to point out the shortcomings of the existing normative framework that regulates the right to work of persons with intellectual disabilities in Serbia, which result in the exclusion of a large number of persons with intellectual disabilities from the social community, creating a risk for their institutionalization in the future. One of the biggest problems is the assessment of a “work ability” of people with disabilities in accordance with the medical model of disability, and not the human rights model that is guaranteed by the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, to which Serbia is a signatory. The author proposes amending the Law on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, in order to replace the existing concept of assessment of “working ability” with an assessment of the “need for support”, which is based on the social model of disability and the model of human rights. The author further advocates for the application of other affirmative measures that would help people with intellectual disabilities to realize their right to work and a dignified life.*

**Key words:** employment, persons with intellectual disability, assessment of working capacity, Serbia



Извори научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_08

*Др Сања Злајановић\*\**, виши научни сарадник  
Института друштвених наука, Београд  
*Анђелија Стевановић\*\*\**, истраживач и управник  
Института друштвених наука, Београд

## ФЛЕКСИБИЛНИ ОБЛИЦИ РАДНОГ АНГАЖОВАЊА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ МЕНТАЛНОГ ЗДРАВЉА – КЉУЧНИ РАДНОПРАВНИ АСПЕКТИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** У раду се применом правно-теоријској, нормативној и компаративној методе, а након сагледавања концептуалног оквира и нормативних решења одабраних држава Европске уније која се односе на форме флексибилног рада, а све на основама идејних институционалних насљанка и развоја појма као механизма помирења професионалној и приватној, односно породичној животи, настоји се идентификовати кључни радноправни аспекти флексибилних облика радног ангажовања у контексту унапређења савременог система заштите здравља и безбедности на раду са фокусом на унапређење и заштитну менталног здравља, нарочито у условима изразитих промена у организацији и процесу рада, насталим под утицајем дигитализације и већ прихваћене културе сталне доступности радника послодавцу преко дигиталних уређаја.

**Кључне речи:** флексибилни облици рада, равнотежа професионалној и приватној животи, психосоцијални ризици, здравље и безбедност на раду, проблеми менталног здравља.

### 1. УВОД И ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Развој тржишта рада, нарочито у условима глобализације производње и, последично, рада, уз утицај информационах и комуникационих технологија

\* Рада примљен: 1. 9. 2024.

Рада прихваћен: 22. 9. 2024

\*\* Email: sanjazlatanovic1@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3907-1562.

\*\*\* Email: andjelija.stevanovic21@gmail.com

1 Рада је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука који подржава Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

на процес, организацију и услове рада, условили су, још на почетку новог миленијума, појаву тзв. нестандартних, односно нетипичних, односно флексибилних облика рада. С тим у вези, Европска комисија је још 2006. године у Зеленој књизи о модернизацији радног права<sup>2</sup> указала на појаву нових форми радног ангажовања својствених раду у доба убрзаног технолошког и техничког напретка – рада на одређено време, повременог рада, односно рада на захтев, рада по позиву, рада са нултим радним временом,<sup>3</sup> рада преко агенција за привремено запошљавање, као и тзв. фриленсерског рада, да би већ следеће 2007. године, такође, у правно необавезујућем документу тзв. меког права под називом *Ка заједничким принципима флексиурности – већи број и квалитетнији услови кроз флексибилност и сигурност*<sup>4</sup> нагласила неопходност адаптације и усаглашавања радноправних стандарда у смислу обезбеђења радно-социјалне сигурности и лицима ангажованим путем флексибилних форми рада, будући да, у почетку, већина флексибилних уговорних ангажмана није пружала исти обим и степен заштите права на раду и у вези са радом као онај гарантован лицима ангажованим путем стандардног, тј. традиционалног уговора о раду, односно уговора о раду на неодређено са пуним радним временом. Таква законодавна пракса одржала се до данас.

С друге стране, неолибералне економске теорије<sup>5</sup> подржавале су све учесталије радно ангажовање путем флексибилних форми рада, наглашавајући да је било која форма рада боља од незапослености, док су синдикати инсистирали на признавању једнакости у радноправном статусу између лица ангажованих путем стандардних облика рада и оних у нестандартним, флексибилним облицима рада. Разлог је био често утврђена злоупотреба истих од стране послодаваца у смислу избегавања плаћања доприноса из обавезног социјалног осигурања и пореза,<sup>6</sup> где су радници обично били у прекарном положају, нетранспарентних услова рада, без адекватне радноправне заштите,

2 European Commission, *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, Green Paper, COM(2006) 708 final, Brussels, 22 November 2006. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/growth\\_and\\_jobs/c10312\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c10312_en.htm), 2. 8. 2024.

3 Уговор са нултим радним временом јесте институт англосаксонског права, где послодавац са запосленим закључује уговор о раду у којем радно време није одређено, већ запослени ради на недељном нивоу, од нула радних сати до максималних сати ангажовања према важећем радном законодавству. Више о томе: М. Рељановић, „Уговори са нултим радним временом“, *Страни правни животи*, 3, 2019, стр. 33–47.

4 European Commission, *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM, 2007, 359 final, Brussels, June 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF>, 5. 8. 2024.

5 Са аспекта рада, неолибералне економске теорије, доминантне у последњих пар деценија, а у контексту радног ангажовања, односно запошљавања, наглашавају индивидуалистички приступ и слободу послодавца пре него до тада заступљеног, колективистичког, уз ограничења у нормирању (правних) односа на тржишту како на макро тако и на микро плану, односно на нивоу послодаваца, а све с циљем максимизације профита, продуктивности и раста. М. Crowley, R. Hodson, „Neoliberalism at Work“, *Social Currents*, 1/1, 2014, стр. 91.

6 Eurofound, *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, Dublin, 2010, стр. 2.

и са дилемом у погледу правне квалификације датог уговора који је, заправо, негде на пола пута између радног односа и samozапoшљавања.

Даљи цивилизацијски напредак и IV индустријска револуција, односно дигитализација у радној средини, аутоматизација рада и појава вештачке интелигенције, као и утицај пандемије COVID-19 довели су до све заступљенијег флексибилног рада, где је сада уз оне већ „традиционално“ прихваћене форме које су се најчешће односиле на организацију радног времена дошло до настанка нових, попут рада преко дигиталних платформи, портфељног рада<sup>7</sup>, сарадничког запошљавања<sup>8</sup>, као и оних који се односе на флексибилизацију места рада и укључују облике рада ван пословних просторија послодавца, односно рада на даљину и рада од куће<sup>9</sup>, уз истицање бенефита флексибилности и мобилности.<sup>10</sup> Међутим, ризик признавања и остваривања радноправне заштите, као и радно-социјалне сигурности и даље представља изазов за креаторе јавних политика и законодавце.

Иницијално, теоријски концепт флексибилних облика рада почивао је на идеји обезбеђења помирења професионалног и породичног живота вулнерабилним категоријама радника, и то у контексту интеграције жена на тржиште рада која је повезана с јавном политиком креираном у Сједињеним Америчким Државама 70-их година 20. века с циљем обезбеђења социјалне добробити свим категоријама радника без дискриминације.<sup>11</sup> С тим у вези, спроведене студије су указале на претежно позитиван утицај флексибилних облика рада на здравље радника, тј. на укупно социјално благостање и добробит на раду, у смислу да већа аутономија радника у погледу његовог утицаја када, где и на који начин ће извршавати рад смањује ризике по настанак менталних поремећаја и доводи до побољшања укупног менталног здравља и генерално здравља уопште.<sup>12</sup> С друге стране, нарочито у постпандемијском периоду, све више се говори о тзв. скривеним (негативним) импликацијама флексибилних форми рада на ментално и последично физичко здравље, те укупно социјално

7 Портфељни рад (енг. *portfolio work*) јесте рад где више послодавца користи рад једног samozапoсленог лица, где то лице за сваког од послодавца обавља одређене, мање радне задатке, с тим да нема права ангажовања својих запослених. Љ. Ковачевић, *Заснивање радној односа*, Правни факултет у Београду, Београд, 2021, стр. 102.

8 Сарадничко запошљавање јесте рад где хонорарни радници, односно samozапoслена лица обављају пословање заједно тако што деле простор за рад, физички или виртуелно. Љ. Ковачевић, 2021, стр. 102.

9 Више о раду на даљину: Б. Урдаревић, „Рад на даљину као специфичан начин организације рада“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 1, 2021, стр. 205–221.

10 L. Richmond Soga et al., „Unmasking the other face of flexible working practices: A systematic literature review“, *Journal of Business Research*, 142, 2022, стр. 649.

11 Philip Osteen, et al., *The Mediating Role of Flexible Work Policies on Worker Mental Health*, Report, Wellcome's 2020 Workplace Mental Health Commission, 2020.

12 R. Shiri, et al., „The Effect of Employee-Oriented Flexible Work on Mental Health: A Systematic Review“, *Healthcare*, 10/883, 2022, стр. 2; D. Yucel, W. Fan, „Workplace flexibility, work–family interface, and psychological distress: differences by family caregiving obligations and gender“, *Applied Research in Quality of Life*, 18, 2023, стр. 1827.

благостање радника у вези с прекомерним радом, и могућност сталне, константне доступности радника преко дигиталних уређаја, што повећава ризике манифестације стреса на раду, анксиозности и депресије, као и других облика оштећења менталног здравља укључујући и синдром сагоревања на раду.<sup>13</sup> Осим тога, литература, иако не тако велики број истраживачких студија, указују на важност сагледавања и узимања у обзир хетерогености импликација различитих облика флексибилних уговорних ангажмана на добробит и благостање на раду, па тако, на пример, истиче се да флексибилно радно време када радник има аутономију у одређивању радног времена утиче на смањење притиска на раду и конфликта између професионалног и приватног живота док форма рада од куће делује управо супротно, те доводи до њиховог повећања.<sup>14</sup>

## 2. ФЛЕКСИБИЛНИ ОБЛИЦИ РАДНОГ АНГАЖОВАЊА – КОНЦЕПТ И НОРМАТИВНИ ОКВИР

Флексибилни облици радног ангажовања, односно нестандартне, односно атипичне форме рада јављају се у европским оквирима у већем броју као пракса послодаваца почев од 2000. године, да би се њихов број постепено повећавао, у време и након економске кризе из 2008. године, а, нарочито, у постпандемијском периоду, све подржано напретком у развоју информационих и комуникационих технологија. Тако, као разлози за настанак и развој концепта флексибилног рада и појаву флексибилних форми радног ангажовања на нивоу Европске уније (ЕУ) истичу се: 1. повећана партиципација жена на тржиште рада, где се удео жена са 62% повећао на 69% у периоду између 2003. и 2018. године; 2. повећана флексибилност на тржишту рада у смислу већег броја захтева за флексибилним радом, пре свега, под утицајем првог тренда тј. повећаног удела жена на тржишту, где је број радника ангажованих преко флексибилних форми повећан са 24% у 2010. години на 28% у 2015. години док је у периоду пандемије и након ње број радника који раде на даљину повећан са 14% у 2019. години на 24% у 2021. години<sup>15</sup>; и 3. развој и употреба информационо-комуникационих технологија у области рада.<sup>16</sup> Према подацима Европске организације за унапређење животних и радних услова (енг. EUROFOUND) из 2019. године, око 19% радника у 27 држава ЕУ и Великој Британији раде у неком од облика флексибилног рада, док је експанзија рада од куће почела у време пандемије и настављена у постпандемијском периоду.<sup>17</sup>

13 L. Richmond Soga, et al., 2022, стр. 649.

14 D. Yucel, W. Fan, 2023, стр. 1828.

15 EUROFOUND, *Flexible work increases post-pandemic, but not for everyone*, 2024, <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2024/flexible-work-increases-post-pandemic-not-everyone>, 16. 8. 2024.

16 EUROFOUND, *Regulations to address work-life balance in digital flexible working arrangements*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, стр. 3.

17 *Ibid.*, стр. 4.



Када се говори о карактеристикама радника који су најчешће ангажовани преко флексибилних форми, обично рада на даљину и рада од куће, важно је истаћи да су, према ЕУ Анкети о радној снази за период 2019–2022, то најчешће високо квалификовани радници.<sup>18</sup>

Концепт флексибилног рада настао је као резултат процеса флексибилизације тржишта рада и одговор на проблеме незапослености у периодима економских криза и након њих, и иницијално се везује за јавнополитичку стратегију флексибилизације која укључује више аспеката, почев од флексибилизације тржишта рада и процеса рада у доминантно економском смислу до пратеће флексибилизације услова рада и, последично, радног законодавства у правном смислу.<sup>19</sup> У доба IV индустријске револуције тзв. нове, дигиталне форме флексибилног рада имају за циљ, поред смањења незапослености, и остваривање ширих социјалних циљева – помирење професионалног и приватног живота, и интеграцију вулнерабилних категорија на тржиште рада и у радну средину, што је омогућено развојем дигиталне технологије када рад може да се обавља по принципу „са било ког места и у било које време“.

На нивоу ЕУ, флексибилно радно ангажовање је нормативно утврђено као део концепта помирења професионалног и приватног живота, односно остваривања равнотеже професионалног и приватног живота (енг. *work-life balance concept*). С тим у вези, законодавне иницијативе повезују се с 2008. годином и ангажовањем Комисије доношењем Агенде о унапређењу равнотеже професионалног и приватног живота помирењем професионалних, приватних и породичних обавеза<sup>20</sup>, а у контексту регулисања права на одсуство из породичних разлога, да би 2017. године концепт равнотеже професионалног и приватног живота био утврђен као један од циљева Европског стуба социјалних права, што је, у крајњем, резултирало усвајањем 2019. године Директиве 2019/1158/ЕУ<sup>21</sup> о равнотежи професионалног и приватног живота.<sup>22</sup>

Директива 2019/1158/ЕУ значајна је јер утврђује право за запослене родитеље и старатеље да упуте послодавцу захтев за променом, односно прилагођавањем форме радног ангажовања на начин који укључује могућност рада на даљину, флексибилног распореда рада, као и могућност смањења радних сати.<sup>23</sup> Ово право има одређена ограничења, и гарантовано је искључиво родитељима и старатељима деце до осам година живота, уз могућност да државе чланице утврде и

18 EUROFOUND, 2024.

19 K. Van Eyck, *Flexibilizing Employment: An Overview*, International Labour Office, Geneva, 2003, стр. Vii.

20 European Commission, 'A Better Work-life Balance: Stronger Support for Reconciling Professional, Private and Family Life', COM, 2008, стр. 635 final.

21 Parliament and Council Directive 2019/1158/EU of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU [2019] OJ L188/79.

22 L. Waddington, M. Bell, „The right to request flexible working arrangements under the Work-life Balance Directive – A comparative perspective“, *European Labour Law Journal*, Online, 2021, 1–21, стр. 4.

23 *Ibid.*, стр. 3.

додатан услов у вези с временом проведеним на раду код тог послодавца, а које не може бити дуже од шест месеци, као и то да оно није апсолутне природе. Наиме, право на захтев подразумева само право обраћања послодавцу док обавеза послодавца да исти прихвати није утврђена, а послодавац је једино у обавези да озбиљно размотри захтев за флексибилним радом и то у разумном временском интервалу који није прецизиран, те да ако захтев одбије, наведе разлоге за такву одлуку.<sup>24</sup> Осим тога, Директива не дефинише процедуру подношења захтева и одговора на захтев у смислу форме, тј. не утврђује обавезну писану форму, што се сматра њеним недостатком. У Директиви, даље, стоји да се гарантује заштита од дискриминације и других облика неповољног поступања према радницима који користе право на захтев за флексибилним радом по овом основу.

Директива 2019/1158/ЕУ о равнотежи професионалног и приватног живота, свакако, јесте важан инструмент комунитарног права којим се настоје обезбедити достојанствени услови рада радницима с породичним обавезама, док је утврђивање права на захтев за флексибилним радом потенцијално ефикасан механизам остваривања права на рад вулнерабилних категорија радника у оквиру концепта равнотеже професионалног и приватног живота, с тим да ова Директива, по свом карактеру, *ratione personae*, јесте ограничена на само једну категорију радника тј. оне са породичним обавезама бриге, при чему право на захтев за флексибилним радом није, правно обавезујућим документима, гарантовано и другим категоријама радника на нивоу Уније.

Тако, право на захтев за флексибилним радом за све категорије радника остаје као могућност утврђивања аутономним изворима права, односно уговарањем путем колективних уговора о раду на нивоу Европске уније или нивоу држава чланица<sup>25</sup>, или пак установљавање права интерним документима унилатералног карактера на нивоу послодавца. Ово потоње, нарочито, вреди у контексту еволуције настанка флексибилности у области рада и запошљавања када се оно везује за организационе аспекте рада код послодавца и развијену културу рада, па се, стога, флексибилне форме радног ангажовања и утврђен нормативни оквир не могу сагледавати ван устаљених образаца и прихваћене културе рада на одређеном простору, како на макро тако и на микро плану. Наиме, у области организационог менаџмента, флексибилни облици рада анализирају се као део пословних стратегија компанија, привлачења и задржавања квалификоване радне снаге, а механизми подршке поред могућности флексибилних облика рада обично укључују и право на дневно одсуство за

24 *Ibid.*, стр. 3–4.

25 Развијено колективно преговарање на секторском нивоу у погледу уговарања флексибилних форми рада нарочито се везује за скандинавске земље, где је оно заступљено највише у Данској, Норвешкој, Шведској и Финској, уз, истовремено, развијено преговарање на нивоу послодавца, односно компанија. Исто важи и за државе централне Европе, односно Немачку, Аустрију, Чешку, Француску, Белгију, Италију и Шпанију. Са друге стране, општим колективним уговором о раду, на националном нивоу, регулисана је могућност флексибилног рада, укључујући и рад на даљину у Луксембургу. EUROFOUND, (2020), стр. 11–12.

потребе бриге о старијим и немоћним члановима породице, и повезана одсуства по истом основу.<sup>26</sup>

Државе чланице су слободне да националним законодавством утврде већи обим и степен права у односу на она предвиђена Директивом. Као пример, ваља навести Португалију која је 2023. године амандманима на Национални закон о раду гарантовала право на рад на даљину не само родитељима и старатељима деце до осам година живота, већ и запосленима са хроничним болестима, онколошким пацијентима, као и родитељима, односно старатељима деце са инвалидитетом.<sup>27</sup>

Са друге стране, поједине државе проширују примену на начин који укључује све категорије радника, а не само оне који се, традиционално, сматрају вулнерабилним, а у контексту осигурања равнотеже професионалног и приватног живота. Тако, као пример добре законодавне праксе узима се Холандија, с тим да ће, за потребе овога рада, иако више није у саставу ЕУ, бити сагледана и решења Уједињеног Краљевства (УК) будући да је, недавно, тј. у априлу 2024. ступила на снагу Регулатива о флексибилном раду (енг. *The Flexible Working [Amendment] Regulations 2023*) у форми амандмана на Регулативу о флексибилном раду из 2014. године, којом се конкретизује право запосленог на захтев за флексибилним радним ангажовањем.

Холандија је 2016. године усвојила посебан Закон о флексибилном раду којим се право на захтев признаје свим категоријама радника, а не само онима који имају породичне обавезе и обавезе бриге према старијим и немоћним лицима, уз једино ограничење које се односи на време проведено на раду код послодавца, и које мора бити минимум 26 недеља.<sup>28</sup> Право укључује захтев за флексибилним радним временом, промену места рада, као и могућност рада на даљину, односно рада од куће. Закон детаљно утврђује процедуру и временски оквир, тако да се захтев подноси писмено и то најмање два месеца пре ефеката наступања промена из захтева и уз обавезу навођења времена трајања таквог облика рада, при чему запослени није у обавези да наведе разлоге подношења захтева, док послодавац, у случају одбијања, мора, такође, у писменој форми да обавести и детаљно образложи разлоге за такву одлуку.<sup>29</sup> Послодавац може одбити захтев само ако то оправдавају економски разлози обављања пословања.<sup>30</sup> У супротном, запослени има право на судску заштиту права, у смислу утврђивања права на флексибилан рад, као и право на накнаду штете.<sup>31</sup>

Као што је то случај у Холандији, право на захтев за флексибилним радом у УК имају сви запослени, а не само одређене (вулнерабилне) категорије. Амандмани на регулативу о флексибилном раду у УК ступили су на снагу у

26 E. Smith, et al., „The Importance of culture and support for workplace flexibility: An ecological perspective for understanding flexibility support structures“, *Business Horizons*, 62, 2019, стр. 558.

27 EUROFOUND, 2024.

28 L. Waddington, M. Bell, 2021, стр. 15.

29 *Ibid.*, стр. 16.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

априлу ове године, када је право запосленог на захтев за флексибилним радом дато од првог дана рада за послодавца, у односу на претходну регулативу када је, као што је то случај у Холандији, оно било условљено радом од најмање 26 недеље за тог послодавца.<sup>32</sup> Осим тога, новина је и укидање обавезе запосленог да наведе ефекте такве промене облика рада на пословање, затим могућност подношења захтева два пута у току једне године у односу на раније решење када је то било ограничено на један захтев у току године, као и утврђивање обавезе послодавца да одговори на захтев у року од два месеца од подношења, док је раније тај период износио три месеца.<sup>33</sup> Разлози када послодавац може да одбије захтев таксативно су утврђени, те исти нису били предмет амандмана већ је задржано раније решење, и дефинисани су на следећи начин – 1. стварање додатних трошкова за послодавца; 2. ефекти у виду немогућности одговора послодавца на потребе клијената; 3. немогућност реорганизације рада у односу на друге запослене; 4. немогућност радног ангажовања додатне радне снаге; 5. неповољан утицај на квалитет; 6. неповољан утицај на извршење рада; 7. недовољан рад за време у којем запослени тражи флексибилност; и 8. неповољан утицај на планиране структурне промене код послодавца.<sup>34</sup> У случају да постоји законски основ за одбијање захтева, послодавац има обавезу претходног консултовања са запосленим.<sup>35</sup>

Ако се пође од чињенице да се стандардним радом, традиционално, подразумева рад на неодређено са пуним радним временом који се обавља у пословним просторијама послодавца, флексибилне, односно нестандартне форме рада познаје и Закон о раду Србије,<sup>36</sup> и оне се односе на атипичност у погледу временског трајања радног односа, где је у члану 37. регулисан рад на одређено време, затим на атипичност у погледу радног времена у чл. 39–41. као радни однос са непуним радним временом, као и атипичност места рада у чл. 42. и 44. где се предвиђа могућност рада ван пословних просторија послодавца. Осим тога, карактеристике флексибилног, атипичног, односно нестандартног рада има и рад који се обавља на основу уговора о привременим и повременим пословима регулисан у чл. 197. и 198. Закона о раду као рад ван радног односа. Ипак, *sedes materiae* мањкавости домаћег законодавства и аргумент који је често истицан од стране представника академске заједнице јесте тај да наведене форме рада, како оне које су Законом о раду квалификоване као рад у радном односу тако и оне ван радног односа, често, у пракси, представљају својеврстан вид

32 M. Pearson, „The Right to Request Flexible Working: Evidence from Employment Tribunal Judgments“, *Industrial Law Journal*, Online, 2024.

33 Bond Legal, *Employment Changes in April*, 2024. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bondlegal.co.uk/documents/187/EMPLOYMENT\\_LAW\\_CHANGES\\_APRIL\\_2024.pdf&ved=2ahUKEwjGi-y63YOIAxU\\_Q\\_EDHdHJLJoQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw004YG3n5NkmgjDcFdHiiiN](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bondlegal.co.uk/documents/187/EMPLOYMENT_LAW_CHANGES_APRIL_2024.pdf&ved=2ahUKEwjGi-y63YOIAxU_Q_EDHdHJLJoQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw004YG3n5NkmgjDcFdHiiiN), 20. 8. 2024.

34 M. Pearson, 2024, стр. 8.

35 *Ibid.*

36 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017, 95/2018 – аутентично тумачење.

радне експлоатације, стварањем привида једнакости радноправне заштите са онима који раде на основу стандардног уговора о раду, уз реалан и чест ризик да они ангажовани у флексибилним формама рада буду доведени у неповољнији положај и дискриминисани по том односу.<sup>37</sup> Наиме, домаће радно законодавство нема јасно дефинисан нормативни приступ флексибилном раду, затим не постоји идентификација појма флексибилног рада нити диференцирање специфичности, тј. посебности заштите када је у питању осигурање једнакости, односно сразмерности у остваривању и заштити права у односу на стандардни рад. Поред тога, Закон не познаје нове, дигиталне форме флексибилног рада, попут платформског рада, портфељног рада, сарадничког запошљавања и других облика нестандартног радног ангажовања својствених раду у дигитално доба. Уз све наведено, Закон о раду, последично, не нормира право запосленог на захтев за флексибилним радом за све категорије запослених, с тим да признаје једном од родитеља детета коме је потребна посебна нега због тешког степена психофизичке ометености да ради са половином пуног радног времена али најдуже до навршених пет година живота детета, док родитељу или старатељу особе са церебралном парализом, дечијом парализом, неком врстом пlegenije или оболелој од мишићне дистрофије и осталих тешких обољења, такође, гарантује рад са непуним радним временом, али не краћим од половине пуног радног времена, на индивидуални захтев. Могућност промене, тј. флексибилности места рада или организације радног времена запосленима са породичним обавезама и обавезама бриге није гарантована, што се посебно истиче као недостатак и неадекватност решења домаћег права.

Данас, иако је у питању појам који већ дужи временски период егзистира и еволуира, како у пракси организационог менаџмента тако и у радноправној теорији, законодавству и судској пракси, не постоји универзално прихваћена дефиниција флексибилности и флексибилних облика рада уопште, али је преовлађујуће мишљење да флексибилан рад укључује варијације карактеристика рада у вези с тим где, када и како се одређен рад обавља, где Рајић Ђалић даје дефиницију која је прилично широко постављена, а може се применити како у науци организационог менаџмента тако и, условно, у праву, а према којој флексибилан рад јесте „рад који се прилагођава процесу рада, запосленом и послодавцу, пратећи промене на тржишту рада“.<sup>38</sup> Дефиниција је више јавно-политичка него правна, али овде треба узети у обзир чињеницу настанка концепта флексибилности као јавно-политичке стратегије у оквирима нелибералних економских теорија, да би касније појам добио социјалну димензију, у оквирима концепта равнотеже професионалног и приватног живота и интеграције вулнерабилних категорија, првенствено жена, а касније

37 Више о формама флексибилног рада, предностима и недостацима у праву Србије код: S. Jašarević, „Non-standard and flexible forms of work in Serbia“, *Non-standard forms of employment in selected countries in Central and Eastern Europe, A critical glance into regulation and implementation*, C. Mihes, (ed.), Budapest, ILO, 2021, стр. 117–127.

38 J. Rajić Čalić, „Fleksibilizacija radnih odnosa sa osvrtnom na rad sa nepunim radnim vremenom“, *Strani pravni život*, 64-1, 2020, стр. 89.

и младих, старијих радника, као и особа са инвалидитетом на тржиште рада. Флексибилни облици рада подржавају одрживост пословања и, последично, рада у временима која карактеришу климатске и демографске промене, с једне, и техничко-технолошке, с друге стране.

### 3. РАДНОПРАВНИ АСПЕКТИ ФЛЕКСИБИЛНОГ РАДА СА СТАНОВИШТА ЗАШТИТЕ МЕНТАЛНОГ ЗДРАВЉА

Утицај флексибилних облика рада на ментално здравље тек однедавно, односно у постпандемијском периоду, постаје предмет емпиријских студија, и то углавном у оквирима науке организационог менаџмента и управљања људским ресурсима, с тим да су ова истраживања још увек малобројна.

Досадашња истраживања показала су корелацију између флексибилних облика рада и постизања боље равнотеже између професионалног и приватног живота, као и то да флексибилни облици утичу на смањење негативних ефеката рада на ментално здравље и доводе до његовог побољшања.<sup>39</sup> Посебно су разматрана питања аутономије и контроле радника, где је утврђено да већи степен контроле над сопственим радом (у смислу где, када и на који начин ће обављати рад) значи и мањи ризик од настанка депресије и синдрома сагоревања на раду, као и питања утицаја рада на даљину и рада од куће по ментално здравље, где је исти повезан са смањеним ризиком од депресије, стреса на раду и емоционалне исцрпљености.<sup>40</sup> Наведене студије нису показале утицај флексибилних облика рада на ангажовање на раду, при чему ваља нагласити да су истраживања заснована на анализи утицаја флексибилних облика рада који су оријентисани ка појединачном раднику, односно настали су његовом вољом, а не вољом послодавца.<sup>41</sup> Емпиријска студија спроведена у Сједињеним Америчким Државама, у периоду одмах након пандемије, такође је показала да флексибилност, нарочито код утврђивања права на одсуство са рада због породичних и приватних обавеза, значајно смањује ризик стреса на раду и повећава задовољство радника, где исто важи и за могућност утицаја радника на распоред рада и флексибилност код утврђивања радног времена, с тим да је, с друге стране, рад од куће био повезан с повећаним ризиком од стреса на раду, и то посебно код жена, где је указано да рад од куће може имати негативне импликације по остваривање равнотеже професионалног и приватног, односно породичног живота, што у одређеној мери, важи и за промену радног времена код популације жена.<sup>42</sup>

39 R. Shiri, et al., „The Effect of Employee-Oriented Flexible Work on Mental Health: A Systematic Review“, *Healthcare*, 10/83, 2022, стр. 1.

40 *Ibid.*, стр. 9–10.

41 *Ibid.*

42 T. K. Ray, R. Pana-Cryan, „Work Flexibility and Work-Related Well-Being“, *International Journal of Environmental research and Public Health*, 18, 2021, стр. 13–14.

С тим у вези, поред, у начелу позитивних, емпиријска истраживања показале су и негативан утицај флексибилних облика рада на ментално здравље, а у вези с повећаним ризиком од стреса на раду, сагоревањем на раду и другим облицима поремећаја менталног здравља који настају као последица прекомерног рада и исцрпљености узрокованих сталном, константном доступношћу радника који раде преко дигиталних уређаја, уз то да је указано и на проблем социјалне изолације и конфликта у постизању равнотеже професионалног и породичног живота код радника који раде у форми рада на даљину, односно рада од куће.<sup>43</sup>

Ефекти флексибилних облика радног ангажовања на ментално здравље варирају и могу бити како позитивни, тако и негативни, притом разликују се у зависности од облика, односно варијетета флексибилног рада. Тако, досадашње студије показале су да флексибилност повезана с радним временом има претежно позитиван утицај док она која се односи на место рада носи ризик од прекомерног рада и сталне доступности радника послодавцу. Надаље, разлика има и у односу на пол, као и године живота радника, где су емпиријска истраживања показала веће ризике рада на даљину по погоршање менталног здравља код жена и старијих радника који не поседују потребне техничке вештине што узрокује напетост и води ка ризику повећаног стреса.<sup>44</sup>

Узимајући у обзир да флексибилни облици рада постају све заступљенији, што је последица глобализације, техничко-технолошких промена и дигитализације, али и демографских промена, тј. промена у броју и структури радне снаге, потребно је идентификовати делотворне механизме у оквиру система заштите здравља и безбедности на раду, а у контексту превенције, заштите и побољшања менталног здравља на раду. Осим тога, дефинисање приступа је од посебног значаја, и исти треба да буде заснован на колективистичком приступу процени и управљању ризицима по ментално здравље на местима рада, тј. тзв. психосоцијалним ризицима, али усмерен ка раднику појединцу, уз мултидисциплинарно, холистичко и интегративно сагледавање ефеката различитих форми флексибилног рада на радноправни статус појединца.

Тако, поједини аутори предлажу тзв. интегративни приступ који укључује више нивоа (енг. *multilevel integration approach*), а подразумева свеобухватно сагледавање ефеката по ментално здравље на раду у смислу анализе културе и етике рада, као и изграђених персоналних односа радника у датој радној средини, а не само кроз анализу стратегијског и легислативног оквира, који је, даље, праћен мултидисциплинарним холистичким приступом, а узима у обзир не само економске и радно-социјалне аспекте, већ и културне, личне, психолошке, здравствене и аспекте продуктивности, као и њихов међусобни однос.<sup>45</sup>

43 L. Richmond Soga, et al., „Unmasking the other face of flexible working practices: A systematic literature review“, *Journal of Business Research*, 142, 2022, стр. 648–649.

44 T. K. Ray, R. Pana-Cryan, 2021, стр. 14–15.

45 K. C. Sivris, S. Leka, „Examples of Holistic Good Practices in Promoting and Protecting Mental Health in the Workplace: Current and Future Challenges“, *Safety and Health at Work*, 6, 2015, стр. 301.

С тим у вези, увођење права на захтев за флексибилним радом у национална законодавства неизоставно захтева и дефинисање нормативног и институционалног оквира заштите менталног здравља у контексту имплементације концепта осигурања равнотеже професионалног и приватног живота у дигиталном радном окружењу. То подразумева легислативно препознавање и дефинисање менталног здравља на раду, будући да су национални системи безбедности и здравља на раду, још увек, претежно засновани на традиционалном схватању здравља на раду у смислу давања приоритета физичком здрављу и традиционалним ризицима заштите од физичких, хемијских и биолошких агенса из радне средине, затим законском утврђивању појма психосоцијалних ризика, као и идентификацији концепта промоције здравља на местима рада и концепта управљања психосоцијалним ризицима на раду, те њихово увођење у традиционалне програме заштите безбедности и здравља на раду.

За дефинисање менталног здравља на раду од значаја јесу елементи универзалне дефиниције здравља Светске здравствене организације, при чему ментално здравље не подразумева само одсуство болести, већ је у питању комплексније разумевање расположења, мисли и понашања појединца. Светска здравствена организација дефинише ментално здравље као „стање добробити у коме појединац схвата, односно разуме своје способности, може да се избори са нормалним нивоом стреса у животу, може да обавља радне активности на продуктиван начин, и у могућности је да допринесе друштвеној заједници“.<sup>46</sup> Добро ментално здравље доприноси добробити и благостању појединца радника, где су емпиријска истраживања показала да аутономија радника јесте кључни елемент осигурања добробити. Тако, аутори у области организационог менаџмента уводе појам психолошки здраве радне средине тако да она укључује пет димензија: 1. равнотежу професионалног и приватног живота (обезбеђује се флексибилним облици рада и подршком неговатеља преко система социјалне сигурности); 2. признање компетенција радника; 3. партиципација радника појединца (учешће у организацији појединачних радних задатака, оснаживање и учешће у доношењу одлука); 4. раст и развој каријере у смислу права на усавршавање и обуку; и 5. здравље и безбедност на раду – холистички приступ са фокусом на заштиту менталног здравља.<sup>47</sup>

Недостатак знања о утицају радне средине на ментално здравље, недовољна свест о значају менталног здравља на благостање радника и продуктивност на раду, изразита осетљивост у односу заједнице и појединца према менталном здрављу уопште, као и ограниченост ресурса јесу све разлози због чега се, тек однедавно, на нивоу ЕУ, говори о важности законског препознавања и дефинисања појма психосоцијалних ризика на раду, иако је у питању појам који није нов већ је препознат још осамдесетих година 20. века у оквирима МОР-а.<sup>48</sup>

46 E. K. Kelloway, et. al., „Mental Health in the Workplace“, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10, 2023, стр. 364.

47 *Ibid.*, 370.

48 Више о томе: С. Стојковић Златановић, А. Стевановић, „Управљање психосоцијалним ризицима и изазови заштите менталног здравља у савременом радном праву“, *Радно и*



Данас, МОР иако доминантно повезан с превенцијом стреса на раду, психосоцијалним ризиком и насталим последицама, односно штетом по (ментално) здравље, дефинише у ширем смислу психосоцијалне ризике наводећи да они подразумевају „све аспекте дизајна или управљања радом који повећавају ризик стреса на раду, а посебно у вези са садржином и организацијом радних задатака, преоптерећеност радом у смислу организације радног времена, тј. дугих радних сати, лошу организацију сменског и немогућност флексибилног рада, недостатак аутономије и контроле радника над радом, нездраву радну средину и лоше услове рада, проблеме код прихваћене културе рада у смислу комуникације и развијену дискриминаторску праксу, лоше међуљудске односе који воде изолацији и лошем односу са надређенима и колегама, немогућност развоја каријере и напредовања на раду, као и неравнотежу професионалног и приватног живота“.<sup>49</sup> С друге стране, на нивоу ЕУ, Оквирна директива 89/391/ЕЕС о безбедности и здрављу на раду иако не познаје појам психосоцијалних ризика, утврђује обавезу за послодавце да узму у обзир све врсте ризика, како би се обезбедила заштита безбедности и здравља на раду, што отвара простор за тумачење да се одредба може односити и на нове, савремене психосоцијалне ризике по (ментално) здравље у дигиталном радном окружењу.

У већини држава европског социјалног модела, осигурање безбедности и здравља на раду обавеза је послодавца утврђена законским прописима док средства, такође, падају на терет послодавца, с тим да, у појединим државама, владе обезбеђују финансијске подстицаје и субвенције с циљем повећања обима и садржаја услуга, због чега постоје разлике међу државама у покривености, обиму, структури и садржају заштите у оквиру система безбедности и здравља на раду.<sup>50</sup>

Осим тога, карактеристично за већину држава јесте то да законским одредбама установљавају обавезу за послодавце да изврше процену ризика на местима рада и обезбеде медицинске прегледе за запослене у циљу утврђивања способности за рад на одређеним радним местима с тим да не регулишу, прецизно, програме заштите безбедности и здравља на раду, уз то да већина послодавца добровољно, интерним документима, конкретизују опште програме заштите здравља и безбедности на раду тако да укључују и специјалне тј. програме промоције здравља, као и програме за процену и управљање психосоцијалним ризицима на раду, што је пракса која се, онедавно, доста промовише и имплементира од стране мултинационалних компанија.<sup>51</sup>

Тако, међу државама које укључују програме промоције менталног здравља и управљање психосоцијалним ризицима у националне системе безбедности и

---

*социјално право: часопис за теорију и праксу радној и социјалној праву*, XXVII/1, 2023, стр. 227–249.

49 ILO, 2022, <https://www.ilo.org/resource/psychosocial-risks-and-stress-work>, 10. 8. 2024.

50 A. Jain, et al., „The Role of Occupational Health Services in Psychosocial Risk Management and the Promotion of Mental Health and Well-Being at Work“, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 2021, стр. 3.

51 *Ibid.*, стр. 8.

здравља на раду издвајају се Финска, Италија, Холандија, Немачка и Француска.<sup>52</sup> Пример финског Закона о безбедности и здрављу на раду наводи се као добра пракса у адресирању психосоцијалних ризика и заштити менталног здравља, где закон прописује обавезу за послодавце да утврде мере превенције, процене и спречавања ризика из радне средине који утичу на ментално и физичко здравље.<sup>53</sup> Програми треба посебно да узму у обзир факторе који се односе на прекомерни рад и насиље на раду, при чему принципи безбедности и здравља на раду стављају фокус на управљању организацијом и управљачким способностима руководиоца.<sup>54</sup> На овај начин, елементи културе и етике радне организације идентификују се у оквирима традиционалних програма безбедности и здравља на раду, што може представљати добар пример нормативног препознавања метода организационог менаџмента и њихове инкорпорације у радноправне стандарде. Надаље, анализа фактора који повећавају ризик од прекомерног рада, од значаја су и у случајевима нормирања флексибилног рада, посебно форме рада на даљину и развијену културу сталне дигиталне доступности, те решење финског законодавца може бити ваљани правни механизам ублажавања евентуалних негативних импликација одређених форми флексибилног рада по ментално здравље. Осим тога, на тај начин промовише се холистички, интегрални и мултидисциплинарни приступ концепту заштите менталног здравља на раду, што је, како на међународном тако и на европском нивоу, принцип коме се тежи.

## ЗАКЉУЧАК

Флексибилни облици радног ангажовања јавили су се спонтано на тржишту рада претежно као одговор послодаваца на економску и, недавно, јавно здравствену кризу док су, последично, креатори јавних политика њихово увођење у нормативне оквире видели као могући начин смањења незапослености, али и као начин интеграције рањивих категорија радника на тржиште и места рада, посебно популације жена. Тако, промовисањем концепта равнотеже професионалног, приватног и породичног живота флексибилни облици рада додатно су добили на значају. Међутим, као изазов остаје осигурање једнакости радноправне заштите у односу на лица ангажована на основу стандардног уговора о раду, а нарочито у измењеним условима промена у радној средини насталих у околностима дигитализације и аутоматизације рада. С тим у вези, као негативне импликације флексибилизације рада, емпиријска истраживања идентификовала су ризике по ментално здравље, због чега је потребан системски, мултидисциплинаран, интегративан и холистички приступ традиционалном систему безбедности и здравља на раду, уз регулисање посебних ефеката различитих форми флексибилног рада.

---

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, стр. 9.

## ЛИТЕРАТУРА

- Bond Legal, *Employment Changes in April, 2024*. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bondlegal.co.uk/documents/187/EMPLOYMENT\\_LAW\\_CHANGES\\_APRIL\\_2024.pdf&ved=2ahUKEwjGiy63YOIAxU\\_Q\\_EDHdHJLJoQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw004YG3n5NkmgjDcFdHiiiN](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bondlegal.co.uk/documents/187/EMPLOYMENT_LAW_CHANGES_APRIL_2024.pdf&ved=2ahUKEwjGiy63YOIAxU_Q_EDHdHJLJoQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw004YG3n5NkmgjDcFdHiiiN). 20. 8. 2024.
- Van Eyck K., *Flexibilizing Employment: An Overview*, International Labour Office, Geneva, 2003.
- Eurofund, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- Eurofound, *Flexible forms of work: ‘very atypical’ contractual arrangements*, Dublin, 2010.
- EUROFOUND, *Flexible work increases post-pandemic, but not for everyone, 2024*, <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2024/flexible-work-increases-post-pandemic-not-everyone>. 16. 8. 2024.
- European Commission, ‘*A Better Work-life Balance: Stronger Support for Reconciling Professional, Private and Family Life*’, COM, 2008, 635 final.
- European Commission, *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, Green Paper, COM, 2006, 708 final, Brussels, 22. November 2006. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/growth\\_and\\_jobs/c10312\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c10312_en.htm). 2. 8. 2024.
- European Commission, *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM, 2007, 359 final, Brussels, June 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF>. 5. 8. 2024.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017, 95/2018.
- Jain A., et al., „The Role of Occupational Health Services in Psychosocial Risk Management and the Promotion of Mental Health and Well-Being at Work“, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 2021, стр. 3632.
- ILO, 2022, <https://www.ilo.org/resource/psychosocial-risks-and-stress-work>, 10. 8. 2024.
- Jašarević S., „Non-standard and flexible forms of work in Serbia“, *Non-standard forms of employment in selected countries in Central and Eastern Europe, A critical glance into regulation and implementation*, C. Mihes (ed.), Budapest, ILO, 2021, стр. 117–127.
- Kelloway E. K., et. al., „Mental Health in the Workplace“, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10, 2023, стр. 363–387.
- Ковачевић Љ., *Заснивање радној односа*, Београд, Правни факултет у Београду, 2021.
- Osteen P., et al, *The Mediating Role of Flexible Work Policies on Worker Mental Health*, Report, Wellcome’s 2020 Workplace Mental Health Commission, 2020.

- Parliament and Council Directive 2019/1158/EU of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU [2019] OJ L188/79.
- Pearson M., „The Right to Request Flexible Working: Evidence from Employment Tribunal Judgments“, *Industrial Law Journal*, 2024, стр. 1–30.
- Rajić Ćalić J., „Fleksibilizacija radnih odnosa sa osvrtom na rad sa nepunim radnim vremenom“, *Strani pravni život*, 64/1, 2020, стр. 87–97.
- Ray T. K., Pana-Cryan R., „Work Flexibility and Work-Related Well-Being“, *International Journal of Environmental research and Public Health*, 18, 2021, стр. 1–17.
- Рељановић, М., „Уговори са нултим радним временом“, *Сйрани йравни живойй*, 3, 2019, стр. 33–47.
- Richmond Soga L., et al., „Unmasking the other face of flexible working practices: A systematic literature review“, *Journal of Business Research*, 142/2, 2022, 648–662.
- Shiri R., et al., „The Effect of Employee-Oriented Flexible Work on Mental Health: A Systematic Review“, *Healthcare*, 10/5, 2022, стр. 883.
- Стојковић Златановић С., Стевановић А., „Управљање психосоцијалним ризицима и изазови заштите менталног здравља у савременом радном праву“, *Радно и социјално йраво: часопис за йеорију и йраксу радној и социјалној йрава*, XXVII/1, 2023, стр. 227–249.
- Sivris K. C., Leka S., „Examples of Holistic Good Practices in Promoting and Protecting Mental Health in the Workplace: Current and Future Challenges“, *Safety and Health at Work*, 6, 2015, стр. 295-304.
- Smith E., et al., „The Importance of culture and support for workplace flexibility: An ecological perspective for understanding flexibility support structures“, *Business Horizons*, 62, 2019, стр. 557–566.
- Урдаревић Б., „Рад на даљину као специфичан начин организације рада“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Сагу*, 1, 2021, стр. 205–221.
- Crowley M., Hodson R., „Neoliberalism at Work“, *Social Currents*, 1/1, 2014, стр. 91–108.
- Waddington L., Bell M., „The right to request flexible working arrangements under the Work-life Balance Directive – A comparative perspective“, *European Labour Law Journal*, 20/10, 2021, стр. 1–21.
- Yucel D., Fan W., „Workplace flexibility, work–family interface, and psychological distress: differences by family caregiving obligations and gender“, *Applied Research in Quality of Life*, 2023, стр. 1825–1847.

**Sanja Zlatanović, Ph.D.**

*Senior research associate, Institute of Social Sciences, Belgrade*

**Andjelija Stevanović**

*Research Fellow, Institute of Social Sciences, Belgrade*

## **FLEXIBLE FORMS OF WORK IN THE FUNCTION OF MENTAL HEALTH PROTECTION – KEY LABOR LAW ASPECTS**

### **Summary**

*In the paper, by using legal-theoretical, normative, and comparative methods, and after considering the conceptual framework and normative solutions of chosen European Union countries in terms of flexible work, which are all based on the ideas of the emergence and development of the work-life balance concept, we aim to identificate the key labor law aspects of flexible forms of work in the context of improving the modern system of occupational health and safety protection, with a focus on enhancing and protecting mental health. This is especially relevant in the context of significant changes in work organization and processes, driven by digitalization and the already accepted culture of constant worker availability to the employer through digital devices, so-called always-on culture.*

**Key words:** *Flexible work forms, Work-life balance concept, Psychosocial risks, Occupational health and safety, Mental health issues.*



Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_09

Др Јована Рајић Ђалић\*\*, научни сарадник  
Института за упоредно право, Београд

## РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНЕ КОЈА ДОЈИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Радноправни положај дојиља није привлачио пажњу стручне јавности, све до издвајања ове категорије запослених leisлаивом Европске уније и Међународне организације рада. Од тада, дојиље уживају јошову иденитичну заштитиу на раду као и шруднице, а ова заштитиа се улавном своди на безбедне услове рада. Имајући на уму значај дојења, иитиање положеја дојиља у светилу усклађивања породичној и професионалној животиа све више добија на значају. Повезаност радној права и дојења већа је него шито се чини, а циљ рада јесте да иитраживањет упоредној права на шему дојења уиврдито одесност норме која иоситоји у домаћем праву, а ииче се иаузе за дојење, ефикасност иримене и моућност за иромену ове норме, не би ли се повећао ироценат жена које доје, а које не одустиају од запослења збој породичној животиа.

**Кључне речи:** дојиље, радни однос, посебна заштитиа, жене, усклађивања породичној и професионалној животиа.

### 1. УВОД

Дојење представља најздравији начин за задовољење основних нутритивних потреба беба од рођења. Светска здравствена организација препоручује искључиво дојење као начин исхране у првих шест месеци живота, а уз одговарајућу исхрану надаље до друге године детета.<sup>2</sup> Поред тога, дојење је начин за

\* Рад иримљен: 31. 9. 2024.

Рад ирихваћен: 15. 9. 2024

\*\* Email: j.rajic@iur.rs, ORCID: 0000-0003-4658-3451.

1 Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. 2. 2024).

2 International Labour Organization, *Maternity and paternity at work*, International Labour Office, Geneva, 2014, стр. 101.

остваривање блискости мајке и детета, за развој чула и интелигенције. Дојење следи за „кључан фактор за преживљавање, за здравље и благостање одојчади и мајки и представља витални део одрживог развоја“.<sup>3</sup> Поред тога, дојење се повезује с мањим могућностима за гојазност код деце, настанка астме, инфекција, обољења средњег уха, као и изненадне смрти новорођенчета.<sup>4</sup> Према нема спора о томе колики значај дојење има за здравље детета, процес лактације зависи не само од хормонског статуса мајке, већ и од адекватне подршке запослених у породицишту. Срећом, данас присуствујемо постојању лактацијских сестара у породициштима, која су *baby friendly*, али и поред тога, велики број жена не доји или се бар не одлучује да дојење буде једини извор хране за своју децу. Поједини аутори заступају становиште да различити друштвени и културни обрасци, неадекватна политика и изостанак подршке унутар система здравствене заштите утичу на неједнаку заступљеност дојења.<sup>5</sup> У Србији, конкретно, према последњим подацима из 2022. године, проценат жена које искључиво доје новорођенчад не прелази 13%, а неинформисаност представља један од разлога.<sup>6</sup>

На значај дојења указује се и глобално, упућивањем Уницефа и Светске здравствене организације. У последњем извештају се наглашава да су активности које су државе организовале довеле до повећања процента жена које доје, али да би додатан напор требало учинити путем промовисања приступа „дојење на послу као посао“, због чега се обележава недеља дојења почетком августа сваке године.<sup>7</sup> Представници ових организација сматрају да се виши проценат дојиља, што је представљено као глобални план до 2030. године, може постићи само радним окружењем које пружа подршку запосленој која доји. Ово свакако треба разумети у контексту трајања породилског одсуства, које је у великом броју упоредних законодавстава краће од шест месеци детета, што је период за које се искључиво препоручује дојење, као и у контексту финансијске сигурности која неретко изостаје за дојиље, због чега оне одлучују да се раније

3 Завод за јавно здравље Панчево, Светска недеља дојења 2023 – омогућимо дојење, <https://www.zjzpa.org.rs/svetska-nedelja-dojenja-2023-omogucimo-dojenje/>, 1. 8. 2024.

4 A. Tulay Bagci Bosi, K. Gehrt Eriksen, T. Sobko, T. MA Wijnhoven and J. Breda, „Breastfeeding practices and policies in WHO European Region Member States“, *Public Health Nutrition*, no. 19(4), 2015, стр. 753.

5 A. Cattaneo, A. Yngve, B. Koletzko, L. Ruiz Guzman, „Protection, promotion and support of breast-feeding in Europe: current situation“, *Public Health Nutrition*, no. 8(1), 2004, стр. 43.

6 Б. Крстић, *Зашто у Србији само 12% жена доји?*, <https://ona.telegraf.rs/porodica-deca/3536283-zasto-u-srbiji-samo-128-odsto-zena-doji-glavni-problem-je-neinformisanost>, 1.8.2024. Овакви подаци нису новитет. У старним публикацијама може се пронаћи податак да је у Србији најмањи проценат новорођанчади која буду дојена у првих сат времена након рођења. Цитирано према: A. Tulay Bagci Bosi, K. Gehrt Eriksen, T. Sobko, T. MA Wijnhoven and J. Breda, *o. c.*, стр. 755.

7 Statement by C. Russell and Dr T. Adhanom Ghebreyesus, *Joint statement by UNICEF Executive Director and WHO Director-General on the occasion of World Breastfeeding Week*, <https://www.who.int/news/item/01-08-2023-joint-statement-by-unicef-executive-director-catherine-russell-and-who-director-general-dr-tedros-adhanom-ghebreyesus-on-the-occasion-of-world-breastfeeding-week>, 29.7.2024.



врате на посао. Оваква промоција није без значаја и за послодавца, јер би се тиме подстакле жене да се раније врате на посао после одсуства, а послодавац ће уштедети на трошковима за запошљавање и обуку нових запослених. Све је то од велике важности за дојење, ако знамо да процес лактације функционише по принципу понуде и тражње, па ако жена не доји и нема могућности да издоји млеко, неће бити у могућности да створи довољне количине млека за своје дете.<sup>8</sup> Стога је повратак на посао мајке неминовно повезан са престанком дојења.

У овом раду полазимо од хипотезе да норма домаћег законодавства које се односи на паузу за дојење није адекватно постављена, како у односу на период када се даје могућност да дојиља користи ово право, тако и у односу на сам временски интервал трајања паузе. Циљ овог рада јесте истраживање позитивног права Србије у погледу положаја дојиља у радном праву и неких упоредноправних решења, уз поређење правних аката донетих у Европској унији, не би ли се предложиле евентуалне измене зарад унапређења положаја дојиља.

## 2. ПОСЕБНА ЗАШТИТА ЖЕНА У РАДНОМ ПРАВУ

Заједно са особама са инвалидитетом и малолетницима, жене уживају посебну заштиту у радном праву.<sup>9</sup> Сегмент посебне заштите која је резервисана за жене од значаја је ако имамо на уму традиционалне обресе патријархалног обрасца породице, који су налагали жени улогу мајке и домаћице, док су жене за улогу запослене жене морале да се изборе. Отуда, посебна заштита која се пружа женама може бити посматрана из два угла. Један вид те заштите резервисан је за жену у смислу родне равноправности и начела забране дискриминације. Као такав, принцип посебне заштите жена од суштинске је важности за функционисање радних односа. Иако су мере које се предузимају да би се обезбедила једнакост и равноправност жена и мушкараца у области рада све развијеније, и даље су присутне различите врсте неједнаког третмана: оне су и даље мање плаћене за исти рад од мушкараца, теже им је да пронађу запослење и да исто задрже, а врло су често приморане да бирају између каријере и материнства. Због тога је потребно установити ефикасне механизме за спровођење посебне заштите која се односи на немогућност прављења разлике, између осталог и по основу пола, приликом запошљавања и у току радног односа. С друге стране, жени се пружа заштита у периоду живота када се одлучи за рађање деце и сврха ове заштите је другачија. Трудницама се посебна заштита пружа због њихове улоге у репродукцији друштва, која је по природи ствари резервисана само за жене. Ово је заштита коју жена завређује у оквиру посебне заштите материнства и она се пружа ради заштите интереса детета. Ову ће заштиту уживати и отац, усвојилац, зависно од врсте права и то је заштита која се у ширем смислу пружа породици, односно запосленима са породичним дужностима. Под тим се мисли

8 International Labour Organisation, *о. с.*, стр. 102.

9 Устав РС, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, 115/2021, члан 60.

на заштиту коју жена има од сазнања да је у другом стању, подразумевајући право да остане у радном односу односно немогућност послодавца да отпусти трудницу због другог стања. Овакав вид заштите неопходан је, јер би у супротном жене биле приморане да одложе реализацију материнске улоге, односно да одустану од рађања деце не би ли задржале запослење и зараду, као извор прихода. На овај начин жели се пружити женама сигурност да иако остану у другом стању, неће бити отпуштене, као и да ће им по истеку породилског одсуства бити омогућено да се врате на радно место на ком су радиле пре одласка на породилско одсуство или, изузетно, ако за то не постоје објективни услови, да буду премештене на друго, једнако плаћено радно место. Битно је истаћи да трудница ужива заштиту не само кад је посредује уговор на неодређено време, већ и када је посредује уговор на одређено време, те се потоња врста уговора продава док истекне породилско одсуство или одсуство са рада ради неге детета. Други вид посебне заштите резервисан за трудницу је релативног карактера и пружа се само ако радом под одређеним околностима може да угрози живот и здравље жене и детета. У том смислу, позитивноправни прописи забрањују рад који је штетан за трудницу, ако изискује подизање терета или изложеност штетног зрачења, екстремним температурама и вибрацијама. Послодавац је у овом случају дужан да запосленој омогући обављање других послова или да је упути на плаћено одсуство, ако није у стању да јој обезбеди друге послове. Поред тога, запослена трудница поштеђена је ноћног и прековременог рада само ако је налазом здравственог органа утврђено да то може штетити њеном здрављу. На основу изложеног, можемо с правом закључити да је посебна заштита жена услов *sine qua non* који се мора испунити да би жене биле интегрисане у радне односе.

### 3. ПОВЕЗАНОСТ ДОЈЕЊА И РАДНОГ ПРАВА

Појављивањем жена на тржиште рада дошло је до неминовног сукоба између породичног живота и професионалних дужности, али и потребе да се обавезе на једном и другом плану ускладе. Иако је јасно да запослени са породичним дужностима подразумевају и очеве, терет породичног живота у великој мери носе жене, због традиционалних подела родних улога у друштву. Механизми за заштиту запослених са породичним дужностима су у повоју, а сваки има циљ да обезбеди очување улоге коју запослени има у породици и као запослени. Не мање важан је и психолошки моменат у коме запослени остварује улогу у породици и на послу, због чега расте задовољство, самопоуздање и самопоштовање, што се рефлектује и на ефикасно обављање радних задатака.

Схватајући важност баланса између породичних и професионалних обавеза, не можемо занемарити улогу очеве у успостављању овог баланса, посебно имајући у виду недавно донету Директиву 2019/1158 о о помирењу професионалног и породичног живота родитеља и неговатеља.<sup>10</sup> Стога се може оправдано

10 Directive (EU) 2019/1158 of the European parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU,

поставити питање има ли места за улогу оца у паузама за дојење? Hamuľák и Nevická отварају ову важну дилему, указујући да се у литератури дојење може широко тумачити, те да, поред тога што дојење примарно подразумева дојење мајке и сисање детета, подразумева и давање мајчиног млека из флашице, односно давање млечне формуле као супститута мајчином млеку.<sup>11</sup> Овакво указивање није без разлога, имајући на уму да велики број жена не доји, не може (због здравствених разлога мајке и детета), које не би требало кажњавати ускраћивањем овог права.<sup>12</sup> Ту је и она категорија мајки које би неоправдано остале ускраћене за уживање овог права, попут сурогат мајки<sup>13</sup> или мајки које су усвојиле децу.<sup>14</sup> Дакле, уско тумачење термина дојење може бити скопчано са ризиком лишења права на паузу за дојење као важног права у склопу успостављања баланса између породичног и професионалног живота, што овим ауторима даје могућност за заступање тезе да би право на паузу за дојење требало допустити и запосленим очевима, који су у могућности да своју децу нахране из флашице, било мајчиним млеком или млечном формулом. С обзиром на чињеницу да мајка није увек у могућности ни у стању да доји дете, ваља размислити о проширивању могућности да се правом на паузу користи и отац детета. Тиме би се утицало и на однос родних улога у породици, тј. поспешила би се родна равноправност. На овакав посебан поглед када су у питању паузе за дојење, које укључују и учешће очева и циљу промоције дељења одговорности и стварања радног окружења компатибилног са храњењем деце, указује и Међународна организација рада, напомињући да постоје државе у свету где су титулари овог права и мајке и очеви.<sup>15</sup>

Узевши све то у обзир, сматрамо да је радноправна заштита дојиља саставни и неопходни део заштите запослених с породичним дужностима, имајући

---

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1158>, 28. 8. 2024. Наведена директива представља финализацију потребе да се запослени с породичним дужностима, где треба убројити родитеље који се старају о деци али и оне који се старају о старијим члановима породице, издвоје у посебну категорију, као и препознавање њих као осетљиве категорије, којој је потребна посебна заштита. Поред тога, велики значај ове директиве треба видети у покушају да се породичне дужности између очева и мајки уравнотеже, као и да очинско одсуство добије своје место у директиви. Највећи потенцијал ове директиве у будућности свакако се очекује да буде забрана дискриминације управо запослених с породичним дужностима. Више о овој теми: J. Рајић Ђалић, „Посебна радноправна заштита осетљивих категорија запослених – *ratio legis*, легитимни циљеви и инструменти заштите“, докторска дисертације (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, 2023, стр. 276–277.

11 J. Hamuľák, D. Nevická, „Breastfeeding as a (Non)Exclusive Right of Women in Labor Relations – the European Approach“, *European studies*, vol. 7/2020, стр. 276.

12 *Ibid*, стр. 280.

13 Више о овој теми: J. Рајић Ђалић, „Импликације сурогат материнства у радном праву“, *Актуелна истражања савременог законодавства и правосуђа*, Удружење правника Србије, Београд, 2023, стр. 549–562. Супротан став заступљен у: S. Burri, „Protection and rigots related to pregnancy and maternity in EU law“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, (English Electronic Edition), no. 4/2019, стр. 23.

14 J. Hamuľák, D. Nevická, o. c., стр. 276.

15 International Labour Organization, o. c., стр. 106. Тако, право на паузу за дојење имају и отац и мајка у Португалу, Монголији, Узбекистану, Шпанији.

у виду забрану дискриминације по основу пола и по основу породичних дужности. Томе треба придодати и напред изложену повезаност дојења и радног права, да на одлуку мајке да започне, а још чешће да одржи процес лактације утичу финансијски разлози који су у вези са ранијим враћањем на посао, па је важно да се о положају жена које доје разматра са радноправног аспекта посебно ако узмемо у обзир дужину трајања породилског одсуства и одсуства ради неге детета.<sup>16</sup> У иностраној литератури се истиче да би управо право на паузу за дојење охрабрило жене да се раније врате на посао, због чега би и послодавац имао користи, јер ће задржати запослену која можда одустаје од посла.<sup>17</sup>

С правом се може поставити питање могу ли се помирити интереси послодавца, који налаже рад у континуитету са минималним прекидима, уз ефикасно обављање задатака од стране запосленог, и запосленог у ситуацији када на том месту имамо особу женског пола која жели да настави с лактацијом имајући на уму најбољи интерес детета. Ту свакако ваља имати на уму потребу запослене да се након коришћења породилског и одсуства ради неге детета врати на посао, како би обављала послове пре порођаја. Не треба занемарити ни потребу успостављања баланса између породичног и професионалног живота, што у овом случају подразумева усклађивање лактацијских активности и обављање радних задатака.

## 4. ПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ДОЈИЉА

### 4.1. Директива 92/85/ЕЕЗ о заштити безбедности и здравља на раду трудница, породиља и дојиља

Када је у питању европско комунитарно право, поменута директива отворила је пут регулисању заштите материнства, чиме је развијана и заштита трудница, породиља, дојиља, а касније и жена као запослених са породичним дужностима.<sup>18</sup> Како Поповић упућује, дојиље су у праву ЕУ препознате као „специфична ризична категорија“<sup>19</sup>, због чега су своје место нашле у овој директиви. У основи, ради се о директиви која је регулисала услове рада под којима раде, тачније детаљније и подобније регулисала здравља и безбедности

16 Примера ради, италијанско право предвиђа да се жена мора вратити на посао три месеца након порођаја. Више о томе видети: T. Treu, *Labour in Italy*, Wolters Kluwer, The Hague, 2016, стр. 109.

17 A. Vaganay, E. Canónico, E. Courtin, *Challenges of work-life balance faced by working families*, European Commission, Brussels, 2016, стр. 9.

18 Директива 92/85/ЕЕЗ о заштити безбедности и здравља на раду трудница, породиља и дојиља, доступна на [https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2016/06/DIREKTIVA-SAVETA-92\\_85\\_EEZ.pdf](https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2016/06/DIREKTIVA-SAVETA-92_85_EEZ.pdf).

19 А. Поповић, „Радноправна заштита дојиља у праву Републике Србије и Европске уније“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, бр. 78, 2018, стр. 296.

на раду у односу на Директиву 89/391/ЕЕЗ.<sup>20</sup> Посебна важност Директиве 92/85/ЕЕЗ за истраживање положаја дојиља јесте управо у томе што дојиље добијају пажњу законодавца, тј. постају субјект права, заједно са трудницама и женама које су се породиле у контексту њиховог радног односа. Од држава чланица се најпре захтева да испуне услов по питању безбедних услова рада, преко процене услова рада. Процена рада у основи представља индивидуализацију радног места запослене с циљем да се утврди да ли су услови рада штетни по запослену и њено дете.<sup>21</sup> Након што послодавац изврши процену рада, нужно је да се заштићеним категоријама овом директивом омогуће здрави услови за рад. За случај да процена услова рада укаже на то да су услови под којима раде труднице, породиле и дојиље штетни за њихово здравље, послодавац је у обавези да овој категорији омогући обављање другог, одговарајућег посла. Ако такав рад за ове категорије није могуће обезбедити, послодавац мора дозволити право на одсуство за труднице, жене које су недавно родиле и дојиље. Право на одсуство послодавац мора омогућити за оно време за које је неопходно заштити безбедност и здравље дојиље, што сматрамо да треба тумачити тако да безбедност и здравље на раду треба омогућити за све време дојења. Важно је запазити да је овакво решење послужило као модел за регулисање радноправног положаја дојиља у домаћем праву, о чему ће у наставку рада бити речи. Слично је када је у питању регулисање ноћног рада, који је релативног карактера.

Посебним издвајањем дојиља у ову групу којој се пружа посебна заштита сматрамо од пресудног значаја за радноправни положај ове категорије, чиме је скренута пажња на ову значајну категорију, а уједно је препозната и њихова вулнерабилност. Проширивањем заштите на дојиље потцртан је несумљиво велики значај дојења, као и потреба да се на овај начин очува близак однос мајки и новорођене деце, поред потреба да се заштити репродуктивна улога жене, што је препознато у једном од ставова Европског суда правде.<sup>22</sup>

## 4.2. Конвенција МОР-а 183 и Препорука 191

Стандарди Међународне организације рада у погледу пауза за дојење формиран су већ доношењем Конвенције бр. 3.<sup>23</sup> За разлику од конвенције која је тренутно важећа, Конвенција бр. 3 предвиђала је децидно право на две паузе за дојење у трајању од 30 минута.<sup>24</sup> Касније донете конвенције под бројем 10 и 183 овакве норме мењају, остављајући државама потписницама

20 E. Schulze, M. Gergoric, *Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels 2015, стр. 17.

21 А. Поповић, о. с., стр. 296.

22 E. Kovacs, Ch. Hiessl, „92/85/EEC Maternity protection“, *EU Labour Law. A Commentary*, ed. Monika Schlachter, Wolters Kluwer, 2014, стр. 301.

23 Конвенција бр. 3 о запошљавању жене пре и после порођаја, „Службени гласник СФРЈ“, број 7/71.

24 International Labour Organization, о. с., стр. 101.

да одреде дужину и број пауза, под условом да се обезбеди бар једна пауза, а ту је и могућност да се скрати радно време колико траје пауза. Конвенција не спецификује минимални број сати рада који је потребно да дојиља ради да би остварила ово право, а оно што се оставља државама потписницама јесте да домаћим законом одреде број пауза за дојење, њихово трајање и поступак за скраћење радног времена. Сматрамо да су редактори конвенције изоставили минималан број сати као услов за коришћење овог права, сматрајући да свака жена која доји треба да ужива ово право. Отворено је питање да ли је ефикасније решење из Конвенције бр. 3 у виду минималних, али чврстих стандарда за дојење или могућност креирања пауза, како се то чини Конвенцијом бр. 183.<sup>25</sup>

С друге стране, Препорука предвиђа могућност коришћења пауза за дојење на почетку и на крају радног времена, уз напомену да паузе за дојење морају бити тако постављене да одговарају потребама дојиље у сваком појединачном случају. Предлог из овог документа који је вредно поменути, а који у Србији још увек није заживео, јесте и обавеза послодавца да на радном месту или његовој близини обезбеди просторије за лактацију, хигијенски адекватне и медицински опремљене. Овакво решење сматрамо изузетним у циљу подршке дојењу и након истека одсуства ради неге детета, чиме би се и лактацијске активности лакше одвијале. Тако, посебне просторије за дојење постоје у Француској и у Холандији, а занимљиво је поменути да послодавци у Словенији имају законску обавезу да установе адекватне просторије за трудне запослене, као и за запослене које доје.<sup>26</sup> Уважавајући новије тенденције и значај дојења, ваља истаћи да постоје законодавства која иду корак даље те предвиђају обавезу послодавца да обезбеди посебне просторије за издајање млека у току радног времена, хигијенско складиштење, те коришћење мајчиног млека после завршетка радног времена. Такве и сличне тенденције постоје у Перуу, Бразилу, Филипинима.<sup>27</sup>

### 4.3. Посебна заштита дојиља према Закону о раду РС

Посебан положај жене док доји препознат је најпре преко забране послова које жена која доји може обављати. У том смислу, жена која доји не може радити на пословима који су штетни по њено здравље, али и по здравље детета.<sup>28</sup> Ипак, оваква заштита је релативног карактера јер је условљена налазом надлежног органа. Законодавац ипак врши прецизирање, па тако дојиља не може радити

25 Занимљиво је прочитати у једној од публикација Међународне организације рада да је Србија једна од држава која је имплементирала Конвенцију бр. 183, али да није установила паузе за дојење. Објашњење у извештају о примени конвенције из 2013. године да паузе за дојење нису потребне с обзиром на трајање породилског одсуства, односно одсуства ради неге детета, није уважено као оправдано. Цитирано према: International Labour Organization, *o. c.*, стр. 104.

26 *Ibid*, стр. 108.

27 *Ibid*, стр. 109.

28 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење, члан 89.

на радном месту које подразумева изложеност екстремним температурама, подизање терета, вибрације и зрачење. Послодавац је у обавези да таквој запосленој обезбеди обављање других одговарајућих послова, односно ако таквих послова нема, да је упути на плаћено одсуство. Одговарајући послови представљају оне послове који одговарају стручној спреми, односно квалификацијама запослене, што мора бити праћено и истим нивоом зараде. Оваква врста заштите је неопходна, што за здравље жена, што за здравље детета које она доји, јер наведени услови рада самостално или удружено могу довести до оштећења код детета, попут зрачења које може довести до развоја психичких болести посредством оштећења мозга.<sup>29</sup> Надаље, Закон о раду забрањује прековремени и ноћни рад за жене које доје, али само ако је налазом здравственог органа утврђено да је такав начин рада штетан за њихово здравље, као и за здравље детета.<sup>30</sup> Овај вид заштите исто није апсолутног карактера, јер зависи од одлуке надлежног органа, што нам се не чини прикладним нормативним решењем, имајући у виду да се ради о специфичним начинима обављања рада који додатно исцрпљују запосленог, што се свакако негативно одржава на лактацију. У теорији има аутора који заступају став да забрану прековременог рада пре свега треба посматрати као забрану дежурства, које представља облик прековременог рада, али не и прерасподеле радног времена.<sup>31</sup> Свакако, сматрамо да заштита дојиље од прековременог и ноћног рада мора бити појачана, а не условљена налазом здравственог органа да дојиља, и поред мера заштите, не може свој посао да обавља прековремено или у ноћним условима, имајући у виду негативне ефекте таквог рада на здравље. Позитивна страна домаћег законодавства јесте чињеница да ће, ако здравствени орган донесе одлуку да такав рад није штетан за жену као и њено дете и да га може обављати, запослена имати право на основу члана 91. Закона о раду да буде ослобођена рада од 22 часа до шест сати ујутру, као и прековременог рада као мајка детета које није навршило три године. На сличан начин дојиља је заштићена од прерасподеле радног времена, јер само уз њену писану сагласност жена која има дете млађе од три године може да ради у временски другачије одређеним координатама.<sup>32</sup>

Поред наведених права, у контексту права дојиља у радном праву, у центар истраживања неретко доспева пауза за дојење. Ово јединствено право које се пружа само дојиљама подразумева могућност одсуства дела радног времена ради подоја, а које се рачуна у радно време, праћено накнадом у висини основне зараде. Право на паузу дојиља може користити у периоду од годину дана од рођења детета. Ако знамо да запослена мора почети с коришћењем породилског одсуства најкасније 28 дана пре термина за порођај и да се одсуство

29 International Labour Office, *Maternity protection resource package: from aspiration to reality for all*, International Labour Office, Condition of work and employment programm (travail), ILO, Geneva, electronic version, 2. 8. 2024, стр. 4.

30 Закон о раду, члан 90.

31 Д. Радовановић, „Радноправни положај жене која доји“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 72/2016, стр. 255.

32 Закон о раду, члан 92.

ради неге детета завршава 365 дана од почетка породилског одсуства, дојиља ће имати још мало времена до првог рођендана детета да искористи право на паузу. Трајање овог одсуства у српском праву нормирано је дуже него у већини упоредних права из којих је преузето, те се може закључити да је домаће законодавство бар у овом сегменту напредно.<sup>33</sup> Практично, ако жена одлучи да искористи своја права на породилско одсуство и одсуство ради неге детета у континуитету, те се на рад врати 365 дана од почетка породилског одсуства, имаће разлику од 45 односно 28 дана, у зависности од тога када је отпочето породилско одсуство, да искористи право на паузу за дојење. Према слову закона, „послодавац је дужан да запосленој жени, која се врати на рад пре истека годину дана од рођења детета, обезбеди право на једну или више дневних пауза у току дневног рада у укупном трајању од 90 минута или на скраћење дневног радног времена у трајању од 90 минута, како би могла да доји своје дете, ако дневно радно време запослене жене износи шест и више часова“.<sup>34</sup> Дакле, наведену паузу за дојење жена може користити на двојак начин, или паузама у току рада или скраћивањем радног времена за 90 минута. Пауза се везује за радно време, па ће ово право уживати жене са пуним радним временом, односно са непуним радним временом, који траје најмање шест сати, односно жене које раде скраћено радно време на радном месту с повећаним ризиком, с обзиром на то да постоји правна фикција рада са пуним радним временом. Разлоге за ово можда можемо наћи у чињеници да су деца млађа од годину дана уоброчена, те је пауза између ових оброка након навршених шест месеци четири сата. Оваква теза утемељена је ставом Светске здравствене организације о неопходности искључивог дојења у првих шест месеци живота, док наставак дојења зависи од жеље и могућности мајке.<sup>35</sup> Ипак, Поповић наводи ставове у теорији да је оваква формулација законске норме неадекватна, јер не подразумева запослене које су родиле троје и више деце, у ком случају следи дуже трајање овог одсуства.<sup>36</sup> Оно што сматрамо похвалним у оваквој формулацији јесте да се пауза за дојење односно скраћивање радног времена ради дојења сматра радним временом, те запосленој следује накнада у висини основне зараде, увећане за минути рад, како закон прокламује. С друге стране, с правом се може поставити питање сврсисходности оваквог нормирања и коришћења паузе у великим градовима, јер је прописано време за паузу недовољно да дојиља са посла стигне до стана или куће, односно јаслица, подоји дете и врати се на посао. Ту Радовановић истиче друге недостатке, попут непостојања адекватних просторија за подој на радном месту или адекватног превоза мајке до детета ради подоја или детета, што би умногоме олакшало примену права на дојење.<sup>37</sup>

33 Ово ако имамо на уму да у појединим земљама ЕУ одсуство траје краће од препорука за дојење, због чега пауза за дојење има циљ продужење лактације бар до навршења шест месеци детета, у складу са препорукама Светске здравствене организације.

34 Закон о раду, члан 93а.

35 Д. Радовановић, о. с., стр. 250.

36 Александра Поповић, о. с., стр. 295.

37 Д. Радовановић, о. с., стр. 258.



#### 4.4. Уредба о националном програму дојења, породичној и развојној нези новорођенчета

Посебна уредба донета је 2018. године с циљем унапређења и подршке дојењу, а у складу с Националним програмом подршке дојењу, породичној и развојној нези новорођенчета.<sup>38</sup> Поред тога што се у уводу спецификује значај дојења, у уредби се истиче да је посебан програм подршке донет због „сталног пада дојене деце“. С промоцијом и применом Националног програма, дошло је до промена у породициштима, тако да су она прилагођена новорођанчадима и мајкама, те омогућавају стално присуство мајке уз дете, тзв. *baby friendly* породицишта. Како се истиче, циљеви којима се руководи приликом доношења Уредбе јесу: „деловање у најбољем интересу детета у складу с Конвенцијом о правима детета, унапређење физичког и менталног здравља и достизање пуног здравственог потенцијала за свако дете, унапређење исхране новорођенчади и одојчади, напредак у прихватању здравих животних ставова“.<sup>39</sup> Уредба, односно Национални програм на основу ког је донета има за циљ да повећа искључиво дојење у првих сат времена рођења детета, односно у року од 48 сати од рођења, као и дојење у првих месец дана, односно три и пет месеци. Ту су такође циљеви да се повећа дојење комбиновано са млечном формулом. Свакако, срж овог програма и уредбе јесте обука здравствених радника који ће, између осталог, пружити одговарајућу подршку мајкама у вези са дојењем, као и унапређење патронажне службе.

Сматрамо да су мере предвиђене Уредбом адекватне и подстицајне за унапређење дојења. Оно што недостаје јесу подаци о примени мера у пракси, те лоцирање потешкоћа у примени и њихово унапређивање.

### 5. ЗАШТИТА ПРАВА ДОЈИЉА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Положај дојиља на радном месту привлачи законодавну пажњу и у упоредном праву. Тако, хрватско право садржи најпре објашњење термина „радница која доји дете“, да би се законодавна пажња потом усмерила на послове које дојиља може да ради и на паузу за дојење.<sup>40</sup> Жена која доји дете ужива заштиту

38 Уредба о националном програму подршке дојењу, породичној и развојној нези новорођенчета, „Службени гласник“, број 53/2018.

39 Уредба о националном програму подршке дојењу, породичној и развојној нези новорођенчета, члан 3.2.

40 *Zakon o roditeljskim potporama*, *Narodne novine*, br. 152/22, члан 7, став 1, тачка 12. Радница која доји дете дефинише се „као запослена радница мајка детета које доји у доби до његове прве године живота, која о том свом стању писаним путем обавести послодавца најмање 30 дана пре повратка на рад“. Сматрамо похвалним дефинисање термина запослене која доји, чиме се избегавају погрешна тумачења. Вештом законодавном техником самом дефиницијом појма олакшава се примена норме, из које произлази да на ово право имају жене које доје своје дете до навршења прве године живота, а које одлуче да се на рад врате

на раду од штетних услова рада који могу утицати на дете и на њу, као и труднице и жене које су недавно родиле.<sup>41</sup> Ако ове категорије запослених раде под таквим условима да могу штетно утицати на њихово здравље и здравље детета, имају право на допуст, односно одсуство које је плаћено у висини просечне зараде која је исплаћена у последња три месеца на терет послодавца, под условом да послодавац није омогућио обављање других одговарајућих послова. Што се паузе за дојење тиче, регулисана је на сличан начин као и у српском праву, односно као могућност коришћења одједном или два пута у току радног времена, али је временски интервал дужи, те се пауза за дојење може искористити у укупном времену од два сата, односно два пута у трајању од сат времена.<sup>42</sup> Ово право остварује запослена која ради пуно радно време и мора обавестити послодавца да ће се користити овом паузом 15 дана пре коришћења тога права, за разлику од члана у којем се дефинише радница која доји.<sup>43</sup> За остваривање овог права, нужна је потврда надлежног органа, која се обнавља на два месеца, док надлежан завод доноси решење о праву на паузу. Пауза се урачунава у радно време и запослена има право на накнаду зараде.

Право на паузу за дојење постоји и у праву Словачке.<sup>44</sup> Ово право се ексклузивно односи на мајку детета, што неки аутори оспоравају, сматрајући да у 21. веку право на паузу за дојење мора бити екстезивније постављено.<sup>45</sup> Слично хрватском, и словачко право дефинише дојиље, додуше штуро, као запослену која доји и која је о тој чињеници писменим путем обавестила свог послодавца.<sup>46</sup> Дојиље имају право на паузу за дојење, коју је послодавац у обавези да обезбеди на почетку или на крају радног времена, плаћене су и урачунавају се у радно време. Трајање ових пауза се разликује у зависности од узраста детета, па тако, дојиље ће имати право на две паузе од по пола сата до навршеног шестог месеца детета, односно на две паузе од по сат времена док дете наврши годину дана живота.<sup>47</sup>

Свакако је важно за ово истраживање указати на право Шпаније, где је законодавни оквир имао другачији правац доношењем одлуке Суда правде у

---

пре тог периода, узимајући у обзир да „обавезни родиљни допуст“ допушта одсуство 28 дана пре одређеног термина за порођај и траје 70 дана након порођаја, на њега се наставља „додатни родиљни допуст“ који траје до навршених шест месеци живота детета и на крају, ту је и „родитељски допуст“, који траје осам месеци, рачунајући од навршеног шестог месеца детета. С друге стране, сматрамо практичним поменуто обавештење послодавца, ради промене организација због коришћења пауза, које српско право изоставља.

41 Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, član 24.

42 Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, član 23.

43 Упоредити чланове 7. и 23. Zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama.

44 J. Hamulák, D. Nevická, o. c., стр. 274.

45 Hamulák и Nevická сматрају да права из корпуса заштите материнства морају бити тумачена као универзална, уместо да буду посматрана као мушка и женска. У том смислу, аутори се залажу да право на паузу за дојење мора бити омогућено и оцу детета, како би се дете хранило мајчиним млеком из флашице. Овакав став аутори заступају имајући у виду друга упоредна права. Више о томе у: *Ibid.*

46 *Ibid.*, 274–275.

47 *Ibid.*, 275.

случају *Pedro Manuel Roca Alvarez v Sesa Start Espana ETT SA*.<sup>48</sup> Утицај на законодавство био је такав да је право на паузе за дојење омогућено и оцу детета, поред мајке. Ово право ће имати отац детета без обзира на чињеницу да ли је мајка у радном односу или није, а све с циљем равномерне поделе породичних обавеза у шпанском законодавству, па не чуди да је по проценама Европског института за родну равноправност у овој држави родна равноправност достигнута до процента од скоро 80%, што је више и од европског стандарда.<sup>49</sup> Оваква норма шпанског законодавца свакако је прекретница у нормирању породичних дужности, пионирски настројена да мајку растерети старањем о деци, истовремено омогућавајући задовољење основних нутритивних потреба деце. Пауза за дојење омогућава се у укупном трајању од сат времена, док дете наврши девет месеци, а родитељи могу одлучити хоће своје радно време скратити за ову паузу или је користити у току радног времена.<sup>50</sup>

Португалија спада у ред ретких европских држава која, поред Шпаније, омогућава право на паузе за дојење и очевима. Право на плаћену паузу имаће мајка детета, као и отац, ако дете не сиса, већ се храни флашицом у трајању од сат времена два пута дневно, до дететове прве године живота.<sup>51</sup> Ове државе су постигле завидан ниво родне равноправности, што је у Португалији видљиво и кроз коришћење непуног радног времена, које није резервисано само за жене.<sup>52</sup>

48 Случај који је доспео на одлучивање пред Судом правде Европске уније започео је упућивањем захтева оца детета послодавцу, како би му се одобриле паузе за дојење. Према тадашњем праву Шпаније, право на паузе за дојење имала је запослена мајка док дете напуни девет месеци, а право на паузе за дојење имају само очеви чије су жене запослене, што је у конкретном случају представљало проблем, с обзиром на то да је мајка детета била samozапослена. Покрајински суд је упутио претходно питање Суду правде Европске уније, који је требало да одлучи о томе да ли је поменута одредба била у сагласности са начелом равноправности. Суд је најпре утврдио неједнак третман између мајки и очева у шпанском праву, узевши најпре са резервом став да се примат у задовољавању нутриционистичких потреба беба даје мајци, односно да отац има деривативно право, само ако је мајка запослена. Такво нормирање у основи представља неједнак статус очева и мајки у шпанском праву, због чега је Суд заузео супротан став, сматрајући да оба родитеља треба да имају право на паузе, односно на скраћивање радног времена у вези са храњењем новорођенчета, односно када је у питању старање о њему стога што дојење треба тумачити у ширем смислу, не само као сисање из мајчиних груди, већ и као храњење детета мајчиним млеком из флашице. Још значајније, на паузе за дојење треба видети као начин да се повежу како мајка, тако и отац са дететом, односно да се нутриционистичке потребе детета могу задовољити квалитетно без обзира на то ко користи ову паузу за дојење. На крају, Суд је закључио да „мајке које су одлучиле да буду предузетнице не могу бити кажњене због тога“. Овакав недвосмислен став Суда правде Европске уније представља несумњив допринос принципу родне равноправности, праву очева да буду укључени у сваки период одгајање деце, истовремено омогућавајући мајкама да успоставе баланс између породичног живота и пословних обавеза. Одлука је револуционарно утицала на промене не само у шпанском законодавству, већ и у португалском и италијанском праву.

49 J. Hamulák, D. Nevická, *o. c.*, стр. 278.

50 International Labour Organization, *o. c.*, стр. 107.

51 J. Hamulák, D. Nevická, *o. c.*, стр. 278.

52 *Ibid.*

Занимљива ситуација је у италијанском праву, где отац детета има право да се користи паузама за дојење, али деривативно, тј. под одређеним условима, који зависе од одлуке мајке детета, што аутори објашњавају незадовољавајућим индексом постигнуте родне равноправности.<sup>53</sup> Сходно томе, отац ће имати право на поменуте паузе у одређеним случајевима, као што су ситуације када је дете поверено оцу, мајка није у радном односу или одлучи да не доји дете или је посреди озбиљна болест мајке.<sup>54</sup>

У Белгији право на паузу за дојење има само мајка детета и то у трајању од 30 минута, ако ради минимум четири сата, односно имаће право на још једну паузу у истом трајању ако је њено радно време дуже од седам сати.<sup>55</sup> Иако је смисао постојања ових пауза да се мајка подстакне да одржи лактацију и да истовремено успостави баланс између породичног и пословног живота, чињеница да у белгијском праву постоје паузе за дојење, али их не плаћа послодавац, већ се исплаћују из државног фонда, не делују охрабрујуће и подстицајно за коришћење на радном месту. Тако се накнада у износу од 82% исплаћује путем прописа о привременом одсуству уз накнаду, а слична ситуација је и у Естонији.<sup>56</sup>

## 6. ЗАКЉУЧАК

Склони смо закључку да је право на дојење у контексту радног права једно од гарантованих права ради успостављања баланса између породичног живота и професионалних дужности. Ово право се не чини мање важним од права на породилско одсуство и одсуство ради неге детета, која су праћена накнадама зараде, имајући у виду значај дојења. Зато је важно да право на паузу за дојење буде гарантовано и поштовано од стране послодаваца. Штавише, такве паузе треба учинити пожељним, те пружити пуну подршку запосленим мајкама које желе да наставе са дојењем пошто искористе право на одсуство ради неге детета. У том смеру би требало ићи прва измена одредбе домаћег закона, којом се регулише право на дојење, те да пауза буде омогућена без временских оквира, односно да пауза зависи од могућности и жеље мајке да доји своје дете. Овакав предлог за изменом свакако је у складу с препорукама Светске здравствене организације да са дојењем треба наставити до друге године детета, уз разноврсну исхрану. Оно што се чини такође важним јесте упознавање запослених дојиља о својим правима на радном месту, као и практично прилагођавање норме о паузи за дојење савременим друштвеним оквирима. Трајање паузе за дојење од сат времена, како је то било предвиђено Конвенцијом бр. 183, која је донета 2000. године, данас није одржива због броја аутомобила у великим градовима и гужвама у саобраћају, што би такође требало бити предмет законодавних

53 J. Hamulák, D. Nevická, *о. с.*, стр. 279.

54 International Labour Organization, *о. с.*, стр. 106–107.

55 *Ibid*, стр. 105.

56 *Ibid*, стр. 104.

промена. Поштовање права на дојење би за послодавца требало да значи обезбеђивање посебних просторија за дојење, приватности, удобног намештаја, као и складиштења издојеног млека, а све у складу с ратификованом конвенцијом Међународне организације рада. Отуда, можемо закључити да се омогућавањем права на дојење у ствари врши прилагођавање места рада потребама запосленог, тачније прилагођавање услова рада. На крају, не треба занемарити предлог за измену словачког законодавства, да паузу за дојење треба омогућити и очевима, онда када мајка из било ког разлога није у могућности да доји своје дете. У том случају, ова пауза би у основи представљала паузу за храњење детета, која посебно долази до изражаја када је само отац детета у радном односу.

## ЛИТЕРАТУРА

- Александра Поповић, „Радноправна заштита дојиља у праву Републике Србије Европске уније“, *Зборник Правној факултету у Нишу*, бр. 78, 2018.
- Ayşe Tulay Bağcı Bost, Kamilla Gehrt Eriksen, Tanja Sobko, Trudy MA Wijnhoven and João Breda, „Breastfeeding practices and policies in WHO European Region Member States“, *Public Health Nutrition*, 19(4), 2015.
- Adriano Cattaneo, Agneta Yngve, Berthold Koletzko, Luis Ruiz Guzman, Protection, promotion and support of breast-feeding in Europe: current situation, *Public Health Nutrition*, 8(1), 2004.
- Arnaud Vaganay, Esther Canónico, Emilie Courtin, *Challenges of work-life balance faced by working families*, European Commission, Brussels, 2016.
- Erica Schulze, Maja Gergoric, *Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels, 2015.
- Erika Kovacs, Christina Hiessl, „92/85/EEC Maternity protection“, *EU Labour Law. A Commentary*, ed. Monika Schlachter, Wolters Kluwer, 2014.
- International Labour Office, *Maternity protection resource package: from aspiration to reality for all*, International Labour Office, Condition of work and employment programm (travail), ILO, Geneva, electronic version
- International Labour Organization, *Maternity and paternity at work*, International Labour Office, Geneva, 2014.
- Јована Рајић Галић, „Посебна радноправна заштита осетљивих категорија запослених – *ratio legis*, легитимни циљеви и инструменти заштите“, докторска дисертације (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2023.
- Juraj Hamulák, Denisa Nevečká, „Breastfeeding as a (Non)Exclusive Right of Women in Labor Relations – the European Approach“, *European studies*, vol. 7, 2020.
- Јована Рајић Галић, „Импликације сурогат материнства у радном праву“, *Актуелна питања савременој законодавства и правосуђа*, Удружење правника Србије, Београд, 2023.
- Tiziano Treu, *Labour in Italy*, Wolters Kluwer, The Hague, 2016 .

Завод за јавно здравље Панчево, Светска недеља дојења 2023 – омогућимо дојење, <https://www.zjzpa.org.rs/svetska-nedelja-dojenja-2023-omogucimo-dojenje/>.

Бојана Крстић, Зашто у Србији само 12% жена доји? <https://ona.telegraf.rs/porodica-deca/3536283-zasto-u-srbiji-samo-128-odsto-zena-doji-glavni-problem-je-neinformisanost>.

Statement by Catherine Russell and Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, *Joint statement by UNICEF Executive Director and WHO Director-General on the occasion of World Breastfeeding Week*, <https://www.who.int/news/item/01-08-2023-joint-statement-by-unicef-executive-director-catherine-russell-and-who-director-general-dr-tedros-adhanom-ghebreyesus-on-the-occasion-of-world-breastfeeding-week>.

Directive (EU) 2019/1158 of the European parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1158>.

Директива 92/85/ЕЕЗ о заштити безбедности и здравља на раду трудница, породиља и дојиља, доступна на: [https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2016/06/DIREKTIVA-SAVETA-92\\_85\\_EEZ.pdf](https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2016/06/DIREKTIVA-SAVETA-92_85_EEZ.pdf).

Закон о родилјним и родитељским потпорама, *Narodne novine*, бр. 152/22.

Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

**Jovana Rajić Ćalić, Ph.D.**

*Research Fellow*

*Institute of Comparative Law in Belgrade*

## THE LABOR LAW POSITION OF EMPLOYEE WHO IS BREASTFEEDING

### Summary

*The labor law position of nursing mothers did not attract the attention of the professionals, until this category of employees was singled out through the legislation of the European Union and the International Labor Organization. Since then, nursing mothers enjoy nearly identical protection at work as pregnant women, and this protection is mainly limited to safe working conditions. Bearing in mind the importance of breastfeeding, the question of the position of breastfeeding in the light of balancing family and professional life is gaining more and more importance. The connection between labor law and breastfeeding is greater than it seems, and the aim of the work is to determine the suitability of the norm that exists in domestic law regarding the break for breastfeeding, the effectiveness of its application and the possibility of changing this norm, through the research of comparative law.*

**Key words:** *nursing mothers, work, special protection, women, reconciliation of family and professional life.*

**Јована Мисаиловић\*\***, асистент  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

## НЕОПХОДНОСТ РАЗГРАНИЧЕЊА ПОДРЕЂЕНОГ И НЕЗАВИСНОГ РАДА У САВРЕМЕНОМ РАДНОМ ПРАВУ\*\*\*

**Сажетак:** С појавом савремених технологија и нових видова запошљавања пред радно право је постављен изазов с којим се већ деценијама суочава ради очувања традиционалне потребе за заштитом субординираних радника у радном односу и прихватању потребе за заштитом оних који то (само) de iure нису. На раскрсници, изнедрила се посебна категорија радника, различито окарактерисана од стране научне јавности, законодаваца и практичара, са заједничком особином у потреби за заштитом коју нуди радно право. Та, према категорија радника, „у међупростору“ између зависног и независног рада, узроковала је преиспитивање оправданости овакве дефинитивне поделе рада, да ли је, у времену савременог државног рада, потребно најусиљенији или је „дојунити“.

**Кључне речи:** запошљени, подела рада, самозапошљени, радни однос, радна права.

### 1. УВОД

Разлика између зависног и независног рада кључна је за утврђивање домаћа радног права. Ова разлика, наиме, одређује којим нормама ће се правни однос регулисати, која ће права и обавезе имати стране у том односу. Међутим, ова, некада прецизна разлика постала је делимично замагљена у времену савременог радног права које познаје нове облике рада, али и нове категорије

\* Рад примљен: 1. 9. 2024.

Рад прихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: jmisailovic@jura.kg.ac.rs, ORCID: 0000-0003-0207-9640.

\*\*\* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

радника које није лако сврстати у једну од две традиционално подељене групе: зависан и независан рад.

Када говоримо о зависном раду, на терену радног права овим институтом обухвата се, пре свега, радни однос, а потреба прецизног уређења института радног односа и његовог разграничења од независног рада неопходна је како би се утврдили субјекти који заслужују заштиту коју радно право пружа. Међународна организација рада препознала је то као потребу не само јасног разграничења зависног од независног рада, већ и спречавање лажног уређења неког облика рада као (привидног) независног рада, као и потребу за заштитом оних лица која су економски зависна од другог, али нису у радноправном односу.<sup>1</sup> Тако, Препоруком број 198 истакнут је значај процењивања постојања радног односа преваходно на основу двеју група чињеница које судови великог броја држава користе као одреднице радног односа. Прва група чињеница односи се на извршавање рада, док се у другој групи налазе оне чињенице које се односе на накнаде за рад, која припада раднику независно од начина на који су стране квалификовале свој однос.<sup>2</sup> Наведени индикатори, детаљније разрађени у судској пракси националних судова или законским решењима, можда су и кључна водиља у савременом радном праву и пракси приликом утврђивања правног статуса радника, а њихов значај је више него видљив у оним околностима када је евидентно да се лице налази „негде између зависног и независног рада“, што даље води ка питању адекватности грубе поделе рада на зависан и независан у XXI веку.

## 2. ПОДРЕЂЕНИ РАД И НЕЗАВИСАН РАД – КЉУЧНЕ ОДЛИКЕ

Подређени рад подразумева рад једног лица који се обавља несамостално, по упутствима друге стране која се налази у позицији контроле. За потребе нашег рада сузићемо анализу на подређени рад који се обавља у форми радног односа као кључног института радног права, јер подређени рад као друштвена појава у контексту *рада за другој* не мора нужно подразумевати радни однос као предуслов. У том смислу, подређени рад који се обавља заснивањем радног односа сагледавамо и као зависан рад у којем је запослени у позицији, пре свега, економске и правне зависности у односу на послодавца.<sup>3</sup> У оквиру зависног рада који запослени обавља за послодавца у склопу радног односа, он је уговором о раду „везан“ за послодавца, стављајући се тиме добровољно под његову контролу

1 Љ. Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2021, стр. 65.

2 Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198), став 9, [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312535](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312535), 1. 9. 2024.

3 О појму субординације и аспекта подређености запосленог послодавцу видети: Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2013.



у погледу начина, времена и места обављања рада, али и других оправданих испољавања послодавчевог права на управљање.<sup>4</sup> Послодавац у складу са својом улогом „јаче стране у радном односу“ одређује радне задатке, радно време, као и друга правила која радник мора поштовати током радног процеса, а која су претходно предвиђена одредбама закона, колективних правила и других релевантних извора права.<sup>5</sup> Ова зависност запосленог у односу на послодавца значи да запослени није слободан да самостално одлучује о аспектима свог рада, већ је у обавези да следи упутства и наредбе послодавца. С правног аспекта, зависни рад у оквиру радног односа подлеже законским одредбама које регулишу права и обавезе радника и послодавца колективним уговорима и други релевантним прописима, међу којима су и акти које једнострано доноси послодавац. Њима се регулишу минимални стандарди рада, као што су радно време, одмор, безбедност на раду, минимална зарада, заштита од отказа и друга права која имају за циљ заштиту радника у радном односу. Управо је заштита запосленог један од најважнијих циљева радног права. Разлог томе лежи у чињеници да се рад у оквиру радног односа одликује подређеношћу другој страни – послодавцу услед чега је запослени у „осетљивом“ односно рањивом положају с обзиром на то да је послодавац тај који диктира услове и организацију рада и који је уједно и субјекат на чијој су страни ризик пословања и остваривање профита. Оваква улога послодавца према запосленом, детаљније, може се сагледати преко неколико важних аспеката зависности запосленог у односу на послодавца.<sup>6</sup> Тако, зависност запослених огледа се најпре у економском аспекту, с обзиром на то да послодавац исплаћује зараду запосленом за извршен рад која „диктира“ задовољење основних животних потреба запосленог и његове породице као што су храна, становање и здравствена заштита, што неретко подразумева да запослени мора да прихвати услове рада које му послодавац постави, јер у

- 4 У праву Израела се управо на основу тога да ли једно лице организује радно време, тј. диктира другом лицу када да ради, а када да не ради, као и начин како да ради, јесте кључни критеријум за разликовање запосленог од независног радника. Ово је, наиме, један облик контролног теста који суд узима приликом утврђивања статуса лица (у оквиру радног односа). М. Goldberg, *Labour Law in Israel*, Sadan Publishing, Tel Aviv, 1982, стр. 26. Слично вреди и у другим законодавствима.
- 5 К. Tapiola, „What Happened to International Labour Standards and Human Rights at Work?“, *International Labour Organization and Global Social Governance*, Т. Halonen, U. Liukkunen (ур.), Springer Nature, Cham, 2021, стр. 60.
- 6 Еволуција критеријума за идентификацију подређености показала је колико су сличне нове технолошке, социјалне и културне вредности зависног рада у свим западним друштвима. Наиме, крајем XIX и током XX века (посебно 1960-их година), акценат за утврђивање зависног рада по основу критеријума подређености се преместио са унутрашњих елемената, као што су издавање наређења, команда (у Немачкој), управљање и контрола (у Португалији, Белгији, Финској, Француској, Грчкој, Италији, Холандији и Великој Британији), на целокупну активност радника. Ово одражава прелазак са прединдустријског на фордистички (индустријски) рад и на савременије увиде у рад и контролу рада, попут „континуитета и доступности“ као правне обавезе запосленог (у Италији). В. Veneziani, „The Employment Relationship“, *The Transformation of Labour Law in Europe: A Comparative Study of 15 Countries, 1945–2004*, В. Hepple, В. Veneziani (ур.), Hart Publishing, Oxford, стр. 110.

противном ризикује да остане без новчаних прихода. Други аспект, лична веза између запосленог и послодавца, подразумева да се рад у оквиру радног односа обавља од стране одређеног лица – запосленог и не може га уместо њега обављати друго лице. Треће, правна зависност подразумева да је запослени везан уговором о раду који дефинише његова права и обавезе, као и права и обавезе послодавца. Четврто, социјална зависност подразумева однос запосленог према организацији у којој ради, као и његов статус у тој организацији. Запослени често зависи од послодавца и у погледу професионалног развоја, напредовања у каријери и стицања нових вештина, а страх од губитка посла или од неповољних промена у радним условима може ограничити способност запосленог да се супротстави или преговара о бољим условима рада. У вези с тим, можемо издвојити и психолошку зависност која је такође важан фактор који се често занемарује. Запослени који је свестан своје зависности од послодавца може развити осећај несигурности или страха који утиче на његову способност да се бори за своја права или да изрази незадовољство. Овај страх може довести до повећаног стреса, анксиозности и смањене продуктивности, што на крају утиче на целокупно психолошко и физичко здравље запосленог.<sup>7</sup>

С друге стране, независни рад подразумева облик рада у којем је појединац самосталан и није у позицији правне или економске зависности од једног послодавца. Лице које обавља независан рад пружа своје услуге једном клијенту или више њима на основу уговора о делу, уговора о пружању услуга или других уговора којима се не заснива радни однос. За разлику од зависног рада, лице које није субјекат радног односа и које ради у форми независног рада може имати неколико модалитета: samozaposleni, независни радник, предузетник, уз заједничку карактеристику да је реч о лицима која имају слободу да самостално одређују начин, време и место рада, као и да самостално управљају својим пословањем с обзиром на то да нису везани за једног послодавца, па могу преговарати о условима рада директно с клијентима, те стога нема потребе да заштита њиховог правног положаја буде предмет радног законодавства које се примењује на запослене који су у радном односу подређена страна послодавцу. Ова лица, такође, као и послодавци сnose ризик пословања и убирају профит свог рада за себе у потпуности, па се тако може рећи да су они сличнији позицији послодавца него запослених, те је то кључно за њихово изузимање из домаћаја радног права, па се односи независних радника са клијентима регулишу облигационим, грађанским односно уговорним правом, што значи да су услови рада, плаћања и друге одредбе предмет договора између страна.<sup>8</sup>

Управо се питање контроле од стране једног лице у најширем смислу сматра кључном одредницом приликом подела рада на зависан и независан.<sup>9</sup>

7 *Kontrolne tačke za prevenciju stresa na radu – Praktična poboljšanja za prevenciju stresa na radu*, International Labour Organisation, Geneva, 2012, стр. 1–49.

8 Видети: J. Cabeza Pereiro, „The status of self-employed workers in Spain“, *International Labour Review*, Vol. 147, број 1 /2008, стр. 91–99.

9 На пример, Европски суд правде појмом радника на које се примењују одредбе европског комунитарног права сматра свако лице које је економски активно и које обавља рад за

Код зависног рада послодавац има значајну контролу над запосленим и његовим радом, док је радник економски зависан од послодавца. Ово повлачи одређене законске обавезе за послодавца, као што су исплата плата, доприноси за социјално осигурање, заштита на раду и право радника на заштиту од неправедног отказа. С друге стране, независни радници сами управљају својим пословањем и носе целокупан ризик пословања самостално, али истовремено уживају већу слободу у организацији и обављању посла.

Иако се наизглед традиционална подела рада на зависан и независан дуго посматрала као коначна и оправдана, макар са аспекта радног права које за свој циљ има заштиту лица које није у могућности да утиче на аспекте рада који обавља за другог, па је неопходан уплив законодавца, у савременом радном праву, али и теорији постоје и мишљења да је наведена бинарна подела потенцијално неадекватна и да постоји потреба за њеним напуштањем,<sup>10</sup> како би се под окриљем радног права подвела и она лица која се налазе „у раскораку“ између зависног и независног рада, а која природом околности рада који обављају заврешују да буду заштићени, макар делимично радним законодавством. Појава „међукатегије“ радника резултат је дигитализације и глобализације тржишта рада, тј. свеукупне модернизације рада као друштвене и правне категорије која је резултирала потребом да се неке од давно постављених концепција преиспитају, а све у циљу одговора на тренутне потребе и захтеве које диктира тржиште рада.<sup>11</sup> Тако, једно од питања јесте да ли неминовно присуство нове категорије радника, које није лако сврстати у једну од грубо поларизованих категорија „запослени–самозапослени“, дерогира оправданост традиционалне поделе рада на зависан и независан. То можемо повезати и са схватањем да уговор о раду којим се регулише субординирани рад у оквиру радног односа више није увек и у потпуности подобан да покрије услове и околности рада који су узроковали појаву најпре флексибилних облика радног односа, а посебно не нових форми рада и са њима појаву нових категорија радника који, услед неиспуњавања критеријума за утврђивање статуса запосленог, нису пронашли своје место под „заштитним кровом радног законодавства“.<sup>12</sup> Описано речима Лорда Ведербурна (Lord Wedderburn), „радно право не сме да изгуби осећај за регулисање рада различитих категорија радника; а не сме се ни

---

више других бенефицијара – корисника услуга. А. Nato, „The Self-employed and the EU Court of Justice: towards new social protection of vulnerable EU citizens?“, *European Labour Law Journal*, Vol. 12, број 1/2021, стр. 23.

10 Љ. Ковачевић, о. с., 2021, стр. 65.

11 За утицај дигиталних технологија које су значајно допринеле стварању нове категорије радника видети: Р. Брковић, Р. Антоновић, „Положај запослених лица у савременом свету дигиталних технологија“, *Радно и социјално іправо*, број 1/2021, стр. 5–22.

12 Наиме, још је ’80-их година прошлог века истицано је да уговор о раду у тадашњим околностима рада „подразумева много више ’функција’ него раније“. То можемо схватити у контексту промена на тржишту рада, пре свега флексибилизације чија се појава везује за осамдесете године. Видети: V. Veneziani, *New technology and the contract of employment*, Angeli, Milano, 1987, стр. 62

претварати да је ’уговор о пружању услуга’ *common law* система решење за све околности у сваком тренутку.<sup>13</sup> У том смислу поставља се питање да ли ће се подела рада на зависан и независан задржати напорима да се новуми подведу у једну од њих или ће, што је наше мишљење, бити неопходно да се уврсти и нова категорија која ће потенцијално у будућности постати „традиционална“.<sup>14</sup>

### 3. ПРЕДНОСТИ И МАНЕ БИНАРНОГ МОДЕЛА ПОДЕЛЕ РАДА

Како је кључни бенефит поделе рада омогућио да се само оним лицима која су у статусу подређености према другој страни у оквиру радног односа гарантује заштита радним правом, то су смернице посредством којих се одређује ко има статус запосленог лица, односно који се однос сматра радним односом неминовно фокус радноправног законодавства. У недостатку границе која се повлачи између зависног и независног рада сва лица би била субјекти истог обима права и обавеза или, с друге стране, изостављени из домена било какве заштите, иако њихов рад има дијаметрално супротне карактеристике. Разликовање је свакако оправдано јер, историјски сагледано, положај лица која се по било ком основу налазе у ситуацији да другом лицу пружају своје услуге од којих друга страна, адресат таквог резултата рада профитира и уз то организује начин и време и било које друге околности рада морају бити заштићена како не би дошло до експлоатације радника, што је иницијална идеја која се крије иза заштитних стандарда радног права. Такође, позитиван аспект стриктне поделе рада јесте недвојбено прављење разлике ко се сматра запосленим а ко не, како би се на тај начин лако и без компликација утврдио радноправни статус лица.

Подела рада на зависан и независан у тренутку када је настала осликавала је тренутно стање на тржишту рада, па је стога нецелисходно процењивати да ли је опстанак такве поделе у данашње време оправдано, с обзиром на то да су околности у којима се рад обавља промениле свој курс. Наиме, подела рада на зависан и независан има дубоке корене у економској, правној и друштвеној

13 L. Weddeburn, *The Work and the Law*, Penguin, London, 1986, стр. 132.

14 Ово је посебно важно у контексту питања да ли је неопходно и да се преиспита постојање „уговора о раду“ *per se* као неупитног основа за постојање радног односа, односно његова неопходност да би се одређени однос дефинисао као радни однос, јер у времену када је предвиђен у многим законодавствима, радни однос је „обухватао рад одраслог мушкарца у фирми која припада послодавцу, у којој обавља тачно одређене задатке неодређени временски период“. Наведене околности, засигурно нису оне које су присутне и у време савременог друштва XXI века, па се оправдано наводи да је „радно право у кризи“, барем у оном делу у којем не омогућава прилагођавање променама које се догађају у погледу начина обављања рада, као и нових облика рада који су изузети из домаћаја радног права услед изостанка радног односа. Видети: B. Veneziani, „New Labour Force“, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, R. Blanpain C. Engels (уп.), Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver, 1993, стр. 203.

еволуцији која је започета с настанком модерних друштава. Ова подела се развијала паралелно с трансформацијама у начину производње и односа између радника и послодавца. Током индустријске револуције у XVIII веку дошло је до значајних промена у начину производње. Мануфактурни рад и не тако развијена производња, углавном потекла од самосталних занатлија, уступили су место фабрикама и масовној производњи, што је довело до појаве нове класе радника који су радили у фабрикама под управом послодавца, у зависном положају који је вреднован новчаном накнадом у строго контролисаним условима, постављајући тако основу за правну категоризацију зависног рада. Нешто касније, у XIX веку током развоја радног законодавства са растом индустријализације у Европи и Северној Америци, дошло је до све већег броја радника који су радили у условима зависног рада. Ови радници су били подложни експлоатацији и неретко нехуманим радним условима, што је довело до стварања радничких покрета и захтева за правном заштитом.<sup>15</sup> У овом периоду, у многим земљама почиње да се развија радно законодавство које препознаје разлику између зависног и независног рада, а први закони који су се појавили тада, као што су закони о радном времену и минималној плати, били су усмерени на заштиту зависних радника. У првим деценијама XX века, с појавом и „растом“ социјалне државе, дошло је до даље кодификације рада и развоја законских оквира који су јасно раздвајали зависан и независан рад,<sup>16</sup> дефинишући запослене као оне који су у односу подређености према послодавцу, који има право да управља, контролише и надзире њихов рад.<sup>17</sup>

С друге стране, независан рад дефинише се као рад који обављају лица која раде за себе, без директне контроле послодавца, који су сами одређивали услове свог рада. Постиндустријски период и еволуција радних односа који су уследили након Другог светског рата, са растом услужних делатности и појавом нових облика рада, довели су до промена у традиционалној подели на зависан и независан рад, иако су правни оквири у већини земаља задржали основну поделу из XIX и почетка XX века, уз понеко прилагођавање новим облицима рада, који се све теже уклапају у традиционалне правне категорије.<sup>18</sup>

15 Видети: I. Dingeldey et al., *Measuring legal segmentation in labour law*, University of Bremen, Global Dynamics of Social Policy, Bremen, 2020, стр. 3 и даље.

16 M. W. Finkin, „Introduction: The past and future of labor law in comparative perspective“, *International encyclopedia of comparative law*, B. Hepple, (yp.), Mohr Siebeck, Tübingen/Leiden, 2014, стр. 11 и стр. 19; G. Stevens, „The Test of the Employment Relation“, *Michigan Law Review*, Vol. 38, број 2/1939, стр. 191–192; N. Contouris, „The Changing Law of the Employment Relationship“, *Comparative Analyses in the European Context*, Ashgate Book, England, 2007, стр. 15–17, 20–25.

17 B. Veneziani, „Formation, modification and termination of employment contracts“, *International encyclopedia of comparative law*, B. Hepple, (yp.), Mohr Siebeck, Tübingen/Leiden, 2014; Видети и: S. Deakin „The Comparative Evolution Of The Employment Relationship“, Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 317, 2005, стр. 11.

18 Видети: O. Klarke, „Industrial Relations in a Changing Economic Environment: The Post War Experience of advanced Market Economies“, *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, R. Blanpain et al. (yp.), Kluwer Law International, Deventer, The Netherlands, стр. 37 и даље.

Када је реч о манама, или мани, пошто би се могла свести на једну која обухвата више аспеката, традиционална подела рада на зависан и независан, једном речју, неадекватна је у условима у којима се рад обавља данас, јер све теже постаје утврдити да ли су поједине форме рада оправдано изостављене или би, с друге стране, неоправдано биле укључене у домен примене радног законодавства.

#### 4. ПРИСТУПИ РЕГУЛИСАЊУ СТАТУСА „ТРЕЋЕ“ КАТЕГОРИЈЕ РАДНИКА

Нова категорија или „трећа“ категорија радника подразумева лице које није у радноправном односу те стога не завређује статус запосленог, али није ни потпуно независан у свом раду да би уживао статус samozапосленог. У савременом радном праву ова категорија радника је најчешће усмерена на лица која раде на платформама – било да је реч о њиховој категоризацији као слободних радника (eng. *freelancer*), било да је реч о њиховом врло често нетачном правном статусу samozапослених лица, који не одражава *de facto* ситуацију. Кључни изазов у том смислу јесте утврдити да ли они радници који раде за другог у односу који има елементе радног односа заслужују да буду субјекти заштите радног права, иако изостаје уговор о раду.<sup>19</sup>

Овако постављено, статус лица које не може у потпуности бити субјект заштите радног права или уживати права којима се уређује статус оних који раде под окриљем независног рада последица је, пре свега, замагљивања и одређивања домена критеријума који се узима за идентификацију радног односа. Као кључан, можемо посматрати зависност запосленог у односу на послодавца, тј. подређеност једног лица другом. Тако, не изненађује што се у литератури „трећом категоријом радника“ карактерише оно лице чији рад је повезан са квазиподређеношћу или квазизависношћу, која могу имати различит назив, али и различит обим права у зависности од националних решења, па можемо указати на термине попут зависни уговарачи, параподређени радници ангажовани по основу уговора, радници слични запосленима, економски зависни samozапослени и слично. Статус ових лица признат је с различитим степеном заштите у бројним јурисдикцијама широм света, а у неким случајевима њихов статус је идентификован још од 1960-их и 1970-их година, тако да није реч о новитету у погледу њиховог постојања на тржишту рада. Стога, формама рада које су негде између зависног и независног национални законодавци приступају различито, како би избегли да радници буду или непокривени применом радног права односно нетачно идентификовани као samozапослени.

Приступу регулисању статуса ове тзв. треће категорије радника могу се сагледати на један од два начина: први, проширењем домена заштите који се

19 V. De Stefano, I. Durri, C., Stylogiannis, M. Wouters, *Platform work and the employment relationship*, ILO Working Paper 27, Geneva, ILO, 2021, стр. 12–18.

гарантује запосленима који су субјекти стандардног радног односа, тј. проширивањем обухвата лица која се сматрају запосленима у складу са већ утврђеним детерминантама које одређују статус запосленог и други, идентификацијом, конкретно, нове категорије радника који уживају заштиту радног права иако нису запослени по основу уговора о раду *per se*.

Први приступ који се може применити регулисању статуса лица која не потпадају ни под категорију запослених нити самозапослених јесте реформа, односно проширивање појма запосленог или проширивање појма подређености. Овај приступ намењен је, пре свега, оној категорији радника који евидентно обављају зависан рад за другог, али основ правног односа није уговор о раду. То се може учинити позивањем на широк појам зависности како би што већи број лица испунио услове да буде субјекат заштите коју гарантује радно право,<sup>20</sup> што неретко подразумева јачање концептуалних граница између стандардног запослења и самозапослења позивањем на дуге листе индикатора радног односа или покушај да се граница зависног и независног рада ефикасније надзире помоћу јаснијих тестова за идентификацију „лажних уговора“ који се закључују како би се прикрило да је лице заправо запослени иако нема закључен уговор о раду – лажно самозапослени.<sup>21</sup> Оваквим приступом се помаже у спровођењу политика које настоје да приближе, на основу једнаког третмана, права гарантована запосленима и оним лицима која нису *de iure* страна радног односа.<sup>22</sup> У прошлости је, примера ради, овим приступом заштита проширена на запослене са непуним радним временом, на одређено време и запослене у привременим агенцијама за запошљавање. Свакако, неопходно је истаћи да је реч о лицима која имају уговор о раду, али уговор о раду који није „стандардни“ уговор о раду, јер одступа од главних карактеристика – време закључења уговора о раду, трајање радног времена, двостраности радног односа.

Кључна слабост оваквог приступа јесте претпоставка да ће стандардни радни однос задржати доминантну релевантност у будућности, те да је стога

20 N. Countouris, *o. c.*, стр. 58.

21 У литератури се лажно самозапошљавање дефинише као оно које поседује карактеристике зависног запослења, али је прикривено као аутономни независни рад. Лажно самозапошљавање има негативне последице за различите заинтересоване стране. Радници запослени као лажно самозапослени имају смањену социјалну заштиту, могућности за напредовање у каријери и сигурност запослења. Из тог разлога, у литератури се сматра обликом експлоатације радника који урушава концепт запосленог и дестабилизује социјалну заштиту подривајући важне принципе као што су солидарност, квалитет и праведност. Истовремено, послодавци који ангажују самозапослене особе имају мање интереса да улажу у њихову обуку, што може довести до смањења радних вештина у индустријама где су ови феномени распрострањени. Стога је циљ за земље чланице да постигну равнотежу између подстицања истинског самозапошљавања, с обзиром на његову значајну улогу као покретача економског развоја и раста, и истовремено обесхрабривања облика лажног самозапошљавања. C. C. Williams, I. A. Horodnic, „Tackling Bogus Self-Employment: Some Lessons From Romania“, *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 2017, стр. 11.

22 G. Davidov, *A purposive approach to labour law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, стр. 128 и даље.

и изводљиво и пожељно улагати ресурсе како би се осигурало да се уговором о раду настави солидно пружање правног оквира за рад у оквиру радног односа и допринесе његовој стабилизацији. Додатно, у циљу јачања модела „јединственог уговора о раду“ који би покривао и неке од форми рада које одударају од модела стандардног радног односа, попут платформског рада, може се неоправдано заштитом радног права обухватити и рад лица који би послодавца одговорио од ангажовања радника како би се избегле обавезе из радног односа и тиме последично смањити ниво заштите на који би радници имали право, посебно у погледу сигурности запослења.<sup>23</sup> Такође, овим приступом занемарује се чињеница да је рад у оквиру радног односа „скуп“, пре свега, у погледу обавеза које се намећу послодавцима у виду финансијског аспекта плаћања пореза и доприноса и да све већи број послодаваца стога оптира за ангажовање радника који не заснивају радни однос. Ово је у блиској вези са решењем у већини правних система где је потреба за регулисањем рада „треће категорије“ радника довела до даљег фрагментирања радног права, социјалне сигурности и пореских регулаторних основа, погоршавајући проблем „фискализације“. Изазовно је и то што системи у којима радници себе лажно класификају као samozапослене како би искористили пореске погодности ствара нетачну слику о тржишту рада и изиграва систем којим се успостављају границе зависног и независног рада.<sup>24</sup>

Други приступ јесте идентификација и правна регулисаност треће категорије радника који, иако нису запослени, уживају заштиту гарантовану нормама радног права. Тако у неким системима су омогућили послодавцима да структурирају своје радне потребе и аранжмане преко уговорне форме које се удаљавају од класификације запосленог / уговора о раду. Неопходно је истаћи да су поједина законодавства већ препознала посебну категорију која су дефинисана као лица слична запосленима и којима су омогућена права (не сва) коју уживају запослени у складу са решењима која су усвојена у националним законодавствима. У овом случају јуриспруденција судова није од помоћи, што је случај у околностима првог приступа, када је потребно утврдити оправданост проширења примена норми радног права, односно утврдити да ли у конкретном случају садржина закљученог уговора одговора „фактичком“ односу страна, јер је законодавац препознао да постоји основ за пружање радноправне заштите (у ограниченом обиму) и онима који нису запослени у најужем смислу дефиниције. Примере можемо пронаћи у Белгији и Немачкој. У Белгији су „лица слична запосленима“ дефинисана у закону о социјалном осигурању као „samozапослени радници који економски зависе од свог принципала, али нису интегрисани у оперативну организацију“. Ова категорија, на пример, укључује истраживаче са докторском стипендијом,

23 V. De Stefano, „A tale of oversimplification and deregulation: The mainstream approach to labour market segmentation and recent responses to the crisis in European countries“, *Industrial Law Journal*, Vol. 43, број 3/2017, стр. 257–259.

24 N. Countouris, *Defining and regulating work relations for the future of work*, International Labour Organisation, Geneva, 2019, стр. 12–13.



уметнике, возаче камиона и таксисте.<sup>25</sup> Концепт „лица налик запосленима“ слично је регулисан и у немачком праву, који их дефинише као формално независне уговараче којима у правном односу недостаје присуство субординације, али које карактерише позиција економске зависности. Ова лица субјекти су права која се гарантују законом о раду, права из колективног радног права и права на заштиту здравља и безбедности на раду.<sup>26</sup> У Аустрији је такође призната категорија „лица налик запосленима“ којима се омогућава приступ заштити у одређеном обиму која је гарантована запосленима. Међутим, појам је другачији од оног у Немачкој, с обзиром на то да је у питању категорија чијем је дефинисању допринела више судска пракса него законодавац. Критеријуми који се примењује приликом утврђивања статуса лица слична запосленима обухватају следеће: да се посао обавља за једну уговорну страну или веома мали број њих, да лице не запошљава сопствене раднике, да нема релевантних сопствених оперативних ресурса, да рад обавља лично, да лице не може радити за другог осим за уговорну страну и да постоји економска зависност, односно да лице превасходно зарађује за живот на основу примања од уговорне стране. Као што је случај у Немачкој, и у Аустрији се само неке одредбе закона о раду примењују на лица слична запосленима, на пример, оне о надлежности судова у случају спора, агенцијском раду, одговорности запослених и забрани дискриминације, док су лица слична запосленима потпуно искључена из примене колективних права.<sup>27</sup> Швајцарски пример је најсликовитији јер се овде управо судовима додељује дискрециона надлежност да у сваком конкретном случају утврде која ће права, која уживају запослени, уживати и „лица слична запосленима“ који су такође признате као посебна категорија радника између стварних samozапослених лица и запослених. Ова лица раде по основу уговора који се квалификују као „мешовити уговори“, а који садрже елементе уговора о услугама и уговора о раду.<sup>28</sup> У Италији превазилажењу „проблема“ бинарне поделе рада и појаве нових категорија радника приступљено је на два фронта. С једне стране, држава заједно са социјалним партнерима, сарађује како би се ублажиле крутости у италијанском радном законодавству у погледу поделе рада и тиме предмета регулације радним законодавством. Тако, верује се да би нова дефиниција која би, примера ради, увела *tertium genus* уговорног односа само допринела да се све већи број радника који раде ван радног односа нађе у зони „сиве економије“, а да би друга идеја о усвајању посебног акта, који би на прагматичан начин приступио регулисању нових облика запослења, више са аспекта заштите (и њихове поновне модификације у односу на радни однос)

25 W. Rauws, „The Concept of ‘Employee’: The Position in Belgium“, *Restatement of Labour Law in Europe*, B. Waas, G. Heerma van Voss (уп.), Volume I The Concept of Employee, Hart Publishing, Oxford/Portland, Oregon 2017, стр. 43.

26 W. Däubler „Working People in Germany“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 22, 1999–2000, стр. 77.

27 E. Brameshuber, „The ‘personal work relationship’ in Austria“, *European Labour Law Journal*, Vol. 10, број 3/2019, стр. 193.

28 F. Vischer, R. Müller, *Der Arbeitsvertrag*, Bd. VII/4, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2014, стр. 37.

него са аспекта формалних дефиниција и појмова, била целисходнија, јер то би требало да подразумева стварање основног (и прикладно ограниченог) језгра императивних правила и принципа који би се примењивали на шири спектар лица (независно од категорије радника запослени / независни радник [самозапослени]) уводећи тако трећу категорију радника.<sup>29</sup>

Напошетку, потребно је указати и на ревидирану Међународну класификацију радног статуса од стране Међународне организације рада 2023. године.<sup>30</sup> Наиме, новом рекласификацијом Међународна организација рада је лица именована као *dependent contractors* дефинисала као нову категорију радника, усвојену на 20. Међународној конференцији статистичара рада, како би се спречило да њихов статус остане у сивој зони између независних радника и запослених. Њихова „међупозиција“ представљала је велики изазов за многе статистичке агенције, како у развијеним, тако и у земљама у развоју. Често класификовани као радници који раде за властити рачун, самозапослени, или као запослени, они нису били третирано као посебна статистичка група. Увођење нове категорије радника била је једна од важнијих промена која се десила последњих година на терену активности Међународне организације рада и која доприноси повећању капацитета земаља да пруже статистику о овој групи како би адекватно креирале своје политике, јер је „међупозиција“ радника у овој категорији један од главних разлога због којих постоји посебан интерес политика за њих. Већина правних система заснива се на разлици између независних и зависних радника, а радно законодавство примењује се на запослене, док се статус независних радника уређује одредбама трговинског, компанијског, облигационог и других грана приватног права. Пошто су их правни системи земаља категоризовали као независни или самозапослени радници, што је честа пракса, радници који заправо у свом раду уживају елементе и зависног и независног рада нису обухваћени радним законима, социјалном заштитом и другим мерама које су усмерене на запослене, док се понекад врло неоправдано налазе у позицији истој као и самозапослени што им може врло лако отежати пословање и смањити обим заштите коју би требало да уживају.<sup>31</sup> Са новом класификацијом радног статуса лица која су уговором засновала однос зависности према другоме<sup>32</sup> постали су признати као јединствена статистичка категорија зависних радника који деле карактеристике и са независним радницима и са запосленима. Попут

29 M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessary Times The Italian Labour Relations in a Global Economy*, International School of Higher Education in Labour and Industrial Relations, 2012, стр. 143.

30 *Dependent Contractors and the framework of the informal economy*, Room document to support the discussions at the Meeting of Experts on Labour Statistics in Preparation for the 21st International Conference of Labour Statisticians, ILO, Geneva, 2023 стр. 17–18.

31 *Ibid.*

32 Врло је важно бити пажљив приликом утврђивања значења термина који се користе. Наиме, према описној дефиницији Међународне организације рада, *dependent contractors* би могли бити поистовећени са економски зависним самозапосленима, међутим, како термин за ову категорију посебно постоји у литератури, *dependent contractors* би требало посматрати као шири појам.

независних радника (послодаваца и радника који раде за властити рачун) који раде ради профита, ови радници сусрећу се са релативно високим степеном економског ризика у процесу пословања. Истовремено, они су оперативно и/или економски зависни од другог субјекта који врши контролу над њиховим производним активностима и директно убира користи од рада који они обављају, попут запослених. Ова зависност значи да они, као и запослени, имају смањену аутономију над својим активностима, што их дефинише као зависне раднике. Комбинација релативно ниског степена аутономије и високог степена економског ризика разликује их и од запослених и од независних радника у раније постављеној класификацији и представља основни разлог за додељивање посебне категорије радног статуса.<sup>33</sup>

## ЗАКЉУЧАК

У савременом упоредном праву често се доводи у питање оправданост постојања тзв. бинарне поделе рада и све се више инсистира на увођењу још једне, треће, категорије радника који се налазе негде између запосленог и samozапосленог. Ова, трећа категорија радника која може обухватати различите варијетете статуса радника остварују претежна средства за издржавање радећи код једног лица, чиме се приближавају запосленима. Управо из тог разлога они имају потребу за одређеном радноправном заштитом која би у доброј мери уважила све специфичности оваквог рада. Ово је посебно важно јер признавање већег броја радних права овој категорији samozапослених води поскупљењу рада, па тако може одвратити послодавца од ангажовања ових радника и онемогућити њихов прелаз у сиву економију.<sup>34</sup> С друге стране, имајући у виду да се лицима све више пружају могућности да рад обављају са значајним степеном самосталности у раду, пре свега онима који раде у неким од нестандартних облика рада, признавање минимума радних права свим радницима, независно од степена аутономије коју уживају на раду, постаје неопходно. Стога не изненађује да су многа национална законодавства прибегла дефинисању треће категорије радника као посебне групе која ужива радна права, иако основ ангажовања за њихов рад није уговор о раду.

## ЛИТЕРАТУРА

Brameshuber E., „The ‘personal work relationship’ in Austria“, *European Labour Law Journal*, Vol. 10, број 3, 2019.

33 *Dependent Contractors and the framework of the informal economy*, Room document to support the discussions at the Meeting of Experts on Labour Statistics in Preparation for the 21st International Conference of Labour Statisticians, о. с., стр. 17–18.

34 Б. Урдаревић, „Нека отворена питања у погледу радноправног статуса фриленсера“, *Радно и социјално іправо*, број 2/2022, стр. 48–49.

- Cabeza Pereiro J., „The status of self-employed workers in Spain“, *International Labour Review*, Vol. 147, број 1, 2008.
- Contouris N., „The Changing Law of the Employment Relationship“, *Comparative Analyses in the European Context*, Ashgate Book, England, 2007.
- Countouris N., *Defining and regulating work relations for the future of work*, International Labour Organisation, Geneva, 2019.
- Däubler W., „Working People in Germany“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 22, 1999–2000.
- Davidov G., *A purposive approach to labour law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- De Stefano V., „A tale of oversimplification and deregulation: The mainstream approach to labour market segmentation and recent responses to the crisis in European countries“, *Industrial Law Journal*, Vol. 43, број 3, 2017.
- De Stefano V., Durri I., Stylogiannis C., Wouters M., *Platform work and the employment relationship*, ILO Working Paper 27, ILO, Geneva, 2021.
- Deakin S., „The Comparative Evolution Of The Employment Relationship“, Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 317, 2005.
- Dingeldey I. et al., *Measuring legal segmentation in labour law*, University of Bremen, Global Dynamics of Social Policy, Bremen, 2020.
- Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198), [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312535](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312535), 1. 9. 2024.
- Finkin M. W., „Introduction: The past and future of labor law in comparative perspective“, *International encyclopedia of comparative law*, B. Hepple, (ур.), Mohr Siebeck, Tübingen/Leiden, 2014.
- Goldberg, M., *Labour Law in Israel*, Sadan Publishing, Tel Aviv, 1982.
- Ковачевић, Љ., *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2013.
- Ковачевић, Љ., *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2021.
- Klarke O., „Industrial Relations in a Changing Economic Environment: The Post War Experience of advanced Market Economies“, *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, R. Blanpain et al. (ур.), Kluwer Law International, Deventer, The Netherlands, 2014.
- Nato A., „The Self-employed and the EU Court of Justice: towards new social protection of vulnerable EU citizens?“, *European Labour Law Journal*, Vol. 12, број 1, 2021.
- Rauws W., „The Concept of ‘Employee’: The Position in Belgium“, *Restatement of Labour Law in Europe*, B. Waas, G. Heerma van Voss (ур.), Volume I The Concept of Employee, Hart Publishing, Oxford/Portland, Oregon, 2017.
- Stevens G., „The Test of the Employment Relation“, *Michigan Law Review*, Vol. 38, број 2, 1939.
- Tapiola, K., „What Happened to International Labour Standards and Human Rights at Work?“, *International Labour Organization and Global Social Governance*, T. Halonen, U. Liukkunen (ур.), Springer Nature, Cham, 2021.

- Tiraboschi M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times The Italian Labour Relations in a Global Economy*, International School of Higher Education in Labour and Industrial Relations, 2012.
- Урдаревић Б., „Некд отворєнл пнтдћл у поглєду ргднопрлвног стдтусл фрлленсерл“, *Ргдно и соцлїллно їрлво*, брлј 2, 2022.
- Veneziani B., *New technology and the contract of employment*, Angeli, Milano, 1987.
- Veneziani B., „New Labour Force“, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, R. Blanpain C. Engels (yp.), Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver, 1993.
- Veneziani B., „Formation, modification and termination of employment contracts“, *International encyclopedia of comparative law*, B. Hepple, (yp.), Mohr Siebeck, Tübingen/Leiden, 2014.
- Veneziani, B., „The Employment Relationship“, *The Transformation of Labour Law in Europe: A Comparative Study of 15 Countries, 1945–2004*, B. Hepple, B. Veneziani (yp.), Hart Publishing, Oxford, 2009.
- Vischer F., Müller R., *Der Arbeitsvertrag*, Bd. VII/4, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2014.
- Weddeburn L., *The Work and the Law*, Penguin, London, 1986.
- Williams C. C., Horodnic I. A., „Tackling Bogus Self- Employment: Some Lessons From Romania“, *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 2017.
- Брковлћ, Р., Антоновлћ Р. „Положлј запосленлх лцл у сдвременом свєту длглталнлх технологлїл“, *Ргдно и соцлїллно їрлво*, брлј 1, 2021.
- \*\*\* *Kontrolne тлчкє зл превєнцлїу стрєсл нл рлду – Прлктлчнл поболїшлнл зл превєнцлїу стрєсл нл рлду*, International Labour Organisation, Geneva, 2012.
- \*\*\* *Dependent Contractors and the framework of the informal economy*, Room document to support the discussions at the Meeting of Experts on Labour Statistics in Preparation for the 21st International Conference of Labour Statisticians, ILO, Geneva, 2023.

**Jovana Misailović, LL.M.**

Assistant, Faculty of Law University of Kragujevac

## SUBORDINATE AND INDEPENDENT WORK IN MODERN LABOR LAW – THE NECESSITY OF DISTINGUISHING

### Summary

*In modern labour law, the justification for the existence of the so-called binary division of labour is often questioned, and there is increasing emphasis on the introduction of a third category of workers, who fall somewhere between employees and self-employed individuals. This third category of workers, which may encompass various statuses, derives the majority of their livelihood by working for a single*

*entity, thus resembling employees. For this reason, they require a certain degree of labour law protection that would adequately take into account the specific nature of this type of work. This is especially important because granting more labour rights to this category of self-employed individuals leads to an increase in labour costs, which could deter employers from hiring these workers and push them into the informal economy. On the other hand, considering that more people are being given the opportunity to work with a significant degree of independence, especially those engaged in some form of non-standard employment, the recognition of minimum labour rights for all workers, regardless of the level of autonomy they enjoy in their work, becomes essential. Therefore, it is not surprising that many national legislatures have resorted to defining this third category of workers as a distinct group that enjoys labour rights, even though their work is not based on an employment contract.*

**Keywords:** *employee, division of labour, labour rights, self-employment, employment relationship.*

Прегледни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_11

*Др Горан Милошевић\*\**, редовни професор  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

*Др Лука Бајуран\*\*\**, доцент  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

*Марија Мићровић\*\*\*\**, адвокат, студент докторских студија  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## ИСПЛАТА ЗАОСТАЛИХ ЗАРАДА ИЛИ НАКНАДА ШТЕТЕ: ПОРЕСКИ И ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТИ

**Сажетак:** Овај рад разматра финансијске и пореске импликације које произлазе из одлуке о исплати накнаде штете уместо враћања на рад, у ситуацији када је већ донета правноснажна пресуда о враћању зайосленог на рад. Анализирају се два основна аспекта: основне разлике између заосталих зарада и накнаде штете, као и пореске последице ових исплата. Почетна тачка анализе је правноснажна пресуда која налаже враћање зайосленог на рад услед незаконитог ошказа. Предмет исцртавања је питање алтернативних могућности уколико послодавац из оправданих или неоправданих разлога није у могућности или не жели да исплати по пресуди. Разматрају се могућности и модалитети исплата сорузума (вансудској поравнања) послодавца и зайосленог. У раду се изражују финансијски, радноправни и порескоправни аспекти различитих решења. Темељна анализа разлике између заосталих зарада, које подразумевају плаћање свих прописаних пореза и доприноса, и накнаде штете, која је изузетна од пореза према важећем закону, служи као основа за предложене правне и финансијске препоруке. Овим радом се анализирају пошеницијалне могућности договора након правноснажне пресуде, те се анализирају могуће финансијске користи и ризици за послодавца и зайосленог у контексту фискалног управљања и финансијског управљања. У уредној анализи рад

---

\* Рад примљен: 1. 9. 2024.

Рад прихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: gmilosevic@pf.uns.ac.rs, ORCID: 0000-0002-1936-0802.

\*\*\* Email: lbaturan@pf.uns.ac.rs, ORCID: 0000-0002-0315-2486.

\*\*\*\* Email: advokatmarijam@gmail.com

*нуди корисне увиде за правнике и финансијске стручњаке у ојтимизацији финансијских и правних аспеката у радноправним односима.*

**Кључне речи:** *незаконити отказ уговора о раду; накнада штете због незаконитог отказа уговора о раду; исплата заосталих зарада, порез на зареде; порез на доходак грађана.*

## 1. УВОД

Основни проблем који се разматра у овом раду произлази из сложених правних и финансијских аспеката у ситуацијама када суд донесе правноснажну пресуду којом позитивно одлучи о захтеву за враћање запосленог на рад. У највећем броју случајева када је запосленом **незаконито престао радни однос**, запослени захтевају да се врате на рад код послодавца чије је решење о престанку радног односа пресудом поништено. Овакав поступак има елементе поступка за утврђење незаконитости решења о престанку радног односа, али и кондемпнаторни карактер с обзиром на одлучивање о враћању на рад. Према Закону о раду,<sup>1</sup> у случају да суд утврди да је радни однос запосленог прекинут без правног основа, у зависности од тужбеног захтева запосленог суд може (након одлуке о незаконитости решења о отказу уговора о раду) алтернативно одлучити да обавезе послодавца да **запосленог врати на рад или** да му уместо тога **исплати накнаду штете.**<sup>2</sup> Ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, на захтев запосленог одлучиће да се запослени врати на рад, да му се исплати накнада штете, као и да се уплате припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање за период у ком запослени није радио,<sup>3</sup> што представља потпуну реинтеграцију запосленог.<sup>4</sup>

У складу са правним прописима који регулишу радне односе, ситуације у којима је суд донео правноснажну пресуду о враћању запосленог на рад представљају сложене и важне аспекте радног права. Током трајања целог поступка постоји **диспозиција обе странке**, и запосленог и послодавца, у делу захтева за враћање на рад. На првом месту, запослени коме је незаконито отказан уговор о раду, може уместо враћања на рад тражити накнаду штете.

Такође, постоји могућност да и послодавац има интерес да се запослени не врати на рад, због околности које оправдано указују да наставак радног односа не би био могућ, у ком случају је дужан да све чињенице од значаја и докаже. Међутим, у пракси се често јављају ситуације када, без обзира на наведено, послодавац није у могућности или не жели да поступи по правноснажној

1 Закон о раду (ЗОР), „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење.

2 ЗОР, члан 191. став 6.

3 ЗОР, члан 191. став 1.

4 Антић, Б., „Правне последице незаконитог престанка радног односа“, *Радно и социјално право*, год. XX, бр. 2/2016, стр. 103-114.



пресуди, услед чега ситуација постаје сложенија и захтева дубљу анализу. У таквим ситуацијама запослени има на располагању различите правне могућности, од покретања извршног поступка до све учесталије праксе подношења кривичне пријаве против одговорног лица код послодавца за кривично дело неизвршење судске одлуке<sup>5</sup>. У таквим случајевима, послодавац настоји да уместо испуњења пресуде, покуша да постигне договор са запосленим о исплати накнаде штете уместо враћања на рад.

Након пресуде којом је послодавац обавезан да запосленог врати на рад, запослени може да покрене и поступак којим тражи да му се **исплате заостале зараде** за период у којем није радио, односно од момента доношења решења о отказу уговора о раду до дана враћања на рад. Што је дужи период непоступања по пресуди, то је износ разлике у зарадама већи за послодавца. Дакле, поред ситуације да је донета правноснажна пресуда којом је одлучено да се запослени врати на рад, покренут је још један поступак, којим се потражује исплата зарада.

У фокусу рада су **права и обавезе запосленог и послодавца** у случају постојања незаконитог отказа уговора о раду. У таквој ситуацији запослени стиче право на враћање на рад и право на исплату заосталих зарада за период у којем је био незаконито спречен да ради, или накнаду штете уместо враћања на рад.

На усклађивање међусобних односа послодавца и запосленог, поред одредби радног права, утичу и одредбе пореског права. Порески третман накнаде штете уместо враћања на рад често је повољнији од исплате заосталих зарада, с обзиром на то да накнада штете може бити ослобођена од плаћања пореза и доприноса који се иначе плаћају на зараде. Управо ова разлика у пореском третману ствара подстицај за обе стране, и послодавца и запосленог, да закључе споразум о накнади штете. Такав споразум може представљати правни механизам којим се прикрива стварна намера исплате заосталих зарада, а све с циљем оптимизације пореских обавеза. Ова оптимизација у суштини води ка пореској евазији, јер омогућава избегавање плаћања пореза и доприноса на исплату, што има значајне правне и фискалне последице.

Овим радом анализирају се потенцијалне могућности и регуларност закључења споразума односно вансудског поравнања између запосленог и послодавца, као и користи и интереси решавања проблема за запослене и послодавце. **Циљ рада** јесте да провери границе у којима овакво понашање пореских обвезника представља легитимну и легалну пореску евазију у односу на ситуације када је реч о незаконитом понашању с циљем избегавања пореске обавезе.

**Предмет анализе** у овом раду биће управо третман ових накнада у релевантним законским прописима, и то у Закону о раду, Закону о порезу на доходак грађана и Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање. Поред ових извора, анализираће се ставови судске праксе и мишљења министарстава

5 Кривични законик (КЗ), „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

надлежних за финансије и за радноправне односе, с обзиром на њихову релевантност када је у питању тумачење законских текстова. Кроз ЗПДГ и ЗДОСО биће анализиран порески третман исплате заосталих зарада због незаконитог отказа уговора о раду и накнаде штете због незаконитог отказа. На основу одредби ЗОР-а анализираће се правна природа института накнаде штете због заосталих зарада и накнаде штете уместо враћања на рад.

Да би се на адекватан начин дефинисао и радноправни и порескоправни оквир, потребно је претходно у потпуности разумети и објаснити економске односе за које су везани ови правни институти. Тек разумевањем економских односа могуће је приступити предлагању будућих, односно критици постојећих правних решења. Зато ће се у раду паралелно користити **методологија** и правне и економске науке, односно економске анализе права.<sup>6</sup>

## 2. РАЗЛИКА ИЗМЕЂУ ЗАОСТАЛИХ ЗАРАДА И НАКНАДЕ ШТЕТЕ

Разлика између заосталих зарада у периоду од момента престанка уговора о раду а које би запослени остварио да радни однос није престао на незаконит начин, и накнаде штете уместо враћања на рад, кључна је за разумевање финансијских и правних последица које проистичу из незаконитог отказа запосленог.

**Заостале зараде** представљају износ који би запослени остварио да је радио током периода од незаконитог отказа до тренутка враћања на рад. Ове зараде подлежу обавези плаћања свих пореза и доприноса за социјално осигурање, што их чини финансијски оптерећујућим и за запосленог и за послодавца.

Са друге стране, **накнада штете**, која се исплаћује уместо враћања запосленог на рад, представља новчани износ који не подлеже порезима и доприносима.<sup>7</sup> Месечна примања запосленог се овде користе само као мерило за утврђивање висине накнаде штете, али ова накнада има другачију правну природу у односу на заостале зараде.

**Практична важност разликовања** огледа се у различитом пореском третману прихода, имајући у виду да заостале зараде подразумевају испуњавање одређених финансијских обавеза према држави, док би уговарање накнаде штете можда омогућило и послодавцу и запосленом да избегну додатна пореска оптерећења, што је само по себи финансијски повољнија опција. Разлика у дефиницији и пореском третману има значајан утицај на одлуку послодавца о томе да ли ће понудити споразум о накнади штете уместо исплате заосталих зарада.

6 Јовановић, А., *Увод у економску анализу права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1998; Јовановић, А., *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.

7 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

## 2.1. Правни оквир за исплату накнаде штете због заосталих зарада

### 2.1.1. Дефиниција и њравни основ ислајте заосталих зарада

Како би се прецизно анализирали сви појмови и направила адекватна дистинкција, неопходно је кренути од законског појма зараде. **Зарада** у смислу Закона о раду јесте бруто зарада која подразумева нето зараду коју послодавац исплаћује запосленом за обављени рад, увећану за порез и припадајуће доприносе који се исплаћују на терет запосленог. Поред основне зараде, запослени има право и на награде, бонусе и друга примања по основу рада.<sup>8</sup>

Говорећи о заради, најпре у дефинисању шта она подразумева и које елементе у себи садржи, важно је истаћи да се зарада у термилошком смислу погрешно изједначава са износом који послодавац исплаћује запосленом за обављени рад. У пракси се веома често дешава да се уговором о раду износ зараде исказује само у нето износу. Зарада несумњиво јесте износ који се исплаћује запосленом, али посматрано кроз законски појам зараде ово је само делимично тачно, из разлога што нето зарада представља само један сегмент зараде у свом правом – законском смислу.

Ипак, зарадом у законском смислу не могу се сматрати сва примања која произлазе из радног односа, штавише поједина примања експлицитно су изузета из дефиниције. Међу примањима које Закон о раду изричито изоставља из појма зараде јесу и накнаде различитих трошкова.<sup>9</sup> Дакле, иако права на одређена примања запослени стиче по основу радног ангажовања, без обзира на то што неке врсте трошкова настану на раду или у вези с радом, чак и ако се неке од наведених накнада исплаћују истовремено са зарадом, оне се не могу поистовећивати.

**Правни оквир за исплату заосталих зарада** у Србији дефинисан је Законом о раду. Ако суд утврди да је запосленом незаконито престао радни однос, послодавац је обавезан да запосленом исплати заостале зараде за период од дана незаконитог отказа до враћања на рад.<sup>10</sup>

Овај захтев запосленог у пракси је најчешће акцесоран у односу на захтев за утврђење незаконитости престанка радног односа. Најчешће се подноси посебна тужба након правноснажности пресуде којом се утврђује незаконитост престанка радног односа. У посебном спору за накнаду заосталих зарада, пресуда којом је утврђена незаконитост отказа уговора о раду и обавеза враћања на рад има интервенцијско дејство, те се из наведеног разлога у поступку утврђује висина накнаде. Почетна основица за утврђивање укупног износа јесте зарада коју је запослени остварио у месецу који је претходио месецу у коме је запослени добио отказ уговора о раду. Висина изгубљене зараде обухвата припадајући порез и доприносе у складу са законом, при чему се у ту накнаду не урачунавају

8 ЗОР, члан 105.

9 ЗОР, члан 105. став 3.

10 ЗОР, члан 191. став 1.

накнада за исхрану у току рада, регрес за коришћење годишњег одмора, бонуси, награде и друга примања по основу доприноса пословном успеху послодавца.<sup>11</sup>

### 2.1.2. Ојорезивање исцлаише заосталих зарада

Исплата износа по основу заосталих зарада обрачунава се на начин да се узима у обзир основна плата увећана за минули рад, као и припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање. У контексту обрачуна пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање на основу накнаде штете за незаконити отказ,<sup>12</sup> могу се издвојити два кључна аспекта.

Прво, иако накнада материјалне и нематеријалне штете генерално не подлеже плаћању **пореза на доходак грађана**, накнада за изгубљену зараду се третира као редовна зарада.<sup>13</sup> Ово значи да накнада за изгубљену зараду, утврђена на основу правоснажне судске одлуке, подлеже обавези плаћања пореза као и свака друга зарада. Под зарадом се, у смислу Закона о порезу на доходак грађана, сматра зарада која се остварује по основу радног односа, дефинисана законом којим се уређују радни односи и друга примања запосленог.<sup>14</sup>

Порез на зараде износи 10%,<sup>15</sup> а плаћа се из основице. Основицу пореза чини исплаћена, односно остварена зарада,<sup>16</sup> умањена за стандардни одбитак, који тренутно износи 25.000 дин.<sup>17</sup>

Порески обвезник код пореза на зараде је запослени, односно лице које остварује ову врсту прихода. Пореског обвезника треба разликовати од пореског плаца, у нашем случају послодавца<sup>18</sup>, који је дужан да у име и за рачун запосленог обрачуна и плати порез.

Други аспект се односи на обрачун **доприноса за обавезно социјално осигурање**. Основица доприноса за запослене и за послодавце је зарада, односно плата и накнада зараде, односно плате, у складу са законом који регулише радне односе, општим актом и уговором о раду, односно решењем надлежног органа (у даљем тексту: зарада). Основица доприноса за запослене и послодавце не умањује се за неопорезиви износ, као што је случај код пореза на зараде.<sup>19</sup>

11 ЗОР, члан 191. став 2.

12 ЗОР, члан 191. став 1.

13 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

14 ЗПДГ, члан 13. став 1.

15 ЗПДГ, члан 13.

16 ЗПДГ, члан 15а. став 1

17 ЗПДГ, члан 15а. став 2. Износ стандардног одбитка од 25.000 дин. односи се на лице које ради са пуним радним временом. ЗПДГ, члан 15а. став 3.

18 Поповић, Д., *Наука о јорезима и јореско јраво*, Београд, 1997, стр. 539.

19 Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (ЗДОСО), „Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 - усклађени дин. изн., 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/15 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21 и 10/22 - усклађени дин. изн., члан 13.

Основица обухвата и накнаду зараде, укључујући и оне које се исплаћују по основу судске одлуке.<sup>20</sup> Овде послодавац има обавезу да обрачунава и плаћа доприносе као и за редовне зараде, у складу са законом који уређује радне односе. Дакле, накнада штете која се исплаћује у висини изгубљене зараде подлеже истим пореским и доприносним обавезама као и редовна зарада, што је обавеза послодавца приликом исплате таквих примања.

На зараду се обрачунавају и плаћају све три врсте доприноса за обавезно социјално осигурање. Обвезници доприноса за пензијско и инвалидско осигурање су и послодавци и запослени.

За запослене, доприноси се плаћају из основице, по стопи од 14%. Ово значи да се њихова (брutto-1) зарада умањује за износ доприноса. Поред доприноса на терет запослених, послодавци плаћају доприносе за ПИО на свој терет, и то у износу од 10% на основицу.<sup>21</sup>

Поред доприноса за ПИО, и послодавци и запослени плаћају **доприносе за обавезно здравствено осигурање**. Стопе и у једном и у другом случају износе 5,15%,<sup>22</sup> с тим што се доприноси на терет запосленог плаћају из основице, а доприноси на терет послодавца на основицу доприноса.

**Доприносе за осигурање за случај незапослености** плаћају само запослени.<sup>23</sup> Доприноси се плаћају из основице, по стопи од 0,75%.<sup>24</sup>

Поред исплате претходно наведених ставки, а имајући у виду проток рока од момента када је дошло до престанка радног односа до дана исплате,<sup>25</sup> намеће се и питање **камате**. Плаћање камате на изосталу зараду послодавац ће бити обавезан да изврши само уколико је та обавеза утврђена судском пресудом.<sup>26</sup> Законска затезна камата, на коју је послодавац обавезан уз исплату заосталих зарада, у правном смислу третира се накнадом штете, и као таква не подлеже опорезивању према Закону о порезу на доходак грађана и Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање.

## 2.2. Правни оквир за исплату накнаде штете уместо враћања на рад

### 2.2.1. Дефиниција и њравни основ исцлапа накнаде штете уместо враћања на рад

Правни оквир за исплату **накнаде штете** запосленом који се не враћа на рад темељи се на одредбама Закона о раду. Према ЗОР-у, у случајевима када

20 ЗДОСО, члан 13. став 1.

21 ЗДОСО, члан 44. став 2. тачка 1.

22 ЗДОСО, члан 44. став 2. тачка 2.

23 ЗДОСО, члан 9. став 1. тачка 1. и став 2.

24 ЗДОСО, члан 44. став 3.

25 Који је најчешће дан извршности правноснажне пресуде за исплату заосталих плата.

26 Албанезе, Ж., „Незаконит престанак радног односа и новчане накнаде запосленом по том основу“, *Леје Арџис*, бр. 21, стр. 21.

је утврђено да је запосленом радни однос престао незаконито, али суд одлучи да се запослени не враћа на рад, запосленом се досуђује накнада штете.<sup>27</sup> Кључни појмови који детерминишу висину накнаде огледају се пре свега у чињеници ко је подносилац захтева за невраћање на рад, односно да ли захтев за невраћање на рад истиче запослени или послодавац. У зависности од претходне чињенице, накнада штете може бити исплаћена у износу до 18 плата у случају захтева запосленог, односно до 36 плата ако је захтев поднео послодавац. У овом случају, зарада коју је запослени примао током трајања радног односа служи само као мерило за одређивање висине накнаде, а не као предмет пореза и доприноса, што ствара правну и фискалну специфичност оваквих случајева.

Анализом одредби Закона о раду недвосмислено се може утврдити да постоји **недостатак законске регулативе у делу који се односи на подношење захтева за невраћање на рад након доношења правноснажне пресуде**<sup>28</sup>, који ствара подлогу за екстензивна тумачења, што као последицу може изазвати практичне проблеме у оперативној примени.

### 2.2.2. Порески третман накнаде штете уместо враћања на рад

Накнада штете због незаконитог престанка радног односа, која је досуђена правоснажном судском пресудом којом је утврђено да је запосленом незаконито престао радни однос, при чему послодавац захтева да се запослени не врати на рад,<sup>29</sup> има **порески третман накнаде штете**.<sup>30</sup>

Закон о порезу на доходак грађана предвиђа пореску олакшицу односно **изузимање из дохотка за опорезивање**, те дефинише да се не плаћа порез на доходак грађана за примања остварена по основу накнаде материјалне и нематеријалне штете, изузев накнаде за измаклу корист и накнаде зараде (плате), односно накнаде за изгубљену зараду (плату)<sup>31</sup>.

## 3.1. Упоредна анализа

Упоредна анализа разлика између заосталих зарада и накнаде штете не само да пружа дубље разумевање правних и финансијских аспеката већ и помаже у оптимизацији правних стратегија и обезбеђивању правичне

27 ЗОР, члан 191.

28 Постоји могућност да, без обзира на захтев послодавца, суд одлучи другачије и обавезе послодавца да запосленог врати на рад, а да код послодавца заиста не постоји могућност да поступи у парцидном року, што може довести до великих последица.

29 ЗОР, члан 191. став 6.

30 Албанезе, стр. 24.

31 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

компензације. Детаљном анализом омогућавају се боље управљање и планирање, као и идентификација и решавање потенцијалних проблема у правном и финансијском контексту. Разумевање ових разлика је кључно за стратешко правно и финансијско управљање у контексту радних односа и за доношење одлука о томе који тип накнаде је најпогоднији у одређеним ситуацијама.

Кључне **разлике у порескоправном третману заснивају се пре свега на правном основу**. Заостале зараде регулисане су у ЗОР-у и представљају директан износ који запослени треба да прими за обављени рад у претходном периоду. Дакле, заостале зараде обухватају све износе зараде који нису исплаћени у предвиђеном року, укључујући и додатке и друге накнаде на које запослени има право. Ове зараде су директно повезане с радним односом и представљају износ који је запосленом већ припадао на основу уговора о раду и важећих прописа. Стога се заостале зараде третирају као део основне зараде која је неисплаћена, а не као посебна компензација.

Накнада штете, с друге стране, проналази правни основ у незаконитом раскиду радног односа. Ова накнада не представља директан износ зараде, који би запосленом у сваком случају припао, већ компензацију за материјалну и нематеријалну штету коју запослени трпи због незаконитог прекида. Накнада штете је, дакле, посебно регулисана, и не проистиче из радног односа у смислу редовних плата, већ из низа околности које омогућавају одређивање висине штете.

Заостале зараде су компензација за рад који је већ обављен, али није исплаћен у предвиђеном року. Ове зараде рефлектују износ који запослени треба да прими као надокнаду за рад обављен током одређеног периода. Сврха исплате заосталих зарада јесте да се надокнади изгубљени приход који је запослени заслужио радом, као и да се обезбеди да запослени буде правно заштићен и финансијски компензован за неисплаћене плате.

Накнада штете уместо враћања на рад, насупротив томе, има сврху да надокнади штету насталу због незаконитог прекида радног односа. Ова накнада може обухватати компензацију за изгубљену зараду (која се може сматрати као део штете), као и за нематеријалну штету као што су емотивни стрес или оштећење професионалног угледа. Сврха ове накнаде јесте да компензује запосленог за целокупни губитак и штету коју је претрпео због незаконитих поступака послодавца, и није везана за директне зараде већ за штету коју је запослени трпео због повреде својих права.

За запосленог за кога је, на његов захтев или захтев послодавца, суд донео одлуку да се не врати на рад већ да му се исплати накнада штете због незаконитог отказа, не успоставља се поново радни однос, као што је случај када се запослени враћа на рад. Сматра се да је радни однос овом запосленом престао на датум који је наведен у решењу о отказу уговора о раду. Овај запослени нема покривен радни стаж за период за који је вођен судски поступак о незаконитом отказу, јер на исплаћену накнаду штете нису плаћени доприноси.

Дистинкцију између ове две накнаде потврђује и сам Закон о раду, који приликом одређивања висине штете због заосталих зарада дефинише да се

умањује за износ прихода које је запослени остварио по основу рада, по престанку радног односа.<sup>32</sup>

**Порески третман заосталих зарада и накнаде штете** представља значајну разлику која има директан утицај на финансијске обавезе послодавца. Заостале зараде укључују обавезу обрачуна пореза и доприноса, док накнада штете, као компензација за штету, не подлеже овим обавезама.

*Пример: табела са применом пореских стоја на нето уговорену зараду од 100.000,00 РСД.*

опис	процент	износ у дин за једну зараду	укупно 12 зарада
Уговорена нето зарада	–	100,000.00	1.200.000,00
Бруто зарада	–	137,735.85	1.652.830,20
Порез на зараде	10%	13,773.59	165.283,02
ПИО	14%	19,282.89	231,394.68
Здравствено осигурање	5.15%	7,091.46	85,097.52
Осигурање за случај незапослености	0.75%	1.033,02	12,396.24
Укупни порези и доприноси	–	41.181,95	494,171.52
Нето зарада након одбијања пореза и доприноса	–	96.553,90	1,158,646.80

Табела представља анализу месечне нето зараде од 100.000,00 динара, са применом свих релевантних пореза и доприноса који утичу на бруто зараду. Оваквом анализом види се утицај свих релевантних пореза и доприноса на укупну бруто зараду. Преглед укључује све законске обавезе које се одбијају од бруто зараде, што резултира нето износом који запослени прима. У оваквој конструкцији запослени би примио 1.158.646,80 РСД, док би обавезе по основу пореза и доприноса биле 494.171,52 динара.

### 3. ОПРАВДАНОСТ СПОРАЗУМА ПОСЛОДАВЦА И ЗАПОСЛЕНОГ

Могућност закључења споразума о накнади штете уместо враћања на рад након доношења правноснажне пресуде између послодавца и запосленог може имати различите правне импликације у зависности од природе самог

32 ЗОР, члан 191. став 9.



споразума. Уколико је споразум закључен у законским оквирима са јасном намером, с циљем праведне накнаде штете настале услед незаконитог отказа уговора о раду, он представља законски прихватљив правни акт, који је у складу са важећим прописима. Међутим, у пракси може доћи до ситуација у којима послодавац и запослени закључују **симуловани споразум о накнади штете**, којим се заправо прикрива стварна намера исплате заосталих зарада. Такав споразум, који у суштини служи као средство пореске евазије, представља дисимуловани правни посао и може имати озбиљне правне последице због прикривања стварног правног односа.

У контексту овог правног феномена, хипотеза је да се у случајевима утврђене незаконитости отказа уговора о раду, закључивање споразума о накнади штете може користити као средство за прикривање исплате заосталих зарада, с намером избегавања плаћања пореза и доприноса. Оваква пракса представља **правно дисимулирање стварног односа**, што води ка пореској евазији и правним последицама за обе стране. Разграничење између легално закључених и симулираних споразума кључно је за правилну правну оцену ових случајева и одређивање њихових фискалних последица.

Током поступка за утврђење незаконитости отказа, послодавац има на располагању могућност да докаже да није оправдано враћање на рад, с тим што је на њему терет да „докаже да њостоје околности које оправдано указују да наставак радног односа, уз уважавање свих околности и интереса обе стране у спору, није могућ“.<sup>33</sup> У таквој ситуацији, суд може да одбије захтев запосленог да се врати на рад. Међутим, законска регулатива се ту зауставља, те се чини да је недовољно регулисана диспозиција послодавца након доношења пресуде, односно могућност да послодавац у наредној фази, након доношења пресуде, остане при првобитном ставу да не жели да врати запосленог на рад, а да такво поступање буде у складу са законом.

### 3.1. Правни оквир за закључење споразума

Имајући у виду чињеницу да је исплата накнаде штете уместо враћања на рад према законској дефиницији обично утврђена правноснажном пресудом, поставља се **питање да ли овакво плаћање може бити предмет споразума** између послодавца и запосленог у било којој фази судских поступака, односно у њиховом одсуству.

Основ за исплату накнаде запосленом у случају незаконитог престанка радног односа представља правноснажна пресуда. Као што је раније наведено, накнада штете уместо враћања на рад предмет је заједничког одлучивања у поступку за утврђење незаконитости решења о отказу уговора о раду, док је исплата заосталих зарада према актуелној судској пракси предмет посебног поступка који се покреће након окончања првобитног.

33 ЗОР, члан 191.

Закон о облигационим односима прописује могућност поравнања и утврђује да предмет вансудског поравнања може бити свако право којим се може располагати.<sup>34</sup> Овим законом није прописана посебна форма валидног облика закључења уговора о вансудском поравнању. Из тог разлога, уговор о вансудском поравнању закључује се у форми која важи за послове на које се поравнање односи. Такође, напомињемо да се уговор о вансудском поравнању може закључити и **током трајања судског поступка**, а да нема никаквих сметњи за закључење **ван постојања судског поступка**. У пракси је најчешћи случај да се закључи током трајања поступка.

Чини се да према Закону о извршењу и обезбеђењу не постоји никаква сметња за примену овог правног института у моменту када је парижони рок за извршење пресуде прошао, и када је евентуално већ покренут поступак принудног извршења пресуде. У погледу начина спровођења извршења предвиђено је најпре да се извршење ради враћања запосленог на рад или ради његовог распоређивања на одређене послове спроводи изрицањем новчане казне послодавцу и његовом одговорном лицу.<sup>35</sup> Међутим Законом о извршном поступку прописано је да је јавни извршитељ дужан да посредује између странака ради споразумног намирења извршног повериоца.<sup>36</sup> Ова одредба подразумева да је у фази спровођења извршења могуће постићи споразум. Обавеза посредовања показује да је флексибилност и могућност договора и даље доступна чак и у напредним фазама поступка. Споразумно намирење, дакле, и у овој фази поступка смањује трошкове и омогућава задовољење обе стране.

У прилог наведеним тврдњама говори и судска пракса. „Вансудско поравнање представља уговор између лица код којих постоји спор или неизвесност о неком правном односу, којим закључењем ова лица уз помоћ узајамних попуштања прекидају спор, односно уклањају неизвесност и одређују своја узајамна права и обавезе. За вансудско поравнање важе опште одредбе о двостраним уговорима, ако за њега није што друго предвиђено.“<sup>37</sup>

Чини се да нема правних препрека за закључење вансудског поравнања чак ни у фази **након извршења правноснажне пресуде**. Закон о извршењу и обезбеђењу, као и судска пракса, омогућавају флексибилност у постизању споразума, што је у интересу обе стране.

34 Закон о облигационим односима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89; „Службени лист СРЈ“, број 31/93; „Службени лист СЦГ“, број 1/03 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, број 18/20, члан 1089.

35 Антић, А., Ђорац, С., „Враћање запосленог на рад по основу судске пресуде“. Рад је предат на објављивање у *Зборнику радова Правној факултету у Нишу*, а изложен је у виду усменог саопштења под истим називом на Међународној научној конференцији „Правни принципи у савременом праву“, која је одржана 19. и 20. априла 2024. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

36 Закон о извршењу и обезбеђењу, „Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - Аутентично тумачење, 113/17 - Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - Аутентично тумачење, 10/23, члан 137.

37 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, посл. бр. Гж-2011/15 од 8. 10. 2015. године.

### 3.2. Кључни елементи споразума о регулисању међусобних обавеза између запосленог и послодавца

Споразум о регулисању међусобних обавеза између запосленог и послодавца представља **свеобухватан правни документ**, који регулише обавезе и права обе стране након спора. Такав споразум би требало да прецизно дефинише предмет споразума, односно целовитост регулисања међусобних односа. Битан елемент јесте и износ накнаде штете који послодавац треба да исплати запосленом, укључујући све зараде које су запосленом припадале за време трајања радног односа, као и све судске трошкове настале у поступку. Споразум треба да утврди да се након исплате накнаде штете запослени одриче свих права на враћање на рад, као и било каквих додатних накнада. Ово укључује и одрицање од свих обавеза о ретроактивној пријави у радни однос, што значи да послодавац није обавезан да врати запосленог на рад, нити да обави било какву ретроактивну регистрацију у одговарајућим фондовима и органима. Постоји могућност да се запослени обавезе да ће самостално регулисати све обавезе у вези са порезима, доприносима и осигурањем за период након престанка радног односа. Ово осигурава да послодавац није одговоран ни за какве финансијске обавезе које произлазе из непријављеног стажа или неплаћених пореза.

Споразум би требало да садржи одредбе којима се запослени одриче свих даљих правних поступака против послодавца, укључујући обавезу запосленог да не покреће нове правне акције у вези с радним односом након исплате накнаде. Запослени треба да потврди да су сва његова потраживања у потпуности решена и да не постоје додатни захтеви у односу на послодавца. Овај аспект споразума помаже у избегавању будућих правних спорова и финансијских захтева. На овакав начин, целовитим регулисањем спорног правног односа, обе стране могу имати бенефите.

Међутим, ради постизања правне сигурности, без обзира на фазу поступка у којој се споразум закључује, препоручљиво је **учешће јавног бележника**. Имајући у виду да је оваква врста споразума условна, намеће се закључак да је потребно додатно обезбеђење. Због свега претходно наведеног најсигурније је да поступак од почетка до реализације буде под надзором јавног бележника. Законом о јавном бележничтву прописан је институт јавнобележничког депозита.<sup>38</sup> С обзиром на то да предмет депозита могу бити и новац и исправе, издавањем потврде у виду јавнобележничког записа, стране имају додатну сигурност за реализацију регулисања њихових односа са смањеним ризиком.

Следећи ове препоруке, споразум би осигурао јасноћу права и обавеза обе стране, чиме се доприноси ефикасном и праведном решавању спорних питања и избегавању будућих правних и финансијских проблема.

38 Закон о јавном бележничтву, „Службени гласник РС“, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 - др. закон, 93/14 - др. закон, 121/14, 6/15 и 106/15.

## 4. ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ЗАКЉУЧЕЊА СПОРАЗУМА

Закључење споразума представља значајну **предност** у контексту пореског и правног третмана. Са пореске стране, накнада штете не сматра се предметом опорезивања,<sup>39</sup> што може довести до уштеде на порезима и доприносима. Ово је нарочито релевантно у случајевима када се исплата врши уместо враћања на рад, чиме се избегава обавеза плаћања заосталих зарада које би биле предмет опорезивања као редован приход.

Међутим, постоје и **недостаци** који се морају размотрити. На правном плану, плаћање накнаде штете може довести до правне несигурности, нарочито у ситуацијама када није јасно како ће судске одлуке утицати на правни статус и права запослених. Поред тога, уколико је накнада штете исплаћена без одговарајућег правног основа или споразума, може доћи до потенцијалних спорова и додатних правних изазова који могу утицати на дугорочне односе између послодавца и запослених.

Укратко, иако плаћање накнаде штете може донети пореске уштеде и оптимизације обавеза повезаних са заосталим зарадама, потребно је пажљиво размотрити све правне аспекте и могуће последице на однос са запосленим, као и потенцијалне ризике у односу на пореску управу.

### 4.1. Фискални ефекти за послодавца

У контексту финансијских импликација неопходно је размотрити све потенцијалне предности оваквог регулисања међусобних односа. Дакле, послодавац је у фази када је одређена исплата запосленом обавезна и неизбежна, имајући у виду да је незаконитост престанка радног односа већ утврђена.

У контексту фискалних обавеза и пореског третмана, постоје две основне категорије последица споразумног регулисања које је потребно размотрити: обавезе плаћања пореза и доприноса и опште финансијске импликације. Према Закону о порезу на доходак грађана, **накнада штете уместо враћања на рад не подлеже плаћању** пореза на доходак грађана.<sup>40</sup> Међутим, важно је напоменути да се ово правило примењује на накнаду материјалне и нематеријалне штете, али **не и на накнаду за изгубљене зараде**. Накнада штете која се односи на изгубљену зарату, ако је предмет споразума између послодавца и запосленог, има порески третман као редовна зарада и подлеже обавези плаћања пореза на зарату.

Стога све чешћа пракса показује да је **садржина споразума** кључни фактор који утиче на порески третман. Уобичајено је у пракси да се споразум формулише тако да избегава експлицитно навођење појединачних обрачуна

39 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

40 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

зарада, као и конкретног облика исплате накнаде штете. На овај начин се ствара утисак да је у питању целовито регулисање односа између послодавца и запосленог, што омогућава повољнији порески третман и потенцијално прикривање стварне намере исплате заосталих зарада.

Опште финансијске импликације које се појављују као последица, поред пореских и доприносних обавеза, укључују и разматрање утицаја на буџет и трошкове. Исплата накнаде штете уместо враћања на рад може имати велики утицај на финансијске ресурсе странака, посебно ако се ради о значајном износу.

Пре доношења коначне одлуке неопходно је сагледати **из перспективе странака** потенцијалне предности и мане. Исплата накнаде штете уместо враћања запосленог на рад може помоћи странама да избегну додатне спорове и могуће продужене судске поступке, а самим тим и велике износе судских и адвокатских трошкова. Друга предност закључења споразума огледа се у спречавању нарушених односа код послодавца. Враћање запосленог на рад након незаконитог отказа може изазвати поремећаје у раду, укључујући потенцијални конфликт са другим запосленима и негативан утицај на радну атмосферу. Негативни ефекти по послодавца у мањем су обиму и слабијег интензитета од аргументације која је у прилог закључењу споразума. Могући негативан утицај рефлектује се на репутацију послодавца, посебно ако други запослени сазнају за поступак. Ово може утицати на поверење у послодавца и радну атмосферу. Исплата накнаде штете може створити преседан за будуће случајеве и подстакнути друге запослене да траже сличне обавезе, што може довести до повећаних правних и финансијских ризика за послодавца.

Изазов за странке лежи у прецизној формулацији предмета споразума између послодавца и запосленог о накнади штете. Непрецизно дефинисан предмет може довести до тога да пореска управа интерпретира исплату као редовну зараду (односно исплату заосталих зарада) уместо као накнаду штете уместо враћања на рад, што би резултирало обавезом плаћања пореза на доходак и доприноса за обавезно социјално осигурање. Међутим, уколико послодавац и запослени нађу заједнички интерес и споразум дефинишу на адекватан начин, порески орган тешко може доказати да исплата по споразуму, или део те исплате, по својој правној природи представља управо заостале зараде.

Потребно је **разликовати и правно и фактичко стање**: правна природа исплате заосталих зарада може бити теоретски јасна, али је у пракси њена доказивост често проблематична. Главни аргумент пореске управе и основ за доношење одлуке о исплати пореза на доходак и доприноса представљало би начело фактицитета.<sup>41</sup> Међутим, постоји неколико чврстих аргумената због којих начело фактицитета у овом случају не би било оправдано применити. Први

41 Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/02-1, 84/02-2 - исправка, 23/03-16 - исправка, 70/03-1, 55/04-32, 61/05-51, 85/05-30 - др. законик, 62/06-12 - др. закон, 61/07-8, 20/09-39, 72/09-53 - др. закон, 53/10-15, 101/11-266, 2/12-3 - исправка, 93/12-3, 47/13-12, 108/13-9, 68/14-3, 105/14-3, 91/15-13 - Аутентично тумачење, 112/15-5, 15/16-24, 108/16-14, 30/18-17, 95/18-240, 86/19-4, 144/20-3, члан 9.

аргумент се односи на услов за исплату заосталих зарада. Уколико суд током поступка утврди да раскид радног односа запосленог није заснован на разлогу прописаном законом или није спроведен у складу са законом предвиђеном процедуром најпре поништава одлуку туженог послодавца о раскиду радног односа као незакониту, а затим налаже послодавцу да тужиоца (запосленог) врати на рад.<sup>42</sup> Тек наредни корак у процедури представљао би обрачун заосталих зарада у одређеном периоду. Овај период за који се зараде исплаћују почиње даном престанка радног односа и траје до момента враћања на рад. Међутим, када стране у споразуму договорно мењају овај услов – односно, одустају од обавезе враћања на рад – укида се и основ за исплату заосталих зарада. Без обавезе враћања на рад не постоји правни основ за исплату заосталих зарада у том смислу.

Други аргумент против примене начела фактицитета јесте чињеница да је висина заосталих зарада прецизно одређена када се примењује институт накнаде штете због заосталих зарада. У случају договорне накнаде штете уместо враћања на рад, постоји већа флексибилност у одређивању износа накнаде, који може бити и до 36 зарада. У пракси, број зарада који се користи као параметар за утврђивање висине накнаде штете уместо враћања на рад често превазилази број заосталих зарада које би иначе биле исплаћене. Ова флексибилност омогућава задовољење интереса обе стране, али истовремено отежава примену начела фактицитета, јер не постоји директна веза са редовном исплатом зарада

ОПИС	ИСПЛАТА ЗАОСТАЛИХ ЗАРАДА	ИСПЛАТА НАКНАДЕ ШТЕТЕ УМЕСТО ВРАЋАЊА НА РАД
Уговорена нето зарада једна	100,000.00	–
Укупна исплата за послодавца (бруто-2)	1.652.830,20	1.652.830,20
Порез на зараде	13,773.59	0
ПИО	19,282.89	0
Здравствено осигурање	7,091.46	0
Осигурање за случај незапослености	1.033,02	0
Укупни порези и доприноси	41.181,95	0
Нето зарада након одбијања пореза и доприноса	96.553,90	0
Укупно порези и доприноси	494.171,52	0
<b>УКУПНО НЕТО</b>	<b>1.158.646,80</b>	<b>1.652.830,20</b>

42 Ćorac, S. S, Antić, A. T, „Procedure in Civil Cases for Protection Against Unlawful Termination of Employment“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 58(1), 2024, стр. 249-265.

У овој конструкцији, ако посматрамо пример у коме је плата 96.553 нето, анализирајући могућност исплате укупне цифре, запослени добија износ који чини његових готово 17 целих зарада, уместо 12.

## 4.2. Фискални ефекти за запосленог

Када запосленом буде исплаћена **накнада штете на основу заосталих зарада**,<sup>43</sup> ова исплата подлеже порезима и доприносима за обавезно социјално осигурање у складу са важећим законским прописима. Дакле, запосленом се исплаћује нето износ, који је умањен за одговарајуће порезе и доприносе који се уплаћују надлежним институцијама. На тај начин укупни износ који запослени прима на крају процеса након одбитка свих обавеза, може бити значајно умањен. Са друге стране, несумњиво је да се платом (зарада) коју би запослени остварио може сматрати основна плата (зарада) која је уговорена у новчаном износу и увећана плата (зарада) по основу времена проведеног у радном односу – „минули рад“;<sup>44</sup> који износи најмање 0,4% за сваку пуну годину рада проведenu у радном односу, односно у висини утврђеној актом послодавца. Плата (зарада) по основу радног учинка и увећана плата (зарада) у другим случајевима<sup>45</sup> могле би се сматрати платом (зарадом) коју би запослени остварио да ради, јер су то права која запослени може да оствари само за време проведено на раду, а у периоду док је вођен судски спор запослени фактички није био на раду. Радни учинак се може мерити само ако запослени ради и по том основу остварује одређене резултате рада по основу којих може да му се увећа или умањи плата (зарада). То значи да за време док запослени није радио због незаконитог отказа, није могао ни да оствари резултате на основу којих се мери радни учинак, те не постоји основ за увећање плате (зараде) коју би остварио да ради по основу радног учинка. Према томе, део плате (зараде) по основу радног учинка и увећана плата (зарада) не улазе у основ за обрачун плате (зараде) коју би запослени остварио да ради. Према наведеном, плату (зараду) коју би запослени остварио да ради, а која служи као основ за остваривање накнаде изостале плате (зараде) због незаконитог отказа, чини само основна плата (зарада) увећана за минули рад.<sup>46</sup>

**Запослени има интерес** да закључи споразум уместо да се врати на рад, пре свега због повољнијих финансијских услова. Наиме, у случају исплате накнаде штете уместо враћања на рад, пореске и доприносне обавезе нису применљиве на ову врсту исплате. То значи да запослени прима већи износ

43 ЗОР, члан 33.

44 ЗОР, члан 108. став 1. тачка 4.

45 ЗОР, члан 108. став 1. тач. 1-3: рад на дан празника, рад ноћу, рад у сменама и прековремени рад.

46 Ђорђевић, Н., „Порески третман накнаде изгубљене плате (зараде) и накнаде штете, која се исплаћује запосленом у јавном сектору по судској пресуди због незаконитог отказа“, стручни коментар, *Рачуноводствени инструктор*, бр. 1, 2013, стр. 2.

нето средстава, јер се на исплату не обрачунавају и не одбијају порези и доприноси. С обзиром на то да порези и доприноси нису обавезни, запослени може добити целокупан договорени износ као нето средства. Ова ситуација представља значајну предност за запосленог, јер му омогућава да у кратком року прими већи износ у поређењу са поступком који подразумева умањење због пореских обавеза. Управо ова предност у преговорима омогућава запосленом да издејствује већи износ накнаде у споразуму са послодавцем.

Посебан аспект пореске обавезе запосленог треба анализирати и у погледу **годишњег пореза на доходак грађана**. Мишљења министарства разматрају обавезу плаћања годишњег пореза на доходак грађана на приходе остварене по основу неисплаћених зарада према судској пресуди, као и правни статус пензија и законске затезне камате.

Према већ цитираној одредби ЗПДГ, порез на доходак грађана не плаћа се на накнаде материјалне и нематеријалне штете, изузев накнаде зараде (плате). То значи да накнада за изгубљену зараду, коју послодавац исплаћује запосленом у складу са судском пресудом, подлеже порезу на доходак грађана као зарада. Законска затезна камата коју запослени прима у склопу накнаде штете не подлеже порезу на доходак грађана, јер се сматра накнадом штете према Закону о облигационим односима и не представља порески обавезан приход.<sup>47</sup>

Међутим, у случају исплате накнаде штете уместо враћања на рад, у овом случају не ради се о накнади штете у висини изгубљених зарада, као што је то прописано за запосленог који се враћа на рад, већ се ради о накнади (материјалне, односно нематеријалне) штете где је плата зарада само мерило за утврђивање висине штете. На износ накнаде штете која се запосленом исплаћује по овом основу не плаћа се порез на доходак грађана,<sup>48</sup> нити доприноси.<sup>49</sup> У случају да се запослени не врати на рад и да му се накнада штете исплати у договореном износу, таква накнада изузета је од опорезивања порезом на доходак грађана уколико у својој природи има циљ да искључиво надокнади штету запосленом и уколико накнада не представља накнаду зарада и других примања, већ адекватну компензацију за незаконит престанак радног односа.

Анализа **негативних ефеката које ова накнада може имати за запосленог** од суштинског је значаја, посебно у смислу пореских обавеза и доприноса, као и утицаја на радни стаж. Како је прописано Законом о порезу на доходак грађана, на накнаду штете која се исплаћује запосленом не плаћа се порез на доходак грађана, нити доприноси. Ово изузеће, иако делује да чини накнаду финансијски повољнијом за запосленог у кратком року, носи потенцијалне негативне ефекте. Конкретно, недостатак уплате пореза и доприноса значи да се накнада не рачуна као доходак у смислу законских обавеза, што може довести до проблема у будућности. Дакле, оно што представља предност у смислу висине износа који прими, истовремено представља и основни недостатак.

47 Мишљење Министарства финансија, бр. 470588 2023 10520 004 000 011 004, од 2. 4. 2024.

48 ЗПДГ, члан 9. став 1. тачка 8.

49 *Рачуноводствени инструктор*, бр. 1, 2013.



Надаље, исплата накнаде без уплате пореза и доприноса значи да се запосленом не признаје период вођења поступка или преговора као радни стаж, већ је у том периоду запослени најчешће у статусу „незапослености“. То доводи до проблема у вези са социјалним осигурањем, пошто се за време када запослени није радио, али је добио накнаду, не уплаћују доприноси. Ово може утицати на будуће пензије и друге повластице које зависе од дужине радног стажа.

## ЗАКЉУЧАК

Ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, на захтев запосленог одлучиће да се запослени врати на рад, да му се исплати накнада штете и уплате припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио.<sup>50</sup> Поред права на враћање на рад, запослени такође стиче право на исплату заосталих зарада за период током којег је био неправедно лишен посла. Ово обештећење представља правичну надокнаду за изгубљену зараду, а тиме се враћа финансијска стабилност запосленог и исправља „неправда“ учињена незаконитим отказом. Потраживање запосленог по овом основу најчешће се у пракси остварује судским путем у посебном поступку.

Заостале зараде, као и сваки други облик зараде, подлежу опорезивању и плаћању доприноса према важећим прописима. Оваква правна регулатива обезбеђује једнак третман свих облика прихода и осигурава интегритет социјалног осигурања.

Међутим, запослени има на располагању могућност избора, односно може одлучити да одустане од враћања на рад и у договору са послодавцем у било којој фази прихвати одређени износ накнаде штете уместо враћања на рад. Уколико се запослени одлучи за овај облик обештећења, тај приход не подлеже порезу на доходак нити доприносима за социјално осигурање, што овакав споразум чини још атрактивнијим за обе стране. Овакво решење пружа могућност финансијске оптимизације за послодавца, док истовремено запосленом отвара простор за преговоре о вишем износу накнаде.

Интерес да се односи реше споразумно, без уласка у судске спорове, често је заједнички за обе стране. Споразумно решавање ове радноправне ситуације омогућава контролу над исходом, ефикасност и брзину окончања спорног односа на обострано задовољство, док истовремено смањује ризик од непредвидивих последица.

На крају, важно је напоменути да споразумно решење мора бити у складу са законским оквирима, јер је и најмања непажња приликом закључења споразума, односно закључење симулованих послова с циљем прикривања суштине исплате накнаде, незаконита. Покушај да се стварна природа прихода прикрије може створити подлогу за примену начела фактицитета. Управо због

50 Антић, А., Ђорац, С., „Враћање запосленог на рад по основу судске пресуде“.

тога је од суштинског значаја да се сви облици обештећења третирају у складу са законским прописима како би се осигурала правна сигурност и одржао интегритет правног система.

## ЛИТЕРАТУРА

### Монографије и чланци:

- Албанезе, Ж., „Незаконит престанак радног односа и новчане накнаде запосленом по том основу“, *Леје Арџис*, бр. 21, стр. 21.
- Антић, Б., „Правне последице незаконитог престанка радног односа“, *Радно и социјално право*, год. XX, бр. 2/2016, стр. 103-114.
- Антић, А., Ђорац, С., „Враћање запосленог на рад по основу судске пресуде“. Рад је предат на објављивање у *Зборнику радова Правној факултету у Нишу*, а изложен је у виду усменог саопштења под истим називом на Међународној научној конференцији „Правни принципи у савременом праву“, која је одржана 19. и 20. априла 2024. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.
- Ђорђевић, Н., Порески третман накнаде изгубљене плате (зараде) и накнаде штете, која се исплаћује запосленом у јавном сектору по судској пресуди због незаконитог отказа, стручни коментар, *Рачуноводствени инструктор*, бр. 1, 2013, стр. 2.
- Јовановић, А., *Увод у економску анализу права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1998.
- Јовановић, А., *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.
- Поповић, Д., *Наука о порезима и пореско право*, Правни факултет у Београду, 1997.
- Ćorac, S. S, Antić A. T, „Procedure in Civil Cases for Protection Against Unlawful Termination of Employment“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 58(1), 2024, стр. 249-265.

### Закони:

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 - усклађени дин. изн., 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/15 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21 и 10/22 - усклађени дин. изн.

- Закон о облигационим односима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 - Уставна повеља, и „Службени гласник РС“, број 18/20.
- Закон о извршењу и обезбеђењу, „Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - Аутентично тумачење, 113/17 - Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - Аутентично тумачење, 10/23.
- Закон о јавном бележништву, „Службени гласник РС“, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 - др. закон, 93/14 - др. закон, 121/14, 6/15 и 106/15.
- Закон о порезу на доходак грађана, „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - одлука УС, 7/12 - усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 - одлука УС, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 - испр., 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/15 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 - усклађени дин. изн., 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 - усклађени дин. изн. и 10/22 - усклађени дин. изн.
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/02-1, 84/02-2 - исправка, 23/03-16 - исправка, 70/03-1, 55/04-32, 61/05-51, 85/05-30 - др. законик, 62/06-12 - др. закон, 61/07-8, 20/09-39, 72/09-53 - др. закон, 53/10-15, 101/11-266, 2/20-3 - исправка, 93/12-3, 47/13-12, 108/2013-9, 68/2014-3, 105/2014-3, 91/2015-13 (Аутентично тумачење), 112/2015-5, 15/2016-24, 108/2016-14, 30/2018-17, 95/2018-240, 86/2019-4, 144/2020-3 члан 9.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење.
- Кривични законик (КЗ), „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

### *Мишљења минисџарсџава:*

Мишљење Министарства финансија, бр. 470588 2023 10520 004 000 011 004, од 2. 4. 2024.

### *Судска џракса:*

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, посл. бр. Гж-2011/15, од 8. 10. 2015. године.

**Goran Milošević, Ph.D.**

*Full Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad*

**Luka Baturan, Ph.D.**

*Assistant Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad*

**Marija Mitrović**

*Attorney-at-Law, Phd Student, Faculty of Law, University of Novi Sad*

## **PAYMENT OF UNPAID SALARY OR COMPENSATION FOR DAMAGES: TAX AND FINANCIAL ASPECTS**

### **Summary**

*This paper examines the financial and tax implications arising from the decision to pay compensation for damages instead of reinstating an employee, in cases where a final court ruling has already been issued mandating the employee's return to work. Two main aspects are analyzed: the fundamental differences between back wages and compensation for damages, and the tax consequences of these payments. The starting point for the analysis is a final court judgment ordering the employee's reinstatement following an unlawful termination. The subject of the research is the question of alternative options when the employer, for justified or unjustified reasons, does not wish to comply with the ruling. The paper explores the possibilities and modalities of reaching a settlement (out-of-court agreement) between the employer and the employee. It investigates the financial, labor law, and tax law aspects of different solutions. A thorough analysis of the differences between back wages, which entail the payment of all prescribed taxes and contributions, and compensation for damages, which is tax-exempt under current law, serves as the basis for the proposed legal and financial recommendations. This paper analyzes the potential options for agreements after a final judgment and assesses possible financial benefits and risks for both the employer and the employee in the context of fiscal treatment and financial management. Through a comparative analysis, the paper provides valuable insights for legal and financial experts in optimizing the financial and tax aspects of labor relations.*

**Keywords:** *unlawful termination of employment contract; compensation for damages due to unlawful termination of employment contract; payment of back wages; wage tax; personal income tax.*

Прегледни научни чланак\*

doi:10.56461/rrsp2401\_12

**Проф. др Живко Кулић\*\***, редовни професор  
Факултети за пословну економију и право Бар, Универзитет Агриаџик  
Бар

**Срђан Станковић\*\*\***, дил. правник, координатор групе послова за  
кадровску администрацију и радноправне послове  
Електромрежа Србије а. д., Београд

## ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

**Сажетак:** Радом су обухваћени, анализирани и обрађени посебни случајеви колективног преговарања у Републици Србији. Радним законодавством наше земље предвиђена су три таква случаја. То су: 1) колективни преговори у којима учествује више нерезидентивних, али удружених синдикала и/или удружења послодаваца; 2) колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених; и 3) колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања плата која нису ближе уређена колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду. Рад садржи обиље података и информација о условима, разлозима и могућностима вођења посебних колективних преговора, с циљем ближе уређивања одређених права, обавеза и одговорности из рада и по основу рада, нарочито у случају да та и таква питања нису ближе уређена колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду. Такав начин уређивања односа између представника рада и капитала у интересу је не само послодаваца и запослених него и друштва у целини.

**Кључне речи:** посебни случајеви, колективно преговарање, Република Србија, синдикал, послодавац, споразум, закључивање, реидентивност.

---

\* Рад примљен: 29. 8. 2024.

Рад прихваћен: 10. 9. 2024.

\*\* Email: zivko.kulic@yahoo.com

\*\*\* Email: srdjandstankovic@ems.rs

## 1. УВОД

Колективно преговарање је процес у коме учествују овлашћени представници рада и капитала. Преговори се воде ради закључивања колективног уговора, којим се уређују услови рада и запослења. Право на колективно преговарање је једно од најзначајнијих колективних права запослених. У исто време, то је и једно од колективних права послодаваца и њихових удружења. Као што је познато, колективно преговарање је обавезно за обе преговарачке стране, за разлику од закључивања колективног уговора, које почива на принципу добровољности.

Учесници у закључивању колективног уговора јесу субјекти који учествују у колективним преговорима за његово закључивање. То су послодавац или једно или више репрезентативних удружења послодаваца, на једној, и један или више репрезентативних синдиката, на другој страни. Одређује их ниво на коме се колективни уговор закључује и област у којој се закључује. Из тих разлога прави се разлика између учесника у закључивању општег колективног уговора, посебног колективног уговора и колективног уговора код послодавца.<sup>1</sup>

Колективно преговарање претходи закључивању колективног уговора. Циљ колективних преговора јесте да се изнађу компромисна и за обе стране прихватљива решења о начину уређивања права, дужности и одговорности из рада и по основу рада, која су предмет преговарачког процеса. Ако у преговорима учествује више синдиката или удружења послодаваца, образује се одбор за преговоре. У поступку преговарања, ради закључивања колективног уговора код послодавца, репрезентативни синдикат је дужан да сарађује са синдикатом у који је учлањено најмање 10% запослених код послодавца. Лица која учествују у преговорима морају за то имати овлашћење својих органа.<sup>2</sup>

Међутим, осим класичних колективних преговора, који се воде ради закључивања колективног уговора, постоје и посебни, атипични, нестандартни случајеви колективног преговарања. Такви начини преговарања могући су и у Републици Србији, у складу с важећим нормама наше радноправне регулативе. У наставку рада о њима ће се опширније говорити, ради њихове потпуније спознаје, а делом и њихове веће афирмације у друштву, у интересу и послодаваца и запослених.

## 2. ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА

Посебни случајеви колективног преговарања препознају се по томе што се, мање или више, разликују од уобичајеног начина колективног преговарања.

1 Ж. Кулић, *Радно право*, друго измењено и допуњено издање, Мегатренд универзитет, Београд, 2015, стр. 388.

2 Ж. Кулић, С. Шкорић, *Колективно радно право*, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2021. стр. 228.

Разлике се огледају у томе што се код посебних случајева колективног преговарања преговори, у два случаја, не воде ради закључивања колективног уговора, него из других одговарајућих разлога. У трећем пак случају преговори се воде ради закључивања колективног уговора, с тим што у преговорима учествују преговарачке стране, једна или обе, које су, због недостатка потребне репрезентативности, удруживањем „стекле право“ да учествују у преговорима, у складу са законом.

Сагласно одредбама Закона о раду<sup>3</sup>, посебним, нестандартним, неуобичајеним случајевима колективног преговарања у Републици Србији могу се сматрати:

- 1) колективни преговори у којима учествује више малих, нерепрезентативних, али удружених синдиката и/или удружења послодаваца;
- 2) колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених;
- 3) колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања одређених питања, која нису ближе уређена колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду.

## **2.1. Колективни преговори у којима учествује више нерепрезентативних, али удружених синдиката и/или удружења послодаваца**

Нерепрезентативни синдикати, односно нерепрезентативна удружења послодаваца, под одређеним условима могу приступити закључивању споразума о удруживању, ради испуњења услова репрезентативности и учествовања у закључивању колективног уговора. Таква могућност прописана је одредбом члана 249. Закона о раду. Сагласно тој одредби, ако ниједан од синдиката, односно ако ниједно од удружења послодаваца, не испуњава прописане услове репрезентативности, синдикати, односно удружења послодаваца, могу закључити споразум о удруживању ради испуњења услова репрезентативности и учествовања у закључивању колективног уговора. Све је на добровољној основи. Могу се удруживати ако желе. То је у њиховом интересу.

Споразум о удруживању ради испуњења услова репрезентативности, учествовања у колективним преговорима и учествовања у закључивању колективног уговора могу закључити и синдикати и удружења послодаваца. Таква могућност прописана је из практичних, али и суштинских разлога, с циљем превазилажења проблема до којих долази у случају да на одређеном нивоу колективног преговарања нема репрезентативних синдиката, односно удружења послодаваца. Идеја је да се њиховим удруживањем обезбеде одговарајуће претпоставке за несметано одвијање колективних преговора ради закључивања колективног уговора на одређеном нивоу<sup>4</sup>, у складу са законом.

3 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

4 Ж. Кулић, *Радно право*, о. с., стр. 391.

Према томе, ако ниједан од синдиката, односно ниједно од удружења послодаваца, не испуњава услове у погледу репрезентативности, могу закључити споразум о удруживању ради испуњења прописаних услова за преговоре и закључивање колективног уговора на одговарајућем нивоу колективног преговарања, у складу са законом. Удруживање је могуће и на једној и на другој страни, као и на обема странама истовремено, зависно од конкретних околности, односно од случаја до случаја. Удруживањем више нерепрезентативних синдиката, односно удружења послодаваца, фактички се „добија“ један репрезентативни синдикат, односно једно репрезентативно удружење послодаваца.

## **2.2. Колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених**

Колективни преговори који се воде, односно могу водити ради споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених у Републици Србији, постају актуелни последњих година. Таква могућност прописана је и нашем радним законодавством. Подразумева могућност споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених, на начин и под условима утврђеним одредбама члана 250. Закона о раду.

Зарада, накнада зараде и друга примања запослених сматрају се основним мотивом запошљавања и главним покретачем њиховог образовања, стручног оспособљавања и професионалног напредовања. Право на зараду једно је од најзначајнијих права из радног односа и један од кључних елемената тог односа. Без тог права радни однос не може ни настати, ни престати.<sup>5</sup> За послодавца, зарада је најважнија „контрапрестација запосленом који поверене му послове обавља у његово име, за његов рачун и на његов ризик“<sup>6</sup>.

Зарада, накнада зараде и друга примања запослених, по правилу се уређују законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Изузетно, уређују се, односно могу се уређивати, и подзаконским или другим одговарајућим актом. Законском регулативом обезбеђују се минимална, односно зајемчена зарада и друга минимална права запослених из радног односа, односно по основу радног односа. Њихово ближе и потпуније уређивање врши се колективним уговором код послодавца и колективним уговорима закљученим на вишим нивоима колективног преговарања. Ако колективни уговор код послодавца није закључен, уређују се правилником о раду и/или уговором о раду, под условом да нису ближе уређена предметним споразумом<sup>7</sup>.

5 Ж. Кулић, *Радно право*, о. с., стр. 223.

6 Д. Паравина, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 1998, стр. 95.

7 Ж. Кулић, Ј. Вуковић, „Споразум о уређивању зараде, накнаде зараде и других примања запослених“, *Радно и социјално право*, број 1/2017, стр. 212.



Могућност споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених новијег је датума, бар у Републици Србији. Иако је стечено искуство у вези с тим мало, с разлогом се може закључити да се таква могућност у пракси готово и не користи. Такво стање није у интересу ни запослених ни послодаваца, због чега му се мора посветити већа пажња.

Одредбом члана 250. став 1. Закона о раду, прописано је да се споразум о уређивању зараде, накнаде зараде и других примања запослених може закључити „ако код послодавца није основан синдикат“. Сагласно одредби става 2. тог члана, такав споразум се „сматра закљученим када га потпишу лице овлашћено за заступање послодавца и представник савета запослених“, или запослени који је за то добио овлашћење од „најмање 50% запослених од укупног броја запослених код послодавца“. И најзад, према одредби става 3. тог члана, споразум престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора.

У интересу је и послодаваца и запослених да се зарада, накнада зараде и друга примања запослених, кад год је то могуће, уреде колективним уговором, а не правилником о раду. Између осталог, због тога што је колективни уговор резултат преговора овлашћених представника рада и капитала, а правилник о раду својеврсни „диктат“ послодавца, то јесте акт који послодавац самостално доноси. Истина, послодавац је дужан да приликом доношења таквог правилника затражи мишљење синдиката, али то битно не мења ствари, с обзиром на то да дато мишљење, по природи ствари, није обавезујуће<sup>8</sup>.

Међутим, код послодавца код кога није основан синдикат колективни уговор се не може закључити, што није у интересу ни послодавца, ни запослених. Није у интересу послодавца због тога што се у таквим околностима може изазвати незадовољство запослених, умањити њихова мотивација за рад и угрозити социјални мир, а запослених – због тога што им се не пружа могућност да се преговорима изборе за прихватљиве и достојанствене услове рада. Из тих разлога је и прописана могућност да се зарада, накнада зараде и друга примања запослених, али не и друга питања, односно и друга права и обавезе из рада и по основу рада, код послодавца код кога није основан синдикат уреде споразумом послодавца и запослених<sup>9</sup>.

У основи, одредбе члана 250. Закона о раду су добре, прихватљиве и веома значајне за представнике рада и капитала, без обзира на то што се у пракси готово и не користе.<sup>10</sup> Добре и прихватљиве због тога што се, захваљујући њима, социјалним партнерима пружа могућност да бар део права и обавеза, по свему судећи најзначајнијих права и обавеза из рада и по основу рада, уреде споразумом, односно преговорима. Такав начин уређивања међусобних односа увек је бољи и прихватљивији од једностраног уређивања услова рада.<sup>11</sup>

8 *Ibid.*, стр. 215.

9 *Ibid.*, стр. 216.

10 До прецизних и проверљивих података о примени члана 250. Закона о раду у свакодневној пракси тешко се може доћи. Евиденцију о томе не воде ни удружења послодавца, ни синдикати.

11 Ж. Кулић, Ј. Вуковић, *о. с.*, стр. 216.

Иако су наведене одредбе добре и веома значајне за субјекте радног односа, чињеница је да нису савршене и да су могле бити боље и потпуније, у интересу и послодаваца и запослених. Другим речима, њихово постојање је сасвим оправдано и не може се доводити у питање, тим пре што су разлози који им иду у прилог бројни и веома значајни, о чему је већ било речи. Међутим, то не значи да на њима не треба и даље радити, ради њиховог даљег „дотеривања“, заокруживања, прилагођавања и унапређивања, у складу с интересима социјалних партнера и потребама живота.<sup>12</sup> Пре свега, требало би обезбедити јасне и недвосмислене правне претпоставке за закључивање предметног споразума и у случају да код послодавца постоји синдикат или више њих, али без признатог својства репрезентативности.

### **2.3. Колективни преговори који се воде ради споразумног уређивања питања која нису ближе уређена колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду**

Закон о раду садржи више одредаба којима се прописује могућност споразумног уређивања одређених права, дужности и одговорности из рада и по основу рада, која нису ближе уређена колективним уговором, односно правилником о раду или уговором о раду. Такве одредбе могу се наћи и у другим законима из области радних односа. Илустрације ради, такву одредбу садржи и Закон о мирном решавању радних спорова<sup>13</sup>, о чему ће у наставку бити више речи.

Правни основ за споразумно уређивање питања која нису ближе уређена колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду, садржан је у одредбама члана 210. став 2, члана 211, члана 214. став 1. и члана 255. став 1. Закона о раду Републике Србије. Осим тога, садржан је и у одредбама члана 26. ст. 2, 3 и 4. Закона о мирном решавању радних спорова. Сличне одредбе могу се наћи и у упоредном праву.

Питања која се, сагласно наведеним одредбама, по окончању колективних преговора закљученим споразумом могу ближе уредити, између осталог су:

- техничко-просторни услови за рад синдиката;
- право представника синдиката на плаћено одсуство с посла ради обављања синдикалне функције, сразмерно броју чланова синдиката;
- образовање арбитраже за решавање спорних питања насталих у поступку колективног преговарања;
- начин решења колективног радног спора на основу донете препоруке или независно од ње;
- културно-забавни живот запослених код послодавца;

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

- радничке спортске игре;
- јубиларне награде;
- услови коришћења бањско-климатских и других места за одмор и рекреацију;
- услови поделе новогодишњих и других евентуалних пакетића за децу;
- солидарна помоћ за случај рођења детета, болести, смрти члана уже породице, поплаве, пожара и слично;
- и друга евентуална питања, у складу са законом.

Могућност закључивања споразума о начину решења колективног радног спора, на основу препоруке донете у поступку мирења или независно од ње, прописана је одредбом члана 26. став 2. Закона о мирном решавању радних спорова. Осим тога, одредбом става 3. тог члана прописано је правило према којем закључени споразум постаје основ за закључивање, измене и/или допуне колективног уговора. Наравно, под условом да је предмет спора колективни уговор. Међутим, ако предмет спора није колективни уговор, споразум има снагу извршне исправе<sup>14</sup>, у складу са законом. Могућност закључивања споразума у свим другим случајевима прописана је одговарајућим одредбама Закона о раду, о чему је делимично већ било речи.

## ЗАКЉУЧЦИ

На основу свега изнетог, може се закључити:

1) да споразум о удруживању ради испуњења услова репрезентативности, учествовања у колективним преговорима и у закључивању колективног уговора, могу закључити и синдикати и удружења послодаваца, у складу са законом;

2) да је могућност споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених у Републици Србији резервисана само за ниво послодавца и само у случају да код послодавца није основан синдикат;

3) да се споразумом послодавца и запослених, под одређеним условима, могу уредити само зараде, накнаде зараде и друга примања запослених, али не и друга питања, односно и друга права и дужности и одговорности из рада и по основу рада;

4) да је намера, односно замисао законодавца, изражена у одредби члана 250. Закона о раду, добра и прихватљива, али не и на прави начин уређена;

5) да је могућност споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других примања запослених искључена у случају да је код послодавца основан било какав синдикат, макар бројао само три-четири члана, што је апсурдно и што није и не би требало да буде смисао споразумног начина уређивања односа између послодаваца и запослених;

14 Такво правило прописано је одредбом члана 26. став 4. Закона о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 25/04, 104/09 и 50/18.

6) да се колективни преговори могу водити и поводом закључивања споразума о уређивању одређених питања из рада и по основу рада која колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду нису ближе уређена;

7) да се наведене могућности у пракси недовољно користе, што није у интересу ни запослених, ни послодаваца, па самим тим ни друштва у целини;

8) да су потребни додатни напори послодаваца, запослених и других релевантних субјеката друштва, усмерени у правцу даље афирмације наведених начина уређивања односа између представника рада и капитала и даљег унапређивања стања у наведеним областима друштвеног живота и рада, у складу са законом;

9) да правне норме морају бити логичне, разумљиве и прихватљиве за субјекте на које се односе, нудећи им одржива, спроводива, једноставна, потпуна, довршена, разумна и рационална решења за уређивање међусобних односа;

10) да би у даљој доградњи нашег радног законодавства требало обезбедити решења којима ће се мањкавости везане за услове споразумног уређивања зараде, накнаде зараде и других питања запослених на задовољавајући начин отклонити (нпр. искључењем могућности споразумног уређивања предметних и других евентуалних питања само у случају да код послодавца постоји, односно делује један или више репрезентативних синдиката), с циљем даље хуманизације услова рада и даљег јачања положаја и улоге запослених у процесу рада и друштву у целини, у складу с правилима и принципима садржаним у међународном и упоредном праву.

## ЛИТЕРАТУРА

- Кулић, Ж. (2015), *Радно право*, друго измењено и допуњено издање, Мегатренд универзитет, Београд.
- Кулић, Ж., Шкорић, С. (2021), *Колективно радно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Нови Сад.
- Кулић, Ж., Вуковић, Ј. (2017), „Споразум о уређивању зараде, накнаде зараде и других примања запослених“, *Радно и социјално право*, број 1.
- Паравина, Д. (1998), *Радно право*, Службени гласник, Београд.

## Извори права

- Закон о раду Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.
- Закон о мирном решавању радних спорова, „Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

**Prof. Živko Kulić, Ph.D.**

*Faculty of Business Economics and Law Adriatic University Bar*

**Srđan Stanković**

*Coordinator of the Group of Jobs for Personnel Administration and Labor Law Affairs, PE “Elektromreža Srbije”, Belgrade*

## **SPECIAL CASES OF COLLECTIVE BARGAINING IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

*The paper covers, analyzes and processes special cases of collective bargaining in the Republic of Serbia. The labor legislation of our country foresees three such cases. These are: 1) collective bargaining in which several non-representative, but associated unions and/or employers' associations participate; 2) collective bargaining that are conducted for the purpose of mutually regulating wages, salary compensation and other employee earnings and 3) collective bargaining that are conducted for the purpose of mutually regulating issues that are not more closely regulated by the collective agreement, labor regulations and/or employment contract.*

*The paper contains a wealth of data and information on the conditions, reasons and possibilities of conducting special collective bargaining, with the aim of more closely regulating certain rights, obligations and responsibilities arising from labor and based on labor, especially in the event that these and such issues are not more closely regulated by the collective agreement, the labor regulations and/or the labor contract. Such a way of regulating the relationship between representatives of labor and capital is in the interest not only of employers and employees, but also of society as a whole.*

**Keywords:** *special cases, collective bargaining, Republic of Serbia, union, employer, agreement, conclusion, representativeness.*



Прегледни научни чланак\*

doi:10.56461/rrsp2401\_13

**Проф. др Весна Симовић-Звицер\*\***, ванредна професорица  
Универзитет Црне Горе

## ЗЛОУПОТРЕБА БОЛОВАЊА У ЦРНОЈ ГОРИ

**Сажетак:** *Право на накнаду зараде је неопућиво право које припада запосленом умјесто зараде и у случајевима када је запослени одсутан са рада из некој оправданој разлоја. Оправдани разлози се, између осталој, односе и на случајеве привремене сиријечености за рад, који су детаљније уређени Законом о обавезном здравственом осигурању.*

*У раду је дајт приказ поступка за остваривање права на одсуство са рада збој болести, права која запослени уживају у том периоду (са примјерима из праксе Суда правде Евројске уније), као и мјере за сузбијање злоупотребе боловање и последице које су предвиђене како за запослене, тако и за лекаре који су допринијели постојању злоупотреба. Осим тоја, указано је на неефикасност неких законских рјешења и на проблеме са којима се послодавци суочавају у пракси, посебно у свијетлу одлука Врховној суда Црне Горе, које код одсуства са рада збој болести предност дају фактичком стању, тј. постојању болести запосленој у односу на његово попуштање да изврши обавезе које у овом случају има према послодавцу.*

**Кључне ријечи:** боловање, накнада зараде, контрола боловања, отказ.

### 1. ОДУСТВО СА РАДА ЗБОГ БОЛЕСТИ

Закон о раду – ЗОР<sup>1</sup> у члану 90. предвиђа и право на плаћено одсуство из здравствених разлога. У случају одсуства са рада због болести запослени остварује право на накнаду зараде, а основ за њено утврђивање дефинисан је у Закону о обавезном здравственом осигурању – ЗОЗО.<sup>2</sup> Тако, у складу с чланом 39. овог закона, основ за обрачун накнаде зараде за вријеме привремене

\* *Рад примљен: 29. 7. 2024.*

*Рад прихваћен: 29. 8. 2024.*

\*\* Email: simovicvesna@gmail.com

1 „Службени лист СГ”, бр. 074/19, 008/21, 059/21, 068/21, 145/21 и 077/24.

2 „Службени лист СГ”, бр. 145/21 и 048/24.

спријечености за рад јесте просјек основне зараде (којој се у смислу ове законске норме додаје посебан дио зараде и увећање зараде по основу минулог рада), односно накнаде зараде коју је запослени остварио у посљедњих 12 мјесеци који претходе мјесецу у коме је наступила привремена спријеченост за рад. Као што се из ове одредбе може закључити, приликом утврђивања основа за накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад не узима се увећање зараде по основу прековременог, ноћног рада и рада у дане државних празника, као ни дио зараде за радни учинак.

Одуство с рада из здравствених разлога, у складу са Законом о обавезном здравственом осигурању можемо подијелити на двије групе случајева.

Прву групу чине случајеви привремене спријечености за рад у којима запослени има право на накнаду зараде у висини 100% од основа за накнаду. То су случајеви у којима је привремена спријеченост за рад настала услед професионалне болести и повреде на раду (осим за последице које су наступиле услед професионалне болести и повреде на раду), одржавања трудноће (лијечења пријетећег абортуса), као и добровољног давања крви, ткива и органа. Осим ових случајева, накнада зараде за вријеме привремене спријечености за рад у висини од 100% од основа за накнаду обезбјеђује се осигураном лицу и због лијечења основне болести и стања, и то: малигних болести, хемофилије, цистичне фиброзе, епилепсије, мишићне дистрофије, церебралне парализе, параплегије и квадриплегије, системских аутоимуних болести, хроничне бубрежне инсуфицијенције (дијализа), ХИВ и карантинских болести и психозе, као и услед његе дјетета обољелог од малигних болести. Дакле, у наведеним случајевима приликом одређивања процента накнаде зараде законодавац је водио рачуна о узроцима и тежини болести. Од тога је направљен изузетак када су у питању неке категорије лица са инвалидитетом, којима се накнада за вријеме привремене спријечености за рад обезбјеђује у висини од 100% од основа за накнаду, без обзира на то по којем основу је утврђена привремена спријеченост за рад. То су лица са урођеним недостатком горњих или доњих екстремитета, лица са оштећењем вида (закон не помиње у којем проценту, али користи термин „слијепа лица“, па се подразумијева да се ради о лицима са оштећењем вида у већем проценту), глувонијемим лицима и лицима обољелим од мултипле склерозе.

Другу групу случајева привремене спријечености за рад чине они у којима запослени у складу са Законом о обавезном здравственом осигурању има право на накнаду у висини од 70% од основа за накнаду. То су најчешће случајеви када је запослени спријечен за рад услед болести или повреде које нијесу настале на раду, или због његе члана уже породице.<sup>3</sup> При томе, под

3 Осим ових, ЗОЗО предвиђа и друге случајеве у којима осигураник има право на накнаду зараде у висини од најмање 70% од основа. У складу с чланом 37. став 2. то су сљедећи случајеви: ако је осигураник услед болести или повреде (која се може десити на раду или ван рада) привремено спријечен за рад; ако је стављен под здравствени надзор или се над њим спроводи карантин; ако је изолован као клицоноша или због појаве заразе



чланом уже породице подразумијевају се: брачни или ванбрачни супружник, партнер у заједници живота лица истог пола, дјеца рођена у браку или ван брака, пасторчад, усвојена дјеца, као и дјеца без родитељског старања ако их осигураник издржава, у складу са законом. Закон предвиђа минимални износ накнаде зараде, што значи да колективним уговором, сходно клаузули *in favorem laboratoris*, може бити предвиђен и већи износ за наведене случајеве спријечености за рад. Таква пракса је присутна у већини гранских колективних уговора који се односе на запослене у јавном сектору, који предвиђају да у наведеним случајевима запосленом припада накнада зараде за вријеме привремене спријечености за рад у висини од 90% од основа за накнаду,<sup>4</sup> са изузетком Гранског колективног уговора за здравствену дјелатност<sup>5</sup>, који у овим случајевима предвиђа накнаду зараде у висини 80% од основа за обрачун накнаде зараде за вријеме привремене спријечености за рад до 60 дана, што значи да у случају дуже спријечености за рад запослени има накнаду зараде у висини законског минимума, тј. 70% од основа за накнаду. Овако велики износи накнаде зараде који су предвиђени у гранским колективним уговорима разлог су за честе злоупотребе боловања у овим секторима. Најчешће ситуације лажног боловања можемо подијелити у двије групе:

1. симулација болести или повреде запосленог (нпр. запослени није болестан и способан је за рад, али отвори боловање ради туристичког путовања, завршавања приватних послова, избегавања великог обима посла у појединим периодима године, као и у случају поремећених односа са колегама, незадовољства због распоређивања на друго радно мјесто, покушаја да избјегне одговорност због повреде радне обавезе и сл.);
2. запослени је болестан, али се понаша супротно прописаној терапији и својим поступцима спречава оздрављење, односно погоршава своје здравствено стање (нпр. запосленом је прописана терапија мировања, али он, с циљем додатне зараде, ради код другог послодавца – тзв. рад на црно).

Према подацима Фонда за здравствено осигурање<sup>6</sup>, у Црној Гори је у току 2023. године отворено 15.812 боловања. Према подацима Управе за статистику<sup>7</sup>, у истом периоду у Црној Гори је било 294,1 хиљаде запослених, што значи да је

---

у домаћинству; ако је одређен да његује обољелог члана уже породице; ако је одређен за пратиоца обољелог лица упућеног на лијечење или љекарски преглед у друго мјесто, односно док траје болничко лијечење.

4 Ово рјешење садржано је у члану 14. Гранског колективног уговора за област управе и правосуђа („Službeni list CG“, бр. 018/23 и 070/24), члану 12. Гранског колективног уговора за социјалну дјелатност („Službeni list CG“, бр. 150/22), члану 28. Гранског колективног уговора за област просвјете („Službeni list CG“, бр. 010/16, 076/19, 151/22 и 046/24), у члану 23. Гранског колективног уговора за област културе („Službeni list CG“, бр. 064/16 и 035/23), члану 21. Гранског колективног уговора за комунално-стамбену дјелатност („Službeni list CG“, бр. 002/12, 032/12 и 093/23).

5 „Službeni list CG“, бр. 030/16, 009/20, 142/21 и 130/22.

6 FZO u PCPG udruženi u rješavanju problema zloupotrebe bolovanja, <https://fzocg.me/fzo-i-upcg-udruzeni-u-rjesavanju-problema-zloupotrebe-bolovanja/>, 16. 7. 2024.

7 Zaposlenost – Podaci, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1164&pageid=23>, 16. 7. 2024.

у Црној Гори у току 2023. године на боловању било 5,3 запослена. Укупан број изгубљених радних сати био је 1.330.086, што је 84 сата по кориснику боловања, што говори у прилог чињеници да се у већини случајева радило о краћим боловањима. С друге стране, укупна боловања у прошлој години државу су коштала око девет милиона еура. Због неправилности у раду, у овој години до сада су кажњена два љекара, а поступак против још неколико је у току.

Накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад дужан је да обрачуна и исплати послодавац, с тим што по истеку 60 дана привремене спријечености за рад, накнаду зараде обрачунава и исплаћује послодавац, а Фонд за здравствено осигурање послодавцу рефундира исплаћена средства у случају боловања које траје дуже од 60 дана.<sup>8</sup> У складу с чланом 41. ЗОЗО, Фонд за здравствено осигурање рефундира послодавцу исплаћену накнаду зараде у висини од 70% од основа за накнаду, а највише до износа који не може бити већи од једне просјечне зараде запослених у Црној Гори у претходној години, према подацима органа управе надлежног за послове статистике. Ако је у питању накнада зараде за вријеме привремене спријечености за рад због одржавања трудноће (лијечења пријетећег абортуса), послодавац има право на рефундацију до износа који не може бити већи од двије просјечне зараде запосленог у Црној Гори у претходној години, према подацима органа управе надлежног за послове статистике. У вези с овом одредбом треба указати на то да је послодавац у случају одсуства с рада дужан да запосленој исплати зараду у висини 100% од основа (независно од тога да ли је тај износ већи од двије просјечне зараде и независно од тога да ли ће послодавцу бити рефундиран цијели износ).<sup>9</sup> Ако се имају у виду наведене одредбе, као и чињеница да је у прошлој години боловање користило 5,3% запослених, онда се лако може извести закључак да су злоупотребе боловања један од најважнијих проблема са којим се суочавају послодавци у Црној Гори. Ово посебно из разлога што послодавац у првих 60 дана боловања накнаду зараде запосленом исплаћује из својих средстава. Осим тога, у случају боловања које је дуже од 60 дана, послодавац ће бити дужан да исплаћује накнаду у износу који је предвиђен гранским колективним уговором (што је у јавном сектору у већини случајева

8 У складу са ЗОЗО, рефундација се не врши потрошачким јединицама буџета Црне Горе, буџета локалне самоуправе, као и потрошачким јединицама над којима те потрошачке јединице врше надзор, у складу с посебним законом.

9 У складу са Правилником о начину остваривања права на привремену спријеченост за рад и остваривање права на накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад („Службени лист ЦГ“, број 36/22), послодавац остварује рефундацију средстава од Фонда за здравствено осигурање, на име исплаћене накнаде зараде, почев од 61. дана непрекидне привремене спријечености за рад, односно почев од првог дана одобравања привремене спријечености за рад због одржавања трудноће (лијечење претећег абортуса), на основу доказа, и то: да је уплатио допринос за обавезно здравствено осигурање и да је осигураник исплатио накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад. Уколико осигураник у смислу прописа о раду ради код више послодаваца истовремено, Фонд за здравствено осигурање послодавцима рефундира накнаду зараде сразмјерно времену проведеном на раду код сваког послодавца.

90% од основа), иако ће му преко Фонда за здравствено осигурање бити ре-фундиран износ у проценту 70% од основа за исплату накнаде зараде.

ЗОЗО предвиђа и случајеве у којима запослени неће имати право на накнаду зараде, а то су: ако је сам запослени проузроковао привремену спријеченост за рад; ако за вријеме привремене спријечености за рад обавља привредну или другу дјелатност, без обзира на то да ли остварује приход од те дјелатности; ако је спречавао оздрављење, односно оспособљавање за рад; ако се без оправданог разлога не подвргне лијечењу, осим ако за лијечење није потребан пристанак предвиђен посебним прописима; ако се без оправданог разлога не јави изабраном доктору или изабраном тиму, односно комисији за оцјену способности, или се не одазове на љекарски, односно комисијски преглед у заказано вријеме; ако у вријеме коришћења права на привремену спријеченост за рад промијени мјесто боравка, осим у циљу лијечења, у складу са законом. Осим наведених случајева, накнада зараде не припада ни лицима која су на издржавању казне затвора и лицима којима је изречена мјера безбједности обавезно психијатријско лијечење и чување у здравственој установи и мјера обавезно лијечење алкохоличара и наркомана.

У вези с правом на одуство с рада из здравствених разлога, треба напоменути да ЗОЗО у члану 44. предвиђа обавезу Фонда за здравствено осигурање да у случају дужег трајања привремене спријечености за рад проузроковане болешћу или повредом, запосленог с потребном медицинском документацијом упути Фонду за пензијско и инвалидско осигурање (Фонд ПИО), који је првостепени орган за оцјену радне способности, односно инвалидности. При томе, под дужом спријеченошћу за рад подразумијева се ситуација када је запослени по овом основу одсутан с рада у континуитету 10 мјесеци, односно 12 мјесеци у току којих је било укупно 10 мјесеци спријечености за рад с прекидима. Фонд ПИО је дужан да изврши оцјену радне способности, односно инвалидности у року до 60 дана од дана подношења захтјева за оцјену радне способности, и за то вријеме накнаду зараде обезбјеђује Фонд за здравствено осигурање, а по истеку тог рока, накнаду зараде обезбјеђује Фонд пензијског и инвалидског осигурања Црне Горе. Право на накнаду зараде престаје када рјешење о утврђеној инвалидности постане правоснажно, у складу с прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Једно од питања које је повезано с правом на одсуство с рада због болести јесте: На који начин ће користити годишњи одмор запослени након истека боловања, односно да ли годишњи одмор може „прекидати“ и наставити након истека боловања? ЗОР је ово питање уредио у члану 85. тако што је дозволио преношење права на годишњи одмор – тако да се може остварити и у години у којој то право није стечено. Наиме, ова ситуација „преношења годишњег одмора“ дозвољена је у случају да запослени није могао искористити годишњи одмор, или је прекинуо његово коришћење због: одсуства са рада према прописима о здравственом осигурању (нпр. због болести) или ако је одсуствовао са рада због њега дјетета. Овдје је битно указати на разлог због којег ЗОР дозвољава преношење годишњег одмора због болести. Он се заправо налази у њиховој

сврси. Наиме, сврха годишњег одмора јесте да се запослени одмори и да слободно располаже временом за опуштање и забаву, док је сврха одсуства с рада због болести да се запослени опорави од болести због које је спријечен да обавља рад.<sup>10</sup> То је разлог због којег запослени има право да искористи годишњи одмор (или да настави коришћење преосталог дијела годишњег одмора) по повратку на рад. Међутим, то не значи да ће одмах по истеку неког од наведених основа за одсуство с рада запослени наставити коришћење годишњег одмора (нпр. ако је годишњи одмор био прекинут због болести), већ ће запослени то право користити зависно од потреба процеса рада, у договору с послодавцем. Овдје је дефинисан крајњи рок до којег је послодавац дужан да обезбиједи наставак коришћења годишњег одмора или коришћење годишњег одмора у цјелости, а то је 15 мјесеци по истеку године у којој је запослени стекао право на годишњи одмор.<sup>11</sup> (Нпр. ако је запослени због болести прекинуо коришћење годишњег одмора за 2024. годину, послодавац ће бити дужан да му омогући коришћење преосталог дијела годишњег одмора за ту годину најкасније до краја марта 2026. године). Дакле, преношење права на годишњи одмор у случају боловања је временски ограничено, што значи да у случају тзв. дуготрајног боловања запослени може изгубити право на годишњи одмор уколико је протекло 15 мјесеци од краја године у којој је то право стечено.<sup>12</sup>

## 2. МЈЕРЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ БОЛОВАЊА

Ради спречавања злоупотребе боловања од стране запослених, ЗОЗО и ЗОР су предвидјели неколико рјешења којима се регулише са једне стране поступак одобравања одсуства са рада, а с друге стране обавезе запослених у погледу информисања послодавца о том одсуству. Тако, ЗОЗО предвиђа да привремену спријеченост за рад до 30 дана утврђује изабрани тим или изабрани доктор, а послѣје 30 дана надлежна љекарска комисија, у зависности

10 То је потврђено и у пресудама Суда правде Европске уније: *Judgment of the court (Grand Chamber) of 20 January 2009, Gerhard Schultz-Hoff v Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer and Others v Her Majesty's Revenue and Customs - Joined Cases C-350/06 and C-520/06* и *Judgment of the court (First Chamber) of 10 September, Francisco Vicente Pereda v Madrid Movilidad SA. - Case C-277/08*.

11 Ова одредба је у складу с праксом Суда правде Европске уније, који је у пресуди *Judgment of the court (Grand Chamber) of 22 November 2011. KHS AG v Winfried Schulte. - Case C-214/10*, навео да у случају болести запосленог, период у којем може пренијети неискоришћени годишњи одмор мора бити дужи од уобичајеног периода преношења дијела одмора у сљедећу годину (тач. 38–40), док период преноса од 15 мјесеци сматра прихватљивим (тачка 44).

12 Ово становиште је потврђено и у пресудама Суда правде Европске уније, и то: *Judgment of the court (First Chamber) of 10 September, Francisco Vicente Pereda v Madrid Movilidad SA. - Case C-277/08* и у пресуди у спојеним предметима: *Judgment of the court (Grand Chamber) of 20 January 2009, Gerhard Schultz-Hoff v Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer and Others v Her Majesty's Revenue and Customs - Joined Cases C-350/06 and C-520/06*.

од врсте и природе болести. При томе, у том поступку по правилу је обавезно лично присуство осигураника, а привремена спријеченост за рад се утврђује узимањем анамнезе и радне анамнезе, као и увидом у медицинску и другу документацију издату од здравствене установе. Изузетак од обавезе личног присуства осигураника предвиђен је у случају да због здравственог стања или врсте болести није способан да дође код изабраног тима или изабраног доктора, односно надлежне љекарске комисије.

Осим тога, ЗОЗО, као и ЗОР, предвиђају могућност да послодавац пред надлежним органом (пред комисијом коју формира Фонд за здравствено осигурање, односно министарство надлежно за послове здравља) – ако сумња у рад љекарске комисије<sup>13</sup> иницира покретање поступка за преиспитивање привремене спријечености за рад. У случају да сумња постоји у односу на изабраног доктора или изабрани тим, поступак може покренути Фонд за здравствено осигурање, на захтјев послодавца или по службеној дужности. С друге стране, ако постоји сумња у рад љекарске комисије, поступак покреће ресорно министарство, на захтјев послодавца или Фонда за здравствено осигурање.<sup>14</sup> ЗОЗО у члану 37. прави изузетак од могућности преиспитивања боловања, а то је у случају да се осигураник налази на болничком лијечењу (ако није у питању лијечење у дневној болници).

ЗОР је предвидио неколико превентивних мјера, које су сублимиране у двије обавезе запосленог

1) Запослени је дужан да у року од три дана од дана настанка привремене спријечености послодавцу достави потврду љекара, лично или преко другог лица (ако је запослени спријечен да то уради због тога што се налази на болничком лијечењу, ако због болести или повреде није у могућности да хода и сл.). Осим потврде о привременој спријечености за рад предвиђена је и обавеза љекара да изда наведену потврду на дан отварања боловања. Иако је ЗОР предвидио да ће начин издавања и садржај потврде о наступању привремене спријечености за рад прописати министарство надлежно за послове здравља својим правилником, то се још увијек није десило, иако је од усвајања закона

13 Комисију чине доктори специјалисти медицине рада и доктори специјалисти одговарајућих грана медицине, у зависности од врсте болести или повреде. Провјеру привремене спријечености за рад комисије врше у присуству осигураника, на основу медицинске документације, информација прибављених од здравствене установе која је издала медицинску документацију, поновног прегледа осигураника од стране доктора одговарајуће специјалности или конзилијума доктора и других чињеница и околности битних за провјеру привремене спријечености за рад.

14 Министарство здравља је формирало Националну комисију за контролу привремене спријечености за рад, а бројке говоре да је број отворених боловања у односу на претходну годину мањи за двије трећине. Тако је за први квартал 2023. године број дана који је потрошен на комисијска боловања дужа од 30 дана износио 582.272. За исти квартал у овој години је био 168.392 дана, што је значајно смањење. У другом кварталу 2023. године, број дана потрошених на комисијска боловања дужа од 30 дана износи 183.577, а у истом кварталу ове године 48.029 дана. Подаци преузети са сајта Фонда за здравствено осигурање: FZO i UPCG удружени у рјешавању проблема злоупотребе боловања, о. с.

о раду прошло 4,5 године. Ипак, подразумијева се да потврда о привременој спријечености за рад, између осталог, мора да садржи разлоге привремене спријечености за рад. То свакако не подразумијева да се у потврди наводи дијагноза пацијента, с обзиром на то да она у тренутку издавања потврде не мора да буде утврђена.

2) Запослени је дужан да извјештај о привременој спријечености за рад достави у року од пет дана од дана издавања извјештаја.<sup>15</sup> Извјештај о привременој спријечености за рад издаје се након окончаног поступка лијечења (тај рок може бити и до 30 дана по окончању лијечења), за разлику од потврде о привременој спријечености за рад, која треба да буде издата првог дана када је лекар констатовао привремену спријеченост за рад.

Непоштовање наведених обавеза од стране запосленог, односно у случају недостављања наведене потврде и извјештаја о привременој спријечености за рад, за посљедицу може имати отказ уговора о раду од стране послодавца, у складу с чланом 172. став 1. тачка 6. ЗОР-а. С друге стране, чињеница да је запослени привремено спријечен за рад, тј. да се налази на боловању, не може утицати на законитост дисциплинског поступка. Ово из следећих разлога. Уколико се запослени налази на боловању у вријеме покретања дисциплинског поступка, упозорење о постојању разлога за изрицање дисциплинске санкције биће му достављено уз примјену одредби члана 176. ЗОР-а, који регулише начине достављања упозорења, обавјештења, позива за усмену расправу и рјешења. Ако се запослени налази на боловању, најприје ће му се покушати уручити предметно упозорење на адреси његовог пребивалишта или боравишта.<sup>16</sup> Након тога, послодавац ће акт чија достава није успјешно извршена објавити на својој огласној табли, а по протеку рока од осам дана сматраће се да је достава уредно извршена. То значи да по протеку рока од осам дана од дана јавног објављивања акта, почињу да теку рокови у односу на које запослени и послодавац могу предузимати радње које су предвиђене овим законом. У току дисциплинског поступка, ниједан рок неће бити продужен, јер су они одређени као апсолутни рокови. Осим тога, усмена расправа се заказује на захтјев запосленог, а он има могућност да се изјасни

15 Осим тога, у складу са Правилником о начину остваривања права на привремену спријеченост за рад и остваривање права на накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад, изабрани доктор доставља директору дома здравља мјесечне извјештаје о одобреним привременим спријеченостима за рад, на прописаном обрасцу. Ови извјештаји садрже анализу узрока привремене спријечености за рад, као и анализу одобрених привремених спријечености за рад по изабраним докторима, а директор дома здравља их доставља Министарству здравља и Фонду за здравствено осигурање.

16 ЗОР у члану 18. став 1. тачка 5. предвиђа обавезу запосленог да у року од три дана од дана промјене адресе становања о томе обавијести послодавца. Важно је напоменути да није предвиђена могућност посредног достављања (нпр. преко чланова породице с којима запослени живи), а уколико није било могуће извршити достављање на овај начин, потребно је сачинити писану забиљешку о томе (која треба да садржи податке о времену, мјесту и начину на који је покушао да изврши личну доставу акта запосленом, као и да наведе разлоге због којих достава није извршена).

било у писаној форми, или усмено, на расправи. Продужетак рока посебно није могућ из разлога што се усмена расправа одржава на захтјев запосленог, који има право да ангажује браниоца.

### 3. ПОСЛЕДИЦЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ БОЛОВАЊА

Право на одсуство с рада због привремене спријечености за рад која је последица болести запосленог (боловање) подразумијева да се запослени док оно траје лијечи на одговарајући начин, као и да не предузима радње којима би се то лијечење на било који начин спречавало или одуговлачило. То би били разлози за губитак права на накнаду за вријеме спријечености за рад, у складу с чланом 45. ЗОЗО. У случају да комисија за контролу боловања утврди да разлози који су наведени у потврди о привременој спријечености за рад не одговарају стварном здравственом стању запосленог, односно да су нетачни, последице по радноправни статус ће имати како љекар који је издао потврду (због злоупотребе службеног положаја), тако и сам запослени (због злоупотребе боловања). Наиме, ЗОЗО у члану 36. став 7. предвиђа да изабрани тим или изабрани доктор који утврди привремену спријеченост за рад супротно овом закону чини тежу повреду радне обавезе (за коју му се може изрећи мјера престанка радног односа), док послодавац запосленом који је злоупотребио боловање може дати отказ, у складу с чланом 172. став 1. тачка 6. ЗОР-а. При томе, код овог отказног разлога послодавац може отказати уговор о раду без обавезе поштовања отказног рока. Осим тога, ЗОЗО у овом случају предвиђа и прекршајну одговорност, како за љекара, тако и за установу у којој ради. Уколико су неправилности утврђене, здравствени инспектор ће изрећи казне за правно лице од 1.000 до 20.000 евра, одговорно лице у правном лицу од 500 до 2.000 евра и за физичко лице, односно љекара, од 500 до 2.000 евра.<sup>17</sup>

Утврђивање чињеница које се односе на злоупотребу боловања у пракси није увијек једноставно. Наиме, непоступање по упуту љекара није, само по себи, довољно за закључак о злоупотреби боловања, тј. може, али не мора бити знак злоупотребе боловања. Закон о раду у члану 172. предвиђа као отказни разлог и злоупотребу боловања, при чему прецизира да се она постојати у следећим случајевима.

1) Ако је запослени у току коришћења боловања био радно ангажован код другог послодавца по било ком основу (дакле, било да је био ангажован по уговору о допунском раду, уговору о дјелу или сл.). Међутим, утврђивање чињеница које се односе на злоупотребу боловања у овом случају у пракси није увијек једноставно. Тако је Врховни суд Црне Горе у пресуди Рев. бр. 985/21 од 5. 5. 2022. године, одбио ревизију као неосновану и на тај начин потврдио ставове који

17 Према подацима Управе за инспекцијске послове, због наведених пропуста у раду у првом кварталу ове године кажњена су само два љекара. Видјети: Uprava za inspekcijске poslove, <https://www.gov.me/uip>, 23. 7. 2024.

су изнијети у пресудама нижестепених судова, а којима је поништено рјешење послодавца о отказу уговора о раду због злоупотребе боловања. Послодавац је у образложењу рјешења о отказу навео да је запослени у току боловања био ангажован код другог послодавца. Ову чињеницу је и током судског поступка поткријепио доказом да је запослени у току боловања потписао отпремницу робе. Међутим, у току поступка пред судом је утврђено да је спорнога дана теретним возилом управљао брат запосленог, те да му је он правио друштво, а да је отпремницу потписао јер његов брат код себе није имао личну карту, па је, због процедура у луци, запослени потписао отпремницу. У образложењу пресуде се, између осталог, наводи и следеће:

„Наиме, злоупотреба права на одсуство због привремене спријечености за рад настаје коришћењем боловања у вријеме кад запослени није болестан и када је способан за рад, што у конкретном није доказано, јер тужени није вршио провјеру радне способности тужиоца на дан 9. 7. 2020. године, па су неосновани наводи ревизије да је тог дана тужилац био способан помагати при утовару. Злоупотреба боловања постоји и када радник за вријеме боловања обавља одређене активности којима спречава своје оздрављење и погоршава здравствено стање, што у конкретном, такође, није доказано, па су неосновани и наводи ревизије да је тужилац радио умјесто да се лијечи и узима терапију, код чињенице да нема доказа о активности тужиоца дана 9. 7. 2020. године којом је спријечио оздрављење, односно, погоршао здравствено стање, ни доказа да тог дана тужилац није користио прописану терапију и понашао се супротно тој терапији. У коначном, злоупотреба боловања постоји нарочито ако је за период привремене спријечености за рад радник био радно ангажован код другог послодавца по било ком основу, а у конкретном случају тужилац, дана 9. 7. 2020. године, није био радно ангажован код другог послодавца, јер је тог дана брат тужиоца управљао возилом и преузео робу.“

2) Ако у року од три дана од дана издавања потврде о спријечености за рад потврду не достави послодавцу, лично или преко другог лица: ово рјешење има за циљ додатну превенцију злоупотребе боловања, с обзиром на то да у наведеној потврди треба да буду наведени разлози за одсуство, али не и дијагноза болести. Међутим, потврда о боловању није апсолутан доказ, већ се ради о релативној претпоставци, што значи да је дозвољено доказивати да су чињенице које су изнијете у потврди истините.

Дакле, да би се послодавац могао позвати на овај отказни разлог, потребно је да има доказе да су наведена потврда, односно извјештај, издати, а да нијесу без оправданог разлога достављени у претходно наведеним роковима. Сматрам да се евентуално неиздавање потврде од стране изабраног љекара не може приписати као кривица запосленом, већ само у ситуацији ако ту потврду без оправданог разлога не достави у року од три дана од дана њеног издавања.

Послодавац би посебно требало да буде опрезан у случају да је запослени путем неке од платформформи, нпр. Вибера, обавијестио колегу да је спријечен за рад због болести (због тога је и позивање на неоправдано одсуство са рада у упозорењу о отказу упитно). У вези са овом ситуацијом, Врховни суд Црне



Горе је изнио став у пресуди Рев. бр. 856/20, од 17. 2. 2021. године, у којој се наводи и следеће: „Пропуст запосленог да благовремено обавијести послодавца о привременој спријечености за рад, при његовом несумњиво утврђеном стварном и оправданом разлогу одсуствовања сам по себи не може имати за последицу отказивање уговора о раду. Неопходан услов да би изостајање са посла у одређеном трајању представљало основ престанка радног односа јесте неоправданост одсуства са рада, које подразумејива и постојање свијести запосленог да је његово понашање недозвољено. Оправданост се не оцјењује формалним већ стварним мјерилима и испитује се у сваком конкретном случају, а тужилац према околностима овог случаја није испољио вољу да више не ради, нити је имао сазнања да његово изостајање са рада води престанку радног односа.“

Сматрам да је овај став Врховног суда посебно важан и у ситуацијама када је послодавац путем интерног акта уредио начин комуникације, па чак и када није предвидио комуникацију путем Вибера, јер та чињеница не може утицати на законитост одлуке о отказу уколико постоје докази да је запослени путем Вибера преписке обавијестио непосредно надређеног о одсуству са рада због болести. Такав став садржан је и у пресуди Врховног суда Црне Горе, рев. бр. 369/23, од 29. 9. 2023. године:

„Без утицаја је на другачији закључак позивање ревидента на одредбе Правилника туженог којим се регулише начин комуникације са запосленим (препорученом поштом или путем имејла), имајући у виду да је током поступка на несумњив начин утврђено да је тужила обавијестила менаџерку фирме да јој је отворено боловање, на шта јој је она потврдно одговорила, без примједби на начин комуникације, тако да накнадно инсистирање туженог на прописаном начину комуникације, од којег се у пракси очигледно одступало, такође представља претјерани формализам, усмјерен на постизање успјеха у предметној парници.“

У конкретном случају, послодавац може упозорити запосленог о постојању разлога за отказ, јер то упозорење има карактер акта којим се запослени позива на изјашњење и оно није формалност, већ има за циљ да се запосленом омогући да се изјасни о радњама за које послодавац сматра да представљају разлог за отказ уговора о раду, тј. да изнесе своју одбрану. То значи да упозорење у конкретном случају може помоћи послодавцу да утврди чињенице да ли постоје објективни разлози који су запосленог спријечили да дође на посао.

ЗОР у члану 172. став 1. тачка 5. предвиђа да послодавац може отказати уговор о раду запосленом ако у року од три дана од дана издавања потврде о спријечености за рад потврду не достави послодавцу, лично или преко другог лица; ово рјешење има за циљ додатну превенцију злоупотребе боловања, с обзиром на то да у наведеној потврди треба да буду наведени разлози за одсуство, али не и дијагноза болести. Међутим, потврда о боловању није апсолутан доказ, већ се ради о релативној претпоставци, што значи да је дозвољено доказивати да чињенице које су изнијете у потврди нису истините. Судска пракса у Црној Гори је на становишту да и у случају када запослени

не достави потврду љекара о спријечености за рад у року од три дана од дана њеног издавања, није довољна чињеница за престанак радног односа по овом основу, већ послодавац треба да докаже да је запослени имао намјеру да злоупотреби право на боловање. Тако се у пресуди Врховног суда Црне Горе, рев. бр. 369/23, од 29. 9. 2023. године наводи следеће:

„Нижестепени судови су правилним тумачењем наведене законске одредбе закључили да за престанак радног односа по наведеном основу није довољна чињеница да је запослени пропустио прописани рок за достављање доказа о спријечености за рад, већ и да је имао намјеру да злоупотреби то право. Овдје не треба занемарити чињеницу да је, у складу са одредбом члана 90. став 5. Закона о раду, обавеза љекара да запосленом благовремено изда потврду о привременој спријечености за рад, што је у конкретном случају пропуштено. У сваком случају, тужени ни приликом доношења предметног рјешења, а ни током ове парнице, није довео у сумњу одлучну чињеницу у погледу постојања здравствених разлога због којих је тужила била на боловању. Да је сматрао да такви разлози не постоје, поднио би захтјев надлежном органу ради преиспитивања привремене спријечености за рад, у смислу одредбе члана 90. став 6. Закона о раду.“

3) Ако у року од пет дана од дана издавања извјештаја о привременој спријечености за рад тај извјештај не достави послодавцу. У овом случају важно је напоменути да запослени није дужан да ову обавезу изврши одмах по окончању лијечења (нпр. по изласку из болнице), већ по издавању извјештаја од стране надлежног љекара.

## ЗАКЉУЧАК

Злоупотреба боловања је један од најзначајнијих изазова са којим се сусрећу послодавци у Црној Гори. Стварне разлоге за злоупотребу боловања у пракси је тешко доказати, а претпоставка је да се они тичу међуљудских односа, незадовољства условима рада или потребе да у периоду одсуства са рада запослени завршава приватне послове. Ради сузбијања ове појаве, у посљедњих неколико година предвиђена су рјешења у ЗОР-у која се односе на обавезе запослених у случају одсуства са рада због болести, као и рјешења у ЗОЗО и пратећим подзаконским актима, којима се детаљно уређује процедура одобравања одсуства са рада због болести. Но, чини се да све то до сада није дало задовољавајуће резултате, иако је од почетка рада Националне комисије за контролу боловања примјетан мањи број одсуства са рада по овом основу. У наредном периоду неопходно је додатно оснажити улогу наведене комисије, али и преиспитати нека рјешења која су садржана у законима, као и у гранским колективним уговорима у јавном сектору, који предвиђају да у наведеним случајевима запосленом припада накнада зараде за вријеме привремене спријечености за рад у висини од 90% од основа за накнаду. Овај износ исплаћује послодавац из својих средстава у првих 60 дана боловања.

Након тога, у случају боловања које је дуже од 60 дана, послодавац ће бити дужан да исплаћује накнаду у износу који је предвиђен гранским колективним уговором (што је у јавном сектору у већини случајева 90% од основа), иако ће му преко Фонда за здравствено осигурање бити рефундиран износ у проценту 70% од основа за исплату накнаде зараде. Ако имамо у виду да се злоупотребе боловања по правилу односе на тзв. краћа боловања, онда је јасно да је ово проблем у чије рјешавање држава мора да се озбиљније укључи, и то како измјеном законске регулативе, тако и активнијим радом комисије за контролу боловања.

## ЛИТЕРАТУРА

- Закон о раду, „Službeni list CG“, бр. 074/19, 008/21, 059/21, 068/21, 145/21 и 077/24.
- Закон о обавезном здравственом осигурању, „Službeni list CG“, бр. 145/21 и 048/24.
- Грански колективни уговор за здравствену дјелатност, „Službeni list CG“, бр. 030/16, 009/20, 142/21 и 130/22.
- Грански колективни уговор за област управе и правосудја, „Službeni list CG“, бр. 018/23 и 070/24.
- Грански колективни уговор за социјалну дјелатност, „Službeni list CG“, бр. 150/22.
- Грански колективни уговор за област просвјете, „Službeni list CG“, бр. 010/16, 076/19, 151/22 и 046/24.
- Грански колективни уговор за област културе, „Službeni list CG“, бр. 064/16 и 035/23.
- Грански колективни уговор за комунално-стамбену дјелатност, „Službeni list CG“, бр. 002/12, 032/12 и 093/23.
- Правилник о начину остваривања права на привремену спријеченост за рад и остваривање права на накнаду зараде за вријеме привремене спријечености за рад, „Službeni list CG“, бр. 36/22.
- Пресуде Суда правде Европске уније:  
*Judgment of the court (Grand Chamber) of 20 January 2009, Gerhard Schultz-Hoff v Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer and Others v Her Majesty's Revenue and Customs – Joined Cases C-350/06 and C-520/06.*  
*Judgment of the court (First Chamber) of 10 September, Francisco Vicente Pereda v Madrid Movilidad SA. – Case C-277/08.*  
*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 November 2011. KHS AG v Winfried Schulte. – Case C-214/10*
- Пресуде Врховног суда Црне Горе:  
Рев. бр. 985/21, од 5. 5. 2022. године.  
Рев. бр. 856/20, од 17. 2. 2021. године.  
Рев. бр. 369/23, од 29. 9. 2023. године.

### Коришћени сајтови:

FZO I UPCG UDRUŽENI U RJEŠAVANJU PROBLEMA ZLOUPOTREBE BOLOVANJA, <https://fzocg.me/>, 16. 7. 2024.

Zaposlenost – Podaci, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1164&pageid=23>, 16. 7. 2024.

Управа за инспекцијске послове, <https://www.gov.me/uip>, 23. 7. 2024.

**Vesna Simović-Zvicer, Ph.D.**

*Associate professor University of Montenegro*

## ABUSE OF SICK LEAVES IN MONTENEGRO

### Summary

*The right to wage compensation is an inalienable right that belongs to the employee instead of wages and in cases where the employee is absent from work for some justified reason. Justified reasons, among other things, refer to cases of temporary inability to work, which are regulated in more detail by the Law on Compulsory Health Insurance.*

*The paper describes the procedure for exercising the right to leave from work due to illness, the rights that employees enjoy during that period (with examples from the practice of the Court of Justice of the European Union), as a measure to combat the abuse of sick leave and the consequences that are foreseen for both employees and for doctors who contributed to the existence of abuses. In addition, it was pointed out the inefficiency of some legal solutions and the problems that employers face in practice, especially in light of the decisions of the Supreme Court of Montenegro, which give priority to the factual situation in cases of absence from work due to illness, i.e. the existence of an employee's illness in relation to his failure to fulfill his obligations to the employer in this case.*

**Keywords:** *sick leave, salary compensation, sick leave control, dismissal.*

Прегледни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_14

**Проф. др Зоран Радуловић\*\***, редовни професор  
Висока школа за пословну економију и предузетништво у Београду  
**Владимир Радуловић\*\*\***, МА  
Висока школа за пословну економију и предузетништво у Београду

## ПРАВНИ, ЕТИЧКИ И ЛИНГВИСТИЧКИ АСПЕКТ НАКНАДЕ ШТЕТЕ ЗА НЕИСКОРИШЋЕНИ ГОДИШЊИ ОДМОР

**Сажетак:** Право на накнаду за неискоришћени годишњи одмор јојављује се као моћна последица нереализације права на илаћени годишњи одмор које чини саставни део свих модерних раднојравних система. Значај ове накнаде проистиче из неошћивости права на илаћени годишњи одмор које је и међународнојравни инстииуи (Конвенција број 132 МОР о илаћеном годишњем одмору). У нашем јравном јоретку накнада за неискоришћени годишњи одмор добила је израз „накнада шћетне за неискоришћени годишњи одмор“ (одредба члана 76. Закона о раду РС) о чему ће у раду бићи јосебно речи.

Осим јравној асћекта, у раду ће своје место наћи и ећички асћект неисћлаћивања накнаде за неискоришћени годишњи одмор јер се шћиме, на одрећени начин, доводи у ишћање и јраво на годишњи одмор као неошћиво јраво радника. Овде наилазимо на вишесћруки ећички јроблем, који се јојављује увек кад долази до ускраћивања некој законом јаранћованој јрава, јошћиво неошћиво. Осврнућемо се и на језички асћект овој ишћања, шћачније на јорећене одрећених сћецифичних разлика у језичком јретману овој сћецифичној инстииуи између срћске и анјосаксонске како јравне, шћако и филолошке, шћачније лексикојрафске сћруке. Овом анализом ујошћунићемо слику о наведеном јравном инстииуи који до сада није наишао на веће инћересовање раднојравне нишћ линјивисћичке доктјрине. Међушћим, у раду ћемо јрвенсћивено анализираћи домаћу јравну рејулаћиву која се односи на наведено ишћање.

\* Раd јримљен: 1. 9. 2024.

Раd јрихваћен: 15. 9. 2024.

\*\* Email: zradulovic10@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1581-8334.

\*\*\* Email: vladimir.radulovic@vspep.edu.rs

**Кључне речи:** годишњи одмор, накнада за годишњи одмор, неисплаћивање накнаде за годишњи одмор, правно-етички аспект, неисплаћивање накнаде за неискоришћени годишњи одмор

## 1. УВОД

Право на плаћени годишњи одмор је радноправни институт једно је од првих спорних питања за послодавце, а затим и државу, јер је излазак радних односа из окриља облигационих оквира био веома трустан друштвени процес. Увођење накнада као давања послодавца које подразумевају, између осталог, неприсуство на радном месту било је проблематично по интересе послодавца, који су тешко прихватили да уговор о раду буде импрегниран јавноправним елементима преко којих би се напустио принцип плаћања само непосредно обављеног рада који је владао пре настанка радног права. Истрајност представника радника, пре свега синдиката који су тада били значајан фактор заштите радничких интереса, је довела до легислативног остваривања права на плаћени годишњи одмор. Ипак, дуго је времена прошло до међународног регулесања овог, у пракси широко заступљеног, радноправног института.<sup>1</sup> Као функција накнаде за плаћени годишњи одмор се, на ширем плану, поставило и питање неисплаћивање те накнаде. Накнада за неискоришћени годишњи одмор је сасвим логично и оправдано предмет уређивања и нашег Закона о раду<sup>2</sup> По нашем мишљењу, радноправна регулатива накнаде за неискоришћени годишњи одмор у нашој легислативи би се могла усавршити чиме би се, поред осталог, избегле недоумице које се могу појавити у пракси. Свако, па макар и најмање правно питање заслужује осврт и указивање на могућност његовог побољшања, па тако и ово.

Случај кад дође до неисплаћивања накнаде за неискоришћени годишњи одмор има свакако и своју правно – етичку страну зато што се тада јавља двоструки проблем. Прво, долази до ускраћивања права на годишњи одмор које је, по дефиницији (и теоријској и нормативној) неотуђиво право које се ускраћује запосленом од стране послодавца. Наравно да морамо имати у виду и могућност да сам запослени, у одређеним околностима не жели да користи право на одмор што представља својеврсни парадокс. Друго, у даљем следу ствари се поставља питање и исплате накнаде, како наш Закон о раду каже накнаде

- 
- 1 Конвенцију број 132 о плаћеном годишњем одмору Међународне организације рада јуна 1970. године усвојила је Генерална конференција МОП, а наши надлежни органи прихватили су је септембра 1973. године. Пошто је ова конвенција ревидирана истог месеца кад је и донета (јуна 1970), не налазимо за сходно да истичемо овај епитет који је иначе садржан у многим верзијама текста те конвенције. Иначе, Конвенција број 132 о плаћеном годишњем одмору Међународне организације рада, односно Закон о њеној ратификацији објављен је у „Службеном листу СФРЈ“, број 52/73.
  - 2 Одредба члана 76. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 и 95/18), насловљена као Накнада штете за неискоришћени годишњи одмор.

штете за неискоришћени годишњи одмор. Осврнућемо се и на дефиницијски став садржан у нашем закону да „новчана накнада коју је послодавац дужан да исплати запосленом уместо коришћења годишњег одмора има карактер накнаде штете“. Свакако је занимљиво да је законодавац у законском тексту одредио правну природу једне, ипак мање заступљене накнаде зараде.

Лингвистички аспект неисплаћивања накнаде за неискоришћени годишњи одмор није наишао на озбиљнији интерес у нашим филолошким круговима, па ћемо употпунити утисак о основном институту овог рада пошто је језички аспект сваког правног прописа битан и неизоставан елемент.

## 2. ПРАВО НА ПЛАЋЕНИ ГОДИШЊИ ОДМОР У КОНВЕНЦИЈАМА МОР

Плаћени годишњи одмор регулисан је националним и међународним законодавством. На међународном плану донета је Конвенција бр. 132 о плаћеном годишњем одмору која се примењује на сва запослена лица осим на поморце.<sup>3</sup> По одредбама ове конвенције одмор ни у ком случају не сме бити краћи од три радне недеље за годину дана службе. Приликом сваког разматрања неке конвенције МОР морамо имати у виду егзистенцију трипартитности као основног принципа функционисања ове класичне међународне организације. Као једна од последица устројства и начина одлучивања у оваквим организацијама појављује се проблем усаглашавања интереса социјалних партнера што значи превазилажење често испоњених супротних интереса између послодаваца и радника. При томе, због све израженијег приближавања послодаваца и држава услед урушавања суверенитета држава у оквиру процеса глобализације појављују се проблеми у процесу доношења конвенција у Међународној организацији рада, што посебан замах добија почетком 80-тих година 20. века.

Свако лице које користи одмор предвиђен овом конвенцијом прима за време целог одмора најмање своју нормалну или просечну плату.<sup>4</sup> Одређена језичка одређења садржана у овој конвенцији треба посматрати као израз компромиса и постојања одређеног глобалног међународнополитичког детанта у време њеног доношења. Ипак, тешко је отети се утиску да би било много боље да су у тексту Конвенције број 132 МОР о плаћеном годишњем одмору могли бити уграђени прецизнији изрази од „нормална или просечна (плата)“. Шта је нормална плата? Која просечна плата представља минимални стандард приликом уношења ове конвенције у правни поредак државе која је ратификује? Може се просечном

3 Одговор на питање зашто се ова Конвенција не односи на поморце крије се у чињеници да је Општа конференција Међународне организације рада јуна 1947. године донела Конвенцију број 91 о плаћеном годишњем одмору помораца (ревидирана 1949) коју су наши надлежни органи ратификовали маја 1967. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/67).

4 Одредба члана 7. Конвенције бр. 132 о плаћеном годишњем одмору.

сматрати плата запосленог, али и плата на нивоу организације у којој ради, као и на нивоу државе итд. Ипак, требало би уважити велики напор социјалних партнера који је успешно изнедрио ову важну конвенцију.

Сваки споразум о одрицању од права на минимални плаћени годишњи одмор биће ништаван или забрањен.<sup>5</sup> Ову одредбу сматрамо једном од најважнијих успеха радничких представника у органима МОР, јер на врло конкретан начин уводи право на плаћени годишњи одмор у домен права која послодавац, али ни радник, ни у ком погледу не може да доведе у питање. Конвенција број 91 о плаћеном годишњем одмору помораца (ревидирана 1949) даје, што сматрамо сасвим оправданим, знатно шири основ за утврђивање трајања дужине плаћеног годишњег одмора. Тако, капетани и бродски официри имају право на најмање 18 радних дана за сваку годину службе, а остали чланови посаде 12 радних дана.<sup>6</sup> Овде видимо да се број радних дана плаћеног годишњег одмора увећава са навршавањем сваке године службе што је својерстан преседан у међународном радном праву који не постоји у домаћим законодавствима.

### 3. КРАТАК ОСВРТ НА РЕГУЛАТИВУ ГОДИШЊЕГ ОДМОРА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Плаћени годишњи одмор је већ годинама инкорпориран у правни поредак Републике Србије (и државама претходницама). Тако и наш важећи Закон о раду садржи одредбе о годишњем одмору.<sup>7</sup> Ово право је у различитим законским актима било на различите начине регулисано, што је наравно зависило од разних околности, од друштвено-политичких до специфичности садржаних у одређеним посебним законима. Тако је у једном од најдуговечнијих закона из области радног права, Закону о радним односима запослених у државним органима,<sup>8</sup> право на годишњи одмор омеђено у трајању (од 18 до 25 дана<sup>9</sup>). Као последица тадашњег друштвено-економског устројства запосленима је са навршених 30 година пензијског стажа гарантовано „право на годишњи одмор у трајању од 30 дана“.<sup>10</sup>

5 Одредба члана 12. Конвенције. То значи да право на годишњи одмор спада у категорију тзв. неутуђивих права. Дакле, радник, чак и када би то захтевао, не би могао да се одрекне овог права.

6 Одредбом члана 3. Конвенције број 91 о плаћеном годишњем одмору помораца (ревидиране 1949) исти статус у погледу дужине плаћеног годишњег одмора имају и официри и радио-оператери (18 радних дана), док други запослени на броду (лекар који није члан главног штаба, докери које није запослио власник брода и др.) имају најмање 12 радних дана за сваку годину службе.

7 Одредбе чл. 68–76. Закона о раду.

8 „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02. ЗРДО је важио до 2005. године, кад је донет Закон о државним службеницима, а његова примена је у извесним случајевима продужена.

9 Одредба члана 366 став 1.

10 Одредба члана 366 став 3.



Одредбом члана 69. став 1. Закона о раду одређено је да у свакој календарској години запослени има право на годишњи одмор у трајању од најмање 20 радних дана. Овако нормиран минимални гарантовани број дана годишњег одмора значи доследну примену стандарда одређеног Конвенцијом бр. 132 МОП о плаћеном годишњем одмору коју су ратификовали надлежни органи наше државе (најмање три недеље).<sup>11</sup>

Запослени не може да се одрекне права на годишњи одмор, нити му се то право може ускратити. Ова норма такође представља испуњавање обавезе која проистиче из прихватања Конвенције бр. 132 МОП о плаћеном годишњем одмору (члан 12), о чему је већ било речи. Свакако да класификовање права на годишњи одмор, а тиме и акцесорних права као што је исплата накнаде за његово коришћење, значи изузетно уважавање интереса запослених уз искључивање могућности о злоупотреба које би могле да се догоде у пракси.<sup>12</sup>

У пракси веома је важна одредба члана 69. Закона о раду РС по којој у свакој календарској години запослени има право на годишњи одмор у трајању утврђеном општим актом и уговором о раду, а најмање 20 радних дана. Увећавање одмора по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме и других критеријума који су предвиђени законом у пракси наилази на масовно нормативно игнорисање од послодаваца, иако је, по нашем мишљењу, сасвим јасно да је обавеза послодаваца да својим актима предвиде бар један радни дан увећања годишњег одмора по наведеним законским критеријумима. У овом случају наш законодавац није водио рачуна о латинском правном објашњењу зашто закони постоје – *Inde datae legis ne fortio omnia posset*. У овом случају нећемо се задржавати на регулисању тог питања преко колективних уговора јер они егзистирају у занемарљиво малом броју у реалном сектору. То је последица продора либералних елемената у друштвено-економске односе што примарно значи експонирање интереса послодаваца у пракси.

Дужина годишњег одмора утврђује се тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме запосленог и других критеријума утврђених општим актом или уговором о раду.

#### 4. НАКНАДА ЗА НЕИСКОРИШЋЕНИ ГОДИШЊИ ОДМОР

Право на годишњи одмор може бити неискоришћено из разних разлога. У том случају поставља се питање: Какве су правне консеквенце с обзиром на то да је реч о неутуђивом праву? Дакле, ни послодавац не може да ускрати

11 Одредба члана 3. став 3. Конвенције бр. 132 МОП о плаћеном годишњем одмору: „Одмор не сме ни у ком случају бити краћи од три радне недеље за годину дана службе.“

12 На пример, да послодавац изврши притисак на запосленог да се сам одрекне на право на коришћење годишњег одмора, а тиме и на исплату накнаде за коришћење годишњег одмора

право на годишњи одмор запосленом, нити се запослени може одрећи тог права. Ипак, у радноправној пракси постоје ситуације које нису у складу с регулативом, а како рече наш велики радноправни теоретичар проф. Боривоје Шундерић, „у правном систему не сме бити нерешивих проблема“. Кратак осврт на законско уређење накнаде за неискоришћени одмор од 1996. године до данас може помоћи да се утемељено сагледају правне импликације случаја у којем запослени не искористи своје неотуђиво право на годишњи одмор, па се услед тога појави питање новчане накнаде тог неискоришћеног права.

Некада важећи Закон о радним односима Републике Србије уређивао је питање годишњег одмора, али њиме није посебно било уређено питање накнаде за неискоришћени годишњи одмор.<sup>13</sup> Постојао је одељак под називом „Годишњи одмор“, који је обухватао одредбе чл. 53–58. Наравно да се оправдано може поставити питање: Зашто овај закон није штитио радника који није искористио једно своје неотуђиво право? Питање је посебно смислено кад се размотре друштвене околности које су владале 1996. године у Републици Србији. Реликти социјалистичког друштвеног уређења били су и даље прилично изражени, а положај запослених био је несумњиво повољнији него што ће бити у годинама које ће уследити. Објашњење се може потражити у претпоставци законодавца да се у пракси не може догодити да неко не искористи годишњи одмор, осим у случајевима више силе (тешка болест, смрт и др.). Овакав став може се надопунити и тада у свести послодавца преовлађујућим ставом да се у одређеној мери морају уважити интереси радника, тако да се проблем неисплаћивања накнаде због неискоришћеног годишњег одмора није учестало појављивао у пракси, у друштвеним односима који су, по природи ствари, основ за нормирање.

Први пут у нашој радноправној легислативи нашла је своје место накнада због неискоришћеног годишњег одмора<sup>14</sup> у Закону о раду из 2001. године. Две одредбе овог закона односиле су се на накнаде у вези с годишњим одмором. Прво је одредбом члана 59, који је био насловљен као „Накнада зараде“, било уређено да: „За време коришћења годишњег одмора запослени има право на накнаду зараде у висини зараде коју би остварио за месец у којем користи годишњи одмор.“ Ово законско решење може се, с радноправног становишта, оценити као квалитетно, стручно утемељено и правноетички постављено. Ако се право на годишњи одмор посматра као основ за регенерацију радне снаге, онда је заиста упитно стање кад запослени, за време које проводи на годишњем одмору, прима знатно мању накнаду од зараде коју би остварио да је радио. У ситуацији кад је тзв. регрес за годишњи одмор постао део наше прошлости, оправданост умањења накнаде за годишњи одмор у односу на зараду коју би запослени остварио да је радио изгледа заиста неоправдано и друштвено штетно. Друго, одредбом члана 60. истог закона, која је насловљена као „Накнада штете“ било је уређено: „Ако кривицом послодавца запослени не користи годишњи одмор, има право на накнаду штете у висини накнаде зараде

13 Закон о радним односима, „Службени гласник РС“, бр. 55/96, 28/01 и 43/01.

14 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01.

коју би остварио да је користио годишњи одмор.“ Овом нормативном решењу може се приговорити потенцирање кривице послодавца због непружања права на годишњи одмор запосленом. Наиме, кривицу је, у многим случајевима тешко доказати, а тумачењем наведене норме најпре можемо доћи до закључка да би терет доказивања кривице био на запосленом.

И наредни кровни закон из области организованог рада, Закон о раду из 2005. године, уређивао је питање накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор<sup>15</sup> на следећи начин: „Ако кривицом послодавца запослени не користи годишњи одмор, има право на накнаду штете у висини просечне зараде у претходна три месеца, утврђене општим актом и уговором о раду.“<sup>16</sup> Ова норма се може оценити као неповољнија по интересе запослених него она из Закона о раду из 2001. године. Наиме, задржава се кривица послодавца као услов да би радник имао право на исплату накнаде штете због неискоришћеног годишњег одмора. То занемарује нпр. вишу силу као разлог због којег запослени није могао да користи своје неотуђиво право. Али начин одређивања висине накнаде штете која се гарантује раднику законом неповољнији је од претходног, јер се своди на просечну зараду коју је запослени остварио у последња три месеца и која је, по правилу, нижа од зараде коју би радник остварио у месецу кад је користио право на годишњи одмор. Ово је посебно неповољна ситуација у условима инфлаторних кретања, која су често имала своје место у нашој друштвеној стварности. Такође, можемо оценити као упитно довођење зараде у везу са аутономним уређивањем, које или подразумева или није облигатно. У сваком случају, према нашем мишљењу, овде је била реч о оптерећивању законског текста без већег оправдања. У овом случају било је прекршено правило садржано у сентенци: *Legem brevem esse oportet, quo facilius ab imperitis teneatur*, која налаже да закони (дакле и све правне норме) буду кратки да би их и неуки разумели. Друкчије речено, непотребне речи у нормативним актима су сувишне, што је ноторно.

Изменама и допунама Закона о раду из 2005. године које су донете 2014. године<sup>17</sup> извршена је промена уређивања накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор тако што је уведена обавеза послодавца да, у случају престанка радног односа, запосленом који није искористио годишњи одмор у целини или делимично, исплати новчану накнаду уместо коришћења годишњег одмора, у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора.<sup>18</sup> Такође, дефинисано је да наведена новчана накнада има карактер накнаде штете.<sup>19</sup>

15 Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14).

16 Члан 76. Закона о раду.

17 „Службени гласник РС“, број 75/14.

18 Члан 76. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 75/14) гласи: „У случају престанка радног односа, послодавац дужан да запосленом који није искористио годишњи одмор у целини или делимично, исплати новчану накнаду уместо коришћења годишњег одмора, у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора.“

19 Одредба члана 76. став 2. истог закона.

Међутим, као што смо видели у лингвистичком одељку рада, ово карактерисање накнаде за неискоришћени годишњи одмор као накнаде штете доста је далеко од конотација које прате релевантну терминологију у англосаксонској правној литератури. Детаљно улажење у друштвене и културолошке узроке овакве разлике у језичко-појмовној концептуализацији како овог специфичног правног термина, тако и генералне радноправне терминологије превазилази домет овог рада. Али овом дискусијом се отвара простор за спекулацију о могућим историјским узроцима, од склоности политичких актера у англосаксонском свету ка политичко-економским гледиштима класичног либерализма и неолиберализма, све до утицаја социјализма у Србији и Источној Европи. Већа пажња посвећена положају и правима радника логично узрокује посвећивање веће пажње посебним карактеристикама радноправних института, што може бити одговорно како за дефиницију ове накнаде као накнаде штете у српском законодавству, тако и за већи фокус на овом радноправном институту у литератури из Источне Европе.

## 5. ПОРЕЂЕЊЕ ПОЗИЦИЈЕ НАКНАДЕ ЗА НЕИСКОРИШЋЕНИ ГОДИШЊИ ОДМОР У СТРУЧНОМ ЈЕЗИКУ СРПСКЕ И АНГЛОСАКСОНСКЕ ТРАДИЦИЈЕ

Након анализе основа за постојање радноправног института накнаде за неискоришћени годишњи одмор у правном и етичком контексту међународног правног поретка и правног поретка Републике Србије, осврнућемо се на тај појам кроз лексикографску анализу релевантног стручног језика у српској и англосаксонској традицији. Због изразите специфичности овог института, нећемо га наћи као засебну одредницу, али детаљнијом анализом појединих речи и фраза које се користе да опишу ову појаву, као и контекста њиховог коришћења, можемо истакнути неке специфичне разлике у генералном третману радног права између ове две културе.

То што закон Републике Србије накнаду за неискоришћени годишњи одмор дефинише као накнаду штете подразумева још уже и строже значење речи „накнада“ него што израз сам по себи сугерише. Ако консултујемо *Речник српскога језика* Матице српске, видећемо три посебно дефинисана значења ове речи: прво се односи на обештећење, друго на накнаду трошкова, нпр. путних трошкова, а треће на награду за обављени посао, тј. плату.<sup>20</sup> Ради поређења са енглеским језиком, у једном од најауторитативнијих енглеско-српских правних речника можемо наћи да се међу могућим преводима речи „накнада“ налази више речи које имају конотацију обештећења, као што су *reparation*, *indemnity* и *recompense*.<sup>21</sup> Једна од понуђених могућности, *compensation*, тј. компензација,

20 Николић М., *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011, стр. 757.

21 Јовановић Ј., Тодоровић С., *Речник љравних ѿермина*, Савремена администрација, Београд, 1990, стр. 112.

више одговара српској вишесмислености израза „накнада“ с обзиром на то да може да се односи и на накнаду штете, али и на путне трошкове. Можемо закључити да је приликом превођења српског израза „накнада штете за неискоришћени годишњи одмор“ најбоље користити израз *compensation for unused annual leave*. Овај превод боље чува отвореност тог српског израза, али се не сме изгубити из вида да је дефинисањем ове накнаде као облика накнаде штете српски законодавац дао више значаја том институту него што израз начелно налаже.

Наведени израз с речју *compensation* често се среће у америчкој литератури, поготову у академским текстовима, али се и у том контексту, и у другим контекстима, рецимо у свакодневной употреби, често среће и *payment for annual leave*. Овај израз још мање конотира правну и моралну нужност овог института него израз *compensation* с обзиром на то да се *payment* односи на било коју врсту исплате без обзира на материјални узрок. Додатно се као симптом генералне небриге за радноправне појаве у англосаксонским текстовима може уочити да се, иако је *compensation for unpaid annual leave* најчешћи коришћен израз у научној литератури, у свим радовима које смо пронашли, а који за главну тему имају овај институт, описују правни системи Источне Европе,<sup>22</sup> док се у радовима који се односе на САД, УК и сл. овај енглески израз ретко среће као део целине, а никада као главна тема.

Преласком „преко Атлантика“ у Уједињено Краљевство срећемо још проблематичнију ситуацију с обзиром на то да предност у употреби над свим поменути терминима има израз *holiday entitlements*. Сама реч *entitlements* носи посебну тежину због честе политичке злоупотребе. Овим изразом углавном се описују бенефиције које се сматрају сувишним трошком за државни буџет, што је вероватно повезано са изразом *entitled* који носи конотације незахвалности, размажености и охолости. Конотације су свакако супротне ономе што подразумева дефиниција ове накнаде као накнаде штете и потенцијално умањују вероватноћу да се статус овог института схвати као нужна компензације за основна радничка права. Притом, и реч *holiday* у контексту годишњег одмора прави засебне проблеме јер се истим изразом покривају празници и годишњи одмори, што уводи конфузију и иде на штету пре свега радника, који под различитим условима уживају једно и друго право и којима је у интересу да се та два права схватају засебно.

Можда нас неће зачудити да у речнику који се често назива најбољим једнојезичним правним речником, оксфордском *A Dictionary of Law*,<sup>23</sup> институт накнаде за неискоришћени годишњи одмор није описан као засебна лексикографска одредница. Тај речник је, упркос својој ауторитативности, предвиђен као концизна референца, а накнада за неискоришћени годишњи

22 Борш Х. М., Бунда О. М., „To the issue of Compensation for Unused Annual Leave“, *The Journal of Eastern European Law*, Кијев; Козленко А. В., *Science Foundations of Modern Science and Practice*, Атина, 2021.

23 Law J. (ed.), *A Dictionary of Law (8th edition)* (2015), Oxford University Press, Oxford.

одмор само је једна од многих специјалних правних појава које у њему нису обрађене. Међутим, донекле је парадоксално то да ни сам појам годишњег одмора нема посебну одредницу, мада се под именом *annual leave* помиње на три места.<sup>24</sup> У та места спадају и одреднице за раднике запослене преко агенције у којима можемо срести и накнаду за неискоришћени годишњи одмор под именом *annual leave entitlement*, као и одреднице за изјаве о условима рада где се ова накнада може наћи као *holiday entitlement*. Под речју *holiday* у овом речнику углавном се подразумевају празници или путовања, а у контексту годишњег одмора налази се у само три одреднице. Нешто најближе одредници за годишњи одмор јесте израз *holiday pay*, који не дефинише годишњи одмор као основну потребу и право радника, већ исплату коју је послодавац у обавези да обави и током празника и годишњих одмора.<sup>25</sup> Овај необичан недостатак постаје јаснији ако потражимо неке друге појмове из радног права – нпр. иако су, осим одреднице за општи појам међународног кривичног суда, у посебним одредницама наведена чак два постојећа кривична суда (за Руанду и Југославију), под словом „и“ нећемо наћи одредницу *International Labour Organisation* за Међународну организацију рада. Ово сугерише одређену карактеристику англосаксонске литературе, која је присутна у ускостручним правним текстовима, али и у широј правној култури с обзиром на то да се она одражава и на лексикографију. Наиме, овај мањак основних радноправних појмова, као и поменути недостатак литературе која се бави овом специфичном накнадом као главном темом, аспекти су шире тенденције у англосаксонској литератури да се радно право занемарује у својој јавноправној специфичности и да се интересовање за њега често своди на уговорни аспект и друге аспекте радноправних института који су ближи перспективи и интересима послодаваца.

## ЛИТЕРАТУРА

- Билбија В., *Радно и социјално право*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2017.
- Борш Х. М., Бунда О. М., „To the issue of Compensation for Unused Annual Leave“, *The Journal of Eastern European Law*, Кијев, 2020.
- Јовановић Ј., Тодоровић С., *Речник љравних ѿермина*, Савремена администрација, Београд, 1990.
- Jonathan Law, *A Dictionary of Law*, 8th edition, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Клајн И., Шипка М., *Велики речник сѿрраних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2006.
- Козленко А. В., *Science Foundations of Modern Science and Practice*, Атина, 2021.

24 *Ibid.*, „agency worker“, „child employee“, „statement of terms of employment“.

25 *Ibid.*, „holiday pay“.

- Маринковић Д., *Етика радној и социјалној праву. Радно и социјално право*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2013.
- Молитерано Џ., „Владавина права у Србији“, Материјали за изборни предмет Правна етика, National Center for National Courts, преузето са: Николић М., *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011.
- Закон о радним односима у државним органима, „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02.
- Закон о изменама и допунама Закона о раду, „Службени гласник РС“, број 75/14.
- Закон о ратификацији Конвенције број 132 о плаћеном годишњем одмору Међународне организације рада, „Службени лист СФРЈ“, број 52/73.
- Закон о радним односима, „Службени гласник РС“, бр. 55/96, 28/01 и 43/019.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01.
- Закон о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17, 95/18).
- Конвенција број 132 о плаћеном годишњем одмору Међународне организације рада 1970.
- Конвенција број 91 о плаћеном годишњем одмору помораца Међународне организације рада, 1947 (ревидирана 1949)
- <https://www.scribd.com/document/105797781/pravna-etika>.
- Предмет бр. 116-02-00979/2023-02, Агенција за мирно решавање радних спорова републике Србије.

**Prof. Zoran Radulovic, Ph.D.**

*Full time professor, Faculty of Business, Economics and Entrepreneurship  
Belgrade*

**Vladimir Radulovic, MA,**

*Faculty of Business, Economics and Entrepreneurship Belgrade*

## LEGAL, ETHICAL, AND LINGUISTIC ASPECTS OF COMPENSATION FOR UNUSED ANNUAL LEAVE

### Summary

*The question of damages due to non-payment of compensation for unused vacation has had different normative expressions in the legislation of the Republic of Serbia from 1996 until today. The existence of this compensation is a consequence of an illegal situation - failure to use annual leave, the illegality of which stems from the inalienability of the said right. The variety of norm-making in this situation produced legal solutions, quality of which we can assess as partially satisfying, which means that they also contained perfectly acceptable legal solutions. Criticism can be directed towards the criteria for determining the amount of compensation. All cases where the average salary for a previous period (most often not precisely defined) is taken into account contribute to an increase*

*in the scope of the law and are mostly in contradiction with the maxim favor laboratoris. Also, we do not consider the inclusion of the employer's fault (eg in the Law on Labor from 2005, which was excluded in 2014) to be expedient.*

*In our opinion, while making future amendments to the Labor Law, the legislator should consider and take into account a simple criterion similar to the provision of Article 60 of the Law on Labor from 2001, namely that the employee has the right to damages **compensation for unused annual leave** paid in the amount which they would have earned if they had used the annual leave.*

**Key word:** Damages, Compensation, Unused vacation, Labor Law, Annual leave.



*Доц. др Ивица Лазовић\*\**

*Рейубличка агенција за мирно решавање радних спорова*

## НОВИ ЗАКОН О ШТРАЈКУ – ВАЖАН РЕФОРМСКИ КОРАК

**Сажетак:** *Полазећи од овојгодишње теме саветовања Удружења за радно право и социјално осигурање Републике Србије „Прилози будућој реформи радној законодавства“, идеја аутора је да се још једном осврне на важећи Закон о штрајку, иницијативу за његову измену, нормативна решења у нормирању штрајкова у региону у сличним политичко-правним системима, као и да укаже на теоријске претпоставке и праксу појаве штрајка. Текст истражује кључне аргументе за доношење новог закона о штрајку у Републици Србији. Први аргумент се базира на уставном основу, јер важећи закон из 1996. није у складу са Уставом из 2006. године, што изазива проблеме у примени и захтева усклађивање с текућим нормативним променама. Други аргумент указује на потребу хармонизације с обзиром на то да је штрајк тренутно регулисан различитим секторским законима, што доводи до неусклађености и забрана у појединим делатностима. Трећи аргумент ипаче указује на потребу усклађивања са стандардима Европске уније и препорукама Међународне организације рада, посебно у погледу ограничења права на штрајк и утврђивања минимума процеса рада. Четврти аргумент се бави проблемима судске праксе, укључујући колизију с другим прописима и оштре санкције за учеснике штрајка, што указује на потребу за јаснијим и праведнијим правним оквиром. Петти аргумент обухвата све учеснике појаве процеса који заобилазе важећи закон и социјалне партнере, што подвлачи значај правно уређеног штрајка као прихватљивије облика борбе за радничка права. На крају, напомиње се да би нови закон о штрајку требало да осигура усклађеност са уставним, европским и међународним стандардима, уз уважавање специфичности домаће правној и социјалној контекста. Овај рад анализира и изазове који су пратили радне групе из 2013. и 2018. године које су биле формирани за израду и усвајање Нацрта закона о штрајку у Републици Србији. Обе*

\* Рад примљен: 21. 8. 2024.

Рад прихваћен: 10. 8. 2024.

\*\* Email: ivica.lazovic@ramrrs.gov.rs, ORCID: 0009-0009-2961-8481.

*радне групе су, након вишемесечног рада и сироведених јавних расправа, предложиле своје верзије текста закона које су добиле позитивна мишљења, али нису биле усвојене услед недостига консензуса међу социјалним партнерима и утицаја честих изборних циклуса на процес доношења прописа. У раду су представљена кључна решења из оба нацрта, укључујући дефинисање права на штрајк, врсте штрајкова, начин организовања и ограничења права на штрајк у делатностима од оштрих интереса. Разматрају се и разлике у процесу мирно решавању спорова и улози Републичке агенције за мирно решавање радних спорова. Посебна пажња је посвећена питањима која су изазвала највише контроверзи, као што су дефинисање минимума процеса рада и ограничења права на штрајк појединим категоријама запослених. У раду се закључује да иако су оба нацрта понудила слична решења, политички и социјални фактори допринели су одлагању усвајања новог закона о штрајку.*

**Кључне речи:** *штрајк, закон, минимум процеса рада, делатности од оштрих интереса, арбитража, мирење*

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Да ли је Републици Србији потребан нови закон о штрајку? Ово је кључно питање о којем већ дуже од две деценије стручна јавност, синдикати, послодавци и држава немају јасан и усаглашен став. Ипак, на изради новог текста овог прописа радило се у више радних група. Међутим, рад на закону о штрајку у свакој новој радној групи за његову измену изазива велику поларизацију и супротстављене ставове. То није ништа ново ни чудно имајући у виду да питање организовања штрајкова има велики значај и за представнике капитала и за представнике запослених. Такође, право на штрајк прописано је Уставом Републике Србије и његово остваривање је апсолутно неспорно. Ово право је додатно прописано и разрађено у важећем Закону о штрајку, који је времешан јер се примењује 28 година, дакле од далеке 1996. године. Сасвим извесно, његова примена трајаће и надаље без конкретних најава када би могао да буде донет нови закон.

Ипак, та промена се очекивала од када је донет Устав Републике Србије 2006. године, јер је у његовом тексту утврђено да право на штрајк може бити ограничено само законом, из чега следи да је намера уставописца била да се ово право детаљно регулише новим посебним законом о штрајку, који би био усклађен с релевантним међународним стандардима и економским приликама у друштву. Када говоримо о међународним стандардима треба напоменути да је МОП донела неколико конвенција и препорука из којих се изводи право на штрајк, а посебно Конвенција бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права из 1948. године, на основу којих је право на предузимање индустријске акције, а посебно право на штрајк, аксиом права на организовање.<sup>1</sup>

1 Јовановић П., *Радно право – осмо допуњено и измењено издање*, Правни факултет у Новом Саду, 2018, стр. 429.

Чињеница да овај пропис није тако дуго промењен ствара утисак статичности у правнополитичком смислу у области овог радносоцијалног феномена (штрајка). Међутим, сасвим супротно, невероватно је колико је бројних промена, како политичких тако и правних, било у протеклих 28 година, од када је на снази важећи Закон о штрајку. Поједини аутори су то лепо и сликовито приказали: од 1996. године Закон о раду мењао се три пута, држава на коју се важећи Закон о штрајку односио – СР Југославија – неколико пута се трансформисала и на крају распала, а за све то време пропала су најмање четири покушаја да се овај закон усагласи са Уставом због сукоба интереса између рада и капитала (од којих је последњи био из 2018).<sup>2</sup> Ова констатација можда је и најбољи увод у проблематику овог чланка.

Закон о штрајку је донет на основу Устава Савезне Републике Југославије<sup>3</sup>. Када се СРЈ трансформисала у државну заједницу СЦГ, од дана ступања на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора<sup>4</sup> Закон је наставио да се примењује као републички пропис, а на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље, којом је било прописано да ће се закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењивати као закони држава чланица до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које је скупштина државе чланице одлучила да се не примењују. Када је ступио на снагу нови Устав Републике Србије, 8. новембра 2006. године, Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије<sup>5</sup> утврђен је рок за усклађивање републичких закона са Уставом Републике Србије који се односи и на раније савезне законе, који су на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље наставили да се примењују као републички прописи. Међутим, овај пропис је одолео и том року и остао је неизмењен.

Основна хипотеза у овом раду јесте да је Републици Србији неопходан нови закон о штрајку и да то представља важан реформски корак. На том путу од велике користи могу нам бити упоредна нормативна решења у региону, првенствено у бившим СФРЈ републикама које углавном имају законе којима регулишу ову област, међународна пракса на глобалном нивоу, али и велики труд уложен у раније радне верзије нацрта закона о штрајку које могу бити добра полазна основа. Све наведено важан је реформски корак у области реформе радног законодавства у Републици Србији.

## 2. ОДРЕЂЕЊЕ ШТРАЈКА

Штрајк је догађај са дубоким историјским коренима, који датирају из древног Египта. Најранији познати штрајк забележен је у 12. веку пре н. е.,

2 Трифуновић, П., „Отказ због незаконитог штрајка“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2019, стр. 531.

3 Устав Савезне Републике Југославије, „Службени лист СРЈ“, број 1/92.

4 Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 и 26/05.

5 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

за време владавине фараона Рамзеса III. У то време, радници који су радили на изградњи краљевске гробнице одлучили су да обуставе рад због кашњења у исплати надница. Радници су били упорни у својим захтевима, што је на крају довело до позитивног решења – фараон је одобрио исплату заосталих надница. Овај инцидент је имао трајан утицај на владавину фараона, јер је поставио преседан за будуће случајеве радничких штрајкова. Овај древни пример показује да су штрајкови дуго коришћени као средство за остваривање права и захтева радника. Ипак, у литератури се о штрајковима говори тек од доба индустријске револуције и штрајкова као што су били нпр. штрајк радника штампарије у Лиону 1539. и побуна лионских ткача свиле 1831. године.<sup>6</sup>

Код домаћих аутора најчешће се као први помиње штрајк типографских радника Државне штампарије у Београду 1842. године, а почетком XX века се о штрајковима учесталије пише, па су тако 1907. године забележена 23 штрајка, 1908. било је 18 штрајкова, а 1909. и 1910. године забележено је по 47 штрајкова.<sup>7</sup> Посебно битан акт у вези са уређењем права на штрајк у Краљевини Југославије била је Уредба о уређивању минималних надница, закључивању колективних уговора, помирењу и арбитражи из 1937. године. Овом уредбом се уређују колективни радни спорови и утврђује право радника да могу ступити у штрајк, али је оно претходно условљено обавезним поступком помирења, који се састојао из више степена, прецизније имао је четири степена, што је суштински отежавало штрајк, тако да су радници морали прво да се обрате надлежној општој управној власти првог степена, која је требало да покуша помирење између страна у спору, а у штрајк су могли да ступе тек ако тај поступак буде неуспешан и таквим га огласе надлежне управне власти. Такође, у државним банатским и општинским предузећима која су обављала јавне радове и служила општим јавним интересима штрајк је био забрањен. Овде су радници били дужни да у случају неуспеха поступка помирења приступе арбитражи, чија је одлука имала обавезујући карактер. Тако је у овој области, осим обавезности помирења, постојала и принудна арбитража.<sup>8</sup>

У Југославији је након Другог светског рата штрајк махом био забрањен, јер је постојало опште уверење да је у суштинској супротности с новим друштвеним уређењем у којем је радничка класа на власти. Међутим, иако је штрајк формално био забрањен, у периоду након Другог светског рата, а посебно крајем седамдесетих година, Југославија је спадала у веома конфликтне земље када је реч о радним споровима и штрајковима, па се тако у периоду 1958–1990. године говори о близу 10.000 различитих штрајкова.<sup>9</sup>

Амандманима на Устав СФРЈ из 1974. године донетим 1988. године право на штрајк поново се на мала врата вратило у наш правни систем. Резултат је био прво савезни Закон о штрајку из априла 1991. године, а у јуну 1991. године

6 Кулић Ж., *Колективно радно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2021, стр. 314–341.

7 Јашаревић С., „Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2000, стр. 204.

8 „Службене новине Краљевине Југославије“, број 1133 од 13. фебруара 1937.

9 Бојић Ф., „Конституционализација права на штрајк“, *Право и привреда*, број 4/2020, стр. 91.

донет је и републички Закон о штрајку, објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.<sup>10</sup>

Што се тиче дефинисања штрајка, ту можемо разликовати више приступа, од позитивноправног дефинисања до оних који су резултат различитих концепата права на штрајк и различитог гледања на циљ и предмет штрајка, као и разлика у предмету штрајка. Једна позитивноправна дефиниција дата је у члану 1. важећег Закона о штрајку у којој се штрајк одређује као прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада.<sup>11</sup>

У Црној Гори се штрајк дефинише на исти начин као и у Републици Србији. У Републици Српској штрајк је дефинисан као организовани прекид рада који се може организовати у предузећу, установи и код другог правног и физичког лица, док се у прописима Републике Словеније штрајк дефинише као организовани прекид рада радника ради остваривања економских и социјалних права и интереса по основу рада. Штрајк није дефинисан у законодавству Хрватске, нити у законодавству Федерације Босне и Херцеговине, као ни у Закону о радним односима Северне Македоније.<sup>12</sup>

Што се тиче теоријских покушаја дефинисања штрајка,<sup>13</sup> они су везани за ауторе, па се тако код Балтића и Деспотовића под штрајком подразумевају привремени колективни прекиди рада запослених ради вршења притисака на послодавца да прихвати захтеве запослених, тј. синдиката, о питањима која су предмет спора. Готовац штрајк види као престанак, обуставу рада, ускраћивање рада послодавцима и тако заустављање производних процеса. Бен-Израел штрајк види као средиште правног регулисања индустријских сукоба и основ за расподелу моћи рада и капитала. Хигс у штрајку види резултат неуспешних преговора. Тили и Шортер штрајк посматрају као инструмент радничке класе за политичку акцију ради импресионирања политичке власти у земљи.<sup>14</sup>

Што се тиче врста штрајкова, ту су могуће различите класификације, те нема теоријског консензуса о томе. Они се, пре свега, разликују по томе да ли је штрајк на нивоу послодавца, дела послодавца, грански или генерални штрајк. Такође, могу се разликовати и по трајању на штрајкове упозорења или штрајкове чије трајање није унапред одређено, затим по начину извршења на штрајкове изненађења, кружне штрајкове, тзв. тромбоза штрајкове. Даље, могу бити професионални и политички, примарни и секундарни, а посебно је битна подела на законите и незаконите штрајкове због различитих последица које могу да имају.<sup>15</sup>

10 Закон о штрајку, „Службени гласник РС“, број 45/91.

11 Закон о штрајку, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – одлука УС.

12 Бојић, Ф., о. с., стр. 84.

13 Рончевић Д., Костић Д., „Правне последице штрајка“, *Српска њолиџичка мисао*, број 1/2017, стр. 197–212.

14 *Ibid.*, стр. 199.

15 Лубарда Б., *Радно њраво*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 1016.

Треба поменути и штрајк глађу, који се дешава када ментално здрава особа одбија да узима храну и течност у дужем периоду као вид протеста или вид захтева и чиме се почиње практични штрајк глађу. Узрок за такав штрајк не мора да буде искључиво радно право, али се често дешава да захтеви штрајкача глађу буду из те области. Иако су о тој врсти штрајка подељена мишљења, он је био предмет уређивања Малтешком декларацијом о штрајку глађу.<sup>16</sup>

Посебно важна тема и питање које се намеће, нарочито из аспекта правних последица штрајка, јесте право послодавца да да отказ учесницима штрајка. Питањима законитости штрајка и отказа запосленима који у њему учествују у различита времена приступало се на различите начине. То питање имало је своју генезу и у нашем праву, а отворено је тумачењем одредаба Закона о радњама из 1931. године, када је службодавац могао да отпусти службопримца пре истека рока на који су закључили уговор уколико би одбио да врши своје дужности, дакле и због штрајка. С развојем радног права промењен је и однос према отказу због учешћа у штрајку, право на штрајк је признато, тако да је данас углавном нелегално дати отказ запосленом због учешћа у синдикалној акцији и штрајку ради унапређења и заштите економских и социјалних интереса запослених и њихових професионалних организација.<sup>17</sup>

Штрајк представља једно од елементарних права радника из корпуса економских и социјалних права, која су почела да се развијају с развојем свести о једнакости свих људи у остварењу и уживању у правима, социјалним и економским добрима и коришћењу појединих услуга. Економским правима је утврђено право на рад као једно од основних права, којим се свим људима, под једнаким условима, омогућује право стицања личне имовине, али и право на штрајк које подразумева организовани прекид рада запослених ради постизања бољих услова рада. Међутим, чињеница је да је у пракси ово право на штрајк често било злоупотребљавано и коришћено супротно својој сврси, а углавном зарад остварења интереса одређених лица или групација. Дакле, није искључена могућност злоупотребе права на штрајк, па тако Кривични законик Републике Србије разликује две врсте злоупотребе права на штрајк – кривично дело повреде права на штрајк и кривично дело злоупотребе права на штрајк.<sup>18</sup>

### 3. КЉУЧНИ АРГУМЕНТИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА О ШТРАЈКУ

Много је аргумената за промену Закона о штрајку, а ми ћемо за потребе овог рада издвојити кључне аргументе, којих има бар пет.

16 Малетић Д., *Штрајк глађу, њавни, етички, социјални и медицински аспекти*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2012.

17 Ковачевић Љ., *Ваљани разлози за ошказ уговора о раду*, Правни факултет, Београд, 2016. стр. 540–545.

18 Брковић Р., *et al.*, „Злоупотреба права на штрајк“, *Радно и социјално право*, број 2/2017.

Прво, већ смо нагласили да је дат уставни основ за доношење новог закона о штрајку у члану 97. став 8. Устава Републике Србије којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области радних односа, заштите на раду и друге економске и социјалне односе од општег интереса.<sup>19</sup> Важећи Закон о штрајку, који је донет 1996, превазиђен је у великој мери због промена у дефинисању права на штрајк до којих је дошло доношењем Устава Републике Србије из 2006. године, а разлог за те промене садржан је и у реформама радног законодавства и променама бројних прописа који, између осталог, регулишу и материју штрајка, те, имајући у виду све наведено, годинама постоји потреба за усклађивањем овог прописа са свим текућим променама нормативног уређења у Републици Србији. Један од кључних проблема крије се у примени важећег Закона о штрајку, као и у чињеници његове неусаглашености са Уставом Републике Србије, којим је прописано да запослени имају право на штрајк у складу са законом и колективним уговором. Устав прописује и да се право на штрајк може ограничити само законом у зависности од природе или врсте делатности.<sup>20</sup> У важећем Закону о штрајку то право послодавац, односно оснивач, може да ограничи у делатностима од јавног интереса, при чему постоји обавеза да се обезбеди минимум процеса рада. Одлуку о томе шта се сматра минимумом процеса рада доноси послодавац или оснивач.<sup>21</sup> Ограничење права на штрајк у важећем закону било је предмет одлучивања Уставног суда Србије, који је утврдио да ограничење у овом пропису права на штрајк запосленима у државним органима и полицији није у сагласности са Уставом.<sup>22</sup>

Друго, посебан проблем садржан је и у чињеници да се штрајк регулише посебним законима, па се тако у пракси ово питање регулише Законом о рударству и геолошким истраживањима, Законом о Безбедносно-информативној агенцији, Законом о здравственој заштити, Законом о јавним предузећима, Законом о социјалној заштити и тако даље. Овим прописима регулисана су различита питања која се односе на штрајк, па је појединим прописима штрајк чак и забрањен, на пример Законом о рударству и геолошким истраживањима,<sup>23</sup> којим се предвиђа забрана штрајка у јамским просторијама, а ограничен је обавезом увођења минимума процеса рада. Такође, минимум процеса рада неопходан је услов за штрајк и у Закону о предшколском васпитању и образовању<sup>24</sup> уколико запослени у овим делатностима намеравају

19 Члан 97. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21.

20 Члан 61. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21.

21 Чл. 9–13. Закона о штрајку, „Службени лист СРЈ“, број 29/96, „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 103/12.

22 Одлука Уставног суда, која је интегрисана у текст важећег Закона о штрајку, „Службени гласник РС“, број 103/12 од 30. октобра 2012. године.

23 Закон о рударству и геолошким истраживањима, „Службени гласник РС“, бр. 101/15, 95/18 и 40/21.

24 Закон о предшколском васпитању и образовању, „Службени гласник РС“, бр. 18/10, 101/17, 113/17, 10/19 и 129/21.

да ступе у штрајк. На исти начин питање штрајка регулисано је и у Закону о основном образовању и васпитању, Закону о средњем образовању и васпитању, Закону о јавним предузећима и тако даље. Све наведено могуће је и потребно ускладити у новом закону о штрајку, координираним усклађивањем посебних закона који регулишу ту област својим нормама.

Као трећи аргумент треба напоменути да је један од важних разлога за доношење новог Закона о штрајку садржан и у евроинтеграцијама Републике Србије и обавезама које из тих процеса проистичу, али и препорукама Европске комисије које су садржане у годишњим извештајима о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција,<sup>25</sup> у којима се редовно истиче да Закон о штрајку из 1996. године није у складу са стандардима Европске уније и Међународне организације рада, посебно у области ограничења права на штрајк. Све наведено указује на то да треба ускладити поједине институте у овом пропису којима се ограничава право на штрајк или се утврђује минимум процеса рада са европским стандардима, односно прецизније стандардима Европске уније, али и принципима Међународне организације рада који произилазе из ратификованих конвенција ове организације које је Република Србија прихватила. Дакле, право на штрајк треба да буде усклађено с принципима Међународне организације рада на основу ратификованих конвенција, али и стандарда Европске уније, и то тако да се ограничи само у делатностима у којима би прекид рада могао да угрози живот становништва и да социјални партнери добију могућност да учествују у утврђивању минимума процеса рада у свим делатностима, као и да приоритет у решавању спорова који су проузроковали штрајкове имају мирне и алтернативне методе за решавање ових спорова.

Као четврти аргумент за доношење новог закона о штрајку треба навести и проблем судске праксе на основу важећег закона, када се норме нађу у колизији с другим прописима, међународним уговорима, међународним обавезама и слично. О бројним проблемима судске праксе научна и стручна јавност има често прилику да слуша, а пробаћемо у продужетку да назначимо неке од њих.<sup>26</sup> Један од већих проблема у важећем Закону о штрајку јесу изузетно оштре санкције (отказ запосленима који су учествовали у штрајку), а уколико се дода и проблем утврђивања законитости штрајка, то целу ситуацију чини изузетно комплексном. Честе су ситуације штрајкова у којима је законитост штрајка на граници, те решења о отказу често зависе од свих околности и процене понашања учесника у штрајку. Послодавци не би смели да користе спровођење штрајка за колективно отпуштање радника, али ни драконске казне као што су откази уговора о раду за можда пасивне учеснике штрајка. О томе говоре и примери у упоредном праву, посебно у Великој Британији, где се истиче поступност у изрицању санкција. Управо би зато било неопходно да се у новом пропису мере прошире, те је важно увођење више санкција да

25 Видети више на: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

26 Трифуновић П., „Отказ због незаконитог штрајка“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2019, стр. 531–547.



би могла бити изречена и нека блажа мера од отказа уговора о раду. Дакле, отказ уговора о раду за судску праксу посебно је осетљив и важно је утврдити све детаље, од законитости штрајка до свих спорних елемената и односа који могу довести до отказа уговора о раду. Судија Трифуновић је у праву када каже да штрајк као метод решавања колективних радних спорова, без обзира на то да ли је законит или незаконит, изазива озбиљне последице, које могу бити радноправне, на пример престанак радног односа, грађанске, када се односе на одговорност за штету, али и управне и кривичне. Даље, по закључку истог аутора, у случају незаконитог штрајка послодавац може, али не мора да раскине уговор о раду и мора да води рачуна о правилима о забрани дискриминације. И суд у сваком конкретном случају мора да индивидуализује одговорност и утврди кривицу организатора или учесника узимајући у обзир све околности конкретног случаја. По правилу, радник се не може отпустити због незаконитости мањег значаја и лакше повреде радне обавезе. Заблуда може бити релевантна код престанка радног односа због учешћа у незаконитом штрајку. Обичан учесник не може да сноси одговорност за понашање другог који примењује силу, нити му се може отказати уговор због утврђене незаконитости штрајка којој он својим поступцима није допринео, док долазак на место окупљања не представља оправдан отказни разлог и у делу закона који регулише престанак радног односа због незаконитог штрајка неопходно је разграничити одговорност организатора и учесника штрајка.<sup>27</sup> Сви наведени закључци говоре о комплексности материје и судске праксе, те посебну пажњу треба посветити регулисању новог прописа.

Такође, као пети аргуменат за нови приступ уређивању права на штрајк јесте све учесталија појава протеста запослених којим се боре за своја колективна радна права, потпуно заобилазећи норме важећег Закона о штрајку али и социјалне партнере, првенствено синдикате. Занимљиво је да су такви протести доводили и до остваривања захтева запослених. Типичан пример таквог штрајка био је штрајк запослених у Пошти Србије, када је након успешног првог протеста уследио још један пратећи протест. Ипак, из аспекта достигнутих стандарда у заштити права радника, па и људских права, али и нивоа развијености социјалног дијалога у нашем друштву, институт правно уређеног штрајка правно и политички знатно је прихватљивији облик борбе за радничка права, а првенствено из аспекта правних последица за учеснике у протестима.

#### 4. ЗАКОНСКО УРЕЂЕЊЕ ШТРАЈКА У ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ДРЖАВАМА

Законско регулисање појаве штрајка има своје корене у СФРЈ, али је и оно дошло касно, тек пред распад државе. У време социјализма избегавала се употреба термина штрајк и користио се еуфемизам обустава рада, али је ипак

27 Трифуновић П., о. с., стр. 531–547.

право на штрајк признато амандманом из 1988. године којим је прописано да радници имају право на штрајк под условима утврђеним савезним законом,<sup>28</sup> а тај савезни Закон о штрајку усвојен је 1991. године.<sup>29</sup>

Иако је било очекивано да ће у бившим СФРЈ републикама, имајући у виду сличну политичку и правну прошлост, бити и занимљивих примера Закона о штрајку, изненађује чињеница да ова област након осамостаљења није посебно уређена у Хрватској, Северној Македонији, Федерацији Босне и Херцеговине, док су у Словенији наставили да примењују савезни Закон о штрајку СФРЈ!<sup>30</sup> Штрајк је посебним прописима нормиран у Црној Гори и Републици Српској, те ћемо се кратко осврнути на ова два прописа.

У Црној Гори се примењује Закон о штрајку<sup>31</sup> из 2015. године који се често помиње као пример добре праксе. И заиста, овај пропис има многе напредне институте, па се тако у члану 4. прописује мирно решавање спорова, да су штрајкачки одбор и послодавац дужни да покушају да споразумно реше настали спор или да покрену поступак за мирно решавање спора, међутим, у њему нису прописане санкције за супротно поступање. У овом пропису посебно је занимљиво постојање искључења из процеса рада (локаута), на основу чега послодавац може из процеса рада да искључи запослене који не учествују у штрајку ако је од почетка штрајка протекло најмање 30 дана, број запослених искључених из процеса рада не може бити већи од једне трећине запослених који учествују у штрајку, а они немају право на зараду, док је послодавац дужан да уплати доприносе из социјалног осигурања као да су на раду, у складу с прописима о социјалном осигурању. Од искључења с рада заштићени су запослени у делатностима где постоји минимум процеса рада, као и лица заштићена посебним прописима.<sup>32</sup> Овај пропис је детаљно регулисао организовање штрајка под посебним условима (војска, полиција, државни органи, јавна служба) и у делатностима од јавног интереса, где се ограничава право на штрајк, али нема забране штрајка. Када говоримо о делатностима од јавног интереса, овај закон их таксативно наводи и побројане су следеће делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или општи интерес грађана: производња и дистрибуција основних прехранбених производа (брашно, млеко, уље, шећер и храна за децу); производња, пренос, дистрибуција и снабдевање електричном енергијом; превоз путника у саобраћају (друмски, железнички и ваздушни саобраћај); поштански саобраћај (универзалне поштанске услуге); јавне електронске комуникације; информативни програми јавног радиодифузног сервиса; јавне комуналне услуге/делатности (производња и снабдевање водом, одношење смећа, производња, дистрибуција и снабдевање топлотом, погребне услуге

28 „Службени лист СФРЈ“, број 70/88, амандман XXVIII.

29 Закон о штрајку, „Службени лист СФРЈ“, број 23/91.

30 Бојић Ф., *о. с.*, стр. 84.

31 Закон о штрајку, „Службеном листу ЦГ“, број 11/15.

32 Члан 14. Закона о штрајку, „Службени лист ЦГ“, број 11/15.

и сл.); производња, дистрибуција и снабдевање нафтом, угљем и гасом; заштита од пожара; здравствена и ветеринарска заштита; предшколско и основно образовање; социјална и дечија заштита и извршавање обавеза из потврђених међународних уговора.<sup>33</sup> Осим наведеног, специфично се прописује и организовање штрајка у средњем и високом образовању, где уколико би штрајк због дужине трајања и обима могао да поприми такве размере да доведе у питање реализацију образовног програма за текућу школску годину, одлуку о томе да је услед трајања и обима штрајка угрожена реализација образовног програма за текућу школску годину, на захтев Министарства просвете, доноси Арбитражно веће за утврђивање минимума процеса рада, које образује директор Агенције за мирно решавање радних спорова, у року од пет дана од дана подношења захтева. Арбитражно веће доноси одлуку у утврђивању минимума процеса рада.<sup>34</sup> Даље, у Закону се разрађује утврђивање минимума процеса рада, где се предност даје решењу да акт о минимуму процеса рада утврђују споразумно надлежни орган државне управе, репрезентативног удружења послодаваца и репрезентативног синдиката у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона. Уколико се то не деси, обавештава се Агенција за мирно решавање радних спорова која образује Арбитражно веће. Ово веће се састоји од по једног представника страна у спору и једног члана из реда стручњака експерата из области за коју се утврђује минимум процеса рада. Стране у спору одређују своје представнике као чланове Арбитражног већа, а члана из реда стручњака експерата предлаже надлежни орган државне управе из области за коју се утврђује минимум процеса рада. Одлуку о образовању Арбитражног већа доноси директор Агенције, на предлог управног одбора Агенције. Арбитражно веће доноси одлуку о минимуму процеса рада, у року од 30 дана од дана образовања.<sup>35</sup> Закон прописује и обавезност вођења поступка пред Агенцијом у случају штрајка у делатностима од јавног интереса.

Релативно новији Закон о штрајку<sup>36</sup> има и Република Српска, која је овај пропис донела 2008. године, а мењан је 2020. године. У Републици Српској се такође таксативно наводе области од општег интереса или делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, и то су наведене делатности електропривреде, водоснабдевања, железничког саобраћаја, авионског саобраћаја и контроле ваздушног саобраћаја, јавних радио-телевизијских сервиса, поштанског саобраћаја, комуналних делатности, заштите од пожара, здравствене и ветеринарске заштите и друштвене бриге о деци и социјалне заштите. Такође, од општег интереса, у смислу закона, јесу и делатности значајне за функционисање система јавне управе и безбедности, као и послови

33 Члан 19. Закона о штрајку, „Службени лист ЦГ“, број 11/15.

34 Члан 20. Закона о штрајку, „Службени лист ЦГ“, број 11/15.

35 Члан 20. Закона о штрајку, „Службени лист ЦГ“, број 11/15.

36 Закон о штрајку Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/08 и 23/20.

неопходни за извршавање обавеза утврђених међународним уговорима. Минимум процеса рада и начин његовог обезбеђивања у Републици Српској утврђује се актом оснивача, односно директора послодавца, у зависности од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, послодавца и других субјеката. И у Републици Српској Агенција за мирно решавање радних спорова може да се укључи, али она има знатно мању улогу, па се тако прописује да у случају да се спор не реши у року од 30 дана од почетка штрајка, стране у спору могу да изнесу спор пред арбитражу у складу са законом којим се уређује мирно решавање радних спорова.

## 5. КРАТАК ОСВРТ НА РАДНЕ ВЕРЗИЈЕ ЗАКОНА О ШТРАЈКУ

Постојале су бар четири радне групе формиране званично од ресорног министарства за рад и запошљавање које су радиле на новом тексту закона о штрајку, а од којих су бар две потпуно завршиле рад на тексту новог прописа. Те две радне групе су из 2013. и 2018. године. Оба пута су спроведене јавне расправе, а затим су добијена и позитивна мишљења, а 2018. године Влада је размотрила Нацрт закона, усвојила га и доставила Народној скупштини. Разлози зашто овај пропис након тако дуготрајног и детаљног рада није усвојен сложени су, али би се могло говорити о проблему консензуса између социјалних партнера, али и изборним циклусима који су оба пута одложили усвајање текста, а након њих су промене одлучујућих структура у ресорним министарствима утицале на то да је усвајање овог прописа одлагано.

Иако су обе ове радне групе садржале сличне чланове, текстови прописа нису били идентични, а ћемо на наредним страницама представити нека од предложених решења.

Радна група која је радила на последњој верзији Нацрта закона о штрајку, који је био на јавној расправи у мају 2018. године, формирана је 9. марта 2016. године и чинили су је представници репрезентативних синдиката (Савез самосталних синдиката Србије и УГС „Независност“), удружења послодаваца (Унија послодаваца Србије), Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, Министарства рада, затим Министарства државне управе, Министарства привреде, Министарства просвете, Министарства здравља, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде и представници струке, првенствено из нашег Удружења за радно право и социјално осигурање. Радна група је одржала близу 20 састанака до јавне расправе на којима је текст усаглашаван, састанци су често били вишечасовни уз богату дискусију и спремност на тражење најбољих решења. Аутор овог чланка био је члан радне групе, те је део пренесеног из непосредног искуства.

Текст радне верзије закона регулише права запослених на штрајк, услове и начин организовања штрајка, права и обавезе запослених и послодаваца

за време штрајка. Штрајк се заснива на начелима добровољности, мирног решавања спора и сарадње у обезбеђивању минимума процеса рада и заштите безбедности, здравља и имовине становништва.<sup>37</sup>

Тежило се да се прецизирају облици штрајка, па по овом нацрту штрајк може бити организован као штрајк код послодавца или организационог дела послодавца, грански штрајк, у грани, групи или делатности, затим штрајк за територију јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе и као генерални штрајк који би се односио на територију целе Републике Србије. Текст је прописивао и штрајк упозорења који се може организовати на свим овим нивоима, а на захтев и инсистирање синдиката предложено је да се уведе и једна нова врста штрајка, то је штрајк солидарности или подршке, који се организује ради подршке запосленима или синдикатима који су већ у штрајку код истог послодавца, у истој грани, групи или делатности или на територији исте јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, у трајању од најдуже један дан. Идентично решење нудила је и верзија закона из 2013. године.<sup>38</sup> Иако је радна група, прихватила овај предлог, он је касније у јавној расправи и делу јавности био проблематизован.

Верзије су се бавиле и организовањем штрајка, па је тако по тексту из 2018. године прописано да одлуку о ступању у штрајк доноси надлежни орган синдиката, у складу са општим актом синдиката или већина запослених код послодавца, односно организационог дела послодавца. Прописано је да одлука садржи назив надлежног органа синдиката који организују штрајк, односно име овлашћеног представника запослених који заступа већину запослених код послодавца, односно организационог дела послодавца, врсту штрајка, односно навођење подршке другом штрајку, захтеве учесника у штрајку, време почетка штрајка, место и начин спровођења штрајка и састав штрајкачког одбора. Уколико штрајк организује већина запослених код послодавца, односно организационог дела код послодавца, саставни део одлуке је и списак са потписима запослених. Штрајк код послодавца најављује се послодавцу најкасније три радна дана пре дана одређеног за почетак штрајка; грански штрајк, штрајк за аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе најављује се репрезентативном удружењу послодаваца за ниво на ком се штрајк организује, оснивачу, односно органу надлежном за обављање послова државне управе у области у којој се организује штрајк, као и органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе најкасније пет радних дана пре дана одређеног за почетак штрајка; генерални штрајк најављује се удружењу послодаваца, односно Влади најкасније 10 радних дана пре дана одређеног за почетак штрајка; штрајк упозорења најављује се послодавцу, односно удружењу послодаваца или оснивачу односно органу државне управе у области у којој се

37 И. Лазовић, „Право на штрајк у Републици Србији“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2018, стр. 336.

38 З. Мартиновић, „Разлози за доношење новог закона о штрајку“, *Криза и обнова радној законодавства*, зборник радова, ИП „Глосаријум“, Београд, 2014, стр. 82.

организује штрајк, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе најкасније 24 часа пре почетка штрајка дана одређеног за почетак штрајка; штрајк солидарности најављује се послодавцу, удружењу послодаваца или оснивачу односно органу државне управе у области у којој се организује штрајк, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе најкасније два радна дана пре дана одређеног за почетак штрајка солидарности. У штрајк солидарности може да се ступи најраније по истеку рока од два радна дана од ступања у штрајк за који се даје подршка. Уколико се било која врста штрајка, као и штрајк упозорења или штрајк солидарности, организује у делатностима у којима је право на штрајк ограничено обавезом обезбеђивања минимума процеса рада, у том случају штрајк се најављује послодавцу, односно удружењу послодаваца или оснивачу, најкасније 10 радних дана пре дана одређеног за почетак штрајка. Закон утврђује обавезу учесника у штрајку да покушају да споразумно реше настали спор или да покрену поступак за мирно решавање спора тако што ће послодавац у року од два радна дана од најаве штрајка да позове штрајкачки одбор на постизање споразума.<sup>39</sup>

Верзија закона из 2013. године у овом делу делимично се разликовала, јер је прописивала обавезу учесника у штрајку да покушају да споразумно реше настали спор или да покрену поступак за мирно решавање спора, тако што ће послодавац у року од 48 сати од најаве штрајка да позове штрајкачки одбор на постизање споразума. Законом је прецизирано да штрајкачки одбор и послодавац или удружење послодаваца или оснивач могу, ради ефикаснијег решавања спора, да именују преговарачко тело, што је у примени постојећег закона понекад изазивало недоумице.<sup>40</sup>

Одлука о ступању у штрајк, осим у штрајк солидарности, доставља се истовремено и Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова ради вођења евиденције о штрајковима, као и укључивања Агенције у поступак мирног решавања спора. По мишљењу аутора овог чланка, верзија из 2013. године била је у овом погледу боља, јер је садржала обавезу мирног решавања спора пред Агенцијом, осим достављања одлуке, али је и Нацртом закона одређено да арбитража а не суд буде та која ће решавати спорне ситуације јер је, у складу с међународним принципима, неопходно обезбедити непристрасно и ефикасно тело. Чланови радне групе сматрали су да ће мирно решавање спорова утицати на то да се спорови до којих долази у случају прекида рада, односно штрајка, брже решавају, чиме се смањују трошкови за послодавца који настају због прекида рада, као и трошкови запослених с обзиром на то да за време прекида рада запослени не остварују право на зараду.<sup>41</sup>

Обе верзије бавиле су се местом организовања штрајка, па тако по старијој верзији текста штрајк може да се организује у просторијама послодавца, у кругу

39 И. Лазовић, „Право на штрајк у Републици Србији“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2018, стр. 336.

40 З. Маргиновић, *о. с.*, стр. 83.

41 *Ibid.*, стр.87.

пословног простора послодавца и на други начин у складу са посебним законом којим се уређује окупљање грађана. Та решења су заједничка с претходном верзијом закона.<sup>42</sup>

Оба пута је најтеже било питање исправног нормирања забране штрајка појединим категоријама запослених, али је након упоређивања посебних закона који уређују поједине делатности предложено да штрајк буде забрањен: професионалним припадницима Војске Србије, припадницима Безбедносно-информативне агенције, здравственим службама које пружају хитну медицинску помоћ, контроли летења, припадницима специјалних и посебних јединица полиције и у случајевима прописаним Законом о полицији. Занимљиво је да је у претходној верзији овог закона забрана штрајка обухватила и државне службенике на положају, међутим, то је касније избачено као сувишно.<sup>43</sup>

Радна група из 2018. године бавила се ограничењем права на штрајк тако да у делатности од општег интереса штрајк може да се организује ако се обезбеди минимум процеса рада којим се обезбеђују заштита живота, лична безбедност и здравље становништва или дела становништва. Као делатности од општег интереса прописују се делатности у којима прекид рада или обим трајања прекида рада може да угрози живот, личну безбедност и здравље становништва или дела становништва, а то су делатности у области: електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите. Те области су доста сличне и у важећем Закону, а и ранијим верзијама, укључујући и ону из 2013. године. Наравно, током јавне расправе наведене делатности биле су повод за широку полемику и проблематизовање. На крају 2018. године није постигнут консензус о наведеним делатностима. Међутим, група из 2013. године водила се тиме да је неспорно да у оквиру запослених који врше власт у име државе и од суштинског значаја за грађане могу постојати категорије за које се штрајкачко деловање искључује или ограничава. Одбор експерата за примену конвенција и препорука Међународне организације рада дефинисао је 1983. године такве службе као службе „чије би прекидање рада могло да угрози живот, личну безбедност или здравље читавог становништва или дела становништва“.<sup>44</sup> Овакву дефиницију је усвојио и Одбор за слободу удруживања и као таква унета је у предлог те верзије закона о штрајку. Одбор експерата је изнео став да многе земље имају одредбе којима се забрањују или ограничавају штрајкови у службама од суштинског значаја, што је концепт који се разликује од једног националног законодавства до другог, те могу да се крећу од релативно кратког и ограниченог набрајања, до дугачког списка који је у саставу самог закона. Опет, закони могу да укључују

42 *Ibid.*, стр.83.

43 *Ibid.*, стр.84.

44 Гернигон Б., Одеро А., Гуидо Х., Принципи Међународне организације за рад у вези с правом на штрајк, стр. 19–20, према: З. Мартиновић, *о. с.*, стр. 85.

дефиниције, од најрестриктивније до најопштије врсте, које покривају све актуелности које влада може да сматра одговарајућим за укључивање или штрајкове које сматра штетним за јавни мир, општи интерес или економски развој. Зато је став овог одбора да је непожељно и немогуће саставити листу служби од суштинског значаја.<sup>45</sup>

Међународни радни стандарди допуштају могућност забране или ограничавања права на штрајк одређеном кругу запослених. Национална законодавства морају своје интерне потребе за ограничењем права на штрајк прилагодити међународним нормама. Сваки излазак ван оквира међународно признатих услова за ограничење штрајка може представљати његову супротност, односно онемогућавање права запослених на остваривање и заштиту својих социјално-економских права организовањем (законитог) штрајка.<sup>46</sup>

У последњој верзији текста (из 2018. године) овог прописа предложено је да се минимум процеса рада, односно врста и обим обављања послова утврђује колективним уговором, ако законом није другачије прописано. Ако минимум процеса рада није утврђен колективним уговором, послодавац и синдикат, односно већина запослених, треба да покушају да постигну споразум о минимуму процеса рада. Ако се не постигне наведени споразум, минимум процеса рада утврђује се одлуком арбитражног већа које образује Републичка агенција за мирно решавање радних спорова. Арбитражно веће се састоји од пет арбитра, дужно је да донесе одлуку у року од 30 дана од дана покретања поступка и његова одлука је обавезујућа. Предвиђено је да се начин рада арбитражног већа ближе уређује актом министра надлежног за послове рада.<sup>47</sup>

Нацрт закона из 2013. године мало се разликовао, те је најзначајнију улогу давао дијалогу послодавца и синдиката, односно запослених, тако што прописује да колективни уговори, односно споразуми, треба да имају примат и да буду правило као начин за утврђивање минимума процеса рада и решавање других спорних питања. Ако се не постигне наведени споразум, минимум процеса рада утврђује се одлуком арбитраже коју образује Републичка агенција за мирно решавање радних спорова. Арбитража се састоји од три арбитра, дужна је да донесе одлуку у року од пет дана и њена одлука је обавезујућа. Начин рада и одлучивања арбитраже, начин избора и услови за упис у именик арбитра, као и накнаде за рад арбитра, ближе се уређују актом министра надлежног за послове рада. Имајући у виду искуство Агенције у решавању колективних спорова, као и обавезну укљученост Агенције у решавање спорова у делатностима у којима постоји обавеза минимума процеса рада, процењено је да Агенција може да обезбеди да се он у кратком року утврди и тиме не доведе у питање спровођење штрајка које је запосленима гарантовано Уставом.<sup>48</sup>

45 З. Мартиновић, о. с., стр.87.

46 Б. Урдаревић, „Клаузула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално право*, број 2/2017.

47 И. Лазовић, о. с., стр. 336.

48 З. Мартиновић, о. с., стр.86.



Такође, прописано је да послодавац одређује запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада, по прибављеном мишљењу штрајкачког одбора, и да не може да одреди чланове штрајкачког одбора да раде без сагласности штрајкачког одбора. Прописано је да се, када се штрајк организује у делатностима од општег интереса, одлука о ступању у штрајк доставља Агенцији ради учешћа у поступку мирног решавања радног спора. Уколико се у року од 10 дана од дана достављања одлуке не постигне споразум, запослени могу да ступе у штрајк. У претходној верзији из 2013. године било је прописано да ако се штрајк организује у делатностима у којима је законом забрањен штрајк, односно ако послодавац не одреди запослене који треба да раде да би се обезбедио минимум процеса рада, надлежни државни орган, односно орган територијалне аутономије или локалне самоуправе за одређену област или делатност предузима одговарајуће мере ако су наведене мере предвиђене посебним законима.<sup>49</sup>

Запослени који учествују у законитом штрајку не могу да трпе штетне последице, учешће у штрајку није повреда радне обавезе или непоштовање радне дисциплине, нити запослени може да трпи материјалну или другу одговорност. Запослени у штрајку има сва права из радног односа осим права на зараду или плату и накнаду трошкова по основу рада, а остварује право на обавезно социјално осигурање. Идентично решење било је предложено и у верзији из 2013. године.

Прописане су обавезе штрајкачког одбора и штрајкача: да штрајк организују и воде на начин којим се не угрожава безбедност лица и здравље људи или доношење штете на средствима рада и опреми; да не спречавају послодавца да обавља делатност, нити да спречавају запослене који не учествују у штрајку да раде. Иста решења дата су 2013. године.

Предложено је да штрајк престаје споразумом страна у спору или одлуком штрајкачког одбора. Организатор штрајка је дужан да донесе нову одлуку о ступању у штрајк поводом сваког новог захтева, као и у случају неиспуњења споразума о престанку штрајка. И ове одредбе су сличне одредбама у ранијим верзијама овог прописа.

Прописано је да Републичка агенција за мирно решавање радних спорова води евиденцију о штрајковима која садржи податке о послодавцу, врсти штрајка; броју организованих штрајкова, захтевима учесника у штрајку, времену трајања штрајка, месту одржавања и начину престанка штрајка. Евиденција се води на основу података прибављених у поступку мирног решавања радног спора у складу са законом. Ово је била идеја и интенција 2013. године, али је у верзији из 2018. године она мало проширена и разрађена.

У току јавне расправе отворила су се нека нова питања и оспоравања међу социјалним партнерима, па су тако синдикати највише критиковали предложене делатности од општег интереса јер су сматрали да тај број треба да буде драстично смањен, нпр. да просвета буде потпуно изузета из минимума

49 *Ibid.*, стр.87.

процеса рада, док су послодавци, за разлику од њих, сматрали да број треба проширити и на примарну пољопривредну производњу, сточарство, хемијску индустрију и рударство. Послодавци су се залагали и за право на тзв. локаут.<sup>50</sup>

## ЗАКЉУЧАК

У Србији је Закон о штрајку већ дуго предмет расправе, а потреба за његовим ажурирањем и усклађивањем са савременим оквирима и међународним стандардима постала је очигледна. Постоји неколико кључних аргумената за доношење новог закона о штрајку који обухватају уставне, правне, социјалне и међународне разлоге.

Закључак о потреби доношења новог закона о штрајку у Републици Србији базира се на неколико кључних аргумената, а то су уставна неусклађеност јер постојећи Закон о штрајку није у складу са Уставом Републике Србије, који предвиђа право на штрајк у складу са законом и колективним уговором. Такође, садашња законска ограничења права на штрајк у одређеним делатностима проглашена су неуставним. Правна неусаглашеност и фрагментација други су елемент јер је штрајк тренутно регулисан разним специјалним законима који се разликују у погледу ограничења и обавеза, што ствара правну несигурност и различите стандарде за различите делатности. Постојећи закон није усклађен са стандардима Европске уније и Међународне организације рада, што представља препреку у процесу евроинтеграција Србије. Тренутни закон изазива бројне проблеме у судској пракси, укључујући оштре санкције, као што је отказ за учеснике штрајка, што за последицу има сложене правне и радноправне спорове. Учестали су неформални протести запослених који заобилазе актуелни закон, чиме се показује да је постојећи закон недовољно ефикасан и не одговара потребама запослених и социјалних партнера.

У раду смо се осврнули на напоре и изазове у процесу доношења новог закона о штрајку у Републици Србији, кроз рад две радне групе, које је формирало Министарство рада и запошљавања, борацка и социјална питања, а посебно у 2013. и 2018. години. Иако су обе радне групе завршиле нацрте закона и добиле позитивна мишљења након јавних расправа, закон није усвојен због недостатка консензуса између социјалних партнера и политичких околности, укључујући честе изборне циклусе и промене у политичким и управним структурама. Текстови закона из 2013. и 2018. године садржали су бројне сличности, али и разлике у решењима која су предлагали, као што су различити облици штрајкова, организовање штрајка, обавезе учесника у штрајку и дефинисање минимума процеса рада. Највећи изазов било је нормирање забране штрајка одређеним категоријама запослених, као и ограничења у

50 О овом феномену видети више у: Протић Ј., „Lock-out – одбрамбена индустријска акција послодаваца или непотребна привилегија јаче стране у социјалном дијалогу“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016.

делатностима од општег интереса, што је такође био предмет полемике у јавним расправама. Највећи проблем у оба нацрта било је проналажење баланса између права на штрајк и потребе за одржавањем минималног процеса рада посебно у делатностима од општег интереса. С обзиром на све наведено, постоји јасна потреба за усвајањем новог закона о штрајку који би био усклађен са Уставом, међународним стандардима и актуелним потребама тржишта рада у Србији. Сви предуслови за усвајање новог закона о штрајку постоје, ту су претходне радне верзије овог прописа, које су чак и прилично сличне, затим позитивна искуства из региона и читав низ добрих разлога и аргумената за финализацију овог процеса.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бојић, Ф. (2020) „Конституционализација права на штрајк“, *Право и привреда*, број 4/2020.
- Брковић, Р. et al. (2017) „Злоупотреба права на штрајк“, *Радно и социјално право*, број 2/2017.
- Кулић, Ж. (2021) *Колективно радно право*, Привредна академија, Нови Сад.
- Јашаревић, С. (2000) *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.
- Јовановић, П. (2018) *Радно право – осмо доуњено и измењено издање*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.
- Ковачевић, Љ. (2016) *Ваљани разлози за отказ уговора о раду*, Правни факултет, Београд.
- Лазовић, И. (2018) „Право на штрајк у Републици Србији“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2018, стр. 336.
- Лубарда, Б. (2012) *Радно право*, Правни факултет, Београд.
- Малетић, Д. (2012) *Штрајк влађу, правни, етички, социјални и медицински аспекти*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд.
- Мартиновић, З., „Разлози за доношење новог закона о штрајку“, *Криза и обнова радној законодавства*, зборник радова, ИП „Глосаријум“, Београд, 2014, стр. 82
- Протић, Ј., „Lock-out – одбрамбена индустријска акција послодаваца или непотребна привилегија јаче стране у социјалном дијалогу“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016.
- Рончевић, Д., Костић, Д., „Правне последице штрајка“, *Српска јулијичка мисао*, број 1/2017, стр. 197–212.
- Трифунровић, П., „Отказ због незаконитог штрајка“, *Правни животи*, Копаоничка школа природног права, број 3/2019, стр. 531.
- Урдаревић, Б., „Клазула о чувању социјалног мира као саставни део колективног уговора о раду“, *Радно и социјално право*, број 2/2017.

## Пројиси и други извори

- Амандман XXVIII, „Службени лист СФРЈ“, број 70/88.  
 Закон о предшколском васпитању и образовању, „Службени гласник РС“, бр. 18/10, 101/17, 113/17, 10/19 и 129/21.  
 Закон о штрајку, „Службени лист ЦГ“, број 11/15.  
 Закон о штрајку Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/08 и 23/20.  
 Закон о штрајку, „Службени гласник РС“, број 45/91.  
 Закон о штрајку, „Службени лист СФРЈ“, број 23/91.  
 Закон о штрајку „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/2012 – одлука УС.  
 Одлука Уставног суда, „Службени гласник РС“, број 103/12 од 30. октобра 2012.  
 Закон о рударству и геолошким истраживањима, „Службени гласник РС“, бр. 101/15, 95/18 и 40/21.  
 „Службене новине Краљевине Југославије“, број 1133 од 13. фебруара 1937.  
 Устав Савезне Републике Југославије, „Службени лист СРЈ“, број 1/92.  
 Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 и 26/05.  
 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.  
<https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>, приступљено: 29. 8. 2024.

**Ivica Lazović, Ph.D.**

*Republic Agency for the Peaceful Resolution of Labor Disputes*

## NEW STRIKE LAW – AN IMPORTANT REFORM STEP

### Summary

*This paper, building on the theme of this year's conference of the Association for Labor Law and Social Security of Serbia, "Contributions to the Future Reform of Labor Legislation," aims to revisit the current Strike Law, initiatives for its amendment, normative solutions in strike regulation in the region, and similar political-legal systems, as well as theoretical assumptions and practices related to strikes. The text explores the key arguments for enacting a new Strike Law in Serbia. The first argument is based on constitutional grounds, as the current law from 1996 is not aligned with the 2006 Constitution, causing implementation issues and necessitating alignment with current normative changes. The second argument highlights the need for harmonization, given that strikes are currently regulated by various sectoral laws, leading to inconsistencies and prohibitions in certain sectors. The third argument emphasizes the need for*

*alignment with European Union standards and International Labour Organization recommendations, particularly regarding limitations on strike rights and establishing minimum service levels. The fourth argument addresses issues in judicial practice, including conflicts with other regulations and harsh penalties for strike participants, pointing to the need for a clearer and fairer legal framework. The fifth argument covers the increasing occurrence of protests that bypass the existing law and social partners, underscoring the importance of a legally regulated strike as a more acceptable form of labor rights advocacy. The paper concludes that while both draft laws proposed in the 2013 and 2018 working groups offered similar solutions, political and social factors contributed to the postponement of adopting a new Strike Law. The paper presents key solutions from both drafts, including the definition of strike rights, types of strikes, organization, and limitations of strike rights in sectors of general interest. It also examines differences in approaches to dispute resolution and the role of the Republic Agency for the Peaceful Resolution of Labor Disputes, with particular attention given to controversial issues such as defining minimum service levels and limitations on strike rights for specific employee categories.*

**Keywords:** *strike, reconciliation, arbitration, minimum service levels, sectors of general interest.*



Прегледни научни чланак  
doi:10.56461/rrsp2401\_16

*Др Јован Протић*

*Национални координатор за Међународну организацију рада*

## УГОВОРИ О КООРДИНИСАНОЈ И ТРАЈНОЈ САРАДЊИ – МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ ЗА ИЗАЗОВЕ НА ТРЖИШТУ РАДА У СРБИЈИ

**Сажетак:** У новије време класичан радни однос, уз стално запошлење на пуно радно време, све мање је уобичајен у свету рада, уз растуће присуство фактичког рада, атипичних облика рада и самозапошљавања, у којима је раднојравна заштитна радника драстично умањена. Упоредо с тим, у Републици Србији у последње две деценије приметан је изостанак реформи Закона о раду као кровног раднојравног акта, уз уредне покушаје изналажења алтернативних законских решења за атипичне и флексибилне облике рада. С друге стране, и даље је значајно заступљен фактички рад, нарочито међу појединим рањивим групама радника, за чију трансформацију у достојанствен рад није довољна само реформа раднојравног оквира него су неопходне промене и у систему социјалне заштите и пореском оптерећењу рада.

Чланак стога даје предлози могућег решења кроз увођење новог облика парасубординисаног рада, који радницима омогућава присуство радним правима уз адекватне измене система социјалне заштите које би радницима у фактичком раду и атипичним облицима рада дале подстицај и могућности за постепени прелазак у радни однос.

**Кључне речи:** самозапошљавање, радни однос, субординација, координисана и трајна сарадња, флексибилни облици рада

### 1. УВОД

У Републици Србији већ годинама је један од основних проблема на тржишту рада релативно висока стопа неформално запослених, нарочито

\* Рад примљен: 28. 8. 2024.

Рад прихваћен: 12. 9. 2024.

\*\* Email: protic@ilo.org

припадника појединих рањивих група. Негативни демографски и миграциони трендови до одређене мере снизили су стопу неформалне запослености на приближно 12,1% у првом кварталу 2024, али, с обзиром на раст апсолутног броја запослених, овај проценат значи да се у режиму неформалног запослења налази приближно 350.000 људи. Током последњих 10 година било је релативно значајних флукуација стопе неформално запослених по кварталима, па је тако највиша забележена у трећем кварталу 2016. године (24,1%) а најнижа управо у првом кварталу 2024. године (12,1%). Ово међутим не значи да постоји тренд опадања неформалне запослености, већ је наведени пад последица смањења укупног броја радника у Србији, услед поменутих демографских и миграционих кретања. Одржање релативно високе стопе неформалне запослености последица је деловања бројних чинилаца на тржишту рада, укључујући и радноправни оквир, који карактерише споро прилагођавање потребама тржишта рада, нарочито када је у питању реформа Закона о раду као кровног акта који управља колективним радним односима и обезбеђује основу за учешће синдиката и организација послодаваца у трипартитном и бипартитном социјалном дијалогу и колективном преговарању. Међу тим чиниоцима значајно место заузима и актуелни систем пореза на доходак грађана у Србији, који карактерише велики број различитих ефективних пореских стопа, услед којих долази до нарушавања основних принципа хоризонталне правичности и економске ефикасности. Као највећи проблеми опорезивања дохотка од рада у Србији истичу се превелико оптерећење ниских зарада порезима и доприносима и ниска прогресивност система опорезивања рада, које доводе до стварања тзв. пореског клина међу слабије плаћним радницима. У том укупном оптерећењу рада много значајнију компоненту чине доприноси за обавезно социјално осигурање, што захтева да промене у том погледу буду мање радикалне од промена пореза на зараде,<sup>1</sup> али да притом буду усклађене с промењеном структуром становништва и његовим потребама.

Други важан чинилац свакако је већ поменута спорост у реформи Закона о раду и прибегивање налажењу алтернативних решења за смањење пореског захватања при радном ангажовању појединих категорија радника. Последица тога углавном су били покушаји сужавања обухвата кровног радноправног акта путем израде и усвајања других закона који уређују радноправни статус одређених категорија радника, а све са циљем да се стављањем у посебан правни режим олакша њихово ангажовање у складу са потребама послодаваца, те смање пореска захватања како би се то ангажовање учинило привлачнијим како за послодавце тако и за раднике. Пример тако донете регулативе са значајним ефектима по присуство неформалног рада јесте Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима,

1 Према члану 16. Закона о порезу на доходак грађана стопа пореза на доходак, без обзира на висину дохотка, износи 10%, док се у члану 44. Закона о доприносима за социјално осигурање одређује стопа доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање од 24%, стопа доприноса за здравствено осигурање од 10,3% и стопа осигурања за случај незапослености од 0,75%.



чијом применом су остварени релативно добри резултати у борби против неформалног рада у пољопривреди. Ипак, анализе о могућем ширењу његовог обухвата на друге делатности, попут рада у одређеним доменима туризма, рада у домаћинству и у сектору грађевинарства указале су на то да би његова шира примена била неадекватна превасходно из угла радноправне и социјалноправне заштите радника у тим делатностима окарактерисаних (не увек оправдано) као сезонских радника.

Да би се омогућио одређени степен флексибилности у ангажовању радника Закон о раду препознаје поједине форме рада ван радног односа, као што су привремени и повремени послови, уговор о делу, те уговор о стручном оспособљавању и усавршавању, али нити једна од ових форми рада не одговара испуњавању трајнијих потреба за радним ангажовањем, које у исто време не би изискивало значајно пореско оптерећење рада. Стога се намеће потреба за изналагањем нових решења, по угледу на одређену упоредну праксу других земаља које су се са овим питањем суочиле у скоријој прошлости, а која би омогућила како одређени ниво радноправне заштите у складу с потребама појединих категорија радника, тако и законите и спроводиве модалитете ангажовања радника у складу с потребама послодаваца.

## 2. СУБОРДИНИРАНА (ПОДРЕЂЕНА) ЗАПОСЛЕНОСТ И САМОЗАПОШЉАВАЊЕ

Једна од најважнијих одлука коју сваки економски активан појединац мора да донесе јесте она о томе како жели да приходује за рад који је спреман да уложи зарад сопствене и добробити своје породице. Тај приход се може остварити било обављањем зависног рада у оквиру радног односа или путем активности самозапослених појединаца – у облику предузетништва или друге приходовне активности самозапослених.<sup>2</sup> Иако после нешто више од једног века еволуције радног права и међународних радних стандарда радни однос сматрамо уобичајеним чиниоцем радноправне заштите, вреди подсетити да је он настао у другој половини XIX века као последица правног регулисања односа између послодаваца и радника, стварајући разлику између подређеног рада за зараду и самозапошљавања. Настанак и развој хијерархијског модела рада и пружања услуга, упоредо са зачетком и напретком система социјалног осигурања, представљао је у великој мери резултат демократских процеса који су омогућили прве изданке колективног преговарања и солидаристичких облика социјалног осигурања.<sup>3</sup> Даљи развој социјалног осигурања изискивао

2 Miroslava Knapkova, „Dependent self-employment – Italy as a good practice example”, *Ekonomika a spoločnosť*, Банска Бистрица, 2022, стр. 33.

3 ИО, „Non-standard employment around the world - Understanding challenges, shaping prospects“, Женева, 2016, стр. 10., <https://www.ilo.org/publications/major-publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping>

је да се послодавцима наметне обавеза давања доприноса и издвајања накнаде за случај прекида прихода радника услед привремене незапослености, те су радници пристали да зависе од управљачке контроле послодаваца да би заузврат добили основне услове за учешће у друштвеном одлучивању. Радни однос дао је послодавцу управљачку моћ, ограничену до одређеног нивоа, што је омогућило предузећима да смислено улажу у развој вештина и продуктивност радника. То није било могуће са независним радницима – налик данашњем samozапосљавању; стога су радници добили стабилност и континуитет рада у замену за управљачку моћ предату послодавцима, што је несумњиво био много делотворнији исход од улагања у честе и поновне економске размене услуга за новац.<sup>4</sup>

Темељна трансформација привреде и начина пословања уопште која је уследила довела је до тога да се радни однос сматра стандардном формом односа између послодаваца и радника, иако се појам „стандардни“ не појављује ни у једном законском тексту којим се регулише запошљавање. Штавише, „стандардна“ запосленост коју данас познајемо потиче из тзв. фордистичког модела производње, названог по његовом изумитељу Хенрију Форду, оснивачу аутомобилске индустрије „Форд“ с почетка XX века, и то стога што су захваљујући његовој иновацији и настанку серијске производње настали „стандардни производи, које стварају стандардне машине, користећи стандардизоване методе и уз помоћ стандардизованог људског рада током стандардног радног дана“.<sup>5</sup> С друге стране, промене у схватању друштвених односа услед поменуте привредне трансформације довеле су до тога да се подразумева да рад који улажу радници треба да буде довољан да задовољи основне животне потребе, тј. обезбеди стабилан и адекватан приход довољан за бригу о породици, али и финансијску заштиту у случају непредвиђених догађаја који би могли да угрозе радну способност радника, као и сигурност у виду пензије по окончању радног века. Због тога је концепт целокупног система социјалног осигурања био заснован на постојању радног односа, уз пуно радно време, неограничено трајање запослења и субординацију радника послодавцу.

Међутим, током последњих неколико деценија „стандардни“ радни однос, уз стално запослење на пуно радно време, све је мање уобичајен у свету рада. С обзиром на чињеницу да је радни однос основа за стицање права на социјалне престације његово све мање присуство представља изазов за функционисање система социјалне заштите и отвара питање квалитета услова рада и остваривања права лица ангажованих ван радног односа. До опадања заступљености радног односа долази не само услед све већег броја нестандартних облика запошљавања, као што су рад на одређено време, повремени и привремени послови или ангажовање посредством агенција за запошљавање него и услед свеprisутног фактичког (неформалног) рада, али и

4 *Ibid.*, стр. 11.

5 Гордана Гасми, Јован Протић, „Европски социјални модел и нестандартни облици запошљавања“, *Стјрани правни живои*, Београд, 2017, стр. 52.

самозапошљавања, које као и фактички рад не подразумева остваривање права на терет послодавца.<sup>6</sup> Флексибилизацију облика рада тешко су прихватили радници, нарочито у земљама у транзицији у којима је ранији социјалистички друштвено-економски систем изградио и подстицао идеју „целоживотног“ запослења.<sup>7</sup> За разлику од нестандардних облика запошљавања на које се постепено шири обухват радноправне и социјалноправне заштите, самозапослени се и даље углавном третирају као категорија радника изван домаћаја радних стандарда и радноправне регулативе, и то стога што се сматра да они немају радни однос са својим клијентима, већ им пружају услуге регулисане грађанскоправним уговорима. Насупрот томе, стандардно запошљавање карактеришу стални рад с пуним радним временом, двострани радни однос између запосленог и послодавца регулисан уговором о раду, те релативна сигурност запослења за раднике, а заузврат могућност за послодавце да се поуздају у стабилну и стручну радну снагу и на ефикаснији начин организују рад.<sup>8</sup>

У већини правних система и даље постоји бинарна подела између самозапошљавања и зависне запослености по уговору о раду, при чему потоње служи као основа за регулисање радних права.<sup>9</sup> Иако је између ове две категорије одувек постојала „сива зона“ коју је чинило „привидно“, „лажно“, „зависно“ и „прикривено“ самозапошљавање, технолошки напредак и све већа склоност ка подуговарању послова довели су до тога да се све већи број људи ангажује на пословима који се не могу подвести ни под самозапошљавање ни под зависну запосленост. Тај вид ангажовања неретко има бројне карактеристике радног односа – континуирано ангажовање од једног послодавца, управљање радним временом квазисамозапосленог радника, па и субординацију захтевима наручиоца посла (квазипослодавца) у свакодневним активностима на послу.<sup>10</sup> Свеобухватан опис положаја радника у „прикривеном радном односу“ даје Међународна организација

6 ILO, Employment working paper 228/2017, „Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU“, Женева, 2017, стр. 7, <https://www.ilo.org/publications/dependent-self-employment-trends-challenges-and-policy-responses-eu>

7 Иво Розић, Емир Мехмедовић, Ненад Божиковић, „Радни односи у доба пандемије: могу ли флексибилни облици рада бити адекватан одговор на изазове ванредних околности?“, *Радно и социјално право*, број 2/2020, стр. 86.

8 Сања Пауновић, „Нестандардно запошљавање у Републици Србији“, *Радно и социјално право*, број 2/2023, стр. 289.

9 Nicola Countouris, Mark Freedland, „Labour regulation and the economic crisis in Europe: challenges, responses and prospects“, у: Jason Heyes, Ludek Rychly, *Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions*, ILO, Geneva, 2013 стр. 84, <https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781782549437/book-part-9781782549437-11.xml?rskey=mGFTFH&result=1>

10 Felix Behling, Mark Harvey, „The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation“, *Work, Employment & Society*, Vol. 29, No. 6/2015, стр. 970, [https://www.jstor.org/stable/pdf/26655588.pdf?refreqid=fastly-default%3Ab25def0dfb3f18d6aec5eb388a1125e7&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/26655588.pdf?refreqid=fastly-default%3Ab25def0dfb3f18d6aec5eb388a1125e7&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1)

рада: „послодавац третира ангажовано лице другачије од свог запосленог, али тако да прикрива његов прави статус који одговара запослености“<sup>11</sup>... и то тако што „зависна самозапослена лица“ заправо представљају „раднике који пружају услуге предузећу у складу са уговором другачијим од уговора о раду, али у стицању свог прихода зависе од једног или малог броја клијената и добијају непосредне смернице како да обављају свој посао“.<sup>12</sup>

Разлог за овако значајан раст „зависног самозапошљавања“ свакако је чињеница да је у већини држава у Европи послодавцима јефтиније да ангажују самозапослена лица него да заснују радни однос са запосленима. Стога је све чешћа појава да послодавци, подстакнути могућношћу да смање издатке везане за зараде запослених, прибегавају отказу уговора о раду својих запослених, да би потом та иста лица ангажовали као самозапослене, и то за обављање исте врсте посла. Наиме, цена услуга које пружају самозапослена лица није повезана ни с минималном ценом рада, нити с другим методама утврђивања цене рада попут колективних уговора. Послодавци на тај начин избегавају издатке које би имали према запосленима као што су новчана накнада у случају престанка радног односа, право на увећану зараду по основу времена проведеног на раду, право на коришћење годишњег одмора, као и право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад. Другим речима, посезањем за зависним самозапошљавањем ускраћују се радна права, заобилазе колективни уговори, избегавају пореска захватања и друге обавезе послодавца које би биле неминовне у „стандардном“ радном односу.<sup>13</sup>

### 3. УПОРЕДНА ПРАКСА ЗАВИСНОГ САМОЗАПОШЉАВАЊА У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ

У већини земаља зависна самозапослена лица сматрају се или самозапосленима *stricto sensu*, уз узак круг индивидуалних радних права и веома мало колективног организовања, или зависним, тј. подређеним радницима, уз све радноправне норме које се на њих примењују. Постоји, међутим, и „сива зона“ под коју потпадају самозапослена лица чији приход од рада и слобода одлучивања о исходу и начину рада у великој мери зависе од воље наручиоца посла, тј. „квaziпослодавца“. Са циљем да у радноправном смислу разграниче радни однос и самозапошљавање и умање „сиву зону“ која неретко између њих настаје, неке од држава чланица Европске уније посегнуле су за увођењем

11 ILO, „Non-standard employment around the world – Understanding challenges, shaping prospects“, Женева, 2016, стр. 36, <https://www.ilo.org/publications/major-publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping>

12 *Ibid.*

13 ILO, Employment working paper 228/2017, „Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU“, Женева, 2017, стр 15, <https://www.ilo.org/publications/dependent-self-employment-trends-challenges-and-policy-responses-eu>

„хибридне“ категорије радника, тј. за регулисањем радноправног статуса радника који се не налазе у радном односу, а нису ни независна samozапослена лица.<sup>14</sup> Креирање те тзв. хибридне категорије требало би да помири потребу послодавца за флексибилиношћу у ангажовању радника и подуговарању посла са обезбеђивањем радноправне заштите samozапослених радника која до тада није постојала. Чињеница да су се за увођење „хибридне“ категорије определиле управо државе познате по високом нивоу нормираности радних права, попут Аустрије, Немачке и Италије, указује на њихову потребу да ближе одреде радна права и ове категорије радника да би умањиле „сиву зону“ и на одговарајући начин обезбедиле њихову радноправну и социјалноправну заштиту.

Радноправни оквир Аустрије препознаје и личну и економску зависност запосленог од послодавца која се повремено мора доказивати да би радни однос између послодавца и запосленог био јасно уочљив. Категорија радника за које се сматра да су половишно између радног односа и samozапослености у Аустрији је нормирана привредним правом, при чему се као кључни чинилац за разграничење подређених и samozапослених радника користи ризик по приходе радника, тј. samozапосленим се сматра лице које ради за сопствени рачун и преузима ризик од исхода свог пословања.<sup>15</sup> Ипак, реформама система социјалног осигурања из 1997. и 2008. године уведене су одредбе које се односе и на запослена и на samozапослена лица, те су уведене нове категорије радника, попут оних који раде по слободним уговорима о делу, нових samozапослених лица (попут научника, уметника и новинара), те радника и пружалаца услуга у либералним професијама који одрађују појединачне и од стране корисника услуга јасно дефинисане радне задатке уместо континуалног пружања услуга. Попут нових samozапослених лица, и ова категорија радника има одређени ниво социјалноправне заштите, рецимо права на накнаду за привремену спреченост за обављање посла или осигурање против повреда на раду, али се већина радноправних норми на њих не примењује, нарочито када је реч о колективним радним правима<sup>16</sup>.

У Немачкој је за постојање радног односа одлучујући критеријум лична правна субординација запосленог, док правна дефиниција samozапослености не постоји. Стога је разлика између samozапослених и зависних радника успостављена судском праксом, при чему су судови приликом утврђивања статуса запослених лица пре свега узели у обзир подређеност радника вољи послодавца у смислу места, времена и садржаја посла који обавља, те његове укључености у организациону структуру послодавца и употребу

14 European Parliament, Directorate General for Internal Policies, „Social protection rights of economically dependent self-employed workers“, Брисел, 2013, стр. 32, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507449/IPOL-EMPL\\_ET\(2013\)507449\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)

15 *Ibid.*, стр. 34

16 Julia Bock-Schappelwein, Ulrike Mühlberger, „Beschäftigungsformen in Österreich: Rechtliche und quantitative Aspekte“, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), *Monatsberichte*, 12/2008, Vienna, 2008, стр. 942, [https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-6154/MB\\_2008\\_12\\_04\\_BESCHAEFTIGUNGSFORMEN.pdf](https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-6154/MB_2008_12_04_BESCHAEFTIGUNGSFORMEN.pdf)

средстава производње у власништву послодавца.<sup>17</sup> „Хибридную“ категорију радника у немачком систему заправо чине samozапослена лица која раде углавном за једног послодавца и не запошљавају друга лица, те су то углавном радници ангажовани посредством уговора о делу и немају радноправну и социјалноправну заштиту, изузев обавезног пензијског осигурања које им обезбеђује старосну пензију. У том статусу они се само незнатно разликују од у потпуности samozапослених лица, на која се не односе ни аутономни ни хетерономни извори радноправне заштите.<sup>18</sup>

У Италији постоји јасна разлика између samozапослених радника и субординисаних запослених у радном односу, која је одређена обавезом samozапослених да постигну одређени резултат, тј. задати исход свог рада, насупрот „обавези доприноса раду“ коју имају запослени, који се обавезују да ће својим радом допринесити успеху предузећа током одређеног периода.<sup>19</sup> Као и тзв. слободни професионалци, у које спадају samozапослена лица из слободних професија (лекари, новинари, адвокати, архитекте) која најчешће улажу у приватне фондове социјалног осигурања, samozапослени радници искључени су из колективних уговора и на њих се не односе закони којима се уређује право на радно време, право на одсуство с рада уз накнаду зараде, као ни начело једнакости, нити заштита од отказа уговора услед несолвентности предузећа. Као и у другим државама, и у Италији су током последње три деценије настали бројни „нестандардни облици рада“, међу којима посебно место има „полусубординисана запосленост“, у оквиру које радници имају поједина права карактеристична за субординисану запосленост, али њихово ангажовање садржи и атрибуте samozапосљавања. Она обухвата веома хетерогене ситуације у којима се обавља рад – од пружања професионалних услуга различитим квазипослодавцима, до појединачних задатака које координише послодавац, који би могли и требало да обаве запослени у складу са уговором о раду.<sup>20</sup>

За разлику од осталих држава у којима је истакнута висока нормираност радног права, у Италији је још 70-их година прошлог века створена правна основа за настанак посебне категорије полусубординисаних или парасубординисаних радника, усвајањем Закона 533/1973 и изменом члана 409. Грађанског законика. Тим законским променама samozапосленим радницима који „сарађују са наручиоцем посла на трајни и координисани начин, уз углавном

17 Roberto Pedersini, Diego Coletto, *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Dublin, 2010, стр. 17.

18 Edith Gross, „Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Germany“, у: *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry*, European Social partners for the Construction Industry (EFBWW and FIEC), Брисел, 2009, стр. 40.

19 European Parliament, Directorate General for Internal Policies, „Social protection rights of economically dependent self-employed workers“, Брисел, 2013, стр. 39, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL\\_ET\(2013\)507449\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)

20 Roberto Pedersini, Diego Coletto, „Self-employed workers: industrial relations and working conditions“, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Даблин, 2010, стр. 2.

лично обављање посла“ омогућено је да своја права бране пред судовима рада (уместо пред обичним грађанским судовима). Изричито објашњење околности у којима би радници могли да координишу свој рад с наручиоцем посла (или да њему препусте координацију) током дужег периода (тј. трајно), чиме је њихова „обавеза постизања одређених исхода“ донекле замењена „обавезом доприноса раду“, довело је до тога да граница у радноправном смислу између запослености и samozapoшљавања буде много мање јасно одређена.<sup>21</sup>

Овако конципирана сарадња разликује се од субординације пре свега по томе што запосленом даје више аутономије у организацији његовог рада, који при томе мора да буде обављен лично, тј. да лична активност запосленог ствара већу вредност од осталих производних чинилаца. С друге стране, ове уговоре ипак карактерише и одређена правна субординација, чије су функције у радном и социјалном праву континуитет рада, координација и претежно лично обављање послова. Континуитет рада присутан је код ове групе радника јер наручилац посла њиховим ангажовањем задовољава своје дугорочне потребе, независно од чињенице да се одговарајући уговор закључује поводом остваривања одређеног резултата. Осим тога, „попут правне подређености запосленог, и сарадња радника и наручиоца посла подразумева поступање радника по налозима друге стране, с тим што ови налози нису усмерени на опредељивање начина, места и времена извршавања рада, већ само на усклађеност рада радника са организацијом активности наручиоца посла“.<sup>22</sup>

Стога је правна квалификација ове врсте уговора одувек била контроверзна – понекад се сматрао подврстом samozapoшљавања, а понекад варијацијом између samozapoшљавања и субординисаног рада. У пракси, изузев судских процедура прописаних Законом 533/1973, код ове врсте уговора изостала је типична радноправна заштита. Управо због описаног парасубординисаног положаја, као и посебног нивоа социјалноправне заштите ове категорије радника о којем ће накнадно бити речи, у фокусу наше даље анализе биће тзв. уговори о координисаној и трајној сарадњи, као један од предлога за предстојећу реформу радног законодавства Републике Србије.

#### 4. УГОВОРИ О КООРДИНИСАНОЈ И ТРАЈНОЈ САРАДЊИ

Током 90-их година прошлог века италијанско тржиште рада запало је у дубоку кризу ниске стопе запослености и значајног учешћа неформалне економије, која је досезала до нивоа 23–27% бруто националног производа.

21 Marco Biasi, „The On-Demand Work (Mis)classification Judgments in Italy. An Overview“, *Italian Labour Law e-Journal*, Vol. 12, Iss. 1, 2019, стр 51, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3425915](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3425915)

22 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 224–225.

Више од четири милиона радника радило је изван законског оквира, уз велику „сиву зону“ између samozапослених и запослених радника, која је често обухватала облике запошљавања који су се заснивали на правној фикцији samozапосљавања када нису заправо били *contra legem*.<sup>23</sup> Тек нешто више од половине свих запослених радника било је у редовном радном односу, док је готово трећина радника била samozапослена, уз значајан пораст нестандартне запослености што се у великој мери одвијало кроз неформалну економију или заобилажењем законских норми у формалној економији.<sup>24</sup> Зато је било неопходно покушати да се флексибилизацијом тржишта рада формализују и регулишу ове већ постојеће тежње ка флексибилнијим облицима запошљавања. Стога се испоставило да је покушај поступног превођења тако великог броја радника из неформалне у формалну запосленост крајем 90-их захтевао увођење нове врсте атипичних уговора о раду, за које се може рећи да су по свом садржају представљали својеврстан прелазни компромис између неформалног рада и радног односа.<sup>25</sup>

Да би се то постигло промењен је Закон о пензијском осигурању (Акт 335/1995) и уведена нова врста уговора, тзв. уговора о координисаној и трајној сарадњи (*Contratti di Collaborazione Coordinate e Continuative – Co-Co-Co*), којима је парасубординисаним, тј. квазисамозапосленим радницима додељено право на социјалну заштиту и пензијско осигурање, али уз ниже стопе доприноса за социјално осигурање. Социјалне престације које су овим законом додељене овој категорији радника биле су скромније у односу на оне на које су право стекли запослени на основу уговора о раду, али су и пореска захватања у виду пореза и доприноса на зараде била знатно мања – почев од стопе од 10 процената од износа зараде.<sup>26</sup> Управо је то био подстицај за немали број радника да из зоне неформалног рада ступе у уговоре о координисаној и трајној сарадњи, који су за многе међу њима представљали прелазну фазу ка уласку у пун радни однос.

Увођење категорије „координисаних и трајних (са)радника“<sup>27</sup> привукло је међутим не само неформално ангажована лица него и дотадашње предузетнике, раднике са одређеним нивоом формалне аутономије, али економски зависне од једног или два послодавца, па и потпуно субординисане раднике који су ангажовани као „координисани сарадници“ искључиво да би послодавци

23 Michele Tiraboschi, *Labour law and industrial relations in recessionary times*, ADAPT University Press, Modena, 2012, стр. 71.

24 William Thompson, Robert Price, „The political economy of reform – lessons from pensions, product markets, and labour markets in ten OECD countries“, OECD, Париз, 2009, стр. 252. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform\\_9789264073111-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform_9789264073111-en#page3)

25 Јован Протић, *Зелени њослови у ујрављању ошћагом – изазов за радно и еколошко право* (у штампи).

26 Tiziano Treu, *Italy*, Wolters Kluwer, 2016, стр. 53.

27 Због контроверзне правне квалификације, описаног парাপодређеног статуса, делимичне подређености у раду и трајности ангажовања ову категорију радника у наставку текста називаћемо „координисани и трајни (са)радници“.



уштедели на социјалним давањима. Упркос томе, никако се не поже потценити број радника за које је координисана и трајна сарадња представљала бољу алтернативу неформалном ангажовању, што је у Италији нарочито био случај међу младим радницима који су због високог нивоа пореских захватања из зарада нарочито били изложени трајној незапослености, те је према појединим изворима број радника у овој категорији у наредним годинама досегао готово два милиона.<sup>28</sup>

Стога је зарад ограничења примене Закона о уговорима о координисаној и трајној сарадњи усвојен Акт 30/2003, којим је ангажовање „координисаних и трајних (са)радника“ ограничено искључиво на рад на специфичним пројектима, који имају изричито дефинисане циљеве и одређени период трајања. При томе, Актом је предвиђено да ако уговор о координисаној и трајној сарадњи нема унапред одређени период трајања и дефинисан пројектни задатак, он заправо подразумева заснивање радног односа на неодређено време.<sup>29</sup>

Како се у члану 2697. Грађанског законика Италије предвиђа да „лице које жели испуњење одређеног права на суду мора да докаже чињенице које стварају правну претпоставку тог захтева“, а у члану 414. Процесног грађанског законика налаже подношење доказа пред судовима рада који указују на то да подносилац заиста има статус запосленог, уговори о координисаној и трајној сарадњи представљају изузетак. Једино приликом склапања те врсте уговора важи правна претпоставка да, осим ако уговорне стране изричито не наведу да је реч о пројектном уговору одређеног трајања и редоследа активности, уговор прераста у радни однос.<sup>30</sup>

Актом је утврђено да „координисани и трајни (са)радници“ имају право на надокнаду пропорционалну квалитету и квантитету њиховог рада, што налази утемељење у члану 36. Устава Републике Италије<sup>31</sup> и представља један од два параметра зараде, изостављајући довољност као други параметар, који би ову надокнаду изједначио са зарадом запослених. Уредбом 276/2003 „координисаним и трајним (са)радницима“ додељене су и одређене социјалне престације, неупитно мање издашне од оних на које имају право запослени, али ипак присутне за разлику од класичног samozапосљавања. Тако је овој категорији радника омогућена заштита ауторских права за случај да дођу

28 Ulrike Muehlberger, Silvia Pasqua, „The ‘Continuous Collaborators’ in Italy. Hybrids between Employment and Self-employment?“, Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics, *Working paper*, 10/2006, Турино, 2006, стр. 4, [https://www.child.carloalberto.org/images/wp/child10\\_2006.pdf](https://www.child.carloalberto.org/images/wp/child10_2006.pdf)

29 European Working Group on Labour Law, Persons without a contract of employment performing work personally, Italian Report, University of Cassino, стр. 9, <https://ewll.eu/wp-content/uploads/2019/08/EWLL-2011-employment-without-contract-italian-report.pdf>

30 Члан 69. Уредбе 276/2003 наводи да „уговори потписани без навођења одређеног пројекта, програма рада и фазе његовог обављања у складу са чланом 61. морају да буду преиначени у уговоре о раду почев од дана ступања на снагу“.

31 Члан 36. став 1. Устава Републике Италије предвиђа да „радник има право на надокнаду пропорционалну квантитету и квалитету његовог рада и у сваком случају довољну да осигура његову и егзистенцију његове породице слободне и достојанствене“.

до одређене иновације током рада предвиђеног уговором; још важније, омогућена им је заштита од отказа уговора пре завршетка пројекта (осим у случају наступања околности које би оправдале превремени завршетак уговора), као и заштита од превременог окончања уговора услед болести, повреде на раду или трудноће (додуше, без накнаде за породичко одсуство).<sup>32</sup> Осим тога, „координисаним и трајним (са)радницима“ обезбеђено је право на синдикално организовање, право на безбедност и заштиту здравља на раду, па чак и одређени вид осигурања за случај незапослености.<sup>33</sup> Од свих новина уведених за заштиту права ове категорије радника најзначајнија и најзахтевнија била је организација посебног дела националног система пензијског осигурања,<sup>34</sup> како би се овим радницима омогућило пензијско осигурање у складу са њиховим потребама, тј. нижи ниво престација али уз мањи проценат пореског захватања из зарада.

## 5. ПРАВА КООРДИНИСАНИХ И ТРАЈНИХ (СА)РАДНИКА ИЗ ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

Право на безбедност и заштиту здравља на раду обезбеђено је „координисаним и трајним (са)радницима“ Уредбом 81/2008 и изједначено је с правом запослених, под условом да се рад обавља на унапред одређеном радном месту (што није увек случај код ове категорије радника). Суштинска разлика је у томе што се оно остварује уз временско ограничење повезано с дужином трајања уговора. Наиме, у случају обољења или повреде која би онемогућила обављање посла током дужег периода уговор о координисаној и трајној сарадњи се не прекида, али се привремено суспендује, док радник током суспензије уговора има право на накнаду зараде, коју исплаћује Национални фонд за пензијско и социјално осигурање. Исплата надокнаде временски је ограничена на једну шестину трајања уговора, али период њене исплате свакако не може бити краћи од двадесет дана у оквиру једне календарске године.

Обезбеђивање накнаде зараде за време привремене спречености за рад ове категорије радника омогућено је увођењем посебног фонда у оквиру националног система пензијског осигурања (*Gestione Separata*), уз услов да су корисници фонда уплаћивали доприносе за пензијско и здравствено осигурање по умањеној стопи од 10% од износа зараде у трајању од барем три месеца у

32 Одређени ниво надокнаде за породичко одсуство додељен је овој категорији радника Актом 926 из 2006. године, при чему је износ надокнаде био нижи од оне на коју су право имали субординисани радници по уговору о раду.

33 European Working Group on Labour Law, *Persons without a contract of employment performing work personally*, Italian Report, University of Cassino, стр 12.

34 Национални институт за пензијско и социјално осигурање (*Istituto Nazionale Previdenza Sociale – INPS*), у оквиру којег је формиран посебан фонд за социјалне престације „координисаних и трајних (са)радника“.

периоду од 12 месеци пре наступања спречености за рад.<sup>35</sup> Износ накнаде зараде непосредно зависи од укупног трајања уплате доприноса током посматраног периода од 12 месеци. Накнада се не исплаћује у случају спречености за рад у трајању до четири дана, док је, као што је већ речено, њено максимално трајање ограничено на једну шестину од броја дана проведених у раду током претходних 12 месеци.<sup>36</sup> Слично важи и за накнаду за болничко лечење, која се такође исплаћује из поменутог посебног фонда националног система пензијског осигурања у зависности од дужине трајања уплате доприноса током посматраног периода од 12 месеци. Болничко лечење уз плаћену надокнаду трошкова може трајати до 180 дана током годину дана, а њен износ може бити и двоструко већи од износа накнаде зараде у случају спречености за рад на месечном нивоу.

Координисани и трајни (са)радници остварују и право на новчану накнаду за телесно оштећење, за случај привременог или трајног умањења радне способности за барем 33% услед обољења или другог здравственог поремећаја који утиче било на физичке било на менталне способности радника. За остварење ове социјалне престације неопходно је знатно дуже учешће у уплати доприноса у посебан фонд националног система пензијског осигурања, јер је реч о финансијски знатно захтевнијем сегменту осигурања. Од осигураника из ове категорије радника захтева се период уплате доприноса од пет година у поменути посебни фонд, при чему је неопходно да доприноси буду уплаћивани најмање три године у периоду од пет година пре настанка телесног оштећења и подношења захтева за новчану накнаду. Висина накнаде зависи како од висине зараде радника, тако и од износа доприноса уплаћених у посматраном периоду, може се исплаћивати у трајању од три године од настанка умањења радне способности, али се може и продужити на захтев радника.

Ако је до умањења радне способности радника из ове категорије дошло услед повреде на раду, примењује се исти систем заштите права радника као и код радника у радном односу. У том случају накнаду исплаћује Национални институт за осигурање против повреда на раду (Istituto Nazionale per l'Assicurazione Contro gli Infortuni sul Lavoro – INAIL), и то тако што током првих 90 дана од настанка повреде на раду накнада одговара износу од 60% просечне дневне зараде радника, а за сваки наредни дан проведен у одсуству с посла до потпуног излечења накнада се подиже на 75% просечне дневне зараде радника.<sup>37</sup> При томе, једину суштинску разлику између запослених у радном односу и координисаних и трајних са(радника) налазимо у томе што се на запослене односи тзв. принцип аутоматизма, у складу с којим запослени има право на све социјалне престације чак и онда када га послодавац није осигурао

35 При томе, та три месеца укупног трајања уплате доприноса не морају нужно бити без прекида.

36 Marcello Pedaci, Dario Raspanti, Luigi Burrioni, „Autonomous, atypical, hybrid forms of employment: aspects of social protection in Italy“, *WSI Institute of Economic and Social Research*, No. 10/2017, Düsseldorf, 2017, стр. 21, [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-006751](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-006751)

37 *Ibid.*, стр. 10.

или није у потпуности уплатио доприносе. С друге стране, координисани и трајни (са)радници имају право на осигурање против различитих врста ризика (од привремене спречености за рад, незапослености, привременог или трајног телесног оштећења итд.) искључиво ако су у њихово име и за њихов рачун уплаћивани одговарајући доприноси, што синдикати сматрају дискриминацијом и противе се таквом односу према овој категорији радника.

Право на накнаду зараде за време породичног одсуства код ових уговора уређено је тако да уговор мора бити продужен до трајања од барем 180 дана, осим ако уговорне стране нису предвиделе још повољније услове *in favorem laboratoris* приликом закључивања уговора. Накнаду исплаћује Национални фонд за пензијско и социјално осигурање два месеца пре и три месеца након рођења детета. Осим тога, предвиђено је и право на родитељско одсуство у трајању до три месеца током прве године од рођења детета, током којег се исплаћује накнада у износу од 30% зараде радника.

Координисани и трајни (са)радници имају право и на синдикално удруживање и заштиту колективних права посредством колективних уговора који се на њих односе, што подразумева и право да бирају своје синдикалне представнике и учествују у колективном преговарању. Укупно узев, ова категорија радника, за разлику од осталих форми радног ангажовања ван радног односа у полуподређеном положају, располаже радним правима широког опсега, мада неминовно мање издашним услед нижег нивоа пореског захватања из њихових зарада.

## 6. МОГУЋЕ УВОЂЕЊЕ УГОВОРА О ТРАЈНОЈ И КООРДИНИСАНОЈ САРАДЊИ У РАДНОПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Процена сврсисходности увођења уговора о трајној координисаној сарадњи у радноправно законодавство Републике Србије свакако је веома сложена и захтевала би детаљну *ex-ante* анализу. Међутим, и летимичан поглед на постојећи законски оквир, с једне, и стање на тржишту рада, с друге стране, сугерише да би то могло да буде једно од решења за изналагање равнотеже између потреба послодаваца за флексибилнијим формама ангажовања појединих група радника, и тежње појединих група радника да током одређеног периода свог ангажовања приоритет дају нето износу зараде, без одрицања од (додуше умањених) социјалних престација и радноправне заштите. Једна од привредних грана у којој деценијама уназад постоји свеprisутан прекарни рад јесте управљање отпадом, у којем је услед бројних социјалних и економских чинилаца велики број радника изложен веома лошим условима рада уз фактички рад као општеприхваћену појаву. У актуелним околностима, укључујући социјалноправни оквир и стање целог система управљања отпадом, постоји значајан ниво отпора и неспремности те групе радника да тежи пуној

радноправној заштити која за цену има немали ниво издвајања за порезе и доприносе за социјално осигурање.

Друга, и у последње време растућа група радника, која тежи да у одређеном периоду да приоритет нето заради на рачун нижих социјалних престаџа, јесу страни радници на привременом ангажовању у Републици Србији. Иако су у току покушаји проналажења адекватног решења за регулисање њиховог радноправног статуса, и упркос различитим почетним позицијама у њиховом ступању на тржиште рада у Републици Србији, постоје индиције да би некакав облик координисане и трајне сарадње могао да буде добар одговор на потребе радника и послодаваца. Ово би посебно могао да буде случај у сектору грађевинарства, где је изложеност прекарном раду потенцијално највећа, нарочито у предстојећем периоду у којем се очекује даље интензивирање великих грађевинских пројеката. Коначно, значајан број лица која већ послују као квазисамозапослени радници могла би на тај начин да буде подстакнута да после уговора о трајној и координисаној сарадњи тежи ступању у пун радни однос.

Основни предуслов за могуће увођење уговора о трајној и координисаној сарадњи у радноправни оквир Републике Србије свакако је спремност за реформе у области управљања системом социјалне заштите, јер би то изискивало (по угледу на пример Италије) успостављање посебног фонда у оквиру националног система пензијског осигурања. Упоредо с тим, уз благовремена и темељна истраживања о томе који би ниво пореског захватања код ове категорије радника био одговарајући, било би потребно усвојити нове и/или променити неке од постојећих закона из области радног и социјалног права и обезбедити капацитете за њихову делотворну и доследну примену, како ефекти увођења ове нове категорије радника не би били супротни тежњама законодавца. Коначно, набројане реформе треба да прати и промена система опорезивања зарада како би увођењем прогресивног опорезивања био умањен „порески клин“ међу слабије плаћеним радницима и обезбеђен додатни подстицај радницима да теже достојанственим условима рада уз плаћене порезе и доприносе – макар и по умањеној стопи у оквиру уговора о координисаној и трајној сарадњи.

## ЗАКЉУЧАК

Уговори о координисаној и трајној сарадњи у упоредној пракси били су делотворни у одређеној мери у настојањима да се радницима који су били изложени фактичком раду пружи одговарајући подстицај да постепено теже заснивању радног односа. Они свакако не представљају нити јединствено решење за смањење присуства фактичког рада, нити коначан циљ у својеврсној транзицији од прекарних ка достојанственим условима рада, и у том смислу од њих не би требало имати превелика очекивања. Ипак, у околностима вишедеценијских неуспешних покушаја да се и прекарним радницима омогуће подстицаји за транзицију ка достојанственом раду, увођење ове врсте уговора, уз претходно испуњење правних и системских предуслова, и у координацији

с реформом опорезивања рада могло би да буде једно од решења за део тренутних изазова на тржишту рада Републике Србије.

## ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Behling Felix, Harvey Mark, „The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation“, in: *Work, Employment & Society*, Vol. 29, No. 6/2015, [https://www.jstor.org/stable/pdf/26655588.pdf?refreqid=fastly-default%3Ab25def0dfb3f18d6aec5eb388a1125e7&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/26655588.pdf?refreqid=fastly-default%3Ab25def0dfb3f18d6aec5eb388a1125e7&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1)
- Biasi Marco, „The On-Demand Work (Mis)classification Judgments in Italy. An Overview“, *Italian Labour Law e-Journal*, Vol. 12, Iss. 1(2019), стр. 51, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3425915](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3425915)
- Bock-Schappelwein Julia, Mühlberger Ulrike, „Beschäftigungsformen in Österreich: Rechtliche und quantitative Aspekte“, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Monatsberichte 12/2008, Vienna, 2008, [https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-6154/MB\\_2008\\_12\\_04\\_BESCHAEFTIGUNGSFORMEN.pdf](https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-6154/MB_2008_12_04_BESCHAEFTIGUNGSFORMEN.pdf)
- Countouris Nicola, Freedland Mark, „Labour regulation and the economic crisis in Europe: challenges, responses and prospects“, in: Jason Heyes, Ludek Rychly, *Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions*, ILO, Geneva, 2013, <https://www.elgaronline.com/edcollchap-0a/book/9781782549437/book-part-9781782549437-11.xml?rskey=mGFTFH&result=1>
- Gross Edith, „Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Germany“, in: *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry*, European Social partners for the Construction Industry (EFBWW and FIEC), Brussels, 2009.
- Кнаркова Мирослава, „Dependent self-employment – Italy as a good practice example“, *Економика а спољност*, January 2022, Banska Bistrica.
- Ковачевић Љубинка, *Правна субординација и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013.
- Muehlberger Ulrike, Pasqua Silvia, „The 'Continuous Collaborators' in Italy. Hybrids between Employment and Self-employment?“, Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics, Working paper 10/2006, Turin, 2006, [https://www.child.carloalberto.org/images/wp/child10\\_2006.pdf](https://www.child.carloalberto.org/images/wp/child10_2006.pdf)
- Пауновић Сања, „Нестандардно запошљавање у Републици Србији“, *Радно и социјално право*, Београд, 2023.
- Pedaci Marcello, Raspanti Dario, Burrone Luigi, „Autonomous, atypical, hybrid forms of employment: aspects of social protection in Italy“, WSI Institute of Economic and Social Research, No. 10/2017, Düsseldorf, 2017, [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-006751](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-006751)
- Pedersini Roberto, Coletto Diego, *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Dublin, 2010.

- Протић Јован, *Зелени њослови у уйрављању отијадом – изазов за радно и еко-лошко ѡраво* (у штампи).
- Thompson William, Price Robert, „The political economy of reform – lessons from pensions, product markets, and labour markets in ten OECD countries“, OECD, Paris, 2009, [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform\\_9789264073111-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform_9789264073111-en#page3)
- Tiraboschi Michele, „Labour law and industrial relations in recessionary times“, ADAPT University Press, Modena, 2012.
- Treu Tiziano, *Italy*, Wolters Kluwer, 2016.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies, „Social protection rights of economically dependent self-employed workers“, Brussels, 2013, str. 32, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL\\_ET\(2013\)507449\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf)
- European Working Group on Labour Law, Persons without a contract of employment performing work personally, Italian Report, University of Cassino, <https://ewll.eu/wp-content/uploads/2019/08/EWLL-2011-employment-without-contract-italian-report.pdf>
- ILO, „Non-standard employment around the world – Understanding challenges, shaping prospects“, Źeneva, 2016, <https://www.ilo.org/publications/major-publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping>
- ILO, Employment working paper 228/2017, “Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU”, Źeneva, 2017, <https://www.ilo.org/publications/dependent-self-employment-trends-challenges-and-policy-responses-eu>

**Jovan Protić, Ph.D.**

*National Coordinator for the International Labour Organization*

## **AGREEMENTS ON COORDINATED AND PERMANENT COOPERATION – A POSSIBLE SOLUTION TO CHALLENGES IN THE LABOUR MARKET IN SERBIA**

### **Summary**

*Recently, the classical employment relationship, with full-time permanent employment, is becoming less common in the world of work, with a growing presence of informal work, atypical forms of employment, and self-employment, where workers' legal protection is significantly reduced. In parallel, in the Republic of Serbia, there has been a noticeable absence of reforms to the Labour Law as the primary labour legal act over the past two decades, alongside sporadic attempts to find alternative legal solutions for atypical and flexible forms of work. On the*

*other hand, informal work is still significantly prevalent, especially among certain vulnerable groups of workers, whose transition to decent work requires not only a reform of the labour legal framework but also changes in the social protection system and the tax burden on labour. This article proposes a possible solution through the introduction of a new form of para-subordinated work, which would provide workers with access to labour rights along with adequate changes to the social protection system, giving workers in informal and atypical forms of work an incentive and opportunity for a gradual transition to formal employment.*

**Keywords:** *self-employment, employment relationship, subordination, coordinated and permanent cooperation, flexible forms of work*



Прегледни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_17

*Александра Антић\*\**, мајстер правник  
Центар за социјални рад „Кнић“

## ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

**Апстракт:** *Правни систем Републике Србије у области социјалне заштите уводи систем квалитета, по ком су сви пружаоци услуга у обавези да испуне прописане стандарде и да континуирано унапређују квалитет пружања својих услуга. Пружаоци услуга социјалне заштите, а испред њих, стручни радници, као саставни део услова социјалне заштите, усмерени су на остварење циља система социјалне заштите који се олега у стварању једнаких могућности за самосталан живот и подстицање социјалне укључености. Аутор у раду указује на права, обавезе и одговорности стручних радника, а све у циљу унапређења функционисања система социјалне заштите и остварења задатој циља социјалне заштите.*

**Кључне речи:** *права стручних радника, обавезе стручних радника, циљ социјалне заштите, услове социјалне заштите.*

### 1. УВОД

Циљ сваке државе јесте заштита и унапређење квалитета живота становништва. Држава се стара да задовољи многобројне потребе својих грађана, а заузврат, грађани испуњавају одговарајуће обавезе које преузимају према држави. Успешна држава јесте она држава у којој се њено становништво осећа сигурним, обезбеђеним и заштићеним. Стога, у свакој држави постоје појединци који су остварени, обезбеђени и социјално укључени, и којима помоћ државе није ни потребна, или им је помоћ потребна у незнатној мери, да би живели самостално у заједници. Насупрот њима, постоје појединци којима

\* Рад примљен: 20. 8. 2024.

Рад прихваћен: 10. 9. 2024.

\*\* Email: [aleksandra.antic17@gmail.com](mailto:aleksandra.antic17@gmail.com)

је потребна помоћ и подршка државе у било ком облику, да би опстали и остваривали основне животне потребе. За појединце којима је помоћ државе потребна како би свакодневно функционисали, кажемо да се налазе у стању социјалне потребе.

Грађани који се налазе у стању социјалне потребе нису у ситуацији да самостално задовоље основне животне потребе, често су социјално искључени и потребна им је подршка и помоћ у савладавању препрека и постизања социјалне укључености. Њима је потребна помоћ друштва и државе, која им пружа помоћ преко јавноправних тела која су усмерена на отклањање узрока који су довели до стања социјалне потребе код појединца али и пружање заштите и подршке у превазилажењу стања социјалне потребе и обезбеђења егзистенцијалног минимума.

Право на социјалну заштиту, које припада појединцима у стању социјалне угрожености, претпоставља обавезу државе дефинисану Уставом као највишим правним актом, а и подзаконским прописима, да се брине о најугроженијим појединцима или групама, трајно или током одређеног периода, у зависности од појединачних и конкретних ситуација.

Материја социјалне заштите уређена је Законом о социјалној заштити<sup>1</sup> који уређује делатност социјалне заштите, циљеве и начела социјалне заштите, права и услуге социјалне заштите, поступке за остваривање права у социјалној заштити и коришћење услуга социјалне заштите, права и обавезе корисника социјалне заштите, оснивање и рад установа социјалне заштите, услове под којима услуге социјалне заштите могу пружати, друге облике организовања, надзор над радом установа социјалне заштите, инспекцијски надзор у вршењу делатности социјалне заштите, положај стручних радника и стручних сарадника у социјалној заштити, оснивање Коморе социјалне заштите, подршку и унапређење квалитета стручног рада у систему социјалне заштите, финансирање социјалне заштите, као и друга питања од значаја за социјалну заштиту.

## 2. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ

Социјална заштита и социјално осигурање заједно чине социјалну политику једне државе. Социјалним осигурањем и социјалном заштитом грађани се обезбеђују у случају наступања социјалних ризика. Међутим, основна разлика између ова два вида социјалне политике огледа се у томе што су основ за коришћење права из социјалног осигурања уплаћени доприноси за неко од осигурања, док то није случај код социјалне заштите.<sup>2</sup>

1 Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.  
2 Р. Брковић, Б. Урдаревић, А. Антић, *Практикум за радно и социјално право*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016, стр. 316.

Значај и важност социјалне заштите у Републици Србији произилази и из саме чињенице да је право појединца на социјалну заштиту предвиђено и највишим правним актом у једној држави, односно Уставом Републике Србије. Стога, грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ за савладавање социјалних и животних тешкоћа и стварање услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.<sup>3</sup>

У Србији се социјална заштита и социјална сигурност обезбеђују кроз социјално осигурање и различита новчана и неновчана давања и услуге из система социјалне и дечије, као и из борачко-инвалидске заштите. Социјално осигурање обухвата пензијско-инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености. Права из пензијско-инвалидског осигурања и здравствена заштита се делимично финансирају и из буџета. Највећи део социјалних давања се обезбеђује на националном нивоу и финансира из буџета.<sup>4</sup> Сам вид и начин финансирања социјалних давања указује нам на потребу, а и обавезу државе да се стара о социјалној заштити и социјалној сигурности својих држављана.

Појам социјалне заштите начелно регулисан је чланом 2. Закона о социјалној заштити. Социјална заштита, у смислу овог закона, јесте организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености. Стога, из наведе одредбе, можемо закључити да је функција социјалне заштите како превентивна, у циљу спречавања последица социјалне искључености, тако и заштитна, у циљу пружања помоћи и оснаживања за самосталан живот у друштву.

Успех система социјалне заштите захтева постизање веће ефикасности консолидацијом услуга и њиховом бољом испоруком, уз мобилизацију већег броја актера и инструмената. Битно је да јавне политике одговоре на два кључна изазова: превенцију, која представља најефикаснији и најодрживији начин борбе против сиромаштва и социјалне искључености и рану интервенцију, да би се избегло да људи који падну у сиромаштво остану заробљени у све тежим и проблематичнијим социо-економским ситуацијама.<sup>5</sup>

Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком.<sup>6</sup>

3 Члан 69. ст. 1. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.

4 Г. Матковић, *Праћење социјалне укључености у Републици Србији – Индикатори социјалне заштите и социјалне сигурности*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Београд, 2017, стр. 3.

5 Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију, 2010.

6 Члан 4. ст. 2. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

Право на материјалну подршку финансира се из буџетских средстава и представља новчани износ који се обезбеђује корисницима социјалне заштите, како би могли да обезбеде задовољење најосновнијих животних потреба онда када то нису у могућности да учине својим радом, због наступања одређених објективних околности.<sup>7</sup>

Услуге социјалне заштите пружају установе социјалне заштите, али Закон не набраја појединачне услуге које установе пружају, већ дефинише само групе услуга на следећи начин: 1. услуге процене и планирања, 2. дневне услуге у заједници, 3. услуге подршке за самосталан живот, 4. саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге и 5. услуге смештаја. Законодавац на овај начин оставља могућност развоју нових услуга и њихово прилагођавање новонасталим потребама становништва.

Социјална сигурност подразумева стварање једнаких могућности у друштву појединцима да себи и својој породици обезбеде услове живота који ће им пружити шансу да задовоље своје основне и изведене потребе. Сваки појединац тежи томе да његове потребе буду препознате и признате, тежи материјалној обезбеђености и социјалној сигурности, у циљу донекле безбрижног и растерећеног живота уз задовољење минималних животних потреба. Држава је обавезана својим актима да посредством установа социјалне заштите задовољи потребе грађана за социјалном сигурношћу и социјалном заштитом, а остваривању социјалне заштите и пружању социјалне сигурности у установама социјалне заштите доприносе њихови запослени, без којих установе као правна лица не би могле да остварују основне циљеве у области социјалне заштите.

Ова врста сигурности подразумева обезбеђивање „социјалног минимума“ – егзистенцијалног минимума сваком појединцу. Људи се препуштају држави и социјалној помоћи, уместо да активно раде на побољшању својих могућности и искористе мере активне политике запошљавања које им се нуде.<sup>8</sup>

### 3. КОРИСНИЦИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Социјална заштита представља делатност државе, односно јавноправних органа, која је усмерена ка појединцима или групама које се налазе у стању које намеће потребу за заштитом друштва.<sup>9</sup>

Корисник права или услуга социјалне заштите јесте појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега

7 А. Антић, „Запослени у центрима за социјални рад као пружаоци услуга социјалне заштите“, *Зборник радова „Изазови и ошворена ишћања Услужној праву“*, Том 1, Правни факултет Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2024. стр. 4.

8 С. Борога, „Незапосленост и сиромаштво и осигурање незапослених“, у: З. Кубурић (ур.), *Системи социјалне сигурности*, Универзитет у Новом Саду/Филозофски факултет, 2016, стр. 153.

9 Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Радно право са елементима социјалној праву*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2020, стр. 391.

не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора.<sup>10</sup>

Услуге социјалне заштите корисници остварују посредством Центра за социјални рад као установе социјалне заштите, по захтеву саме странке или по службеној дужности.

Најчешће обележје корисника услуга центара за социјални рад је финансијско сиромаштво. Код одраслих и старијих корисника следи инвалидитет, поремећени породични односи, проблеми у понашању, насиље у породици, жртве трговине људима, а код деце и младих – поремећени породични односи, поремећаји у понашању, одсуство родитељског старања и сметње у развоју.<sup>11</sup>

Према Закону о социјалној заштити малолетно лице и пунолетно лице до навршених 26 година живота корисник је права или услуга социјалне заштите кад му је, услед породичних и других животних околности, угрожено здравље, безбедност и развој, односно ако је извесно да не може да достигне оптималан ниво развоја без подршке система социјалне заштите, нарочито: 1. ако је без родитељског старања или у ризику од губитка родитељског старања, 2. ако његов родитељ, старатељ или друго лице које се непосредно стара о њему није у стању да се о њему стара без подршке система социјалне заштите, 3. ако има сметње у развоју а његове потребе превазилазе могућности породице, 4. ако је у сукобу с родитељима, старатељем и заједницом и ако својим понашањем угрожава себе и околину, 5. ако се суочава с тешкоћама због злоупотребе алкохола, дрога или других опојних средстава, 6. ако постоји опасност да постане жртва или је жртва злостављања, занемаривања, насиља и експлоатације, односно ако су му угрожени физичко, психичко или емоционално благостање и развој, 7. ако је жртва трговине људима, 8. ако је страни држављанин или лице без држављанства, без пратње, 9. ако се његови родитељи споре око вршења родитељског права. Пунолетно лице од навршених 26 до навршених 65 година живота и лице старије од 65 година корисник је права и услуга социјалне заштите кад је његово благостање, безбедност и продуктиван живот у друштву угрожен ризиком старости, инвалидности, болести, нарочито: 1. ако има телесне, интелектуалне, сензорне или менталне тешкоће или тешкоће у комуникацији, 2. ако је жртва или постоји опасност да постане жртва самозанемаривања, занемаривања, злостављања, експлоатације и насиља у породици, 3. ако се суочава с тешкоћама због поремећаја породичних односа, зависности од алкохола, дрога или других опојних средстава, 4. ако је жртва трговине људима, 5. ако је страни држављанин или лице без држављанства, 6. ако има потребе за домским смештајем и друге потребе за коришћењем социјалне заштите.

10 Члан 41. ст. 1. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

11 *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у РС*, Влада Републике Србије, 2011, стр.150.

Можда и најбројнија категорија корисника услуга социјалне заштите јесу сиромашни. Генерално, могу се идентификовати четири главна типа ризика за сиромашне: 1. они везани за животни циклус појединца, 2. економски, 3. еколошки и 4. везани за друштвено управљање.<sup>12</sup> Лице које се нађе у сиромаштву улази у стање социјалне потребе, када му је потребна помоћ о подршка за опстанак у једном друштву.

Свеобухватно, корисници услуга социјалне заштите су лица којима је неопходна додатна помоћ и подршка ради задовољења сопствених потреба као и постизања социјалне укључености у друштву. Ради се о лицима која су најчешће услед болести, година живота, животних прилика, односа у породици или друштву, финансијске ситуације – онемогућена да самостално намирују своје потребе, као и која су одбачена и социјално искључена. У вези са тим, држава издваја огромна новчана средства како би потребе ове категорије становништва биле задовољене посредством установа социјалне заштите.

#### 4. ЗАПОСЛЕНИ У УСТАНОВАМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

У установи социјалне заштите, односно код пружаоца услуга социјалне заштите послове обављају: стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица, у складу са законом.<sup>13</sup>

Стручни радници у центру за социјални рад су социјални радник, психолог, педагог, андрагог, специјални педагог, правник и социолог, а у другој установи социјалне заштите и код пружаоца услуга социјалне заштите стручни радници су и дефектолог и лекар.<sup>14</sup>

Стручни сарадници су лица друге одговарајуће струке, са стеченим високом образовањем на студијама првог или другог степена, односно на основним студијама, која обављају послове из своје струке у установи социјалне заштите и код пружаоца услуга социјалне заштите.<sup>15</sup>

Запослени у установама социјалне заштите морају да поседују одговарајуће способности, квалификације, знања, вештине и у обавези су да својим радом и понашањем доприносе остваривању циљева социјалне заштите.

Друштво у коме живимо тежи ка томе да већину становништва чине корисници барем једне услуге социјалне заштите, притом, готово сваки појединац је користио или користи неку од услуга социјалне заштите и нашао се једном у стању социјалне потребе. Имајући у виду бројно стање корисника

12 Asian Development Bank, *Social protection - Our framework Policies and Strategies*, 2003, стр. 5.

13 Члан 135. ст. 1. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

14 Члан 136. ст. 1. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

15 Члан 136. ст. 2. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

социјалне заштите, долазимо у стање дефицита стручних радника и стручних сарадника. Такође, поред овог проблема, постоје и проблеми друге врсте, односно, проблеми по питању услова рада у систему социјалне заштите.

Услови рада у систему су изузетно лоши и неповољни, имајући у виду да се рад у социјалној заштити пре свега усмерава на рад са појединцима који се налазе у стању социјалне потребе. Стога, запослени су изложени константом стресу и размишљању, а све у сврху проналажења најповољнијег начина за решење проблема корисника.

Стресни услови на послу могу довести до бројних негативних последица код појединаца, као што су исцрпљеност, професионално сагоревање, опадање радног учинка те до других здравствених проблема, као што су претерано конзумирање алкохола и кофеина, пушење, прескакање оброка и др.<sup>16</sup>

Запослени у установама социјалне заштите се налазе у врло незавидном и неповољном положају. Њихов рад подразумева рад са категоријом становништва којој је угрожен животни стандард и која је врло осетљива, па у вези са тим и захтева посебну пажњу и посвећеност.

## 5. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ЗАПОСЛЕНИХ У УСТАНОВАМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Положај запослених у установама социјалне заштите се, пре свега, примарно, уређује Законом о социјалној заштити, а затим, секундарно, Законом о раду, односно, у ситуацијама када неко право, обавеза или одговорност није уређена Законом о социјалној заштити.

Норме посвећене положају запослених у Закону о социјалној заштити груписане су од члана 147 до члана 152, и представљају одређене специфичности у односу на норме које се тичу радноправног положаја запослених дефинисане Законом о раду.

Узимајући у обзир већ наведене специфичности рада у установама социјалне заштите, јасно је да се и положај запослених знатно разликује и да га карактеришу бројне специфичности.

Распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно пружаоца услуга социјалне заштите утврђује се зависно од врсте услуге коју пружа, а у складу с потребама корисника и организацијом рада.

Распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите утврђује оснивач уз сагласност наручиоца услуге.

Са обзиром на категорију корисника услуга социјалне заштите, за време штрајка установа социјалне заштите, односно пружалац услуга социјалне заштите дужан је да, зависно од врсте услуге коју пружа, обезбеди минимум

16 О. Дружић Лјуботина, Лј. Фришчић, „Професионални стрес код социјалних радника: извори стреса и сажетост на послу“, *Лјетопис социјалног рада*, Vol. 21, број 1/2014, стр. 12.

процеса рада који обухвата пружање услуга неодложне интервенције, збрињавање, надзор, негу и исхрану корисника на смештају, као и друге неодложне потребе корисника.

Минимум процеса рада за време штрајка утврђује оснивач установе социјалне заштите, односно директор пружаоца услуга социјалне заштите, у складу са законом, а за установе социјалне заштите чији је оснивач Република Србија минимум процеса рада за време штрајка утврђује министар надлежан за социјалну заштиту, по прибављеном мишљењу репрезентативног синдиката.

Стручним радницима забрањена је дискриминација корисника социјалне заштите по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, сексуалне оријентације, вероисповести, политичког, синдикалног или другог опредељења, имовног стања, културе, језика, инвалидитета, природе социјалне искључености или другог личног својства.

Услуге социјалне заштите пружају се у складу са најбољим интересом корисника, уважавајући његов животни циклус, пол, етничко и културно порекло, језик, вероисповест, животне навике, развојне потребе и потребе за додатном подршком у свакодневном функционисању.

Услуге социјалне заштите пружају се првенствено у непосредном и најмање рестриктивном окружењу, при чему се бирају услуге које кориснику омогућавају останак у заједници, па је и стручним радницима остављена слобода у тој мери да не морају да пружају услуге корисницима искључиво у просторијама установе у којој су запослени, већ бирају најмање рестриктивно окружење за кориснике у зависности од конкретне ситуације и појединости саме индивидуе, а све у сврху задовољавања потреба конкретног корисника и остваривања циљева социјалне заштите.

У установи социјалне заштите, односно код пружаоца услуга социјалне заштите запосленом је забрањен сваки облик насиља над корисником, физичко, емоционално и сексуално злостављање, искориштавање корисника, злоупотреба поверења или моћи коју ужива у односу на корисника, занемаривање корисника и друга поступања која нарушавају здравље и достојанство корисника и развоја детета. Поступање супротно наведеним забранама, сматра се повредом радне обавезе запосленог у смислу Закона о раду. Из наведеног произилази да су Законом о социјалној заштити предвиђени посебни основи дисциплинске одговорности запослених у односу на одредбе Закона о раду.<sup>17</sup>

Министар надлежан за социјалну заштиту утврђује стручне послове у социјалној заштити, као и ближе услове и стандарде за њихово обављање.

Стручни послови у социјалној заштити групишу се према функцијама, природи радних процеса и исходима који настају у пружању услуга социјалне заштите. Стручни послови социјалне заштите су: 1) основни стручни послови; 2) специјализовани стручни послови; 3) супервизијски послови; 4) правни послови; 5) послови планирања и развоја. Други стручни послови у социјалној заштити су: 1) послови васпитача; 2) послови радно-окупационог терапеута;

<sup>17</sup> А. Александар, *о. с.*, стр. 11.



3) послови лекара; 4) други стручни послови који подразумевају непосредни рад са корисником.<sup>18</sup>

Основне стручне послове социјалне заштите, у зависности од карактеристика и потреба корисничке групе, обављају стручни радници: социјални радник, психолог, педагог, андрагог, дефектолог и специјални педагог, који имају лиценцу за обављање основних послова у социјалној заштити, у складу са законом којим се уређује социјална заштита.

Специјализовани послови социјалне заштите обухватају индивидуално и групно саветовање и породичну терапију, медијацију, спровођење акредитованих програма интензивних услуга подршке породици, акредитованих социо-едукативних програма и акредитованих програма третмана.

Стручни радници и стручни сарадници у социјалној заштити не могу самостално радити док не обаве приправнички стаж, а стручни радници су дужни да положе и испит за лиценцу. Приправнички стаж могу обављати и стручни радници и стручни сарадници који су ангажовани у својству волонтера, као рад ван радног односа. Приправнички стаж се изводи по утврђеном програму ради стручног оспособљавања за самостални рад у установи социјалне заштите и код пружаоца услуге социјалне заштите, под непосредним надзором стручног радника односно стручног сарадника (ментора) који има најмање пет година радног искуства у социјалној заштити. Приправнички стаж за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити са стеченим високим образовањем на студијама другог степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године траје 12 месеци. Приправнички стаж за стручне раднике и стручне сараднике са стеченим високим образовањем на студијама првог степена, односно са стеченим средњим образовањем, траје шест месеци. Установа социјалне заштите, односно пружалац услуга социјалне заштите води евиденцију и одговоран је за спровођење програма за оспособљавање приправника за самосталан рад. Програм, начин и место обављања приправничког стажа и програм и начин полагања испита за лиценцу прописује министар надлежан за социјалну заштиту.

Због сложености послова које обављају у раду унапређења професионалних компетенција и квалитета рада, запослени имају право и дужност да се стручно усавршавају и прате развој науке и струке. Трошкове стручног усавршавања сноси послодавац и стручни радници и стручни сарадници. План стручног усавршавања доноси установа социјалне заштите односно пружалац услуга социјалне заштите.

Усавршавањем и присуством на бројним конференцијама и семинарима запослени имају могућност да буду у току са актуелним изменама у правном поретку, доношењем нових законских и подзаконских прописа и разменом информација и искуства са колегама из различитих установа социјалне заштите.

18 Правилник о стручним пословима у социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 1/12 и 42/13.

Посебним колективним уговором<sup>19</sup> за социјалну заштиту у Републици Србији, предвиђена су одређена права, обавезе и одговорности из радног односа за запослене у установама социјалне заштите. Наведени уговор се користи за све установе социјалне заштите чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и локална самоуправа.

Уговором су предвиђена одређена права и обавезе за запослене по питању послова са повећаним ризиком, односно њихово право на скраћење радног времена. Поред стандардних питања из радног односа, посебно значајан институт јесте приправност. Имајући у виду специфичност корисника услуга социјалне заштите, ради обезбеђивања доступности услуга корисницима или обезбеђивања пружања услуга неодложних интервенција, установе уводе приправност и рад по позиву. Приправност је посебан облик рада ван радног времена код којег запослени не мора бити присутан у установи, али мора бити стално доступан ради извршења неодложне интервенције. Законски је регулисано право на увећану плату за приправност.

Стручни радници су дужни да положе и испит за лиценцу. Лиценца се издаје за обављање: 1) основних стручних послова социјалне заштите; 2) специјализованих стручних послова социјалне заштите; 3) супервизијских послова; 4) правних послова у социјалној заштити. Стручни радник не може без лиценце самостално да обавља наведене послове.

Лиценца за обављање основних стручних послова социјалне заштите издаје се стручном раднику ако: 1) има завршене основне струковне, основне академске и студије другог степена из: социјалног рада, психологије, педагогије, андрагогије, дефектологије или специјалне педагогије; 2) ако је завршио одговарајући акредитовани програм обуке за стицање специфичних знања и вештина за конкретни посао (водителј случаја, васпитач, саветник за хранитељство, саветник за осамостаљивање), односно за рад са конкретном корисничком групом (жртве насиља, особе са инвалидитетом, старије особе и др.); 3) има радно искуство на стручним пословима у трајању од најмање годину дана у социјалној заштити, или обављен приправнички стаж и положен испит за лиценцу, или ако је радно искуство стекао ван система социјалне заштите – има завршену обуку за новозапослене и волонтерски ангажоване стручне раднике и стручне сараднике у складу са законом и положен испит за лиценцу. Стручни радник који има завршене студије другог степена у оквиру програма који имају садржаје који доприносе стицању специфичних знања и вештина за конкретан посао, односно рад са одређеном корисничком групом, није у обавези да заврши акредитовани програм обуке из става 1. тачка 2) овог члана.

Лиценца за обављање специјализованих стручних послова социјалне заштите издаје се стручном раднику ако: 1) има завршене основне академске и студије другог степена социјалног рада, психологије, педагогије, андрагогије,

19 Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији, „Службени гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023.

дефектологије и специјалне педагогије или правних наука; 2) ако је успешно завршио акредитовани одговарајући програм специјализоване обуке на коме је стекао посебна знања и вештине за обављање конкретног специјализованог посла, односно за пружање одређене услуге; 3) има радно искуство у трајању од најмање годину дана у социјалној заштити, или обављен приправнички стаж и положен испит за лиценцу, или ако је радно искуство стекао ван система социјалне заштите – има завршену обуку за новозапослене и волонтерски ангажоване стручне раднике и стручне сараднике, у складу са законом и положен испит за лиценцу.

Лиценца за обављање супервизијских послова издаје се: 1) ради обављања супервизије на основним стручним пословима социјалне заштите; 2) за супервизију стручних радника који раде на специјализованим пословима социјалне заштите. Лиценца за обављање супервизијских послова, у смислу става 1. овог члана издаје се стручном раднику који: 1) има лиценцу за обављање основних стручних послова социјалне заштите или лиценцу за пружање одређене услуге у оквиру специјализованих стручних послова социјалне заштите; 2) има најмање пет година радног искуства у обављању основних стручних послова социјалне заштите, односно на пружању одређене услуге у оквиру специјализованих стручних послова социјалне заштите; 3) ако је завршио акредитовани програм обуке за супервизију у социјалној заштити.

Лиценца за обављање правних послова у центру за социјални рад издаје се стручном раднику, ако: 1) има завршене основне струковне студије, основне академске студије и студије другог степена у области правних наука; 2) има радно искуство у трајању од најмање годину дана у социјалној заштити или обављен приправнички стаж и положен испит за лиценцу, или, ако је радно искуство стекао ван система социјалне заштите – има завршену обуку за новозапослене и волонтерски ангажоване стручне раднике и стручне сараднике, у складу са законом и положен испит за лиценцу; 3) ако је успешно завршио одговарајући акредитовани програм обуке. Стручни радник који има положен државни стручни испит или са њим изједначен испит не полаже испит за лиценцу из става 1. тачка 2) овог члана.

Стручни радници и стручни сарадници учлањују се у Комору социјалне заштите, независну, професионалну организацију запослених у социјалној заштити. Надлежност, послови, оснивање, чланство и остала питања релевантна за положај Коморе социјалне заштите регулисана су члановима 153–163 Закона о социјалној заштити.

## ЗАКЉУЧАК

Циљеви социјалне заштите остварују се пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупређују, умањују или отклањају зависност појединаца и породица од социјалних служби, односно лица која су се наша у стању социјалне потребе.

Систем социјалне заштите треба да допринесе социјалној укључености лица која се налазе у стању социјалне потребе. Остварење овог циља могуће је уз системске промене које треба да омогуће пуно укључивање корисника система социјалне заштите у све сфере живота у заједници.

Социјалну заштиту и остварење права предвиђених Законом о социјалној заштити пружају запослени у установама социјалне заштите. Радноправни положај запослених у установама социјалне заштите регулисан је самим Законом о социјалној заштити, примарно, а секундарно, Законом о раду и многобројним подзаконским прописима.

Запослени у установама су преоптерећени проблемима и бројем корисника услуга социјалне заштите, што ствара одређени вид притиска на запослене, преоптерећеност послом, често анксиозност, депресију и немогућност да одвоје приватни живот од пословног.

Имајући у виду да су корисници социјалне заштите изузетно осетљива категорија становништва и да је њима често помоћ и подршка без одлагања неопходна, као и да сам систем социјалне заштите предвиђен позитивноправним прописима не би био применљив у пракси без запослених у установама, потребно је позитивноправним прописима предвидети систем заштите и мотивације запослених у наведеним установама.

## ЛИТЕРАТУРА

- Антић, А. (2024), „Запослени у центрима за социјални рад као пружаоци услуга социјалне заштите“, *Зборник радова „Изазови и отворена питања Услужној праву“*, Том 1, Правни факултет Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 377–395.
- Asian Development Bank (2003), *Social protection - Our framework Policies and Strategies*.
- Борота С. (2016), „Незапосленост и сиромаштво, осигурање незапослених“, у: З, Кубурић (ур.), *Системи социјалне сигурности*, Универзитет у Новом Саду – Филозофски факултет, стр. 153–166.
- Брковић Р., Урдаревић Б. (2020), *Радно право са елементима социјалној праву*, Београд, ЈП „Службени гласник“.
- Брковић Р., Урдаревић Б., Антић А. (2016), *Практикум за радно и социјално право*, Београд, ЈП „Службени гласник“.
- Влада Републике Србије (2011), *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у РС*.
- Družić Ljubotina O., Friščić Lj. (2014), „Profesionalni stres kod socijalnih radnika: izvori stresa i sagorijevanje na poslu“, *Ljetopis socijalnog rada*, 21(1), стр. 5–32.
- Матковић Г. (2017), *Праћење социјалне укључености у Републици Србији – Индикатори социјалне заштите и социјалне сигурности*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Београд.

## Извори йрава

- Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)  
Закон о социјалној зашџити, („Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС).  
Правилник о стручним пословима у социјалној зашџити, „Службени гласник РС“, бр. 1/2012 и 42/2013.  
Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној зашџити, „Службени гласник РС“, бр. 42/2013.  
Посебан колективни уговор за социјалну зашџиту у Републици Србији, „Службени гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023.

**Aleksandra Antić, MA**  
Center for Social Work “Кнић”

## THE POSITION OF EMPLOYEES IN THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM

### Summary

*The legal system of the Republic of Serbia in the field of social protection introduces a quality system, according to which all service providers are obliged to meet the prescribed standards and to continuously improve the quality of their services. Providers of social protection services, and in front of them, professional workers, as an integral part of social protection institutions, are based on the achievement of the goal of the social protection system, which is reflected in the creation of equal opportunities for independent living and encouraging social inclusion. In the work, the author points out the rights, obligations and responsibilities of professional workers, all with the aim of improving the functioning of the social protection system, and achieving the set goal of social protection.*

**Keywords:** *the rights of professional workers, the obligations of professional workers, the goal of social protection, social protection institutions.*

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд



